



Revista de Economía Mundial

ISSN: 1576-0162

N.º 14 • 2006

SUMARIO ANALÍTICO [5]

ANALYTICAL SUMMARY [9]

INTRODUCCIÓN

Bob Sutcliffe [13-26]

ARTÍCULOS

SECCIÓN ESPECIAL: MIGRACIONES INTERNACIONALES

Ansiedades ambivalentes en torno al intercambio de trabajo entre Asia Meridional y el Golfo Pérsico

John Willoughby (en inglés) [31-56]

Liberalización, migración y desarrollo. La relación México-EE.UU.

Arthur MacEwan (en inglés) [57-85]

Migraciones desde el "Sur Global" y la economía informal en Turquía:

¿Laissez passer, laissez faire?

Esra Erdem (en inglés) [87-120]

El camino del mar: migraciones humanas a través del Mediterráneo Occidental

Bob Sutcliffe (en inglés) [121-169]

Migraciones y mercado laboral

Albert Recio, Joseph Banyuls, Ernest Cano

y *Fausto Migueles* (en castellano) [171-193]

SECCIÓN GENERAL

Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica

José Ignacio Antón Pérez (en castellano) [197-227]

SECCIÓN DE DIVULGACIÓN, REVISIÓN Y ENSAYOS

Migraciones, inserción laboral e integración social

José Alfonso García Martínez (en castellano) [231-249]

Migraciones y desarrollo: nuevas teorías y evidencia

José Luis Groizard Cardoso (en castellano) [251-274]

RESEÑAS [275-284]

SUMARIO ANALÍTICO

John WILLOUGHBY

“Ansiedades ambivalentes en torno al intercambio de trabajo entre Asia Meridional y el Golfo Pérsico”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 31-56

Este trabajo explora las contradicciones desatadas por la dependencia de los países del Golfo Pérsico de la mano de obra de Asia Meridional. Mientras que las remesas de los trabajadores suponen un estímulo significativo para el nivel de vida de las familias en los países de origen, el exceso de mano de obra estimula la emergencia de un mercado de permisos de trabajo que facilita la extracción anual de miles de millones de dólares, al tiempo que permite una forma moderna de servidumbre contratada. A pesar de esta realidad, las desfavorables condiciones económicas hacen que los trabajadores de Asia Meridional busquen trabajo en el Golfo.

Arthur MACEWAN

“Liberalización, migración y desarrollo. La relación México-EE.UU.”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 57-85

Las migraciones desde México a EE.UU. han aumentado por la liberalización de la economía mexicana. Los defensores de la liberalización habían mantenido que ésta reduciría las migraciones; de hecho, usaban tal argumento junto con el sentir anti-inmigrantes como base para hacer atractivo al público estadounidense el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La demagogia anti-inmigración no sólo era ofensiva sino errónea en cuanto a su contenido. Diversos efectos de la liberalización han actuado como factores causales de los movimientos de personas hacia el Norte y del mantenimiento de altas tasas de migración. Esta realidad debería forzar una re-evaluación de las políticas en EE.UU. Una política que aceptara la realidad de las continuas migraciones y que integrara a los inmigrantes a la fuerza de trabajo con derechos plenos podría tener amplios beneficios.

Esra ERDEM

“Migraciones desde el ‘Sur Global’ y la economía informal en Turquía: ¿*Laissez passer, laissez faire*?”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 87-120

En términos de movimientos migratorios desde el “Sur Global”, Turquía es a un tiempo país receptor, de tránsito y emisor. Este trabajo analiza estos flujos auto-organizados a través del concepto de la “autonomía de la migración”.

El trabajo comienza por delinear el impacto de la ideología nacionalista turca en los movimientos migratorios. A continuación, se estudia la economía de las migraciones de tránsito que sostiene los flujos contemporáneos, dados los controles en frontera, más estrictos que nunca, impuestos como parte del proceso de acceso de Turquía a la UE. Seguidamente, se estudia la emigración laboral a países europeos y de Oriente Medio. Finalmente, se examina el acceso diferencial de los migrantes al empleo informal en Turquía, a la luz de resultados de investigación recientes. Se identifican el género, la etnicidad y las redes sociales como factores que enmarcan las migraciones.

Bob SUTCLIFFE

“El camino del mar: Migraciones humanas a través del Mediterráneo Occidental”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 121-169

Este artículo explora algunas de las características, causas y consecuencias de las migraciones actuales desde los países del sur del Mediterráneo hacia Europa Occidental, concentrándose en los tres países magrebíes: Túnez, Argelia y Marruecos (particularmente en este último). Las secciones más detalladas se centrarán en el vórtice de estas migraciones: el estrecho que lleva el nombre de Gibril Tarik, quien lo cruzó con una armada de 7.000 soldados en el año 712 d.C. para conquistar el sur de la Península Ibérica y para fundar la civilización de *Al Andalus*; que hoy en día constituye tanto una vía como una barrera entre el mundo libre y el mundo pobre.

Albert RECIO, Joseph BANYULS, Ernest CANO y Fausto MÍGUELES

“Migraciones y mercado laboral”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 171-193

En este artículo pasamos revista a los análisis de las migraciones desde la perspectiva de los mercados laborales. Se discuten los diversos enfoques analíticos y se argumenta la relevancia del enfoque de la segmentación laboral para entender las dinámicas laborales en las que se sitúan una gran parte de procesos migratorios. Defendemos que los procesos migratorios están influidos tanto por las transformaciones de las economías capitalistas como por las regulaciones institucionales específicas de cada país (leyes de migración, políticas de bienestar, etc.).

José Ignacio ANTÓN PÉREZ

“Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 197-227

A lo largo del último cuarto de siglo se acometieron en América Latina reformas en los sistemas de pensiones que introdujeron esquemas de capitalización privados de carácter obligatorio. En este trabajo se articulan algunas críticas contra la teoría y la práctica de los nuevos sistemas. Desde el punto de vista de la equidad intergeneracional se sostiene que los nuevos sistemas no resuelven parte de los problemas atribuidos a los sistemas públicos e introducen nuevas distorsiones en las tasas de retorno que recibe cada generación. Desde una óptica de equidad intrageneracional, se justifica que las reformas son susceptibles de deteriorar aún más la ya escasa capacidad redistributiva de los sistemas. Por último, se presentan recomendaciones de política económica para abordar estos problemas.

José Alfonso GARCÍA MARTÍNEZ

“Migraciones, inserción laboral e integración social”

Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 231-249

Los flujos migratorios que arriban a España ponen de manifiesto un fenómeno que marcará buena parte de nuestro futuro, en las distintas esferas de la vida de todo el país y, en especial, de sus componentes autonómicos y sus pobladores, dado el establecimiento desigual de los inmigrantes en cada región, esto es, las diferentes formas (redes) que adopta el asentamiento estable de las diversas poblaciones inmigrantes que vienen a España. Las modificaciones y adaptaciones sociales, culturales y de convivencia que la nueva situación pluricultural comporta serán, previsiblemente, considerables. En este artículo se analiza el proceso de formación de esas redes y sus implicaciones, ya que la inserción laboral, que aparece como una precondition de la integración sociocultural, no es suficiente para garantizar que las relaciones entre las poblaciones inmigrantes y la autóctona se orienten en una perspectiva societaria intercultural. Por tanto, profundizar en el conocimiento del funcionamiento de las redes migratorias supone una exigencia para poder aproximarnos a los modos de asentamiento estable de los nuevos pobladores y, así, establecer las mediaciones precisas para que tales procesos no supongan un trauma de la vida ciudadana, sino que, conociendo más profundamente esas tendencias al arraigo de las nuevas poblaciones y cómo las percibe la población autóctona, sea posible construir marcos integradores y democráticos de la convivencia entre antiguos y nuevos pobladores (Benattig, 1987).

José Luis GROIZARD CARDOSA
"Migraciones y desarrollo: nuevas teorías y evidencia"
Revista de Economía Mundial, 14, 2006, pp. 251-274

En este trabajo se plantean las interacciones entre el desarrollo y la migración teniendo en cuenta tanto las recientes aportaciones teóricas como la nueva evidencia empírica. En primer lugar, se revisan las causas de las migraciones y se documentan las principales teorías. En segundo lugar, se reflexiona sobre los efectos de las migraciones para los países en desarrollo y se pone especial énfasis en los efectos de las remesas así como en la fuga de cerebros. Finalmente, se concluye con un conjunto de recomendaciones políticas.

INTRODUCCIÓN

“La emigración internacional es una de las dimensiones centrales de la globalización. Facilitada por la mejora del transporte y las comunicaciones, y estimulada por las grandes desigualdades económicas y sociales existentes a nivel mundial, las personas se mueven cada vez más a través de las fronteras nacionales con el objetivo de mejorar su bienestar personal y el de sus familias”. De esa forma comienza un reciente número especial de un importante informe anual sobre la situación económica y social del mundo (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2004). Palabras semejantes pueden encontrarse en un millón de publicaciones en años recientes. Existe un consenso casi universal de que estamos en la era de las emigraciones masivas.

Algo a lo que debemos referirnos en primer lugar, teniendo en cuenta que dicho fenómeno (en parte económico) es tan general, es lo poco que por el momento tiene que decir al respecto la teoría económica. La emigración internacional no aparece como materia en los libros de texto de economía internacional. A los economistas que estudian el fenómeno de la migración se les considera algo al margen de la profesión. Y, lo más extraño de todo, el pensamiento favorable al libre mercado que se ha extendido rápidamente a nivel mundial desde 1980 no se ha aplicado por lo general a las migraciones. Aquéllos que más fuertemente abogan por el libre movimiento de bienes, servicios y dinero, no abogan sin embargo en la mayoría de los casos por el libre movimiento de personas a través de las fronteras nacionales. Un artículo casi olvidado sí trató de demostrar que si los trabajadores pudieran moverse libremente el PIB mundial podría aumentar en un porcentaje enorme (Hamilton y Whalley, 1984). Un economista excéntrico (Julian Simon) abogaba por una inmigración, si no totalmente libre, sí mucho más libre hacia los Estados Unidos. Sin embargo, otros economistas favorables al libre mercado se han opuesto a ello enfáticamente. El *Wall Street Journal*, casi en solitario dentro del mundo de la prensa, ha propuesto la supresión de las fronteras para las personas. Así, por unas razones u otras, la emigración es un tema que se le atraganta a la mayoría de los economistas profesionales contemporáneos.

Lo que en segundo lugar hay que comentar en relación al consenso universal de que estamos en una era de migración masiva es que a la luz de las cifras

tal consenso se desmorona. El informe que hemos mencionado demuestra con claridad la falsedad del mismo. En el informe, se incluye la siguiente tabla resumen:

Table 2.

International migrants by region of destination, 1960-2000

Millions					
Region	1960	1970	1980	1990	2000
World	75.9	81.5	99.8	154.0	174.9
Developed countries	32.1	38.3	47.7	89.7	110.3
Developed countries excluding USSR	29.1	35.2	44.5	59.3	80.8
Developing countries	43.8	43.2	52.1	64.3	64.6
Africa	9.0	9.9	14.1	16.2	16.3
Asia ^a	29.3	28.1	32.3	41.8	43.8
Latin America and the Caribbean	6.0	5.8	6.1	7.0	5.9
Northern America	12.5	13.0	18.1	27.6	40.8
Oceania	2.1	3.0	3.8	4.8	5.8
Europe ^b	14.0	18.7	22.2	26.3	32.8
USSR (former)	2.9	3.1	3.3	30.3	29.5

Source: United Nations, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003 and ESA/P/WP.188), data in digital form.

^a Excluding Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan.

^b Excluding Belarus, Estonia, Latvia, Lithuania, the Republic of Moldova, the Russian Federation and Ukraine.

El concepto de “migrante internacional” utilizado en estas estimaciones es el de una persona que vive fuera de su país de nacimiento. Las cifras indican que, entre 1960 y 2000, el número de migrantes internacionales creció en un 130 %. Entretanto, la población a nivel mundial creció en un 100 %; de manera que el número de migrantes en proporción a la población mundial creció de forma muy ligera, de un 2.5 % a un 2.9 %. Si se elimina además el efecto que en dichas cifras supuso la desaparición de la URSS (que produjo flujos de población, pero que creó también “migrantes” por la aparición de nuevos países), entonces la cifra correspondiente a 2000 sería de un 2.5 %; es decir, la misma de 1960. A título comparativo, durante el mismo periodo el comercio internacional creció desde un poco más de un 12 % hasta un 25 % del producto mundial (medido en dólares corrientes). De hecho, y teniendo en cuenta que el mencionado informe de las Naciones Unidas correctamente indica que la migración involucra a más países – emisores y receptores – en la actualidad que hace 40 años, esto debe querer decir que, en proporción a la población, la migración en muchos países (algunos de ellos afectados por las migraciones de hace 40 años) es actualmente menos significativa de lo que lo era entonces. En este sentido parece extraño que el consenso existente a nivel

mundial sobre el rápido crecimiento del fenómeno migratorio sea tan fuerte. Un observador muy experimentado, analizando estos datos, ha concluido que “ni los niveles ni las tendencias experimentadas por la migración internacional a nivel global han sido sorprendentes” (Zlotnik, 1999, p. 23).

Una razón de esta contradicción es que las cifras que aparecen en la tabla de la encuesta de las Naciones Unidas pueden estar de alguna manera infravalorando el número de migrantes. La migración no tiene porque ser necesariamente permanente y muchos migrantes regresan a su país de nacimiento después de algún tiempo. Por lo tanto, existen muchas más personas que alguna vez en sus vidas han sido migrantes que las que se encuentran viviendo fuera de sus países de nacimiento en un momento dado; y la cantidad de los primeros ha crecido más rápidamente que la de los segundos. Además, muchos migrantes no se recogen en las estadísticas oficiales debido a que no están oficialmente registrados. A dichas personas se las conoce con frecuencia con el nombre de inmigrantes ilegales o simplemente “ilegales”, “sin papeles” o “indocumentados”. No existen estimaciones precisas de las personas en tal situación y a menudo su cuantía se utiliza de forma poco escrupulosa por razones políticas (en otras palabras, se exagera por aquellos que se oponen a la inmigración y viceversa).

La razón fundamental de por qué el consenso se aleja tanto de las cifras agregadas se pone de manifiesto en las cifras desagregadas. Mientras que parece haber habido muy poca variación en el número de migrantes en proporción a la población mundial, ha habido cambios extraordinarios en relación a la dirección de las migraciones. En 1960 había un 50 % más migrantes en los países en desarrollo que en los desarrollados (excluyendo a la URSS). En el año 2000 ese patrón había variado, existiendo un 25 % más de migrantes en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Entre 1960 y 2000, el número de migrantes en los países desarrollados creció de un 3.2 % a un 6.8 % del total de su población. El consenso de que la migración a nivel mundial ha crecido de manera importante se deriva, así, del hecho de que ha crecido especialmente rápido en los países que dominan los medios de comunicación y la política a nivel mundial.

La migración desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados (a menudo denominada migración Sur-Norte) no es la única clase de migración existente, pero su importancia es evidente y por lo tanto no es inapropiado que los cinco artículos de este número especial de la *Revista* traten algún aspecto de la misma. Hemos intentado buscar un equilibrio dentro de cada uno de los artículos y entre los distintos artículos para analizar ambos extremos de los flujos migratorios de Sur a Norte. Tres grandes rutas de emigración (desde América Latina hacia Estados Unidos, desde el Norte de África y Turquía hacia Europa Occidental y desde Asia meridional y Asia Oriental hacia los países productores de petróleo del Golfo Pérsico) son el objeto de cuatro de estos artículos. Esra Erdem nos recuerda, sin embargo, al considerar el caso de Turquía, que es una

simplificación excesiva la de designar a los países como emisores o receptores de migrantes. Turquía, como ocurre con muchos otros países, es un país de inmigración y tránsito así como de emigración. Otros tres países que se tratan en estos artículos (México, Marruecos y España) también reciben un número significativo de inmigrantes que tienen la intención de proseguir su ruta hacia el norte, sin siempre conseguirlo. Otros países se han convertido en los años recientes en países receptores y emisores de migrantes. Una estimación de 1990 indicaba que tanto los inmigrantes como los emigrantes en proporción a la población alcanzaban más de un 1 % en los siguientes países: Somalia, Paraguay, Bolivia, Burkina Faso, República Dominicana, Jordania, Sudán, Botswana, Polonia, Corea del Sur y Túnez (Segal, 1993, pp. 128–131). Es muy posible que algunos otros países se hayan sumado desde entonces a esta lista, siendo Turquía uno de ellos.

La distribución no aleatoria de las migraciones implica que cada vez haya más lugares donde éstas se convierten en un rasgo verdaderamente significativo de la vida social y económica, ya que son muchas las personas que migran desde ellos o hacia ellos. Varios de los artículos de este número especial tratan sobre dichos lugares. Quizá la principal frontera entre el Norte y el Sur sea la frontera entre México y los Estados Unidos. Más de 10 millones de personas nacidas en México viven ahora al norte de esa frontera. Ello supone más de un 7 % de la población mexicana y un 4 % de la población estadounidense, de la que un 13 %, la mayoría de ellos con antecedentes mexicanos, se definen oficialmente como hispanos (ver MacEwan). Las remesas de divisas de los mexicanos y de los mexicanos nacidos en Estados Unidos suponen en la actualidad un 6 % de los ingresos por exportación de México, con un importe por encima de los 400 dólares anuales por persona en las provincias donde la emigración es más intensa. Otro caso que se estudia en este número es el de la migración norteafricana. Al menos 3 millones de personas que han nacido en países magrebíes, Marruecos, Argelia y Túnez, viven ahora fuera de sus países (la mayoría de ellos en Europa Occidental). Esa cantidad supone más de un 4 % de la población de esa área y es así mismo un porcentaje significativo de la población de los países europeos donde se concentran (casi un 5 % en Francia, un 1.5 % en Bélgica y más de un 1 % en Holanda y España) (ver Sutcliffe). Cerca de 2 millones de personas de origen o ciudadanía turca viven en Alemania; lo que representa aproximadamente un 3 % de la población de Alemania (ver Erdem). En los países del Golfo Pérsico una proporción muy alta de la población residente y de la mano de obra la constituyen expatriados (oscilando entre un 28 % en Omán y un 76 % en los Emiratos Árabes Unidos); y los lugares de procedencia de estos expatriados también están concentrados: un gran número de migrantes procede de la India, de entre los cuales un porcentaje muy alto proviene del estado de Kerala, y de entre los cuales una proporción muy importante procede de unas pocas provincias (ver Willoughby). Por lo tanto, ni por lo que se refiere a su lugar de procedencia ni por lo que se refiere a su lugar de destino, se distribuyen los

migrantes de forma arbitraria a nivel mundial, sino que se encuentran muy concentrados.

Esta concentración significa que la migración es un poderoso motor de cambio social, tanto en los lugares de origen como en los lugares de destino. Un aspecto importante de ese cambio ha sido el surgimiento de la familia u hogar multinacional. En el siglo XIX buena parte de la migración era definitiva y los migrantes tendían a nunca regresar a sus países de origen. En el siglo XXI, en cambio, la migración está creando comunidades de personas que viven su vida en dos sitios. Pueden emigrar y volver varias veces a lo largo de sus vidas; e, incluso en el caso de estar asentados en el país de destino, pueden hacer visitas frecuentes a sus países de origen y tener un contacto regular con sus familias y amigos a ambos lados del flujo migratorio. Turquía, Marruecos y Kerala son todos ejemplos importantes de esta tendencia.

Este constante flujo bidireccional de personas significa que las fronteras nacionales adquieren un significado nuevo en la vida social de millones de personas. Ya no son líneas que haya que atravesar de forma permanente y que supongan un límite distante del espacio de muchas personas, sino que son fronteras que atraviesan el espacio vital de millones de familias e individuos multinacionales. La legislación sobre fronteras ha pasado, por tanto, a tener efectos, no tanto sobre las oportunidades de las personas, sino sobre sus vidas diarias. Las fronteras, el cruce de las mismas y el estatus legal de los migrantes a ambos lados son factores fundamentales en el análisis de la migración. Aún así, gran parte del estudio sobre migraciones se está haciendo bajo el supuesto implícito de que los incentivos u obstáculos a la migración son enteramente económicos y no tienen nada que ver con su legalidad. El estado legal de los emigrantes y sus efectos económicos apenas sí se discuten. Sin embargo, en un momento en que todos los observadores están de acuerdo en que un número creciente de migrantes no cuenta con los papeles y permisos necesarios, este factor debe adquirir una mayor relevancia. Así, en los artículos de este número se presenta algún intento de contemplar en el análisis el significado del cruce de las fronteras, de la legalidad y de los derechos de los emigrantes.

El carácter de la migración hacia los países desarrollados ha cambiado de forma fundamental desde 1960. Esto ha sido como consecuencia de que una proporción abrumadora de migrantes procede de países en desarrollo. Éste no era el caso en 1960, cuando muchos de los países emisores en desarrollo acababan de emerger del mandato colonial, que en muchos casos había impedido la salida de la gente de sus países de nacimiento. Y desde 1960 algunos de los principales países receptores de migraciones (especialmente Estados Unidos, Canadá y Australia) se han desembarazado en buena medida del racismo que había caracterizado sus leyes de inmigración. Antes de la aprobación de la ley de inmigración Hart-Cellar en 1965 casi el 90 % de los inmigrantes en Estados Unidos procedían de Europa y de Canadá; en el año 2002, menos de un 20 % llegaban desde países desarrollados. El aumento

del precio del petróleo en la década de los setenta dio otro gran impulso a la migración, esta vez desde un grupo de países en desarrollo (en Asia meridional) hacia otro (los países ricos en petróleo de Asia Occidental). Los cambios en las restricciones legales, un conocimiento más amplio de las posibilidades, transporte y comunicaciones más económicos, y el establecimiento de un núcleo de población de muchos países pobres en países ricos de destino, han supuesto no sólo el aumento de la migración desde el Sur, sino también el crecimiento del deseo de migrar.

El énfasis de la legislación en los países de destino ha virado hacia un mayor control y una mayor restricción de la inmigración. Un informe reciente ha estimado que los 25 países más ricos del planeta “están gastando aproximadamente 25-30 mil millones de dólares al año en mecanismos de aplicación de leyes de inmigración y de procesos de asilo” (Martin, 2003). Sin embargo, Douglas Massey, resumiendo una serie de estudios, ha destacado que existe poca evidencia de que un control más riguroso en las fronteras “haya conseguido disuadir a los migrantes indocumentados de buscar la forma de entrar en los Estados Unidos; desanimar a los migrantes antes indocumentados a realizar viajes de regreso; prevenir que los inmigrantes ilegales atravesasen con éxito la frontera; convencer a los inmigrantes indocumentados establecidos de que vuelvan a sus países de origen; o impedir que los empresarios contraten trabajadores no autorizados” (Massey, 1999:317, se omiten referencias).

Como alternativa a la ineficacia de las prohibiciones, se ha contemplado la liberalización de otras relaciones económicas como una forma de reducir la presión migratoria (ver los artículos de MacEwan y Sutcliffe en este número). De cualquier manera, la migración se ha convertido en un asunto central y divisivo en la política de virtualmente todos los países de destino; un asunto que se ha hecho aún más conflictivo desde la destrucción del *World Trade Center* de Nueva York. Ciertamente, gran parte del debate político en las democracias desarrolladas es una forma de teatro, que permite a los políticos hacer ver que responden a la presión de la opinión pública cuando en realidad no lo están haciendo (Massey, 1999). En cualquier caso, la dificultad creciente de obtener visados para los Estados Unidos desde 2001 ha causado numerosos problemas a los estudiantes extranjeros y a las universidades estadounidenses donde desean estudiar. Algunos autores llegan a afirmar que dichas restricciones amenazarán a largo plazo la hegemonía Norteamericana en el terreno científico; otra expresión de las ambigüedades extremas relacionadas con la emigración de Sur a Norte. El futuro de la legislación en relación a la inmigración, por tanto, es una de las cuestiones más controvertidas y no resueltas de la política en las democracias económicamente desarrolladas.

La inmigración hacia los países desarrollados suscita importantes interrogantes políticos sobre derechos humanos, comunidades, conflicto y cultura. Pero está también en el centro de numerosos debates económicos; debates quizá más abiertos que muchos otros, dado que la disciplina económica no está dominada por un enfoque paradigmático de la cuestión, como pueda estarlo en relación, digamos, con el comercio internacional. Un

primer debate económico en que aparece la migración es el relacionado con el mercado laboral. La simple teoría económica nos llevaría a pensar que más inmigración significa salarios inferiores y quizá un mayor desempleo en los países de destino. Pero, de hecho, las numerosas investigaciones en torno a este tema curiosamente no han logrado unanimidad sobre los efectos de la inmigración en los mercados laborales. En cambio, han generado toda una serie de interesantes hipótesis de por qué las teorías económicas más sencillas no funcionan (mercados laborales fragmentados, economías de enclave...), algunas de las cuales se tratan en el artículo de Albert Recio y sus colegas, publicado en este número. Se han utilizado una larga lista de argumentos para demostrar que la migración conlleva el deterioro de los salarios y de las condiciones laborales de los trabajadores (especialmente de aquéllos con salarios más bajos) en los países receptores. Pero dado que existe muy poca evidencia de que los mercados laborales locales se vean afectados de tal modo, un nuevo argumento popular entre los que se oponen a la inmigración consiste en afirmar que los efectos negativos se experimentan en puntos geográficamente distantes del mercado laboral nacional, donde se reducen los incentivos para moverse desde áreas con gran desempleo y bajos salarios hacia áreas donde el empleo de inmigrantes demuestra que existen oportunidades de trabajo. Como todas las demás hipótesis, ésta es también muy controvertida.

La gran mayoría de las investigaciones empíricas sobre la migración y el mercado laboral omiten las referencias a las condiciones legales y de organización en que trabajan los inmigrantes; en otras palabras, sabemos muy poco sobre los efectos en el mercado laboral de la presencia de trabajadores ilegales o del impacto de las distintas políticas seguidas por parte de las organizaciones laborales (ambas cuestiones son aludidas por Arthur MacEwan). Es el temor a que la teoría económica básica funcione lo que ha hecho que la mayoría de las asociaciones laborales contemplen la inmigración con suspicacia en el mejor de los casos. El reciente viraje de política por parte de la AFL-CIO en Estados Unidos (ver MacEwan) podría ser un importante indicador de cambio. Sugiere que se ha entendido que puede que no sea tanto la presencia de inmigrantes lo que plantea una amenaza para los trabajadores existentes, sino el hecho de que un número creciente de ellos esté indocumentado y, por tanto, carezca de un mínimo de derechos legales y de capacidad de negociación. Su débil posición negociadora y su vulnerabilidad a las amenazas significan que un número importante de trabajadores sufre sobreexplotación, lo que a su vez tiende a debilitar el poder de negociación de los trabajadores en general. Así pues, está apareciendo un gran agujero en la suposición generalizada de que el trabajo organizado se opondrá “naturalmente” a la inmigración. No existe, que yo sepa, ningún estudio sobre el mercado laboral que investigue las consecuencias de la ilegalidad de los inmigrantes en contraposición a su número; y es necesaria una investigación seria en relación a esa cuestión.

España es uno de los países que refleja la complejidad de las relaciones entre la inmigración y el mercado laboral. Era el país con mayor desempleo

de los 15 países miembros de la Unión Europea antes de la ampliación de 2004. Hasta hace poco, había poca inmigración. Desde el año 2000, sin embargo, el índice de inmigración ha crecido de forma importante y, a pesar de ello, la tasa de desempleo ha disminuido. Algo de lo que hay detrás de esta misteriosa refutación de la clásica teoría económica de la oferta y la demanda se desentraña en el artículo de Albert Recio *et al.*, que se publica en este número. Los autores exploran la forma en que trabajadores inmigrantes legales e ilegales afectan a la estructura de los mercados laborales segmentados en España. De forma similar a la de AFL-CIO, los sindicatos españoles en el año 2005 dieron su apoyo masivo a la regularización de los trabajadores inmigrantes indocumentados, consiguiendo así un mayor equilibrio entre los derechos de los trabajadores inmigrantes y nativos. La cuestión de los efectos de la presencia de inmigrantes en un país con altos niveles de desempleo y salarios bajos también es planteada por Esra Erdem en su artículo sobre Turquía.

La migración es un tema cada vez más debatido en relación a los sistemas del estado de bienestar. Ha habido discusiones interminables sobre si los inmigrantes son contribuyentes netos o beneficiarios netos de los sistemas de bienestar. Y esto es parte de un debate más general sobre la competencia por los recursos existentes entre los residentes anteriores y nuevos. Al igual que la discusión sobre cuestiones laborales, ésta tampoco ha alcanzado ningún consenso, y de nuevo las respuestas dependen en parte del estatus legal de los inmigrantes y se extienden hacia cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Un argumento que se escucha cada vez con mayor frecuencia, no sólo de conservadores sino también y crecientemente de aquéllos que se presentan como progresistas, es el de que la inmigración más allá de ciertos límites mina el estado de bienestar, ya que socava los sentidos nacionales de comunidad y por lo tanto la voluntad de los votantes de votar en favor de medidas que benefician a aquéllos considerados como de una comunidad distinta. Éste es un argumento aplicable a minorías étnicas u otras minorías nacionales, tanto como a los inmigrantes como tales. Por contraposición, también empieza a ser habitual escuchar el argumento de que los inmigrantes son necesarios para preservar el estado de bienestar, dado que su presencia compensa el envejecimiento de las poblaciones nacionales que amenaza el mantenimiento de las pensiones y otros gastos sociales. Estos argumentos no son temas centrales en los artículos que aparecen en este número, pero se espera que jueguen un papel cada vez más importante en el conflicto político sobre las futuras normativas sobre inmigración.

Las causas y las consecuencias económicas de la emigración de los países en desarrollo son así mismo el objeto de importantes discusiones económicas. La emigración era habitualmente considerada como algo claramente negativo para el desarrollo de los países pobres, ya que llevaba a la “fuga de cerebros”. Los enfoques más recientes sobre lo que ha venido a denominarse “nexo

migración-desarrollo” han traído consigo muchas matizaciones a este argumento (Nyberg–Sørensen *et al.*, 2002). Dado que muchos migrantes regresan en algún momento a sus países de origen (e incluso pueden ser animados para que así lo hagan), el flujo bidireccional puede ser considerado en ocasiones como un proceso de “mejora de cerebros”, por el que se transfiere conocimiento técnico a los países en desarrollo. El drenaje de personas en general, sin embargo, tiene otra consecuencia cuya importancia ha sido recientemente enfatizada, a saber, el flujo de retorno de las remesas de emigrantes. El volumen real de estos giros ya empequeñece la ayuda oficial al desarrollo y muchos argumentan que suelen ser empleados de forma mucho más favorable para el desarrollo que la propia ayuda oficial. Si estimulan o no la inversión, y si incrementan las desigualdades, son algunas de las preguntas que se han formulado pero que aún no tienen una respuesta definitiva. Son temas que John Willoughby y Bob Sutcliffe tratan en sus artículos.

Un grupo adicional de temas económicos a debate se refiere, no a lo que sucede en países desarrollados o en desarrollo, sino a la interacción entre ambos. Generalmente se asume que la pobreza y la desigualdad internacional estimulan la emigración. Tal idea popularizó el argumento, en los países desarrollados, de que la migración podría limitarse mediante un incremento de la ayuda al desarrollo a los países emisores. No obstante, se ha hecho evidente que esto no es completamente cierto, ya que no son normalmente los países más pobres o las clases socialmente más pobres las que producen un mayor número de migrantes. En parte porque la migración misma debe ser financiada (el viaje, los permisos, quizá la adquisición de documentos falsificados, los primeros días/semanas de estancia en el país de destino...), son a menudo países y clases sociales con mayores recursos los que producen un número desproporcionado de emigrantes. Esto ha llevado a muchos países desarrollados a abandonar la idea de que el desarrollo vaya a reducir la migración y adoptar en cambio políticas de inmigración más restrictivas. Éste es otro ejemplo de la ausencia de cualquier tipo de consenso duradero en los debates sobre migración. Los argumentos tienden a improvisarse y a desecharse con la misma rapidez.

La mayor parte de la discusión económica sobre migración ha dado prioridad a sus efectos sobre la evolución macroeconómica de los países emisores y receptores y, en particular, sobre los ingresos y el bienestar en los países desarrollados de destino. Por ejemplo, la función objetiva en los escritos favorables a la migración de Julian Simon son el bienestar de los residentes previos en Estados Unidos; y ello ha sido común entre otros autores. Son muy pocos los escritos que se hayan centrado en los ingresos y el bienestar de los emigrantes de países en desarrollo. John Willoughby hace de ello el eje central de su artículo y demuestra lo común que es que los emigrantes, a pesar de ganar más de lo que podrían ganar en sus países de origen, se sientan defraudados de forma sistemática. Otros artículos hacen referencia

a los exorbitantes pagos que se extraen de aquéllos que aspiran a cruzar el Mediterráneo o Río Grande sin permisos (ver Sutcliffe y MacEwan en este número). Sin embargo, como argumenta Willoughby, la experiencia migratoria, aún a pesar de todas sus dificultades y sufrimientos, ha mejorado la posición económica y a veces social de los migrantes en sus países de origen.

Una de las formas de aumentar la atención prestada a lo que la emigración supone para los propios migrantes, es la de atender a los efectos relacionados con el género. Las Naciones Unidas estiman que del total de migrantes un 48.6 % son mujeres (ONU 2004, Tabla II.2), lo que supone aproximadamente un punto porcentual menos que la proporción de mujeres en la población mundial. Pero para cada nacionalidad de origen y para cada país de destino la composición por géneros es diferente. Oscila desde grandes mayorías de hombres a grandes mayorías de mujeres, en función de las causas de la emigración y de las oportunidades de trabajo disponibles en los países de destino. Existe también una compleja relación entre la migración y la participación de la mujer en el mercado laboral, tanto en los países emisores como en los receptores. Algunos ejemplos de esta relación se recogen en los artículos de MacEwan, Willoughby y Sutcliffe publicados en este número. La migración puede ser un estímulo importante para que las mujeres incrementen su papel social y económico. Muchos autores han señalado cómo en los países de origen la emigración masculina permite y requiere que las mujeres desempeñen papeles más importantes a nivel tanto doméstico como público, aumentando a veces su participación en el empleo retribuido. Y la decisión de emigrar de las mujeres algunas veces es así mismo una decisión de entrar en el mercado de trabajo remunerado. Algunos de los artículos que se publican en este artículo hacen referencia al cambiante equilibrio de géneros de la migración. Ahora emigran más mujeres que en el pasado y más mujeres emigran para realizar trabajos retribuidos. A menudo, no logran escapar de la sobrecarga de duro trabajo o aún peor (ver Willoughby sobre los países del Golfo) o no pueden escapar de una rígida limitación de los trabajos a los que pueden acceder. La migración de las mujeres se ha abierto en parte como consecuencia de la demanda de mano de obra barata para el trabajo doméstico, para algunas profesiones relacionadas con el cuidado de personas (por ejemplo, enfermería) y para ciertos trabajos industriales (las maquiladoras Mexicanas). Y junto a la rígida división de trabajos disponibles por géneros, se ha desarrollado un patrón basado según los países de origen. Así pues, en los países del Golfo la mayoría de los trabajadores varones provienen de Asia meridional, mientras que las trabajadoras mujeres provienen de Sri Lanka, Indonesia y Filipinas (ver Willoughby).

La migración contemporánea de Sur a Norte es un épico drama político y económico que está todavía en sus primeras escenas. Su significatividad como cuestión política, especialmente en los países de destino, empequeñece su importancia demográfica y económica. La demografía y la economía generalmente entran en el debate para reforzar un extremo u otro de lo que es

una disputa básicamente política. Al mismo tiempo las presiones económicas y demográficas que produce la migración no son alteradas por la acción política y, de ese modo, la emigración sigue produciéndose a pesar de que los políticos adopten, o aparenten adoptar, medidas para detenerla. Una razón básica de la divergencia entre lo que los políticos en los países democráticos de destino prometen y lo que ocurre en la realidad es la existencia de derechos civiles y humanos amparados en las constituciones y las leyes. Cuanto más democrático es el país, más difícil es permitir el ejercicio de derechos por unos y no por todos. De modo que las medidas que podrían ser efectivas para el control de la inmigración (repatriaciones forzosas a gran escala; represión despiadada en las fronteras; etc.) son difíciles de aplicar. Parte de la naturaleza de la democracia es su universalidad. Dividir a la gente de un mismo espacio político en dos grupos, con distintos grados de derechos, es quizá imposible sin trasladar la totalidad del sistema político hacia un totalitarismo represivo. Los ejemplos del apartheid y del nazismo son ilustraciones obvias. Pero es igualmente claro que existe un conflicto real entre las presiones hacia la democratización y la necesidad de las elites de mantener un control rígido sobre la migración en los países del Golfo, como explica John Willoughby. Y del mismo modo que una mayor democracia en los países del Golfo amenaza el control efectivo de la inmigración, para los estados liberales de Occidente un control más riguroso de la inmigración puede amenazar la democracia. Esra Erdem plantea la situación de los derechos de los migrantes en Turquía, uno de los países cuyos ciudadanos que emigran reclaman sus derechos en Europa y donde los inmigrantes procedentes de otros países reclaman sus derechos en Turquía.

La emigración puede ser una experiencia muy difícil. Como colectivo involuntario, a los migrantes se les condena a menudo por pecados que no han cometido; y a menudo son objeto de discriminación. A pesar de ello y aun cuando frecuentemente se exageran las cifras, la migración parece estar destinada a seguir creciendo con independencia de las medidas que los países receptores adopten para restringirla. Y buena parte de los estudios sobre la experiencia de los emigrantes demuestra que en general la mayoría de ellos hace un balance positivo de su experiencia a pesar de los problemas con que se encuentran. La conclusión que se desprende de varios de los artículos contenidos en este número es una conclusión común dentro de un mundo sin respuestas simples: la migración no es una panacea para la pobreza, el subdesarrollo o la desigualdad; pero para muchas personas en el mundo hay algo que es peor que ser emigrante: no ser emigrante.

Estos artículos se han diseñado como una pequeña contribución a los debates sobre esta cuestión tan explosiva políticamente y que tan indigerible parece para buena parte de las escuelas de pensamiento en las ciencias sociales.

Este número de la *Revista de Economía Mundial* se completa con un artículo en la Sección General: dos en la Sección de Divulgación, Revisión y Ensayos, y reseñas bibliográficas.

En la Sección General, el trabajo de José Ignacio Antón Pérez (Universidad de Salamanca) evalúa, desde una perspectiva crítica, la teoría y la práctica de las reformas en los sistemas de pensiones acometidas en América Latina en las últimas décadas. En la Sección de Divulgación, Revisión y Ensayos se incluyen dos artículos que complementan los trabajos de la Sección Especial, al tratar cuestiones relacionadas con las migraciones internacionales. Por un lado, José Alfonso García Martínez (Universidad de Murcia) trata las interrelaciones entre la inmigración, la inserción laboral y la integración social, con especial atención al caso de España. Por otro lado, José Luis Groizard Cardosa (Universidad de las Islas Baleares) revisa las recientes aportaciones teóricas y empíricas sobre las relaciones entre emigración y desarrollo, deteniéndose en particular en las causas de las migraciones y en sus efectos sobre los países emisores en desarrollo.

Bob Sutcliffe
Universidad del País Vasco

REFERENCIAS

- Hamilton, B. y Whalley, J. (1984): "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility: Calculations and Policy Implications", *Journal of Development Economics*, 14, 1/2, 61-75.
- Martin, P. (2003): *Bordering On Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*, International Organization for Migration, Geneva.
- Massey, D. (1999): "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: the Role of the State", *Population and Development Review*, 25, 2, junio, 303-322.
- Nyberg-Sørensen, N.; Hear, N.V. y Engberg-Pedersen, P. (2002): "The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview", *International Migration*, Special Issue 2, 40, 5, 3-47.
- Segal, A. (1993): *An Atlas of International Migration*, Hans Zell, London.
- OECD (2005): *Trends in International Migration: Annual Report 2004 edition*, OECD, Paris.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2004): *World Economic and Social Survey 2004: Part II International Migration*, UN, New York. <http://www.un.org/esa/policy/wess/>
- United State Census Bureau (2005): *International Data Base*, website: www.census.gov/cgi-bin/ipc/
- Zlotnik, H. (1999): "Trends of International Migration since 1965: What Existing Data Reveal", *International Migration*, 37, 1, 21-61.

AMBIVALENT ANXIETIES OF THE SOUTH ASIAN-GULF ARAB LABOR
EXCHANGE

*ANSIEDADES AMBIVALENTES EN TORNO AL INTERCAMBIO DE TRABAJO
ENTRE ASIA MERIDIONAL Y EL GOLFO PÉRSICO*

John Willoughby
American University
willfay@hotmail.com

Recibido: marzo de 2005; aceptado: julio 2005

ABSTRACT

This essay explores the contradictions unleashed by the heavy reliance of Gulf Arab countries on South Asian expatriate labor. While worker remittances significantly boost the living standards of home country households, the presence of surplus labor both stimulates the emergence of a labor permits market that facilitates the annual extraction of billions of dollars and allows a modern form of indentured servitude. Despite this reality, unfavorable economic conditions cause South Asian workers to seek employment in the Gulf.

Keywords: Economic development; Migration; Asia; Middle East.

RESUMEN

Este trabajo explora las contradicciones desatadas por la dependencia de los países del Golfo Pérsico de la mano de obra de Asia Meridional. Mientras que las remesas de los trabajadores suponen un estímulo significativo para el nivel de vida de las familias en los países de origen, el exceso de mano de obra estimula la emergencia de un mercado de permisos de trabajo que facilita la extracción anual de miles de millones de dólares, al tiempo que permite una forma moderna de servidumbre contratada. A pesar de esta realidad, las desfavorables condiciones económicas hacen que los trabajadores de Asia Meridional busquen trabajo en el Golfo.

Palabras clave: Desarrollo económico; Migraciones; Asia; Oriente Medio.

JEL Classification: O1; O15; O53.

1 . INTRODUCTION¹

No region in the world economy has experienced more profound economic and social changes over the past half-century than the Arabian Peninsula. Once an economic backwater, the Arabian Peninsula now boasts high living standards, rapidly rising literacy rates, and a modern infrastructure of roads, airports, and mobile phone and internet networks. This paper focuses on one unique feature of this rapid social and economic transformation: the unusually heavy reliance on expatriate labor from South Asia. While concentrating on issues affecting the whole region, this essay also presents more specific information on two of the regions most heavily implicated in this labor exchange: the emirates of Sharjah and Dubai in the United Arab Emirates and the state of Kerala in South India.

The paper uses descriptive statistics and a variety of ethnographic and journalistic sources to document the contradictions that have been unleashed by this massive movement of labor. Despite serious conflicts of interest, large numbers of households of the Gulf and South Asia now depend economically on the employment of South Asian labor in the Arabian Peninsula. Because of these deep economic interests, it is not likely that this unique pattern of labor utilization will be disrupted even though tensions between expatriate workers and national citizens of the Gulf remain high.

¹ The Office of the Provost of American University provided important funding for this research. The author would like to thank the faculty and staff of the Centre of Development Studies in Trivandrum, Kerala for their hospitality. Dr. S. Irudaya Rajan of the Centre was of great assistance and generously shared the results of his investigations. Thanks also to Rich Burchett, Mary Ann Fay, Garay Menicucci, Mustapha Pasha, B.A. Prakash, David Spielman, and members of American University's Globalization and South Asian seminars for insightful and helpful comments on earlier drafts of this paper. Bob Sutcliffe, Arthur MacEwan, and two anonymous reviewers provided very helpful comments as well.

2. EMPIRICAL OVERVIEW

One significant feature of the economic and social developments of the past fifty years is the rapid population growth in the Arabian Peninsula due to high birth rates and significant in-migration.

TABLE 1: POPULATION GROWTH OF THE ARABIAN PENINSULA, 1950-97. (THOUSANDS)

	1950	1960	1970	1980	1990	1997
Bahrain	116	156	220	347	503	620
Kuwait	152	278	744	1,357	2,143	2,153
Oman	413	505	654	988	1,524	2,256
Qatar	25	45	111	229	490	522
Saudi Arabia	3,201	4,075	5,745	9,3W72	15,800	19,500
UAE	70	90	223	1,015	1,589	2,696
GCC Total	3,977	5,149	7,697	13,326	22,049	27,747

Source: Kapiszewski, 2000.

TABLE 2: INCREASES IN THE UTILIZATION OF EXPATRIATE LABOR IN THE GULF

	Number in thousands (Date in parentheses)	Number in thousands	Percent of total workforce (1995-97)
Bahrain	81 (1981)	181 (2001)	62
Kuwait	546 (1980)	981 (2000)	84
Oman	432 (1993)	530 (2001)	65
Qatar	179 (1986)	300 (2000)	82
Saudi Arabia	391 (1974)	3,000 (2000)	64
UAE	505 (1980)	1,300 (2000)	90
Total			75

Source: Gloria Mareno Fontes Chammartin, "Women Migrant Workers' Protection in Arab League States", in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 12.

While Tables 1 and 2 document the Arabian Peninsula's heavy reliance on expatriate labor, the data also highlight important differences among the GCC states.² While the internal population growth has been high in all countries, per capita GDP seems to regulate the degree to which expatriate labor is

² GCC stands for Gulf Cooperation Council. The members of the GCC are: Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates. Yemen has applied for membership, but the monarchies of the region are suspicious and perhaps threatened by its republican structure. As we shall see in the conclusion, important issues related to labor migration also hinder Yemen's entrance into the GCC.

used (Table 3). Thus, those nations with lower per-capita GDP rely more on their national workforce, while the more wealthy nations of Kuwait, Qatar, and the United Arab Emirates manifest both greater expatriate presence in their society as well as higher internal population growth. Despite Saudi Arabia's weaker reliance on foreign labor, approximately fifty percent of expatriate workers within the GCC are employed there.

TABLE 3: PER CAPITA GDP AND THE PRESENCE OF EXPATRIATES IN THE NATIONAL POPULATION

GCC Countries Ranked by Per Capita GDP	Per Capita GDP (PPP 1999)	Percentage of Expatriates in Total Population	Percentage Growth of National Population (1950-1997)
Qatar	\$18,789	67	528
UAE	\$18,162	76	840
Kuwait	\$17,289	66	389
Bahrain	\$13,688	39	231
Oman	\$13,356	28	298
Saudi Arabia	\$10,815	31	322
GCC		39	330

Sources: Kapiszewski, 2000, and United Nations Development Program, 2001.

Based on these broad data, it is reasonable to posit two demand factors that stimulate labor migration to the Gulf. First, the creation of an infrastructure for exploiting the petroleum riches required both highly trained professionals and manual laborers. Neither the skill levels nor size of the indigenous population were adequate for this export-led growth. Second, as per-capita GDP rose, the demand for durable consumer goods, leisure services, educational and health services, and information technology generated a powerful employment multiplier effect that pulled foreign workers into a broad array of occupations.³ In addition to these demand factors, increasing national incomes in combination with state redistribution policies that are not linked to work effort have provided strong supply-side incentives for national households and businesses to substitute leisure for labor through the hiring of expatriate workers.

3. NATIONAL VS. EXPATRIATE WORKERS: THE UAE EXPERIENCE

To delve further into this dependence on expatriate labor, the economy of the United Arab Emirates provides an instructive case in point. Its reliance on foreign workers highlights in the extreme the differences between national and non-national workers characteristic of all the Arabian Peninsula. Most UAE

³ El Musa has argued that the oil economy provided no backward or forward linkages to Gulf economies. The absence of backward linkages—that is, the development of industries to supply the technologically sophisticated oil industry—is a plausible claim. On the other hand, the huge rise in living standards has spawned enormous forward linkages indicated by the development of service industries that require significant technological capability [Sherif S. El Musa, "Technology and the Dynamics of Socio-Economic Change," *The Middle East Journal* 51 (Summer 1997): 358-72].

nationals work for the UAE government.⁴ It is reported that a notable portion of national workers fails to perform their tasks with much alacrity or efficiency.⁵ Absenteeism in the government sector is a constant problem. Yet, the average government salary reported in 1996 was AED 107,600—approximately U.S. \$30,000 per year. Moreover, it is likely that UAE nationals received an average amount significantly higher than that, since non-nationals within the government tend to cluster in the lower salary echelons. With the exception of the crude oil sector—which employs only 2 percent of the workforce—and the finance and insurance sectors, no other employment sector offers compensation that equates to half the amount of the government sector (Table 4).

Most governments are now encouraging private banks and other financial enterprises to employ more national citizens in this high-wage sector. Even if nationals completely supplanted expatriate labor in the financial sector and saturated this industry, it would be unlikely that UAE nationals would then move into the low-wage retail trade or manufacturing sectors.⁶

TABLE 4: AVERAGE ANNUAL COMPENSATION BY ECONOMIC SECTOR IN UAE, 1997 (THOUSANDS OF DOLLARS)

Economic Sector	Percent of Workforce	Annual Compensation	Percent of Government Services Compensation
Crude Oil	1.6	24.2	82
Agriculture	7.6	3.8	13
Mining and Quarrying	0.3	7.2	24
Manufacturing	11.8	6.7	23
Electricity, Gas, and Water	1.8	13.2	45
Construction	19.1	10.4	35
Wholesale and Retail Trade	17.3	7.3	25
Restaurants and Hotels	3.8	6.0	20
Transportation, Storage, and Communication	7.3	10.2	35
Finance and Insurance	1.5	26.5	90
Real Estate	2.5	7.6	26
Government Services	10.9	29.5	100
Social and Personal Services	4.6	7.9	27
Domestic Services*	10.0	2.8	10
Weighted Average		10.4	35

Source: International Monetary Fund, 1998.

*Does not include room and board expenses borne by employer.

⁴ There is also a significant presence in the oil industry, the financial sector, and the state-owned telecommunications sector.

⁵ While commenting on the problem of the unemployment of national citizens, Kapiszewski (2000, 10-11) states that, "Another reason for unemployment is nationals' work ethic. Nationals are often disinclined to enter low-skilled posts while, at the same time, the educational systems are not well equipped to deal with the problem of how to reorientate traditional work values. In the majority of cases, nationals are ready to enter only occupations that are culturally acceptable, high in social status, typical 'modern' and connected with the white-collar environment."

The UAE's highly unequal compensation structure suggests a profound bifurcation between the national population and the non-national population. It is not that nationals do not work in "blue-collar" occupations; male citizens do work for the government as security guards or in public safety. Rather, the evidence suggests that this work is protected and rewarded with disproportionately high compensation. Moreover, the bifurcated wage structure even understates the difference in the two labor forces, since nationals receive subsidized supplies of energy, free medical care, free higher education, and free land. In addition, many families receive substantial cash transfers through programs such as the "marriage fund" during key stages of their lives.⁷

This snapshot of labor segmentation ignores the very real divisions within the expatriate workforce. For example, there is a caste of highly-paid European and North American professionals who have also settled in the region. Moreover, South Asian and Arab professionals have also settled in the Gulf on an almost permanent basis. The multicultural look of a city like Dubai obscures the highly segmented lives that such workers live. It is not unusual for adults in their social lives to only associate with those of the same nationality, religion or ethnicity.⁸

4. THE IMPACT OF THE OUT-MIGRATION OF KERALITE WORKERS ON THE ECONOMY OF KERALA⁹

Historical accounts suggest that starting with the oil price boom of the early 1970s, Gulf countries began to turn away from employing low-wage Arab labor from Yemen and Egypt and toward the even cheaper labor reserves in Pakistan.¹⁰ Toward the end of the 1970s, in-migration from India increased as the relative presence of Pakistani workers diminished.¹¹ The Gulf War of 1991 intensified this trend, especially with the expulsion of large numbers of Arab workers from Egypt and Palestine.

⁶ By comparison, the poorer male citizens of Oman, Bahrain, and Saudi Arabia do work in relatively low-paid jobs. In these countries, the percentage of expatriate workers is significantly lower.

⁷ The only exception to the pattern of the national workforce receiving high pay for labor services is in the agricultural sector, where Emiratis tend land in the oil-poor emirates of Ras Al Khaimah and Fujairah. Most of the nationals in the police force and military come from these emirates as well.

⁸ Most Asian professionals hail from South Asia. There is also a significant presence of Filipino and South Korean professionals, who enjoy higher prestige. This hierarchy is malleable and differs according to one's perspective. For an excellent discussion of issues of class, ethnicity, and status in Kuwait, see Anh Nga Longva, *Walls Built on Sand: Migration and Exclusion in Kuwait* (Boulder, CO: Westview Press, 1997).

⁹ It is difficult to be more precise about the national composition of the expatriate workforce. The governments of the region are sensitive about their dependence on expatriate labor and do not publish the labor force data that are undoubtedly available to them.

¹⁰ Sharon Stanton Russell and Muhammad Ali Al-Ramadhan, "Kuwait's Migration Policy Since the Gulf Crisis," *International Journal of Middle East Studies* 26 (November 1994): 569-87.

¹¹ For data on Pakistan, see Jonathan S. Addleton, *Undermining the Centre: The Gulf Migration and Pakistan* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

B.A. Prakash, who has studied Indian migration to Gulf countries during the past two decades, notes that emigration of Indians to the Gulf divides in four stages:

1. 1976-1979: Beginning of out-migration.
2. 1980-1983: Rapid growth.
3. 1984-1990: Declining growth.
4. 1991-1994: Revival and intensified growth.¹²

Data from the Indian Ministry of Labor support Prakash's migration typology. Moreover, the steadily rising stock of Indian workers in the Gulf imply that out-migration from the region slows when in-migration falters. This synchronicity of labor import and export has resulted in a steady rise in the pool of Indian migrants to the Gulf during the last two decades (Tables 5 and 6).

TABLE 5: ANNUAL LABOR OUTFLOW FROM INDIA

Year	Number in Thousands
1977-79	263.7
1980-82	751.7
1983-85	401.9
1986-88	409
1989-91	460
1992-94	1,325.5

Source: Prakash, 1998.

TABLE 6: INDIAN MIGRANTS IN THE ARABIAN PENINSULA AND GULF

Year	Number in Thousands
1979	501
1981	599
1983	916
1987	957
1990	1,235
1991	1,650
1996	2,800

Source: Prakash, 1998.

These and other figures imply that Indian workers comprise slightly less than 40 percent of the total expatriate population, while fifty percent of Indian migrants come from Kerala. Since the mid-1990s, evidence suggests that at least until the year 2000, the in-migration of South Asian workers continued at an intense pace. For example, Zachariah, Mathew, and Rajan report that between the late 1980s and late 1990s, the annual rate of migration from the

¹² B.A. Prakash, "Gulf Migration and Its Economic Impact: The Kerala Experience," *Economic and Political Weekly* 12 (December 1998): 3210.

state of Kerala increased by 120 percent.¹³ It is important to realize that even though Kerala is one of the smallest states in India, Kerala's population is larger than all the Gulf States and Saudi Arabia combined. Moreover, this aggregate Arabian population includes the resident Keralite expatriate population (which is probably between 5 to 10 percent of the total.)¹⁴

5. THE ECONOMIC IMPACT OF OUT-MIGRATION ON KERALA

The effects of out-migration on Kerala are less well known than the impact on the host Gulf countries. If macroeconomic and labor market conditions approximate W. Arthur Lewis's model of unlimited labor services being supplied at subsistence wages, then any outflow of workers would benefit the home country.¹⁵ Even if wages did not rise from the outflow, the inflow of remittance payments would boost living standards of Kerala. If, on the other hand, the quite finite professional labor permanently leaves the home country, then such a "brain drain" could cripple its productive capacity.

Unlike those of most of the Indian sub-continent, the social indicators of Kerala show that female and male literacy rates are over 90 percent; life expectancy is over 70; and birth rates have recently fallen below replacement levels. In other words, while economic indicators would place Kerala in the Third World, social indicators suggest a more developed society than the Gulf States.¹⁶ As such, Kerala does not epitomize Lewis's model of a land peopled by desperate, impoverished, and unproductive workers. Nevertheless, the economic circumstances of the migrants suggest that unemployment along with the demand for temporary workers to fill "unskilled" jobs describes Keralite workers employed in the Gulf.

To provide a picture of the workers from Kerala in the Arabian Peninsula, the Center for Development Studies in Trivandrum and the Indo-Dutch Program on Alternatives in Development sponsored a survey of 10,000 households to assess the reasons for and consequences of migration. Tables 7 and 8 summarize data on the destination and origins of Keralite workers.

¹³ K.C. Zachariah *et al.*, "Impact of Migration on Kerala's Economy and Society," *International Migration* 39 (2001): 66.

¹⁴ If we accept Kapiszewski's report that 39 percent of the total population in the GCC countries is expatriate and that 40 percent of the foreign presence is Indian, this means that between 15 and 16 percent of all residents in the GCC countries are Indian. It is commonly estimated that half of all Indians in the Gulf and Saudi Arabia hail from Kerala. Thus, approximately 7.5 percent of the total population is Keralite. The figure for the UAE would be approximately 15 percent.

¹⁵ The classic statement of the Lewis perspective is in W. Arthur Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *The Manchester School* 232 (1954): 139-91.

¹⁶ Data and analysis that highlight the unique nature of Kerala's development path can be found in Jean Dreze and Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity* (Delhi: Oxford University Press, 1995).

TABLE 7: EMIGRATION DESTINATION OF KERALITE WORKERS, 1998

Destination	Number (thousands)	Percentage
Saudi Arabia	519	38.1
UAE (total)	405	29.7
Abu Dhabi, UAE*	133	9.7
Dubai and Sharjah, UAE*	272	20.0
Oman	142	10.4
Bahrain	77	5.7
Kuwait	69	5.1
Qatar	64	4.7
USA	30	2.2
Other	57	4.2

Source: K.C. Zachariah, E.T. Matthew and S. Irudaya Rajan, Dynamics of Migration in Kerala: Dimensions, Differentials and Consequences (Thirunananthapuram: Centre for Development Studies, Indo-Dutch Program on Alternatives in Development, October 2000).

*Abu Dhabi, Dubai, and Sharjah are the three largest emirates of the UAE. The UAE figures do not include emigration to the other emirates of the UAE and thus are a slight underestimate.

TABLE 8: OCCUPATIONAL DISTRIBUTION OF EMIGRANTS (BY PERCENTAGE)

Occupation	Before Migration	After Migration
State/Government Employee	2.2	2.5
Semi-government Employee	0.6	0.9
Private Sector Employee	15.4	40.8
Self-Employed	13.9	4.4
Unpaid Worker	0.8	0.0
Agricultural Laborer	1.8	0.1
Non-Agricultural Laborer	34.1	47.5
Job Seeker	26.5	0.7
Voluntarily Unemployed	0.2	0.2
Student	1.5	0.4
Household Work	3.2	2.6

Source: K.C. Zachariah, E.T. Matthew and S. Irudaya Rajan, Dynamics of Migration in Kerala: Dimensions, Differentials and Consequences (Thirunananthapuram: Centre for Development Studies, Indo-Dutch Program on Alternatives in Development, October 2000): 95.

The migrating workers are overwhelmingly (90 percent) young males in their mid-20s. They tend to work as laborers or in other low-wage jobs; 26.5 percent are listed as job seekers in Kerala, and 47.5 percent work as non-agricultural laborers in the Gulf. Approximately half of them are married. While 27 percent of the households in Kerala practice Islam, 51 percent of the emigrants are Muslims. Although functionally literate, two-thirds of the migrants have no higher or technical training.¹⁷ These workers come from the state's poorer districts.

Zachariah, Mathew, and Rajan have constructed a measure of the intensity of migration by district. The Migration Prevalence Ratio (MPR) measures the number of people who have migrated and/or returned per 100 households.¹⁸ In addition, the Household Migration Rate (HMR) measures the number of households per 100 that have members who are presently working outside Kerala or who have returned.

TABLE 9: THE INTENSITY OF KERALITE MIGRATION

District of Kerala	Migration Prevalence Ratio	Household Migration Rate
Pathanmthitta	98.6	59.4
Thrissur	88.5	49.8
Malappuram	78.1	52.2
Alappuzha	72.7	38.9
Palakhat	65.1	37.1
Thirunananthapuram	61.6	44.9
Kasargode	60.7	38.1
Kollam	59.4	41.7
Koshikode	48.4	37.7
Kannai	42.4	35.4
Ernakulam	37.3	25.4
Kottayam	35.9	27.5
Wayanad	19.6	16.0
Idukki	11.5	7.6
Total for Kerala	59.0	38.5

Source: K.C. Zachariah, E.T. Matthew and S. Irudaya Rajan, *Dynamics of Migration in Kerala: Dimensions, Differentials and Consequences* (Thirunananthapuram: Centre for Development Studies, Indo-Dutch Program on Alternatives in Development, October 2000).

These data show that while migration to the Gulf may have minimal impact on the huge Indian economy, it profoundly affects the society and economy of Kerala. Thirty-nine percent of all households have at least one member who is working or has worked outside of the state.¹⁹ The number of people who have worked outside Kerala is more than half of the total number of households in the state. For this reason, remittances have sharply raised per capita income above per capita gross domestic product. In the early 1980s, for example, the district of Malappuram reported a per capita income figure 69 percent higher

¹⁷ Ibid, 75-81.

¹⁸ This includes migrants to other parts of India as well as international emigration. In recent decades, emigration has outweighed internal migration by Keralites.

¹⁹ K.C. Zachariah *et al.*, *Dynamics of Migration in Kerala: Dimensions, Differentials and Consequences*. (Thirunananthapuram: Centre for Development Studies, Indo-Dutch Program on Alternatives in Development, October 2000): 89. I.S. Gulati and Ashoka Mody, "Remittances of Indian Migrants to the Middle East: An Assessment with Special Reference to Migrants from Kerala State," Working Paper 182 (Trivandrum: Centre for Development Studies, November 1983).

than the per capita gross domestic product.²⁰ As a result, Kerala's per capita consumption levels are amongst the highest in India, even though Kerala is a relatively poor state within a very poor country.²¹ Data collected from survey data show more precisely how out-migration has changed the living standards of Keralite workers. Table 10 lists key consumer durables and calculates the percentage of households that have such items. It is clear that those households that have sent working members out of Kerala fare significantly better than non-migrant households.²²

TABLE 10: PERCENT OF HOUSEHOLDS POSSESSING SELECTED HOUSEHOLD CONSUMER DURABLES BY MIGRATION STATUS, 1998

Consumer Durables	Return Emigrant Households	Emigrant Households	Non-Migrant Households
Motor Car	7	6	2
Motor Cycle	18	12	8
Telephone	31	32	11
Television	54	53	34
VCR	28	28	6
Radio	28	28	6
Water Pump	46	52	22
Sewing Machine	24	21	14
Refrigerator	41	40	13
Washing Machine	20	16	4
Fan	80	83	47
Mixer	60	66	28
Gas Stove	39	38	15
Clock	88	91	76
Iron	72	76	37
Stereo	52	51	21
Watch	95	91	79
Cycle	33	27	25
Sofa	34	34	15
Toaster	5	3	1

Source: K.C. Zachariah, E.T. Matthew and S. Irudaya Rajan,

²⁰ *Ibid.*

²¹ Joseph Tharamangalam, "The Perils of Social Development with Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India," Bulletin of Concerned Asian Scholars (January-March 1998).

²² While the data on consumer durables demonstrate considerable gains in material benefits for Keralite households, some have argued that the mental health costs of prolonged separation are high. This would seem to be a plausible assertion, if it were not for the fact that ethnographic and survey data are ambiguous. Leela Gulati, for example, argues that some of the women left behind gain considerable autonomy and actually experience an improvement in their marital relations. Leela

6. LIMITING SURPLUS LABOR: TRANSACTIONS COSTS, RENT EXTRACTION AND THE SCRAMBLE FOR JOBS IN THE GULF

The reality of low wages and high unemployment in regions like Kerala means that Gulf employers acquire labor within a buyer's market. Even though the income offered to many laborers is low, high unemployment and even lower wages in South Asia push large numbers of excess workers to "bid" for jobs. That surplus labor scrambles for scarce jobs is an all-too familiar aspect of the global migration experience.

Given that institutional barriers, wage-setting customs, or efficiency wage calculations prevent the offering of lower wages that might limit the inflow of workers, then other administrative and market-based institutions facilitate this rationing of labor.²³

Both the UAE and Indian governments have attempted to implement administrative regulations to halt the movement of excess labor. For a worker to receive a visa for employment in the UAE, the UAE government must issue a work permit or a "no objection certificate." In addition, the Indian government also requires evidence of employment before issuing an exit permit.

These administrative rules could in principal reduce the number of migrants to the desired amount without the emergence of markets to ration access to the Gulf labor market. In fact, however, such measures do not effectively permit the state to regulate the inflow of labor through bureaucratic command. Instead, a market in permits and "sponsorships" has emerged. Workers compete against each other for the papers necessary to obtain a visa, and this allows the seller of such certificates to extract rents through discriminatory pricing for agent services and "cheating"—the payment for services that are not delivered. These transactions costs can also be considered a rental payment. Workers are willing to accept a lower wage than that being offered in the Gulf, and thus part with purchasing power in order to gain access to jobs that pay above their reservation wage. (See the appendix for an elementary illustration of this rent extraction process.) The employee surplus that workers would have attained instead is transferred to a transnational network of labor recruitment agents and Gulf sponsors of the worker.

It may appear counter-intuitive to suggest that South Asian workers would be willing to work for even lower wages than they receive in the Gulf, but the extraordinary risk-taking and willingness to contract large debt of many migrants suggest that the incomes promised in the Gulf are seductive for poor households in India and elsewhere. For example, one Keralite informant

Gulati, *In the Absence of Their Men: The Impact of Male Migration on Women* (New Delhi: Sage Publications, 1993)

²³ It is not certain that market-clearing wages can be established in an environment of unrestricted migration since development theorists have long noted that the presence of surplus workers in urban areas is a common feature of Third World economies. See Michael P. Todaro, *Internal Migration in Developing Countries* (Geneva: International Labor Office, 1976).

of ethnographer Leela Gulati describes the initial travails of her husband, Basheer.

“Things did not move fast for Basheer. It took almost two years after our marriage to locate an agent who promised to obtain an employment permit for Basheer. According to him, we would require Rs. 15,000 (U.S. \$319) to cover the cost of the employment permit as well as the return air ticket.

To put together the money, several sources had to be tapped. But my jewelry came first. There was also the cash that my parents had given in my dowry. My mother-in-law and sister-in-law also gave up their gold.

Once the money was ready Basheer became impatient and started pestering the agent. That, it turned out, was a big mistake. He was sent to Bombay on the promise that he would be given the employment voucher and ticket. But this turned out to be false. After waiting for nearly four months in Bombay where one lives on one’s own, usually in a mosque and in extremely difficult conditions, he returned home empty-handed. He was angry with himself and the agent. We thought he would never make it”.²⁴

Baheer’s story illustrates the most common method of recruiting labor or selling jobs. The sponsors who begin to search for expatriate workers may represent large corporations, owners of small businesses, or even individual Gulf national householders. In all cases, these “sponsors” of expatriate workers must obtain the necessary certificates from the UAE government. Large businesses or institutions normally do not inflate the number of positions required. They seem content with the potential profits by employing the workers. On the other hand, it is not unusual for heads of households or owners of small businesses to overstate their labor requirements and then sell the excess permits to eager individuals attempting to “crack” the UAE labor market.

FLOW CHART 1: GAINING ENTRY TO THE GULF LABOR MARKET



²⁴ Gulati, 66.

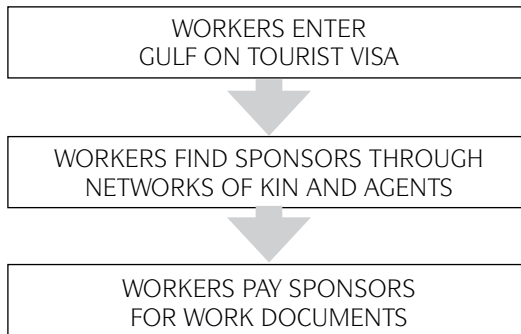


The sponsors with excess permits often market them. The buyers could be licensed labor recruitment agencies, unlicensed agencies, or private individuals such as workers returning to Kerala on leave or because their contract and residence visa have expired. Often these permits are resold to other agents before finding a would-be emigrant. Once a worker arrives in the UAE, his travails may not have ended. Despite guarantees, it often happens that employment is not available for the worker. A search for further employment by the worker requires the expenditure of more funds to new sponsors and agents so that the worker's employment status can be regularized.

Another method of obtaining employment is to enter the UAE as a tourist and then search for a job and purchase work permits there (Flow Chart II). As Nair states, this method also leaves the worker vulnerable to exploitation.

"Though this method of job search is hazardous and land many of the aspirants in jail, thousands do manage to get jobs and regularize their travel and employment documents with the help of their employers. It is understood that some of the employers in the host countries find it more economical to make such on the spot recruitment because in these cases they don't have to incur the cost of making recruitments either directly or through recruiting agents. Further they could also get recruits on terms and conditions much inferior to those they would otherwise have to agree to".²⁵

FLOW CHART 2: ALTERNATIVE METHOD OF GAINING ENTRY TO THE GULF LABOR MARKET



Zachariah, Mathew, and Rajan find through their survey data that workers spent on average Rs. 77,268 or U.S. \$1,644 to obtain a job. If we subtract the ticket expense, which the worker would have to absorb whether or not he or she had to buy the necessary certificates for Gulf employment, the total

²⁵ P.R. Gopinathan Nair, "The Process of Migration," in *Indian Migration to the Middle East: Trends, Patterns and Socio-Economic Impacts*, ed. B.A. Prakash (Rohtak: Spellbound Publications, 1998), 42.

rent extracted from the average Keralite worker is \$1 365 or Rs. 64,155. This payment can be viewed as rent in the sense that workers are reducing their real wage below what is being offered and transferring this difference to those who facilitate entry into the labor market. Note that each emigrant on average loses Rs. 20,654 or U.S. \$439 through “cheating” (the selling of false documents and misrepresenting employment prospects). This absorbs 32 percent of total rent payments made by impoverished Keralite workers and 27 percent of total job-seeking costs.

TABLE 12: PER-CAPITA COSTS OF EMIGRATION

Type of Cost	U.S. Dollar Expense	Percentage Share
Ticket	\$279	16.9
Visa	\$627	38.1
Agent Commission	\$299	18.2
Cheating	\$439	26.7
Total	\$1,644	

Source: KC Zachariah, ET Mathew and S. Irudaya Rajan, 1999.

Note: Rs. 47 = U.S. \$1.00 at the time of this survey.

The total amount of rent extracted from Indian migrant workers can only be roughly estimated. However, if we follow the data from Table 7, which tell us that 1.276 million Indian workers entered the Gulf in 1998, then the total amount of rent extracted that year from these workers would have been \$1,741,740,000. This \$1.7 billion dollar figure is clearly an underestimate of the total rent extracted from migrant workers, since Indian workers roughly represent forty percent of total immigrant labor. The total amount of rent taken was in 1998 more likely \$4 billion. Note that this figure does not include the regular payments that workers already in the Gulf must make to sponsors to maintain their employment status. Facilitating the entry and maintenance of Asian workers to the Gulf is more than a billion dollar industry.

Those who extract the rent from job-seeking workers are Gulf nationals, expatriate business people in the Gulf, and licensed and unlicensed recruitment agents in Kerala. This largely private network of rent-seeking agents involves both Indians and Emiratis and is only imperfectly controlled by the UAE, Indian, and Keralite governments. Indian government officials weakly attempt to limit the exploitation of job-seeking agents by Indian nationals, and UAE officials have difficulty controlling the number of available visas because Emirati citizens gain considerable revenue from sponsoring expatriate workers. Nationals may either use their influence to obtain visas that can be sold to formal and informal recruiting agents in Kerala (or to Keralite workers who sell visas on their return home) or they can receive funds from agents or workers who have access to visas but need a sponsor to formalize their employment in the UAE.

Within the wider framework of nationalizing the UAE workforce, often referred to as “Emiratization,” the drive by UAE entrepreneurs to sponsor expatriate workers clearly frustrates efforts for such nationalistic aspirations for the workforce. National business people attempt to subvert government policy for their own gain, while at the same time complaining about the high wages they would have to pay to their own citizens. As Addleton suggests, large-scale migration undermines the regulatory capacity of the state to direct economic life and shows the strength of globalization processes in thwarting the goals of home and host governments.²⁶

7. INDENTURED SERVITUDE IN THE 21ST CENTURY

The immigration control process is flexible and open to manipulation partly because enforcement costs are significant and partly because certain citizens within each state clearly profit from this ambiguity. I would hypothesize, however, that an additional reason for the toleration of a surplus labor pool in the UAE is that it also furnishes a reserve that facilitates the control of labor. Because the labor market is slack, workers have diminished bargaining power. Moreover, the presence of a surplus labor pool leads individual employers and the UAE government to impose extra regulations that facilitate the tracking of immigrant workers who have no legal right to reside in the UAE without a job. These extra controls tie workers more tightly to particular jobs and create a modern form of indentured servitude. The effort to tie workers to a particular job in the Gulf is both a technique designed to extract greater worker effort and a national security response to the destabilizing threat of large numbers of unemployed non-citizen workers within a sparsely populated country.²⁷

To illustrate the nature of this system of labor control, one can refer to the Gulf News of Dubai, which publishes a weekly column entitled “Ask the Law”. Many of the letters revolve around the legal complexities that inevitably arise when non-citizens marry, divorce, have sex, or get into traffic accidents.²⁸ A large number of letters, however, lament the peculiarities of the UAE labor market. For example on March 8, 2002, A. Haroon of Dubai writes:

“The company that has sponsored me gave my passport to another company as guarantee without my knowledge. I now need my passport. My sponsor is out of the country and my passport has been with the other company for four months. The company that has my passport needs a

²⁶ Addleton. Jonathan S. *Undermining the Centre: The Gulf Migration and Pakistan*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

²⁷ For the human and worker rights implications of this system of labor control, see Virginia Sherry, “Bad Dreams: Exploitation and Abuse of Migrant Workers in Saudi Arabia”, Human Rights Watch Index No. E1605, July 14, 2004.

²⁸ For example, Ashraf Iqbal asks: “Is it a crime to have sex with someone without getting married?” The columnist answers by noting that, “The United Arab Emirates is a Muslim country. Premarital sexual intercourse is illegal under the UAE laws.... According to the UAE Penal Code, he who indulges in sexual intercourse with a woman to whom he is not married even if it is with her consent, will be sentenced to no less than a year in jail.” (“Ask the Law,” Gulf News, 15 March 2002).

bank guarantee from my sponsor company. This is not possible in the absence of my sponsor and without his signature.

Can a company who is sponsoring an employee give an employee's passport to someone else without the employee's knowledge? If so, how can the employee get his passport? Can the employee take legal action?"

It is impossible to know exactly the reasons behind the complex exchange that Haroon describes. Most likely, the original sponsoring company agreed to transfer Haroon to another company and simultaneously transferred the passport. Now, however, he cannot transfer to another company or leave the region without his original sponsor paying the other company some compensation for the loss of his services. Until that payment is made, Haroon must work in his new company. Whatever the precise circumstances, the Gulf News columnist writes:

"A company which keeps its worker's passport may not use the passport for any purpose without permission from the passport's holder. A passport is kept as a security measure and may not be submitted as guarantee to a third party because there is no relationship between the worker and that party.

The worker can submit a complaint to the police or the prosecution demanding that his passport be returned to him because there is no relationship between him and the company which holds the passport as a guarantee".²⁹

Haroon thus has legal recourse, but it is certainly possible that he does not wish to complain to the police or endure the psychological and financial strain of litigation. Further investigation could reveal that Haroon is working in a job that does not correspond to his visa. A complaint to the police might deprive him of his sponsor's protection and leave him vulnerable to deportation.

It is not unusual for employees in any labor market to lack leverage over their employers and thus be reluctant to complain or protest heavy-handed practices. In the UAE and the rest of the Gulf, the sponsors' or employers' holding the workers' passport combined with strict laws against labor organization weaken labor's bargaining power further. While formally illegal, it is clear that a trade in passports has emerged in the Gulf, which allows employers to sell their employees' labor services to another company. This arbitrary tying of a worker to an employer not of her choosing leaves him or her with little recourse. For many, the only realistic fall-back position is a return to an impoverished home country with even poorer job prospects.

The lack of expatriate worker power is one reason why non-payment of wages is one of the most common complaints of workers in the Gulf. For example, E. Lising of Dubai writes in the February 15 issue of the Gulf News:

"I have a friend working in a company in Jebel Ali. In April, the company sent him and several others a letter saying that they would have to take four months' leave since the company did not have enough projects to support their employees. Only one month was paid for. Six months have gone by and the company has not recalled them. Is this legal?"

²⁹ "Ask the Law," Gulf News, 8 March 2002.

Once again, the newspaper's columnist assures the correspondent that the workers should be compensated: "It is the responsibility of the company to find jobs for its workers."³⁰ Nevertheless, this story and many others that nearly all professional and expatriate workers know about testify to the difficulties associated with the enforcement of these laws and the real vagaries of the global market.

The answers of the "Ask the Law" columnist do reveal that there are some limits to the arbitrary behavior of Gulf employers. If the UAE government made no effort to control immigration or regulate working conditions, the pressure of large pools of unemployed workers combined with erratic and unfair labor practices could threaten social stability. The government clearly recognizes the range of possibilities for abuse. Laws are on the books to protect workers from unscrupulous employers. Moreover, the government does occasionally attempt to enforce these laws. The sporadic nature of this intervention, however, leaves a contradictory body of practices that both protect and lay the institutional framework for the systematic exploitation of expatriate workers. Given these contradictory goals, it is not surprising that governmental efforts to regulate working conditions often appear confused and contradictory.

8. THE GENDER DIMENSION OF THE GULF-ASIAN MIGRATION EXPERIENCE

The problem of worker abuse outlined in the previous section is most severe for female workers. Table 13 demonstrates that over thirty years there has been a significant increase in the relative importance of women expatriate workers within the Gulf Arab labor market. Some of this is due to the slow but steady feminization of retail and clerical work. More significant, however, has been a sharp rise in the use of migrant workers to perform domestic service. Because of the rise in household incomes, the creation of villas for nuclear as opposed to extended families, and the increased labor force participation of national women, the demand for female foreign workers has risen sharply.

TABLE 13: THE INCREASING IMPORTANCE OF FEMALE EXPATRIATE WORKERS

	Percent of Expatriate Workers that Are Female (Date in parentheses)	Percent of Expatriate Workers that Are Female
Bahrain	9 (1981)	19 (2001)
Kuwait	13 (1980)	21 (2000)
Oman	10 (1993)	35 (2001)
Qatar	9 (1986)	26 (2000)
Saudi Arabia	5 (1974)	36 (2000)
UAE	5 (1980)	33 (2000)

Source: Gloria Mareno Fontes Chammartin, "Women Migrant Workers' Protection in Arab League States", in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 12.

³⁰ "Ask the Law," Gulf News, 15 February 2002.

The first two factors are closely connected to each other. An increase in income allows national women to avoid cooking, cleaning and child care labor that their ancestors would have done without assistance. In addition, increases in income combined with government policies that subsidize the purchase of land by national citizens have encouraged young couples to set up their households either away from the family compound or within a larger complex containing separate villas for each nuclear household. These spatial changes in living arrangements have made it more difficult for female kin within a family to share in the household labor.

As with male employees, the primary supply of female workers has come from Asian countries. On the other hand, the data indicate that there is a “division of labor” within South and Southeast Asia. The large South Asian countries (India, Pakistan, and Bangladesh) primarily supply male workers, while Sri Lanka, Indonesia and the Philippines provide women workers to the Gulf. (Male workers from Thailand also dominate outflows of female workers from this country.)

TABLE 14: OUTFLOWS OF EXPATRIATE WORKERS BY NATIONALITY AND SEX

	Total	Male (%)	Female (%)		Total	Male (%)	Female (%)
Bangladesh (1993)	3412	98	2	Bangladesh (2000)	222746		
Indonesia (1983)	12018	52	48	Indonesia (1997)	502739	34	66
Philippines (1980)	38628	82	18	Philippines (2000)	253030	30	70
Sri Lanka	5150	67	33	Sri Lanka (2001)	183888	35	65
Thailand (1986)	7149	94	6	Thailand (1996)	185401	85	15

Source: Gloria Mareno Fontes Chammartin, “Women Migrant Workers’ Protection in Arab League States”, in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 13.

While there are undoubtedly demand factors at work that might lead Gulf employers to view Muslim Indonesian women as attractive candidates for domestic work, the evidence suggests that this national difference is primarily due to home country policies. India and Pakistan, in particular, have discouraged the movement of women workers to the Gulf in response to reports of mistreatment of women citizens by Gulf nationals.

This concern over mistreatment is unfortunately borne out by the information we have on conditions facing domestic workers. The common practice of taking away an employees’ passport often combines with the greater isolation of individual servants within households and Gulf Arab patriarchal and chauvinistic attitudes to create a hostile work environment. The most recent studies of domestic servants in the Gulf tell us that these women workers work very long hours and often experience abuse from their employers.



A survey in Kuwait, for example, reveals that domestic servants work between 78 and 100 hours per week. About the only free time such workers would have is when they are sleeping. Beyond these excessive hours, domestics in Kuwait can expect at most only one or two days off per month. A significant minority of this workforce receive no time off at all.³¹ Similar conditions are reported for servants in the United Arab Emirates. As Sabban argues:

"Domestic service is the only paid job where employees are not allowed a day-off. For employers, giving foreign female domestic workers a day-off means relinquishing control of them, giving them opportunities to have a private life or date—an activity that is forbidden in a conservative society like the UAE."³²

In addition to the long hours, about thirty percent of the workers also complained to the interviewer of verbal or physical abuse. Both male and female servants are vulnerable to harsh, derogatory criticism. Those servants recently surveyed in the United Arab Emirates, for example, say the following:

- "We are treated like strangers; we are not allowed to sit on the furniture I talk to other Filipinas I see in the park, they say the same thing.
- Even after working for them for eight years, I still feel I am a maid, a stranger. When they talk about us they say words like: stupid, know nothings, or maid. We are always inferior in their place.
- They order us in a way that hurts. They don't sympathize with us. We are vulnerable in their houses, because we are poor."³³

The problem of physical and sexual abuse is particularly explosive. Almost every month, a story seeps into the press that seems to suggest that female servants often suffer from sexual harassment or worse. It is important to note that while some of the abuse does come from male relatives within the household, other male servants can also attempt to take advantage of female household workers.³⁴

All of these issues—long hours, lack of free time, verbal and physical abuse—are linked to the lack of mobility that workers experience. All reports indicate that nearly all of the household employers hold the workers' passport. It is nearly impossible, thus, for the servant to leave the household on her own without breaking national law. In the worst cases, servants do flee and get

³¹ Martin Godfrey, Martin Ruhs, Nasra Shah, and Monica Smith, "Migrant Domestic Workers in Kuwait: Findings Based on a Field Survey and Additional Research", in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 53. It should be pointed out that employers who were surveyed maintained that their domestic employees worked about sixty hours per week.

³² Rima Sabban, "Women Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates", in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 95.

³³ *Ibid.*: 94.

³⁴ *Ibid.*: 97. Sabban suggests that much of the sexual abuse comes from older male relatives and comments that, "Most Arab Gulf countries seem to be suffering from this social phenomenon of sexually abusive older men."

deported back to their home country. Because, however, these workers like most other expatriate workers contract significant debt, it is especially difficult for newly arrived workers to attempt to change a hostile work environment.

One other finding that is striking is that despite all the severe problems outlined in this section, many servants report an interest to extend their stay beyond their initial visa. It is clear that domestic servitude in the Gulf has become a career choice for many. The Kuwaiti data also reveal that domestic servants have an unusually high savings rate of 86% and remit a high proportion of their salary (64%). Perhaps the lack of mobility and the fact that room and board are provided by employers, allows such servants both to accumulate money capital and to finance the building and improvements of houses in their home country. In any event, more than half the informants in Kuwait plan to stay three years or more; more than a third plan on returning after their initial visa expires; and very few reject the option of returning.³⁵ The grim report of working conditions outlined in this section are just as devastating a critique of living and working conditions in the home countries as in the Gulf itself.

9. CONCLUSION

It is difficult to predict the future contours of the Gulf Arab-South Asia relationship. One can say, however, that the small rich Gulf States such as the UAE, Kuwait, and Qatar will rely on foreign labor into the indefinite future. The only question is from where the labor will come.

One scenario would be that the slow unification of the GCC combined with the relative decline of large-scale construction projects would eventually create a single Arabian labor market. This would allow workers and their families from poorer Saudi Arabia and Oman to immigrate to the richer states of the peninsula. Such a movement could be supplemented by a rise in females in the labor force and a return to the large-scale utilization of Yemeni labor in earlier times. Expatriate labor from outside Arabia would not be eliminated, but the relative importance of the South Asian workforce would decline.

Despite the possibility of such a scenario, great cultural and political barriers will probably block such developments. The experience of the first Gulf War suggests that rulers will avoid the political challenges to authority that the presence of low-wage Arab workers might pose. Moreover, ideologically based cultural resistance to a pronounced expansion of female labor into the clerical and retail sectors remains particularly strong in the largest country of the Arabian Peninsula—Saudi Arabia.³⁶ Finally, the unification of labor markets might lead to pressures to unify social and welfare policy. It is highly unlikely,

³⁵ Martin Godfrey, Martin Ruhs, Nasra Shah, and Monica Smith, "Migrant Domestic Workers in Kuwait: Findings Based on a Field Survey and Additional Research", in *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ed. By Simel Esim and Monica Smith (Beirut: ILO, Regional Office for Arab States, June 2004): 60.

³⁶ See Eleanor Abdella Doumato's perceptive analysis of the strict limits that continue to be placed on female labor force participation in "Women and Work in Saudi Arabia: How Flexible Are Islamic Margins?" *The Middle East Journal* 53 (Autumn 1999): 568-83.

however, that the richer energy states will share their bounty with poorer, non-citizen Arabic speaking brethren.

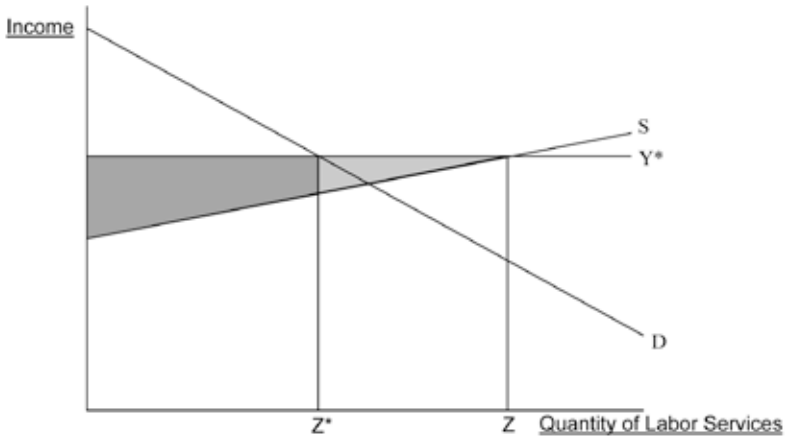
Southeast Asia could be an alternative source of labor, rather than South Asia. Filipino labor already figures importantly in the retail and leisure service sectors of the UAE economy. In addition, Muslim Indonesia might be an obvious source for the male labor requisite for future large construction projects. On the other hand, if infrastructural construction projects decline, there would not be probably a significant shift in the origins of workers. Rather, it is more likely that the recruitment of clerical and service workers into large and small enterprises would use pre-existing channels. The large presence of a settled South Asian business and professional population and the ability of workers to sell the documents for entry into the Gulf labor markets facilitate the recruitment of workers of similar nationality.

Nearly all micro-oriented studies of immigration emphasize that movements of people take place through dense, regionally concentrated social networks. It would take a significant political shift such as that catalyzed by the Gulf War for the directions of labor flows to change significantly. If, as we have argued, regional integration and the feminization of the labor force through the utilization of national women are not likely to fully develop, then significant shifts in the regional flows of people are not likely.

For this reason, the more likely scenario is for a continuation and even deepening of the Asian/Gulf labor flow relationship. As GDP per capita grows within the Gulf region, the demands for service and professional workers will increase. Short of a major disruption in the political economic framework of the Arabian Sea economy, labor and financial flows between South Asia and the Gulf states in general and Kerala and the UAE in particular should continue. The ambivalent anxieties unleashed by the intensive utilization of South Asian labor in the Gulf are a permanent political economic product of the labor networks, remittances and capital flows emanating from a still emerging Arabian Sea economy.

Workers decide whether or not to immigrate to the Gulf by comparing the income they expect to receive over the contract period with their opportunities in the home country. A higher expected income will induce more workers to leave their home country. Because South Asia has a large pool of surplus labor, this graph depicts a relatively horizontal or elastic supply curve. Demand is regulated by the employers' calculation of wage costs over the life of the contract in comparison to the workers' projected economic productivity. If custom or law sets expected income (or wage costs) at Y^* , then this disequilibrium income level will generate a permanent labor surplus. Unemployed immigrant workers in the Gulf and workers in South Asia waiting for entry after having paid the necessary "entry" fees constitute this surplus, which on the graph is equal to the line segment between Z^* and Z .

APPENDIX. THE EXTRACTION OF RENTS FROM IMMIGRANT WORKERS



■ = rent extracted from employed immigrant workers.

■ = rent extracted from unemployed immigrant workers (cheated).

The graph also indicates that many workers will be willing to pay the difference between the income they need to induce them to immigrate to the Gulf and the income they expect to receive. Most of these payments to agents and sponsors represent rent (or employee surplus) that the workers would have received but have instead transferred to these intermediaries. A portion of the payment may be for actual job finding services provided by the agent. Economists would not classify this payment as a rental payment. Unemployed workers who make these rental payments have clearly been cheated. It is possible as well that employed immigrants have been cheated because they employed agents that did not fulfill their obligations or misrepresented their employment prospects.

REFERENCES

- Addleton, J.S. (1992): *Undermining the Centre: The Gulf Migration and Pakistan*, Oxford University Press, Oxford.
- Chammartin, G.M.F. (2004): "Women Migrant Workers' Protection in Arab League States", in Esim, S. and Smith, M. (eds.): *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ILO, Regional Office for Arab States, Beirut.
- Dreze, J. and Amartya, S. (1995): *India: Economic Development and Social Opportunity*, Oxford University Press, Delhi.
- Doumato, E.A. (1999): "Women and Work in Saudi Arabia: How Flexible Are Islamic Margins?", *The Middle East Journal*, 53, Autumn, 568-83.
- El Musa, S.S. (1997): "Technology and the Dynamics of Socio-Economic Change", *The Middle East Journal*, 51, Summer, 358-72.
- Gulati, I.S. and Ashoka, M. (1983): "Remittances of Indian Migrants to the Middle East: An Assessment with Special Reference to Migrants from Kerala State", *Working Paper 182*, Trivandrum Centre for Development Studies.
- Gulati, L. (1993): *In the Absence of Their Men: The Impact of Male Migration on Women*, Sage Publications, New Delhi.
- Gulf News, Dubai. Various Editions.
- International Monetary Fund (1998): "United Arab Emirates: Recent Economic Developments", *Staff Country Report 98/134*, Washington, DC.
- Kapiszewski, A. (2000): "Population, Labor and Education Dilemmas Facing GCC States at the Turn of the Century", paper presented at the conference *Crossroads of the New Millenium*, Abu Dhabi, UAE, April 9.
- Lewis, W.A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 232, 139-91.
- Longva, A.N. (1997): *Walls Built on Sand: Migration and Exclusion in Kuwait*, Westview Press, Boulder.
- Nair, P.R.G. (1998): "The Process of Migration", in Prakash, B.A. (ed.): *Indian Migration to the Middle East: Trends, Patterns and Socio-Economic Impacts*, Spellbound Publications, Rohtak.
- Prakash, B.A. (1998): "Gulf Migration and Its Economic Impact: The Kerala Experience", *Economic and Political Weekly*, 12 December, 3210.
- Russell, S.S. and Muhammad A.A-R. (1994): "Kuwait's Migration Policy since the Gulf Crisis", *International Journal of Middle East Studies*, 26, November, 569-87.
- Sabban, R. (2004): "Women Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates", in Esim, S. and Smith, M. (eds.): *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers*, ILO, Regional Office for Arab States, Beirut.

- Sherry, V. (2004): "Bad Dreams: Exploitation and Abuse of Migrant Workers in Saudi Arabia", *Human Rights Watch Index* No. E1605, July.
- Tharamangalam, J. (1998): "The Perils of Social Development with Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, January-March.
- Todaro, M.P. (1976): *Internal Migration in Developing Countries Internacvional*, Labor Office, Geneva.
- United Nations Development Program (2001): *Human Development Report 2001*, Oxford University Press, New York.
- Willoughby, J. (2005): "A Quiet Revolution in the Making? The Replacement of Expatriate Labor through the Feminization of the Labor Force in GCC Countries", *Working Paper*, American University, March.
- Zachariah, K.C., Mathew, E.T. and Irudaya Rajan, S. (2000): "Dynamics of Migration in Kerala: Dimensions, Differentials and Consequences", *Thirunananthapuram Centre for Development Studies*, Indo-Dutch Program on Alternatives in Development, October.
- Zachariah, K.C., Mathew, E.T. and Irudaya Rajan, S. (1999): "Migration in Kerala State, India: Dimensions, Determinants and Consequences", *Working Paper I*, Thiruvananthapuram Centre for Development Studies.
- Zachariah, K.C., Mathew, E.T. and Irudaya Rajan, S. (2000): "Migration in Kerala State, India: Dimensions, Determinants and Consequences", *Working Paper II*, Thirunananthapuram Centre for Development Studies, May.
- Zachariah, K.C., Mathew, E.T. and Irudaya Rajan, S. (2001): "Impact of Migration on Kerala's Economy and Society", *International Migration*, 39, 66.

LIBERALIZATION, MIGRATION, AND DEVELOPMENT:
THE MEXICO-U.S. RELATIONSHIP

*LIBERALIZACIÓN, MIGRACIÓN Y DESARROLLO.
LA RELACIÓN MÉXICO-EE.UU.*

Arthur MacEwan
University of Massachusetts Boston
arthur.macewan@umb.edu

Recibido: marzo 2005; aceptado: julio 2005

ABSTRACT

Migration from Mexico to the United States has been increased by liberalization of the Mexican economy. Proponents of liberalization had maintained that it would reduce migration; indeed, they used this argument along with anti-immigrant sentiment as one basis on which to sell the North American Free Trade Agreement to the U.S. public. The anti-immigration demagoguery was not only offensive in sentiment but also wrong in substance. Various impacts of liberalization have been causal factors moving people northward and maintaining the high rate of migration. This reality should force a reassessment of policy in the United States. A policy that accepted the reality of continuing migration and integrated the immigrants into the labor force with full rights could have widespread benefits.

Keywords: Migration; Development; Liberalization.

RESUMEN

Las migraciones desde México a EE.UU. han aumentado por la liberalización de la economía mexicana. Los defensores de la liberalización habían mantenido que ésta reduciría las migraciones; de hecho, usaban tal argumento junto con el sentir anti-inmigrantes como base para hacer atractivo al público estadounidense el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La demagogia anti-inmigración no sólo era ofensiva sino errónea en cuanto a su contenido. Diversos efectos de la liberalización han actuado como factores causales de los movimientos de personas hacia el Norte y del mantenimiento de altas tasas de migración. Esta realidad debería forzar una re-evaluación de las políticas en EE.UU. Una política que aceptara la realidad de las continuas migraciones y que integrara a los inmigrantes a la fuerza de trabajo con derechos plenos podría tener amplios beneficios.

Palabras clave: Migración; Desarrollo; Liberalización.

JEL Classification: F22; O15; O54.

1. INTRODUCTION¹

In the 2004 Hollywood disaster movie *The Day After Tomorrow*, a huge storm spreads super-freezing weather over most of the United States, yielding a massive rush of U.S. residents towards the Mexican border – where they are barred from entry by the Mexican authorities. The scene must elicit a certain grim satisfaction from many Mexican viewers who have been denied entry to the United States.²

There is an element of truth implicit in the far fetched scenario of *The Day After Tomorrow*, namely that it would require something as fantastic as a new ice age spreading rapidly across North America to reverse the current migratory flow from Mexico to the United States. Moreover, in spite of various forecasts of an impending decline in Mexico-to-U.S. migration, the high rate of movement of people northward, firmly established in the 1990s and early years of the new century, is most likely to continue. Although demographic trends within Mexico may attenuate the rate of migration and although economic variations in both countries will yield downs as well as ups in the rate, the preponderance of economic and social forces will continue to move large numbers of people northward. In recent years, the U.S. government's increased efforts to restrict Mexicans from entering the United States appear to have had little impact – except that of increasing the number of people who die attempting to avoid the border patrol (Cornelius, 2001).

Migration from Mexico to the United States was given new strength in the 1990s by the liberalization of the Mexican economy, through the general process of restructuring that began in the early 1980s and then through implementation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), which

¹ I am grateful for the useful comments and advice I have received from Margery Davies, Enrico Marcelli, Bob Sutcliffe, and participants in a faculty seminar at the University of Massachusetts Boston.

² The movie resolves the border crisis with an additional irony: the Mexican government allows the U.S. citizens to cross the border when the U.S. President agrees to cancel Latin American debt.

took effect on January 1, 1994.³ Proponents of liberalization had maintained that it would reduce the rate of migration; indeed, they used this argument along with anti-immigrant sentiment as one basis on which to sell NAFTA to the U.S. public. The anti-immigration demagoguery, it turns out, was not only offensive in sentiment but also wrong in substance. In reality, various impacts of liberalization have been causal factors moving people northward across the border and maintaining the high rate of migration.

The likelihood that the migration of Mexicans to the United States will continue apace, to a large extent regardless of increasingly restrictive and often draconian U.S. immigration policies, should force a reassessment of policy. Current policy yields a high rate of unauthorized immigration to the United States, and, accordingly, a large number of Mexicans working in the United States are without legal status. The result is not only a poorly treated Mexican under-class in the U.S. labor force. Most likely there is also a spread of perverse impacts, radiating out among other workers in the United States. A policy that accepted the reality of continuing Mexico-to-U.S. migration and integrated the immigrants into the labor force with full rights could have widespread benefits for both the immigrants themselves and for much of the rest of the U.S. population.

2.

The movement of people from Mexico to the United States is one of the world's largest migratory movements between two countries. Mexico is by far the largest source of U.S. immigrants, accounting for 44 percent of the total number of authorized and unauthorized immigrants to the United States during the 1990s, as shown in Table 1. In the middle years of the decade, 1994 through 1996, an average of 600 thousand migrants moved across the boarder. These were the years immediately following the implementation of NAFTA. Throughout the 1990s decade, immigration from Mexico accounted for 28 percent of all authorized immigration to the United States and 66 percent of the unauthorized immigration. (The large upward "spikes" of authorized immigrants at the end of the 1980s and beginning of the 1990s are artifacts of the way the U.S. government presents the data. Authorized immigration in these years includes people who had previously entered the United States without authorization but who then obtained legal status under provisions of the 1986 Immigration Reform and Control Act.)

³ By "liberalization," I mean primarily the elimination or reduction of restrictions and regulations on the cross-border movement of goods, services and capital. But such changes in the restrictions and regulations on international commerce are often accompanied, as has been the case in Mexico, by the reduction of regulations of the internal market as well – for example, regulations of banking and regulations of land sales (the *ejido* issue noted below). The term "liberalization" also applies to this larger set of changes. I should emphasize that liberalization policies have not included the elimination or reduction of restrictions and regulations on the cross-border movement of labor – that is, of people.

TABLE 1: AUTHORIZED, UNAUTHORIZED AND TOTAL IMMIGRATION TO THE UNITED STATES, 1987 - 2003

	Authorized Immigration				Unauthorized Immigration				Total Immigration			
	From all Countries	From México	México as a share off all		From all Countries	From México	México as a share off all		From all Countries	From México	México as a share off all	
1987	601,516	72,351	12.0%									
1988	643,025	95,039	14.8%									
1989	1,090,924	405,172	37.1%									
1990	1,536,483	679,078	44.2%		749,000	454,000	60.6%		2,285,483	1,133,078	49.6%	
1991	1,827,167	946,167	51.8%		617,000	391,000	63.4%		2,444,167	1,337,167	54.7%	
1992	973,977	213,802	22.0%		557,000	380,000	68.2%		1,530,977	593,802	38.8%	
1993	904,292	126,561	14.0%		564,000	403,000	71.5%		1,468,292	529,561	36.1%	
1994	804,416	111,398	13.8%		686,000	473,000	69.0%		1,490,416	584,398	39.2%	
1995	720,459	89,932	12.5%		772,000	513,000	66.5%		1,492,459	602,932	40.4%	
1996	915,900	163,572	17.9%		677,000	450,000	66.5%		1,592,900	613,572	38.5%	
1997	798,378	146,865	18.4%		654,000	437,000	66.8%		1,452,378	583,865	40.2%	
1998	654,451	131,575	20.1%		818,000	537,000	65.6%		1,472,451	668,575	45.4%	
1999	646,568	147,573	22.8%		968,000	629,000	65.0%		1,614,568	776,573	48.1%	
2000	849,807	173,919	20.5%									
2001	1,064,318	206,426	19.4%									
2002	1,063,732	219,380	20.6%									
2003	705,827	115,864	16.4%									
90s decade	9,782,091	2,756,523	28.2%		7,062,000	4,667,000	66.1%		16,844,091	7,423,523	44.1%	

Source: U.S. Department of Homeland Security, 2003 Yearbook of Immigration Statistics and earlier years <http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/Immigs.htm> and for unauthorized immigration, USINS (2003).

Note: The large upward "spikes" of authorized immigrants at the end of the 1980s and beginning of the 1990s are artifacts of the way the U.S. government presents the data. Authorized immigration in these years includes people who had previously entered the United States without authorization but who were then obtained legal status under provisions of the 1986 Immigration Reform and Control Act.

During the second half of the 20th century, each decade – and especially the 1980s – saw a sharp increase in the number of authorized immigrants to the United States, with Mexico accounting for an increasing proportion; see Table 2. In the 1990s the rate of increase of authorized immigration was reduced. However, available government data on unauthorized immigration indicate that in the case of Mexico the overall high rate of immigration was maintained through the 1990s. U.S. government data on unauthorized immigration do not exist for the period since 2000. Non-government studies, however, particularly those issued by the Pew Hispanic Center, indicate that the overall rate of immigration from Mexico to the United States has not dropped off. (Bean *et al.*, 2001, and Passel, 2005a and 2005b)⁴ Furthermore, the fact that U.S.-to-Mexico remittances more than doubled in the 2000 to 2003 period, from \$6.6 billion to \$13.3 billion, even while the U.S. economy was in recession, suggests that the rate of migration did not abate in the first years of the new century.⁵

TABLE 2: AUTHORIZED IMMIGRATION TO THE UNITED STATES, 1950 – 2000

	TOTAL	FROM MEXICO	MEXICO AS A SHARE OF TOTAL	INCREASE OVER TOTAL	PREVIOUS DECADE MEXICO
1951-1960	2,514,479	299,811	11.9%		
1961-1970	3,321,677	453,937	13.7%	32.1%	51.4%
1971-1980	4,493,314	640,294	14.2%	35.3%	41.1%
1981-1990	7,338,062	1,655,843	22.6%	63.3%	158.6%
1991-2000	9,095,417	2,249,421	24.7%	23.9%	35.8%

Source: U.S. Department of Homeland Security, 2003 *Yearbook of Immigration Statistics* and earlier years, <http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/Immigs.htm>.

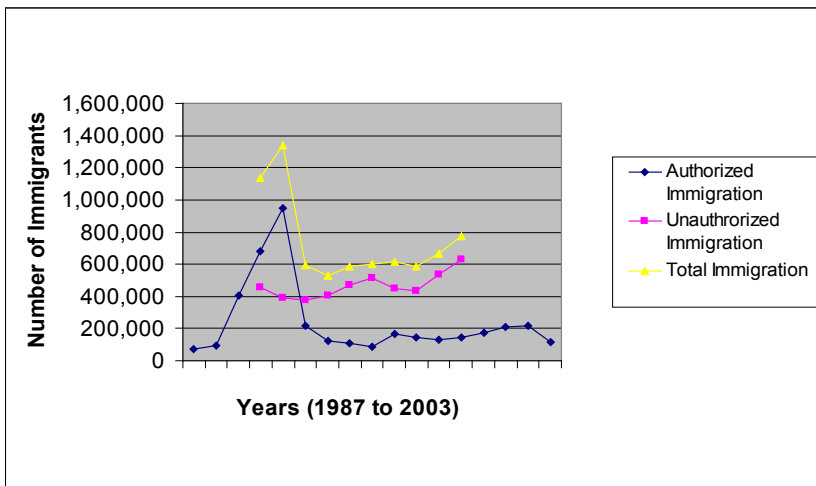
The data for recent years do not reveal a clear trend, as is evident when the annual Mexico-to-U.S. figures are set out in graphic form, as in Figure 1. Especially in the absence of official data on unauthorized immigrants in the post-2000 period, a very large number of whom are from Mexico, any arguments about the longer term changes in Mexico-to-U.S. migration are necessarily speculative. Nonetheless, the data do demonstrate that the claims made by political authorities, attempting to gain public support for trade and investment liberalization between the two countries, have not been borne out. For example, Cornelius (2002; p. 290), cites an early 1990s statement by

⁴ Passel (2005a, p. 1) writes: “About 80 to 85 percent of the migration from Mexico in recent years has been undocumented.” Combined with the government data of Table 1, these figures imply average annual total Mexico-to-U.S. migration in the 2000-2003 period of over one million, a figure substantially higher than for any period of the 1990s.

⁵ The remittance figures are from Orozco (2004); and see below the discussion of migration as a “family strategy” in subsection 4.3 on “Employment and Incomes”.

then U.S. President Bill Clinton, attempting to gain support for NAFTA with the claim: "If NAFTA passes, you won't have what you have now, which is everybody runs up to the *maquiladora* line, gets a job in a factory, and then runs across the border to get a better job. Instead there will be more uniform growth in investment across [Mexico], and people will be able to work at home with their families. And over the period of the next few years, we will dramatically reduce pressures on illegal immigration from Mexico to the United States."

FIGURE 1 - MÉXICO TO U.S. MIGRATION, 1987-2003



Source: Table 1.

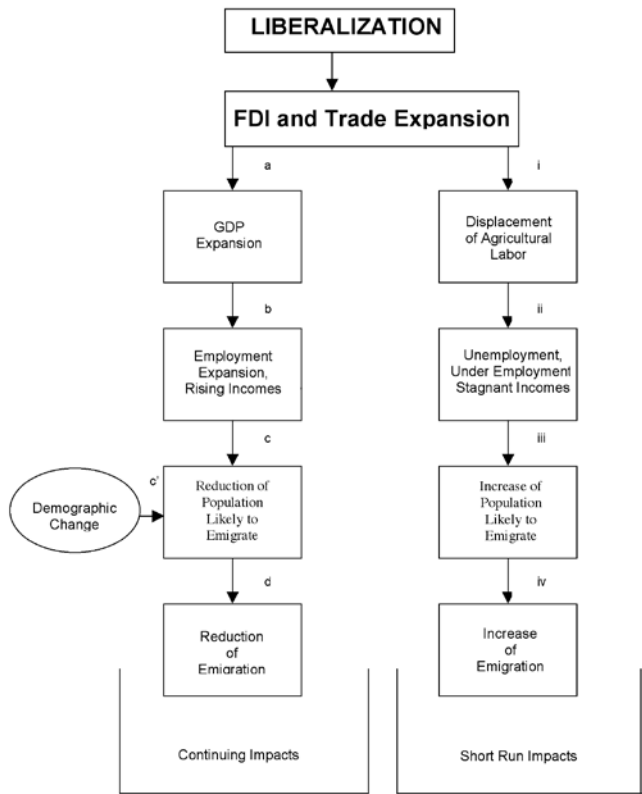
While such naive (or disingenuous) statements have been belied by the experience of subsequent years, there is a more sophisticated version of the liberalization-reduces-emigration argument that is not – or not yet – in conflict with the data. This more sophisticated version recognizes that the initial impacts of trade liberalization are likely to raise the level of emigration because of the dislocation, especially of agricultural workers, that it generates. However, in this version of the argument, after about a decade, the level of emigration falls back to the level it would have been in the absence of liberalization, and thereafter continues to fall further (relative to what it would have been) as the full alleged impacts of liberalization take effect. This argument has been most thoroughly developed on several occasions by Martin (1993, 2002, 200X) and by Cornelius and Martin (1993). Because the timing of this pattern is not exact in the argument and because the date of the beginning of liberalization in Mexico is not well defined, this version of the liberalization-reduces-emigration argument cannot be tested with available data – although the trends to date do not lend support to the argument.

More important, however, the rationale for this pattern of migration is a weak one, where crucial steps are not supported – neither by the particular experience of Mexico nor by the more general experience of many countries.

3.

The steps in the argument that liberalization leads to reduced emigration from Mexico are set out in Diagram 1: Liberalization brings about a reduced level of emigration from Mexico because liberalization yields an expansion of foreign direct investment (FDI) and of international trade, which (a) leads to economic growth, an expansion of GDP, which (b) then expands employment, reducing unemployment (and underemployment) and increasing income (reducing poverty), which means (c) there is a reduction in the population of those likely to emigrate. Step (c) is helped along (c') by demographic trends in Mexico that are reducing the share of the population in the age group likely to migrate.⁶ All of this yields (d) a reduction of emigration.

DIAGRAM 1 - THE ARGUMENT THAT LIBERALIZATION YIELDS A REDUCTION OF EMIGRATION



The more sophisticated version of this argument posits these same continuing impacts of liberalization, but it also asserts the existence of some short-run impacts that bring change in the other direction. Liberalization, along with the expansion of FDI and international trade that it generates, (i) brings about a displacement of agricultural labor. The resulting increase of the agricultural “surplus population” cannot be absorbed immediately in the labor force in spite of economic growth, leading (ii) to a rise of unemployment (or underemployment) and stagnant incomes (or falling incomes at the bottom). Thus the initial stages of liberalization and economic growth will, instead of reducing the population of those likely to migrate, actually (iii) increase this pool of ready migrants. Even with the impact of demographic change (which may be minimal in the very short-run), the short run will see (iv) a rise in emigration.

Nonetheless, in this argument, after a relatively short time – no more than a decade or so – economic growth and labor absorption will dominate displacement, and things will start to move in the other direction, reducing emigration. The keys to the whole process are, first, the expansion of FDI and international trade that is generated by liberalization and, second, the resulting economic growth. Furthermore, the economic growth in Mexico must be more rapid than in the United States – that is, there must be a convergence of the two economies to reduce the migration pressure. (It is possible that even convergence would not be sufficient to stem the rising rate of migration; see the comments below subsection 4.1 on “Liberalization and Economic Growth”.)

There is, however, a very different interpretation of the relationship between liberalization and emigration from Mexico, an interpretation that fits well with many facets of economic change in Mexico of recent decades. Liberalization certainly generates an expansion of FDI and international trade, but the impacts on economic growth, employment and incomes are such that emigration is increased, not decreased. This different interpretation is set out in Diagram 2.⁷

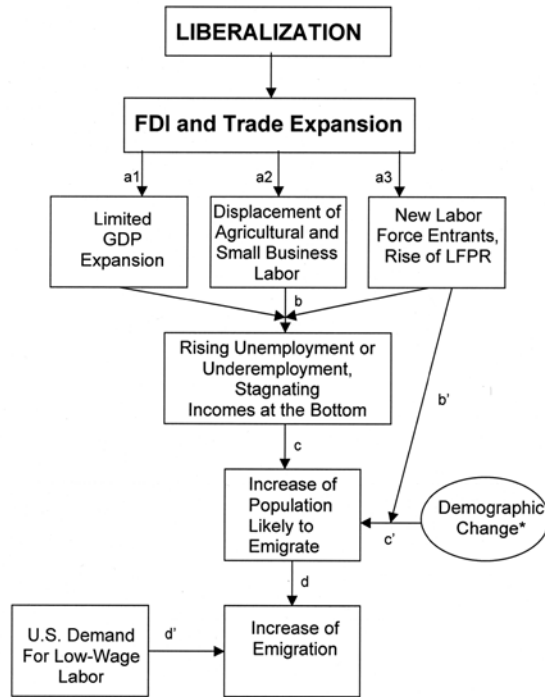
As with the argument that liberalization leads to reduced emigration, here too the immediate impact of liberalization is an expansion of FDI and international trade. From that point on, however, the two arguments diverge. In Diagram 2, the expansion of FDI and international trade, first, does not have such salutary impacts on economic growth; it leads (a1) to only limited expansion of GDP,

⁶ During the 1960s, the Mexican population grew at an annual rate of 3.4 percent, but that rate fell by almost half, to 1.8 percent, in the 1990s. Data are from the Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/med.asp?t=mpob08&c=3185>

⁷ The argument owes much to Sassen (1988). Relatively early in the late-20th century surge of liberalization, Sassen argued that liberalization – especially the rising FDI that comes with liberalization – tended to generate emigration from low income countries: “The generalization of market relations and the development of modern forms of production have historically had a disruptive effect on traditional work structures... The expansion of export manufacturing and export agriculture, both inseparably related with direct foreign investment from the highly industrialized countries, has mobilized new segments of the population into regional and long-distance migrations.” (pp. 18-19) This approach has been picked up by others and applied to the Mexico-to-U.S. migration, yielding analyses complementary to that presented here; see, in particular, Canales (2003).

DIAGRAM 2 - THE ARGUMENT THAT LIBERALIZATION YIELDS RISING EMIGRATION



* Note that the demographic factors tend to reduce the population likely to emigrate, working in the opposite direction from the overall trend posited by the argument presented in this diagram.

and probably no expansion relative to what would have occurred without liberalization. Second, there is (a2) the displacement of workers in traditional agriculture, but also in myriad small scale businesses – especially service and trade activities. Third, the expansion of foreign commerce generates (a3) new entrants to the labor force, largely women. On the one hand, women are “pulled” into employment in new export manufacturing firms (*maquiladoras*). On the other hand, women are “pushed” out of unpaid work in small scale family business (largely in agriculture, services, and trade) as these activities are replaced by large scale, often foreign, firms. The result is an expansion of the labor force participation rate (LFPR), especially the female labor force participation rate.

With only slow growth of GDP, labor absorption is minimal. Combined with the displacement of labor from traditional and small scale business and the rise of the labor force participation rate, the minimal labor absorption means (b) a high rate of unemployment or, more clearly, underemployment or both. Also, these conditions mean a failure of bottom-level incomes to rise, worsening

poverty and perhaps increasing inequality. Consequently, the population likely to emigrate (c) tends to rise and a high rate of emigration continues (d). Worsening poverty in Mexico creates a dual motivation for emigration to the United States, as migrants seek income for themselves and income that they can remit to families who remain in Mexico.

The rising role of women in the paid labor force will over the long run combine (b') with already established demographic trends and reduce (c') the share of the population in the age group likely to emigrate. This will somewhat attenuate the processes described by the rest of Diagram 2. Nonetheless, the pressures created by slow growth and labor force change are likely to dominate and maintain high levels of emigration.

But this does not complete the interpretation of liberalization's impact on Mexico-to-U.S. migration, as changes in the structure of the U.S. economy also play a role. In particular, a combination of factors generate a strong demand for low-wage, relatively unskilled labor. Thus while circumstances in Mexico are causing (d) more emigration, circumstances in the United States also are (d') bringing about the high rate of movement of people across the border. These factors operating in the United States to generate the demand for immigrants are, in fact, a product of the same larger economic and political changes that have brought about liberalization in Mexico (Sassen, 1988).

In addition, there is a "critical mass" effect. As more people move from Mexico to the United States, establish communities, and gain employment, they make it easier for others to follow – and therefore more likely that others will follow. (Marcelli and Cornelius, 2001, and Rivero-Fuentes, 2004). This phenomenon, which exists with all immigrant communities, is made more powerful in recent years by the operation of U.S. immigration policy. The policy makes it harder for people to enter the United States. Thus, once in the country, they are less likely to return to Mexico for fear they will not be able to get back into the United States (Massey, 2003, and Massey *et al.*, 2002). So they stay and form the communities which contribute to a higher rate of migration. While probably of importance in maintaining the high level of Mexico-to-United States migration, this "critical mass" effect will not be documented here.

This alternative argument regarding Mexico-to-U.S. migration is one form of a more general argument that sees increased migration as necessarily generated by increased commerce and cultural integration among nations – "globalization."⁸ The details presented here of the Mexico-U.S. case are intended to flesh out this general argument, and the next section of this paper will examine the empirical bases for asserting the existence of the causal links of Diagram 2. However, many factors in the globalization argument will not be considered here, including, for example, the impact of cultural integration and the role of a greater availability of information – though these are clearly important.

⁸ See, for example, Massey *et al.* (2002) and Sutcliffe (2004).

4.

4.1. LIBERALIZATION AND ECONOMIC GROWTH

There is no question regarding the expansion of FDI into Mexico and Mexico's foreign trade during the era of liberalization. Whereas the stock of FDI in Mexico stood at \$8.1 billion dollars in 1980, it had risen to \$22.4 billion in 1990 in spite of Mexico's lack of growth during the 1980s. Then the figure more than quadrupled by 2000, to \$97.2 billion, and jumped again to \$165.9 billion by 2003. (UNCTAD, 2004, p. 378) Even after adjustment for inflation these are large increases, of the sort that were anticipated by the advocates of liberalization, as is evident when the FDI stock figures are compared to Mexican GDP. In 1980, the FDI stock was only 3.6 percent of GDP; it rose to 8.5 percent in 1990, 16.7 percent in 2000, and 26.5 percent in 2003 (UNCTAD, 2004, p. 405).

Mexico's foreign trade (merchandise and non-factor services) showed a similar rapid rise during the period since 1980. In the 1980 to 1983 period, exports averaged \$27.3 billion and imports \$26.0 billion. By the first four years of the 1990s, these figure had doubled, and then they tripled between the early 1990s and the first years of the new century.⁹

The problem for Mexico is that these large increases of international commerce have not been translated into high rates of economic expansion, as measured by the growth of GDP per capita. Indeed, for virtually any set of years stretching back from 2004 towards 1980, Mexico has grown more slowly than the United States. For example, even if we take 1995 as a base year, the year in which Mexico's GDP had fallen drastically as a result of the 1994 financial crisis, the increase of real per capita GDP to 2004 was only 21.0 percent, while U.S. per capita GDP in this period grew by 22.3 percent. During the years immediately following the 7.8% decline of per capita GDP in the 1994-95 crash, the Mexican economy did expand at a reasonable rate, but then 2001, 2002 and 2003 all saw declines of per capita GDP, and growth in 2004 was moderate. As compared with 1980, Mexican per capita GDP had risen by only 16.4 percent by 2004, whereas in the United States the increase had been 62.6 percent. The data are shown in Table 3 and Figure 2. Instead of convergence during the era of Mexico's liberalization, there has been a divergence of the two economies.

⁹ Trade data are from the Banco de Mexico web site <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FSInfoFinanciera.html>.

TABLE 3: INDICES OF GROSS DOMESTIC PRODUCT PER CAPITA, MEXICO AND THE UNITED STATES, 1980 TO 2004

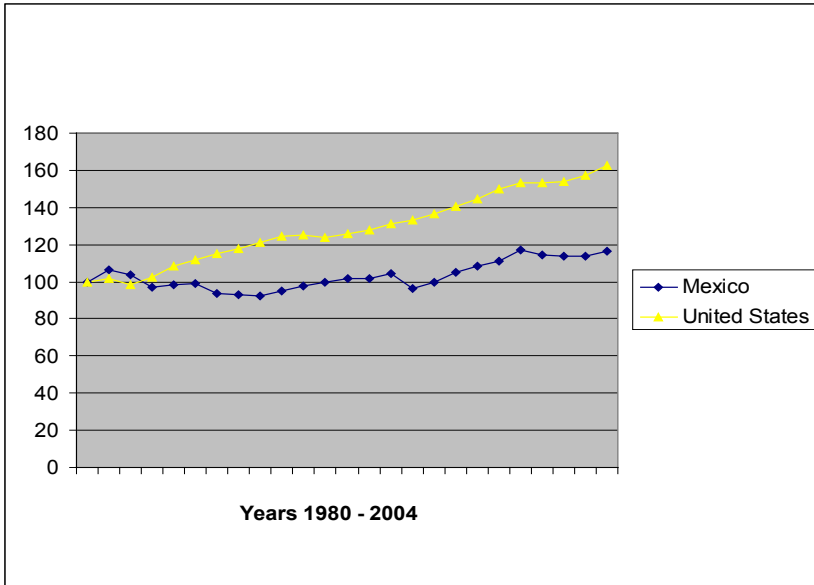
	Mexico	U.S.
1980	100.00	100.00
1981	106.22	101.50
1982	103.77	98.58
1983	97.26	102.11
1984	98.65	108.49
1985	99.12	111.97
1986	93.55	114.81
1987	93.30	117.63
1988	92.67	121.38
1989	94.72	124.50
1990	97.66	125.44
1991	99.90	123.57
1992	101.64	126.00
1993	101.76	127.69
1994	104.36	131.22
1995	96.19	132.92
1996	99.61	136.25
1997	104.84	140.68
1998	108.59	144.86
1999	110.97	149.58
2000	117.12	153.35
2001	114.63	152.91
2002	113.80	154.20
2003	113.58	157.34
2004	116.41	162.55

Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2004. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/data/index.htm>

The divergence between incomes in Mexico and the United States shows up clearly in a comparison of per capita income in terms of purchasing power parity (PPP), the best indicator of the real difference between average economic well-being in the two countries. In 1980, PPP per capita income in the United States was 2.96 times that in Mexico. With the lack of growth in Mexico during the 1980s, this figure stood at 3.80 in 1990. As Mexico recovered somewhat in the next decade, overall in the 1990s there was little further divergence, and the U.S. PPP per capita income was 3.82 times that of Mexico in 2000. Divergence picked up again in the next few years, and the ratio stood at 4.06 in 2004.¹⁰

¹⁰ These PPP figures are calculated from the International Monetary Fund's World Economic Outlook Database, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/data/index.htm>.

FIGURE 2 - INDICES OF GROSS DOMESTIC PRODUCT PER CAPITA, MEXICO AND THE UNITED STATES



Source: Table 3.

Under these circumstances of slow economic growth in Mexico, especially compared to economic growth in the United States, the continuing high rate of emigration should not be surprising. The assumption that liberalization generates rapid economic expansion is an essential pillar in the liberalization-yields-reduced-emigration argument. Once this pillar has fallen (or until it is erected), the whole argument is bereft of the support it needs.¹¹

It is worth noting, further, that even were the Mexican economy to experience more rapid growth as a result of liberalization, this would not necessarily yield a declining rate of emigration to the United States – perhaps the contrary. Higher incomes can allow more migration by facilitating the expenses of

¹¹ Concluding their argument that liberalization – NAFTA in particular – would be likely to lead to a reduction of Mexico-to-U.S. migration (following perhaps an initial increase), Cornelius and Martin (1993, p. 506) write: “The rapid labor force growth that is inevitable in Mexico over the next ten to fifteen years [i.e., through 2004 to 2009] means that Mexico will be unable to absorb the additions to its work force without a sharp increase in economic growth (to 6% or more per year, in real terms). To achieve such a growth rate in Mexico, gross investment would have to rise to 25 percent of gross domestic product... Free trade and the additional foreign domestic investment that it will attract are now the only stimuli that can realistically be expected to increase significantly the capacity of the Mexican economy to create jobs...” As noted shortly, the ratio of investment to GDP has fallen well short of 25 percent.

moving – everything from transportation costs to fees for border guides (when crossing is surreptitious) to living expenses while searching for a job in the United States. Thus the argument that liberalization reduces migration may require not only convergence of incomes in Mexico and the United States, but an advance of Mexico to near equality with the United States. Migration rates could continue high with growth or without growth.¹²

Nonetheless, the reality in Mexico of recent decades, including the era of liberalization, has been one of relative stagnation, and this reality has greatly undermined any abatement of the emigration rate. Slow growth in Mexico, however, is not the whole story, and there are other reasons that the high rate of Mexico-to-U.S. migration has been maintained.

Before turning to these other reasons, a brief comment on liberalization and growth is warranted. The strange thing in the debate over liberalization is that those people, economists and politicians, who have promoted liberalization have so often treated it as a panacea, the “magic pill,” that by itself would solve problems of poverty and economic development. Even if liberalization of foreign commerce were to have a positive impact on economic expansion in Mexico – a dubious assumption given the history of many countries’ experiences¹³ – there are numerous other factors, ranging from social and educational infrastructure to the organization of legal institutions, that also affect economic expansion (Helpman, 2004).

One of the most obvious errors in the argument that liberalization automatically yields economic growth is the assumption that rising FDI increases the rate of capital formation in a country. In Mexico it appears as though foreign investment has simply replaced domestic capital formation. Table 4 provides data on gross capital formation in relation to GDP in Mexico. In spite of the high level of FDI in the 1990s, the rate of capital formation was below the rate in the 1970s, the final decade of the pre-liberalization era – to say nothing of the low rate of capital formation in the late 1980s, after liberalization had begun but when the economy was still suffering from the debt debacle generated by policy in the earlier era.

¹² See, for example, Nyberg-Sorensen *et al.* (2002) and U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990). These sources, however, tend to see the increase associated with successful development as a short-run or medium run phenomenon. The argument here is that the phenomenon can be rather long-run, and a decline would occur only with convergence or perhaps near equality.

¹³ See MacEwan (1999; chapter 2) for a summary of the issues; and see Pieper and Taylor (1999) for an examination of the growth impact of IMF and World Bank liberalization programs.

TABLE 4: GROSS FIXED CAPITAL FORMATION IN MEXICO AS A PERCENTAGE OF GDP, 1970 – 2001

Years	Percentage
1970-1975	21.3
1976-1980	22.3
1981-1985	20.8
1986-1990	16.4
1991-1995	18.0
1996-2000	18.8
2000	20.5
2001	19.5

Source: Mattar *et al.* (2002), Table 1. The original source is Economic Commission for Latin American and the Caribbean with INEGI data. Figures for 1970 through 1988 were calculated on the basis of data given in 1980 constant pesos; figures for 1989-2001 were based on data in 1993 constant pesos.

4.2. DISPLACEMENT FROM AGRICULTURE AND SMALL SCALE BUSINESS AND THE RISING LABOR FORCE PARTICIPATION RATE

Although NAFTA is often seen as setting in motion a major transformation of Mexican agriculture, the process of replacing the domestic consumption of grains with imports was well under way before the 1990s. Barkin (1990) points out that, although Mexico had achieved food self-sufficiency by the mid-1960s, government policies led to a dramatic change in subsequent decades. By the late 1980s, the country was importing close to one-third of its supply of grains; an absolute decline in the number of self-employed agricultural workers was well underway; and the share of the agricultural workforce that was hired labor expanded from 32 percent in 1950 to 51 percent in 1980 (Barkin, 1990, pp. 19 and 28). Furthermore, in 1992, the Mexican government amended the constitution, undermining the *ejido*, the form of collective land holding that had, in spite of the poverty of the Mexican countryside, provided an element of security and stability to many poor peasants (Barry, 1995, esp. ch. 7). When NAFTA was set in place at the beginning of 1994, it continued this process of change.¹⁴

The change has not been confined to agriculture. At the beginning of the 1990s, only 70 percent of Mexico's labor force was wage labor. The remaining 30 percent was self-employed farmers and small shop keepers or unpaid family

¹⁴ The impact of change on the Mexican peasantry should not, however, be viewed as the result of peasants' innate inefficiency or the impossibility of effective small scale farming. Instead, according to Barkin (p. 21), the "wholesale abandonment of cultivation of potentially productive rainfed lands is the result of policies to restrict price increases for basic food grains, which predominate in rainfed agriculture, and the unwillingness [of the government] to provide the necessary credit and inputs for the productive exploitation of these areas." The changes in Mexican agriculture are reflected in the continuing process of urbanization: whereas in 1990 71.3 percent of the country's 81.2 million people lived in population centers with more than 2,500 inhabitants, in 2000 74.6 percent of 97.5 million were in these larger centers of population. From the INEGI website: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mpob12&c=3189>

workers, mainly women but also children. In retail trade, with Wal-Mart now the largest private employer in Mexico (Weiner, 2003), thousands of people have moved from unpaid employment to become full-scale participants in the paid labor force. Whereas in 1991, 13 percent of workers (11.1 percent of male and 17.4 percent of female workers) worked without pay, by 2004 only 8.4 percent were in this category (6.4 percent of males, 12.2 percent of females).¹⁵

As is well known, however, the increasing role of women in the paid labor force is not simply a consequence of a "push," of women being displaced from traditional forms of employment. There has also been a "pull" as women make up a large share of the growing employment in *maquiladoras*. Total employment in *maquiladoras* rose from 460 thousand in 1990 to almost 1.3 million in 2000 (though with the U.S. recession it fell off to 1.1 million by 2003). Between 55 percent and 60 percent of laborers in these firms are women.¹⁶ (The total Mexican labor force in 2000 was about 40 million.)

According to the Commission for Labor Cooperation, "Between 1984 and 1996, the Mexican female labor force increased by 84 percent, from 6.3 million to 11.6 million workers, which amounted to an increase in the female share of the total labor force from an initial 27.5 percent in 1984 to 32.8 percent by the end of this period."¹⁷ Between 1991 and 2004, the occupied labor force rose by over 38 percent, from 30.5 million to 42.3 million.¹⁸ During the 1990s the labor force participation rate overall rose only from 53.6 percent in 1991 to 55.7 percent in 2000 and then remained stable as the economy stagnated in the 2000 to 2004 period. All of the 1990s increase in the labor force participation rate was accounted for by women; the female labor force participation rate, which stood at 31.5 percent in 1991, rose to 36.4 percent in 2000 and then to 37.5 percent (in spite of economic stagnation) by 2004.¹⁹

These data, based on the national employment survey (*Encuesta Nacional de Empleo*), are problematic and may understate the degree of change in the labor force participation of females. According to McCaa *et al.* (2001), the national censuses of 1990 and 2000 report female labor force participation rates of 20.6 percent and 32.9 percent, respectively; and the national urban employment surveys report rates of 34.8 percent for 1990 and 41.7 percent for 2000. The difference between the census and the survey can be largely

¹⁵ From the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mtra11&c=3602>

¹⁶ The data for the post-1995 period are from the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/coyuntura/coyuntura.asp?t=emp75&c=1811>. The pre-1995 data are from Galhardi (1998), whose source is also INEGI. Galhardi's data show that total maquiladora employment rose from 20.3 thousand in 1970 to 131 thousand in 1981 on its way to the 1990s levels.

¹⁷ "The Female Labor Force and Female Employment in North America," www.naalc.org/english/ewna_part1.shtml

¹⁸ From the INEGI web site: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mtra09&c=3600>.

¹⁹ From the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mtra06&c=3655>

explained by their different coverage and definitions and by the difficulties that traditional data collection methods have in counting female employment (points explained by McCaa *et al.*). However, these data along with those of the INEGI suggest a substantial increase in the labor force participation of females in the 1990s.

While the changes in labor force participation in Mexico are important bases for understanding the emigration experiences of the recent past, these changes along with the continuing relatively low level of the female labor force participation rate are relevant for anticipating future emigration. Although Mexico's labor force participation rate – overall or for females – is not low compared with many other low or middle income countries, it is low relative to the richer countries. For example, for 2003, the OECD reports an overall labor force participation rate for Mexico of 61.2 percent, while the average for the OECD is 69.8 percent; for women, the Mexican rate is reported as 40.5 percent, and the OECD average is 59.6 percent (OECD, 2004). Moreover, the path of rising labor force participation rates, especially for women, is one that has been common in many low income countries in recent decades (Beneria, 1989). There is, accordingly, every reason to believe that the trends of the recent decades in Mexico will continue well into the future.

4.3. EMPLOYMENT AND INCOMES

In spite of Mexico's relatively slow economic growth during the 1990 to 2004 period and the large expansion of the labor force, official unemployment rates did not increase over the decade. Indeed, while in 1991 the official rate was 2.2 percent, in 2000 it had fallen to 1.6 percent; even with the poor GDP growth of the early part of the next decade, the official unemployment rate in 2004 was only 2.5 percent. When GDP plunged in 1995, the official unemployment rate rose to only 4.9 percent.²⁰

As is widely recognized, of course, in Mexico (and in other countries where unemployment insurance and social welfare programs are minimal) there is widespread underemployment. One measure of underemployment is the virtual lack of labor productivity increase in the 1991 to 2004 period. According to OECD data, labor productivity in Mexico's business sector rose by only 1.8 percent in this entire thirteen year period.²¹

More important for the purposes of understanding the motivation to emigrate, incomes stagnated. Between 1991 and 2004, real compensation

²⁰ From the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mtra38&c=3630>.

²¹ The OECD data are available at <http://www.oecd.org/dataoecd/5/47/2483871.xls>. A similar stagnation of productivity is implicit in the data on GDP growth and employment growth. Between 1991 and 2004, while GDP rose by 42.9 percent, the occupied labor force grew by 38.6 percent, providing a crude indication that productivity rose by only 3.1 percent in the entire 13 year period. The GDP data are from the same IMF source as the data in Table 1, and the labor force data are from the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=mtra09&c=3600>.

per employee in the business sector declined by 21 percent. (A sharp decline followed the 1994 crisis, and real compensation dropped by 31 percent in the 1994 to 1997 period; recovery in subsequent years has been minimal.)²² During the 1992 to 2002 decade, average real household income per household member increased by only 6.4 percent, while in this same period, real per capita GDP rose by 12 percent; these data indicate that a growing share of income was not going to the household sector.²³ These changes are consistent with the substantial real decline in the statutory minimum wage, which fell by 29 percent between 1990 and 2004 (an actual slowing of the longer term trend, as the real decline had been more than 50 percent in the 1980s).²⁴

The limited data available that measure income distribution directly in Mexico do not, however, show a rise of inequality during these years. The Gini coefficient for 2000 for household income reported by INEGI of .4811 was slightly higher than the .4749 reported for 1992, but the ratio stood at .4558 in 1996 and fell back down to .4541 in 2002.²⁵ Although the declines in employee compensation noted above are partly offset by the increase in the labor force participation rate (and thus the slight rise in average household incomes), these various data on income distribution imply that over time a larger share of income was being obtained outside the household sector and, probably, by foreign firms.

The stagnation of incomes in Mexico is a driving force of emigration, but not simply because individuals move to obtain higher income in the United States. Emigration to the states becomes a family strategy, as remittances have played an increasing role in providing income to the emigrants' family members who remain in Mexico. As noted above, remittances amounted to \$6.6 billion in 2000 and rose to \$13.3 billion in 2003 (Orozco, 2004). Indeed, emigration is not simply a family strategy, but seems also to be a community strategy, as local politicians in Mexico are organizing efforts to bring in remittances to finance projects in their towns (Thompson, 2005). Overall, remittances have become an increasingly important component of Mexico's foreign exchange earnings, behind only the *maquiladoras* and oil as a source of foreign exchange.²⁶

²² Compensation per employee and consumer price data, allowing calculation of real compensation, are from the OECD and are available at:

<http://www.oecd.org/dataoecd/5/47/2483871.xls>.

²³ The household income per household member data are from INEGI web site, where they are presented in current prices:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/med.asp?t=ming04&c=3316>

The consumer price index from the Banco de Mexico web site was used to convert to constant prices: <http://www.banxico.org.mx/elInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html>. The GDP data are from Table 3. The different years used in the various comparisons here are dictated by the data presented by INEGI.

²⁴ From the Banco de Mexico web site:

<http://www.banxico.org.mx/elInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html>.

²⁵ From the INEGI web site:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t=ming01&c=3313>.

Even though Mexican immigrants to the United States generally enter into very low-wage activities, with workers' incomes stagnant in Mexico, "the average amount sent back in remittances to Mexico by each migrant worker [in the late 1990s was] 2.4 times the official minimum wage, which [was] two-thirds of the average working income in Mexico." (Canales, 2003, p. 744). It would appear (see below) that the pattern of employment in the United States will continue to offer these opportunities for Mexican migrants.

4.4. THE EMIGRATION IMPLICATIONS AND U.S. EMPLOYMENT

The experience of Mexico over recent years, the years in which the economy has been dominated by liberalization, has generally conformed to the set of circumstances described in Diagram 2. Liberalization has not led to rapid growth. It has, however, led to a restructuring – a displacement of labor in agriculture, trade and services, and a rapid growth of employment in the *maquiladora* sector – that has contributed to a steady expansion of the labor force participation rate, especially the labor force participation rate of women. Moreover, lacking growth but also lacking unemployment insurance and social welfare programs, the Mexican economy has generated substantial underemployment; especially important, income expansion has been anemic, and incomes of the bottom segment of the population appear to have fared especially poorly. Under these circumstances, the population likely to emigrate has grown, and the high rates of migration to the United States have continued and are liable to continue.

One aspect of this migration that should be noted in light of this argument that liberalization generates emigration is the rise in the proportion of women who have migrated from Mexico to the United States in recent years. This phenomenon has been widely noted (for example: Massey *et al.*, 2002, Durand and Massey, 2004, Marcelli and Cornelius, 2001, and Donato, 1993). Women have always been part of the migratory flow from Mexico to the United States, but a large number of these women have come as wives or children of male migrants. More recently, it appears that a larger share of women migrants have come on their own, directly seeking employment in the United States. To the extent that this is the case, it would be consistent with the changes

²⁶ According to *Business Frontier*, a publication of the El Paso Branch of the Federal Reserve Bank of Dallas, "Mexico's economy, like the United States", entered recession in 2001 and has struggled ever since. One of the few bright spots in the Mexican economy has been the flow of money entering the country as workers' remittances—money earned abroad by Mexican citizens and sent back to their families in Mexico. In fact, in 2002 Mexico received the most remittances of any country in the world. This provided some relief to the macroeconomy and fostered economic activity, especially in the central and southern regions. In 2003, Mexico received nearly \$13.3 billion in workers' remittances, an amount equivalent to about 140 percent of foreign direct investment and 71 percent of oil exports. Continued growth in remittances is expected in 2004. The latest data, through March 2004, show remittances almost 22 percent higher than the same period a year ago. As a result of their vigorous growth, workers' remittances now occupy third place as a foreign exchange generator for Mexico. Maquiladoras continue to be the top foreign exchange generator, at \$18.4 billion in 2003, followed by oil at \$15 billion." (FRB Dallas, 2004).

emphasized above regarding the increasing role of women in the Mexican paid labor force.²⁷

For both women and men, however, the factors bringing about the rising migration from Mexico to the United States are not only the changes within Mexico. The availability of jobs within the United States is also a major factor. For example, women's migration from Mexico has been influenced by, and in turn influences, the structure of the labor market in the United States. Fernandez-Kelly (1989) illustrates this phenomenon with a description of the extremely high rate of reliance on immigrant female labor in small scale Los Angeles garment and electronics factories during the 1980s. As Fernandez-Kelly, Sassen, and others have noted, in recent decades the forces of liberalization and "globalization" have not simply perpetuated the classical international division of labor whereby more advanced, technologically sophisticated, high-wage activities are located in the wealthy countries (for example, the United States) while less advanced, technologically backward, low-wage activities are located in the lower income countries (for example, Mexico). The global organization is in fact much more complicated, and one aspect has been the location of many low-wage activities within the wealthy countries themselves, often in urban centers and often heavily dependent on immigrant – often unauthorized – labor.

There are several reasons for the expanding demand for low-wage labor in the United States that has come with global liberalization. One of these is that, with greater import competition from low-wage countries, production of various commodities within the United States is competitive only if low-wage labor is available. Many small firms supplying parts to larger firms (as with electronics) or meeting the demands of rapidly changing consumer markets (as with garments) can have an advantage over competitors if they are close to their markets; yet they lose this advantage if the competitors, located in low-wage areas of the world, can employ labor at lower cost. Firms located in the United States with access to immigrant labor, however, can have both the advantages of market proximity and low-wage labor.²⁸

Another causal mechanism arises from growing inequality. On the one hand, inequality has generated an expansion of the number of very wealthy households and of their demand for services – everything from swimming pool

²⁷ The data, however, are not as fully reliable as one would like. Because so many of the migrants are now not authorized, it is difficult to be confident regarding who is migrating and why. Beyond the numbers, Durand and Massey (2004) note the important impact of migration on gender roles in Mexico. As men have migrated, leaving their families, the women left behind often take on new social and economic roles with more authority. One aspect of the change is that, when men leave, women are more likely to enter the paid labor force. Entering the paid labor force, women are then more likely to be in a position to migrate themselves. This is another aspect of the self-reinforcing aspect of migration: the more migration that takes place, the more is likely to take place in the future.

²⁸ Even market proximity and the availability of low-wage immigrant labor are sometimes not sufficient to keep firms in the United States. It seems that recently, Mexican immigrants who have relied on low-wage manufacturing jobs in the states are finding themselves out of jobs as firms move to low-wage havens abroad, a phenomenon that has also affected *maquiladoras* in Mexico (LeDuff, 2004).

tenders to gardeners to house servants. On the other hand, inequality – in particular, the wage stagnation affecting workers in the bottom two-thirds of the labor force – has contributed to the rising labor force participation rate in the United States. To maintain family income levels, more and more people have entered the paid labor force. Especially as women have increasingly entered the paid labor force, there has been an associated demand for services that were previously self-provided (that is, provided largely by women) – for example, food preparation and serving, house cleaning, and child care. Immigrants, Mexicans and others, are often the providers of these services. A related phenomenon, though in large part a consequence of demographic change rather than liberalization per se, is the rising size of the elderly population and the consequent need for workers who care for the aged – nursing home workers, for example.²⁹

Table 5 provides data, published by the U.S. Department of Labor's Bureau of Labor Statistics (BLS), illustrating the large growth in jobs in low-skill, low-wage occupations. The ten occupations listed are all in the top 30 occupations with the largest projected absolute job growth between 2002 and 2012. These ten occupations all rank in the bottom 25 percent of all occupations in terms of median annual earnings, and all ten are classified as requiring only "short term on the job training." These ten occupations, which accounted for 12.6 percent of jobs in 2002, are expected to grow more rapidly than total employment over the decade and would account for 13.2 percent of jobs in 2012. By contrast, among the BLS's list of most rapidly growing occupations (as opposed to largest absolute growth, which is the basis for Table 5) are seven occupational categories related to information technology.³⁰ These seven are projected to account for only 843 thousand new jobs between 2002 and 2012, less than the sum of the number of jobs projected to be provided by two of the occupations in Table 5, "combined food preparation and serving" worker and "janitors and cleaners" (occupations that would likely include many new immigrants).³¹

²⁹ While largely a consequence of demographic change, the rising demand for workers to care for the aged is also a consequence of structural economic changes. In an earlier era, when fewer women were in the paid labor force, caring for the elderly (as well as caring for everyone else!) was part of the unpaid labor of women in the home. While the roots of women's entry in the paid labor force are many, one contributing factor, as in Mexico, has been liberalization and the downward pressure it has created on male wages; one of the forces moving women into the paid labor force has been the inadequacy of male incomes to provide a "family wage."

³⁰ The seven occupational categories are: network systems and data communications analysis, computer software engineers (applications), computer software engineers (systems software), database administrators, computer systems analysts, network and computer systems administrators, and computer and information systems managers.

³¹ "Landscaping and groundskeeping workers" – a category of work commonly seen as employing many Mexican immigrants – is also included among the BLS list of the occupations with the largest job growth projected for the 2002 to 2012 period. This occupation, while requiring only "short-term on-the-job training" is in the third quartile in terms of median annual earnings and is thus excluded from Table 5. Another category commonly viewed as employing numerous recent immigrants is "construction laborers," a category projected to expand by 133 thousand jobs in this decade – more than five of the seven categories of information technology workers noted above.

There are many problems with the occupational projection data shown in Table 5. For example, occupational growth of low-skill jobs depends in part on the availability of workers who will accept low-wage jobs, and thus to assert that the BLS projections show that such jobs will be available for Mexican immigrants involves a degree of circular reasoning. Also, the BLS occupational projection data do not allow identification of the substitution of low-skill for high-skill manufacturing jobs in various broad occupational categories. Nonetheless, as a crude indication of the demand in those sorts of occupations where Mexican immigrants are likely to find work, the data of Table 5 suggest that the demand will continue to be strong in the foreseeable future.

TABLE 5: PROJECTIONS OF U.S. EMPLOYMENT GROWTH 2002-2012, ALL EMPLOYMENT AND SELECTED LARGE-GROWTH, LOW-EARNINGS AND LOW-SKILL OCCUPATIONS (IN THOUSANDS)

	2002	2012	change	% change
All Employment	144,014	165,319	21,305	14.8
Retail Sales Persons	4,076	4,672	596	15
Combined Food Prep & Serving Workers	1,990	2,444	454	23
Cashiers (except gaming)	3,432	3,886	454	13
Janitors and cleaners	2,267	2,681	414	18
Waiters and Waitresses	2,097	2,464	367	18
Security Guards	995	1,313	317	32
Teacher Assistants	1,277	1,571	294	23
Home Health Aides	580	859	279	48
Personal & Home Care Aides	608	854	246	40
Food Prep Workers	850	1,022	172	20
Total of the 10	18,172	21,766	3,594	20
The 10 as Share of All Emploment	12.6	13.2	16.9	

Note: Thee ten occupational categories are all in the top 30 occupations with the largest projected absolute job growth between 2002 and 2012. All ten rank in the bottom 25% in terms of median annual earnings, and all ten require only "short-term on-the-job training."

Source: *Monthly Labor Review*, February 2004, page 101, <http://www.bls.gov/opub/mlr/2004/02/art5full.pdf>

5.

The argument presented here, that liberalization is likely to lead to a continuing high level of Mexico-to-United States migration, is somewhat speculative. It is, however, based on a considerable body of evidence, as well as on the migration record of the past several years. Moreover, the points developed in the preceding section are buttressed by consideration of other factors (mentioned earlier) – the impact of “critical mass” and the roles of information and culture in the general process of globalization. Some factors do work in the other direction – most notably the long term demographic trends (also mentioned earlier) and these trends may become more significant as an increasing number of Mexican women enter the paid labor force. It is of course difficult to weigh the relative force of these different factors. Yet there is strong reason to believe that high levels of Mexico-to-United States migration will be the reality for many years.

The practical implications of this argument are substantial. Viewing immigration as a “problem” for the United States, many commentators have argued that economic growth in Mexico (and in low income countries in general) will alleviate this problem and that liberalization will promote growth. Mexican experience of recent decades, however, suggests that liberalization does not – or, at least, does not necessarily – lead to economic growth and, further, that the sort of economic change that comes with liberalization can promote, rather than curtail, emigration. Others who also view immigration as a problem advocate more strict regulation of the Mexico-U.S. border, which would, they believe, prevent (or greatly reduce) unauthorized immigration. Experience so far, however, holds out little likelihood of successful interdiction as a solution to the immigration “problem” (Massey *et al.*, 2002, and Cornelius, 2002). Perhaps even more draconian procedures would work, but they would have severe social as well as financial costs (and they might not work).

There are other ways to approach the very large Mexico-to-U.S. migration. One way is to stop viewing the migration itself as a problem, and view it instead as the reality that the analysis here suggests it is and will continue to be for some time. Then, once the migration is viewed as a reality, it is possible to find ways to minimize the problems associated with that reality.³²

Perhaps the most significant such problems are the ones that arise from forcing so many Mexicans (and others) to enter the country without authorization (so-called “illegal aliens”). The result is a large group of workers, operating in many industries, that has virtually no formal rights and very little power in relation to their employers.³³ This is obviously bad for the immigrant

³² While the argument is beyond the scope of this paper, I should note that many of us view immigration not only as the reality, but also as a “good thing.” Far from viewing it as a “problem,” we view immigration as making numerous positive contributions to life in the receiving countries.

³³ Illustrating this point, Newland (2004, p. 202) notes the 2002 U.S. Supreme Court decision in the case of Hoffman Plastics Compounds, Inc., in which the court ruled “that unauthorized [immigrant] workers cannot be awarded back-pay remedies, even if they are discharged in violation of the National Labor Relations Act – thus reversing a well-established trend that unauthorized workers are entitled to the same labor protections as authorized workers are.”

workers themselves – one extreme result is that, according to the AFL-CIO, in 2002 “foreign-born workers suffered 69 percent of the workplace fatalities in [the United States], even though they make up just 15 percent of our workforce” (Sweeny, 2004). But the situation is also bad for other workers as well because it is unlikely – if not impossible – for workers in general to have secure rights while a large segment of the work force exists without secure rights. Unionization is hampered, legislation that protects workers’ rights and well-being is undermined, and the workforce is more thoroughly segmented and politically weakened.

The reality of continuing large-scale immigration and the problems associated with unauthorized immigration have been recognized by the U.S. confederation of labor unions, the AFL-CIO. According to the President of the AFL-CIO, historically the American labor movement “favored a restrictive immigration policy, with no quarter given to workers who entered our country illegally... [O]ur historic position on immigration was unfair and self-defeating. But at the turn of the new century, it became obvious that efforts to improve immigration enforcement, while failing to stop the flow of undocumented people into the United States, had resulted in a system that was fostering discrimination, abuse and exploitation of documented as well as undocumented workers by unscrupulous employers” (Sweeny, 2004).

While the immigration reforms called for by the AFL-CIO are limited, the organization’s shift of policy is of considerable significance, representing a dramatic change of course for the principal organization of the American labor movement. Moreover, the AFL-CIO’s position accepts the high levels of immigration as a reality and seeks ways to most effectively cope with the situation. It is not immigration that is the problem; the problem is the structure of immigration regulation which creates a large under-class of unauthorized workers.³⁴

The pressures for Mexico-to-U.S. migration are very great. Perhaps they are not as great as those in the opposite direction imagined by the makers of the disaster movie *The Day After Tomorrow*. But today and tomorrow those pressures are and will be powerful enough to maintain a continuing high rate of northwards migration. If this reality is recognized, responses and adjustments can be more positive.

³⁴ Of course most Mexicans living in the United States live in areas that were taken from Mexico by the United States in the 1840s, and thus there is a certain irony, as my daughter Anna pointed out to me, in classifying these people as “unauthorized.”

REFERENCES

- Barkin, D. (1990): *Distorted Development: Mexico in the World Economy*, Westview Press, Boulder.
- Barry, T. (1995): *Zapata's Revenge: Free Trade and the Farm Crisis in Mexico*, South End Press, Boston.
- Bean, F. D., Van Hook, J., Woodrow-Lafield, K. (2001): *Estimates of Numbers of Unauthorized Migrants Residing In the United States: The Total, Mexican, and Non-Mexican Central American Unauthorized Populations in Mid-2001*, Pew Hispanic Center, Washington. <http://pewhispanic.org/files/reports/2.pdf> (accessed July 1, 2005).
- Beneria, L. (1989): "Gender and the Global Economy," in MacEwan, A. and Tabb, W.K. (eds.): *Instability and Change in the World Economy*, Monthly Review Press, New York.
- Canales, A.I. (2003): "Mexican Labour Migration to the United States in the Age of Globalisation," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 4, July, 741-761.
- Cornelius, W.A. and Martin, P.L. (1993): "The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States," *International Migration Review*, 27, 3, Autumn, 484-512.
- Cornelius, W.A. (2001): "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy," *Population and Development Review*, 27, 4, December, 661-685.
- Cornelius, W.A. (2002): "Impacts of NAFTA on Mexico-to-U.S. Migration," in Chambers, E.J. and Smith, P.H. (eds.): *NAFTA in the New Millennium*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, The University of Alberta Press, La Jolla and Edmonton.
- Donato, K.M. (1993): "Current Trends and Patterns of Female Migration: Evidence from Mexico," *International Migration Review*, 27, 4, Winter, 746-771.
- Durand, J. and Massey, D.S. (2004): "What We Learned from the Mexican Migration Project," in Durand, J. and Massey, D.S. (eds.): *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*, Russell Sage Foundation, New York.
- Fernandez-Kelly, M.P. (1989): "International Development and Industrial Restructuring: The Case of Garment and Electronics Industries in Southern California," in MacEwan, A. and Tabb, W.K. (eds.): *Instability and Change in the World Economy*, Monthly Review Press, New York.
- FRB Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas, El Paso Branch (2004): "Workers' Remittances to Mexico," *Business Frontier*, Issue 1. <http://www.dallasfed.org/research/busfront/bus0401.html>

- Galhardi, R.M.A.A. (1998): "Maquiladoras Prospects of Regional Integration and Globalization", *Employment and Training Papers* 12, Employment and Labour Market Policies Group, International Labour Organization. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp12.htm>
- Helpman, E. (2004): *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press, Cambridge.
- LeDuff, C. (2004): "Mexican-Americans Struggle for Jobs," *New York Times*, October 13.
- MacEwan, A. (1999): *Neoliberalism or Democracy? Economic Strategy, Markets, and Alternatives for the 21st Century*, Zed Press, London.
- Marcelli, E.A. and Cornelius, W.A. (2001): "The Changing Profile of Mexican Migrants to the United States," *Latin American Research Review*, 36, 3, 105-131.
- Martin, P.J. (1993): "Trade and Migration: NAFTA and Mexican Agriculture", *Policy Analyses in International Economics* 38, Institute of International Economics, Washington.
- Martin, P.J. (2002): "Economic Integration and Migration: The Mexico-US Case," paper prepared for the United Nations University World Institute for Development Economics Research (WIDER) conference in Helsinki, September 27-28, 2002, on Poverty, International Migration and Asylum. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2002-3/conference%20papers/martin-straubhaar.pdf>
- Martin, P.J. (200X): *Mexico-US Migration*. Institute of International Economics. [Undated but 2003 or later]. <http://www.iie.com/publications/papers/nafta-migration.pdf>
- Mattar, J., Moreno-Brid, J.C. and Peres, W. (2002): "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform," *Estudios y Perspectivas*, SEDE Subregional de la CEPAL en México, México, D.F., July. <http://www.networkideas.org/featart/sep2002/Mexico.pdf>
- Massey, D.S. (2003): "Closed Door Policy," *The American Prospect*, 14, 7, July. <http://www.prospect.org/web/page.ww?section=root&name=ViewPrint&articleId=6824>
- Massey, D.S., Durand, J. and Malone, N.J. (2002): *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russell Sage Foundation, New York.
- McCaa, R., Gutierrez, R. and Vasquez, G. (2001): "Women in the Workforce: Calibrating Census Microdata against a Gold Standard, Mexico 1990 and 2000," University of Minnesota Population Center, XXIV IUSSP General Conference, Salvador, Brazil, August 18-24. Session S69: Census Data in the Twenty-first Century. http://www.iussp.org/Brazil2001/s60/S69_04/Mccaa.pdf

- Newland, K. (2004): "Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction: The Impact of Rich Countries' Immigration Policies on the Prospects of the Poor," in Picciotto, R. and Weaving, R. (eds.): *Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries: Toward a Level Playing Field in Development Cooperation*, Transaction Publishers, New Brunswick and London.
- Nyberg-Sorenson, N., Van Hear, N. and Engberg-Pedersen, P. (2002): "The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options," *International Migration*, Special Issue 2, 40, 5, pp. 49-76.
- OECD (2004): *OECD Employment Outlook 2004, Statistical Annex*, OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>
- Orozco, M. (2004): *The Remittance Marketplace: Prices, Policy and Financial Institutions*. Pew Hispanic Center, Washington. <http://pewhispanic.org/files/reports/28.pdf>
- Passel, J.S. (2005a): *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, Washington. <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf> (accessed July 1, 2005).
- Passel, J.S. (2005b): *Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future*, Pew Hispanic Center, Washington. <http://pewhispanic.org/files/reports/46.pdf> (accessed July 1, 2005).
- Pieper, U. and Taylor, L. (1999): "The Revival of the Liberal Creed: The IMF, the World Bank and Inequality in a Globalized Economy," in Baker, D., Epstein, G. and Pollin, R. (eds.): *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Rivero-Fuentes, E. (2004): "Cumulative Causation among Internal and International Mexican Migrants," in Duran, J. and Massay, D. (eds.): *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*, Russell Sage Foundation, New York.
- Sassen, S. (1988): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sutcliffe, B. (2004): "Crossing Borders in the New Imperialism," in Panitch, L. and Leys, C. (eds.): *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, Merlin Press, London.
- Sweeney, J.J. (2004): "Remarks by John J. Sweeney, President of the AFL-CIO," 10th Annual David Dinkins Forum, Columbia University School of International and Public Affairs, New York, November 16. <http://www.aflcio.org/mediacenter/prsptm/sp11162004.cfm>
- Thompson, G. (2005): "Mexico's Migrants Profit From Dollars Sent Home," *New York Times*, February 23.
- UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development (2004): *World Investment Report 2004*, United Nations, New York and Geneva. <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3235&lang=1>

- U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990): *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*, U.S. Government Printing Office, Washington.
- USINS, United States Immigration and Naturalization Service, Office of Policy and Planning (2003): *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000*. http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/III_Report_1211.pdf
- Weiner, T. (2003): "Wal-Mart Invades, and Mexico Gladly Surrenders," *New York Times*, December 6.

Note: All web sites listed in the References were checked on April 18, 2005, unless otherwise indicated; all INEGI and Banco de México web sites were checked on April 24, 2005; other footnote web sites were also checked on April 24, 2005.

MIGRATIONS FROM THE “GLOBAL SOUTH” AND THE INFORMAL
ECONOMY IN TURKEY: *LAISSEZ PASSER, LAISSEZ FAIRE?*

*MIGRACIONES DESDE EL “SUR GLOBAL” Y LA ECONOMÍA
INFORMAL EN TURQUÍA: ¿LAISSEZ PASSER, LAISSEZ FAIRE?*

Esra Erdem
University of Massachusetts Amherst
esra_erdem_de@yahoo.de

Recibido: agosto de 2005; aceptado: abril de 2006

ABSTRACT

In terms of migratory movements from the “Global South”, Turkey is a receiving, transit and sending country all at the same time. The paper analyzes these self-organized flows through the concept of the “autonomy of migration”.

The paper starts off by outlining the defining impact of Turkish nationalist ideology on migratory movements. Next, the economy of transit migration that sustains contemporary flows is analyzed, given ever stricter border controls implemented as part of the Turkey’s process of EU *acquis*. Next labour emigration to European and the Middle Eastern countries is reviewed. Lastly, the differential access of migrants to informal employment in Turkey is examined in light of recent research findings. Gender, ethnicity and social networks are identified as factors that frame migrant agency.

Keywords: Migration; Turkey; Informal economy.

RESUMEN

En términos de movimientos migratorios desde el “Sur Global”, Turquía es a un tiempo país receptor, de tránsito y emisor. Este trabajo analiza estos flujos auto-organizados a través del concepto de la “autonomía de la migración”.

El trabajo comienza por delinear el impacto de la ideología nacionalista turca en los movimientos migratorios. A continuación, se estudia la economía de las migraciones de tránsito que sostiene los flujos contemporáneos, dados los controles en frontera, más estrictos que nunca, impuestos como parte del proceso de acceso de Turquía a la UE. Seguidamente, se estudia la emigración laboral a países europeos y de Oriente Medio. Finalmente, se examina el acceso diferencial de los migrantes al empleo informal en Turquía, a la luz de resultados de investigación recientes. Se identifican el género, la etnicidad y las redes sociales como factores que enmarcan las migraciones.

Palabras clave: Migración; Turquía; Economía informal.

JEL Classification: F22; O15; O17; O52; O53.

1. INTRODUCTION¹

The “autonomy of migration”, that is the self-organised transnational mobility, in which migrants take advantage of fissures in theoretically impermeable border regimes, is increasingly being recognized as a key characteristic of current migration flows (Boutang 2002; Mezzadra 2005; Karakayalı/Tsianos 2005). Inhabitants of the “Global South” devise and realize migration strategies to counter the economic and social disempowerment they experience through the hegemonic order of globality (Escobar 2004). Discussing the failure of European migration policies, Castles 2004 similarly concludes that „The formal power of governments and bureaucracies is being subverted by the human agency embodied in migration networks and transnational communities.“ (878).

Turkey is a middle-income country with substantial levels of poverty and unemployment. Yet, considerable numbers of people from Asia and Africa transit Turkey undocumented on their way to Europe and migrants from Central and Eastern European (CEE) countries use tourist visas to engage in informal cross border trade and to seek employment opportunities in Turkey (İçduygu 2003). Do these stylized facts point to a “laissez passer, laissez faire” approach in Turkish migration policy? The paper analyzes the economic and political processes that sustain current transnational migratory flows from the “Global South” to and through Turkey. It makes the case that the permeability of Turkey’s borders and labour markets for irregular migrants are symptomatic of the “autonomy of migration” rather than of a liberal “laissez passer, laissez faire” approach.

The paper also contextualizes the analysis of current migration flows by drawing attention to similarities with and differences to historical pendants. Thus, Section 2 reminds us of the formative impact that nationalist ideology

¹ I would like to thank Bob Sutcliffe, Didem Daniş and two anonymous referees for many insightful comments. I would also like to thank Bilgin Ayata, Ildiko Beller-Hann, Bülent Küçük, Özlem Onaran, Şemsa Özar and Ceren Özselçuk for their generosity in providing access to materials that were difficult to locate. The usual caveat applies.

has had on migratory movements and humanitarian assistance. Section 3 discusses the informal economy sustained through transit migration from the “Global South” to Western European countries. Section 4 examines patterns of labour emigration. Drawing on recent research findings, Section 5 analyzes migrants’ access to informal economic structures in trade and employment in Turkey. Section 6 draws some conclusions and points to directions for further research.

2. NATIONALIST IDEOLOGY AND MIGRATORY FLOWS

2.1. THE OTTOMAN LEGACY

The decline of the Ottoman Empire generated migratory movements, which dramatically affected the ethnic composition of modern Turkey and thus had a formative effect on Turkish national identity. Earlier on, in 1857 a liberal Immigration Code had been introduced with the aim of attracting European settlers, albeit with little success (Akgündüz 1998). Nonetheless, various inflows of labour migration ensued in the course of the Empire’s incorporation into world markets (Keyder 1987). For example, European contract workers were hired to work at railway construction projects in Ottoman territories. Similarly, the development of agriculture as an export industry spurred labour migration from Greece and the Black Sea region to Western Anatolia. The extent of clandestine labour migration at the time can only be guessed:

“... on 11 June 1909 several hundred Muslim workers crossed the border to Greece illegally (without passports) with the intention of working only 20 days in Thessaly and then coming back again.”²

Yet, it is the forced displacement of Ottoman subjects rather than labour migration that accounts for the vast share of migratory movements in the late Ottoman period. The political turmoil accompanying the disintegration of the Ottoman Empire led to massive expulsions based on ethnic and religious affiliations. Between the mid 19th century and the early 1920s, close to four million Turks, Tatars and Circassians were forced to migrate from the Caucasus and Crimean regions to the Ottoman heartland (Akgündüz 1998: 98-99). Large parts of the local Turkish and/or Muslim populations from the Balkans were also resettled during the course of nation building across Southern Europe in the late 19th - early 20th centuries. During the early 1920s, over one million Anatolian Greeks fled the war between the Turkish and Greek armies in Western Anatolia. The displacement was further consolidated through the 1923 compulsory population exchange agreed between Greece and Turkey, which also affected a part of the Turkish communities in Greece (around 350,000 people) (Hirschon 2003)³. The exchange constituted one of the first

² Akgündüz 1998, p.107.

³ See also “Passing Drama”, a documentary film by Angela Melitopoulos 2002.

treaties in which the international diplomatic community endorsed 'unmixing peoples' for reasons of security and political stability (Barutciski 2003).

The most tragic incidence of forced migration remains the deportation and murder of more than one million Armenian Ottoman subjects from 1915 onwards (Birikim 2005; Akçam 2004; Cohen 1997: 42-55). The pogroms of 1894-1895 and of 1909, during which over 300,000 Armenians were killed can be read as a precursor to later developments (Insel 2005) – just as the mass emigration of Armenian and Syrian Christian Ottoman subjects to the Americas, involving around 800,000 people between 1860 and 1914 (Akgündüz 1998). But the 1915 order of deportation to Syria and Palestine was unique in the sense that it was a planned and systematically implemented strategy of ethnic cleansing, reflecting the desire of the nascent Turkish nationalist elite to consolidate state power under an ethnically and religiously homogeneous populace of Turkish/Islamic identity. Hence, the deportation ("*tehcir*") was directly aimed at displacing the Armenian people from their Anatolian homeland and to eliminate large sections of this ethnic group in the process. Within a few years' time a tenth of the entire Anatolian population was wiped out. Even today, the traumatic traces of the nationalist project keep hold over Turkey, as society persists in a state of collective amnesia and an insistent refusal to acknowledge the true dimensions of what happened (Akçam 2005).

2.2. ETHNIC NATIONALISM AND MIGRATION IN THE REPUBLICAN ERA

The forced displacement and death of Christian Ottoman subjects and the inflow of Muslim refugees in the first quarter of the twentieth century significantly changed the ethnic and religious composition of Turkish society. Between 1913 and 1923, the share of the Christian population in the area that today constitutes Turkey declined from 20 per cent to 2.5 per cent (Keyder 2003:43). Consequently, the nation building process that followed the declaration of the Turkish Republic in 1923 was heavily biased towards "Turkishness" as a constitutive characteristic of national belonging. Even though Armenians, Greeks and Jews had been recognized as minorities in the Lausanne Treaty of 1924, a significant discrepancy emerged between the formally civic and substantively ethnic/religious definitions of citizenship in Turkey (Kirişçi 2000). Turkish Jews for example, were temporarily subjected to a discriminatory wealth tax during WWII and those unable to pay were detained (Levi 1998). The Greek population of Istanbul, although exempt from the population exchange, diminished from 110,000 in 1923 to 2,500 in 2003 through emigration caused by discrimination and sporadic violence (Oran 2003). A large proportion of other indigenous non-Muslim populations, such as Süryanis, Chaldeans and Yezidis also left (Danış 2004:219). The ethnicized practices of citizenship also affected the Kurdish population. They were subjected to a series of forced resettlement policies and to policies of cultural and political othering (Yeğen 1999). During the 1990s, many villages were depopulated and over one million Kurdish people internally displaced in

the struggles between Kurdish insurgents and state security forces in south-eastern Turkey (Erdem/Özevin/Özselçuk 2003; TESEV 2005; Ayata/Yükseker 2005).

The discriminatory practices of citizenship also found reflection in the republic's immigration policies. The 1934 Law on Settlement for example, restricted the right to immigration to persons of "Turkish descent and culture". As Kirişçi notes, immigration practice had a strong religious overtone:

"Unlike the Ottoman Empire, Turkey has in public emphasized Turkish language and ethnic affiliation in respect to its immigration policies and remained silent in respect to religion. Yet, the actual practice reveals a striking preference for admitting immigrants with a Sunni and Hanefi religious background. ...

Though Turkey has been willing to extend asylum to a broad range of people, it has restricted full refugee status only to people who qualify as potential immigrants."⁴

Through this selective immigration policy, over 825,000 Muslim Balkan refugees (Turks, Pomaks, Roma, Tatars, Circassians, Bosnians, Albanians) settled in Turkey between 1923 and 1939⁵, while "Christian Orthodox Gagauz Turks and Shi'a Azeris, in spite of their explicit reference to Turkish descent, appear to have been denied the possibility to migrate to Turkey."⁶ The emigration of Turks from Western Thrace in Greece (the other group exempted from the "population exchange") on the other hand, was discouraged by Turkish authorities with the nationalistic aim of maintaining a Turkish presence in the region (Kirişçi 2000).

Under the Law on Settlement, a further 860,000 people from Balkan countries migrated to Turkey between 1940 and 1995. Migrants from Yugoslavia made up 22 per cent, but the vast majority consisted of Pomaks and Turks from Bulgaria. There were two large waves of immigration: the first one in 1950-51 when 154,000 people arrived in Turkey, and again in 1989 when 310,000 crossed the border. Around 40,000 more people migrated to Turkey on the basis of family unification in the 1970s (Kirişçi 2000).

The 1989 emigration wave followed renewed measures taken by Bulgarian authorities to forcefully assimilate Turkish speaking communities (9.5 per cent of the population). When the freedom to travel was granted in May 1989, many people took the chance to emigrate to Turkey. The social integration of Bulgarian migrants was facilitated by bi-national kinship networks sustained by earlier migrants, general societal acceptance and substantial support from NGOs, the government and international organisations. Still, disappointed with the lack of employment opportunities in Turkey and encouraged by the regime change in Bulgaria, around 40 per cent of émigrés chose to return to Bulgaria in the early 1990s. Although the ethnicisation of conflicts over access to resources in Bulgaria continues to pose a challenge, the possibility

⁴ Kirişçi (2000), p.3.

⁵ Kirişçi (2000), p.7-8 and Table 1, p.8.

⁶ Kirişçi (2000), p.14

of emigration to Turkey substantially strengthens their fall back position (Van Hear 1998; Vasileva 2005).

While Turkey's ethnically defined immigration policy allowed for the settlement of Bulgarians and Yugoslavs, its own citizens had to seek asylum in Western (and to a limited extent Eastern) European countries. After democracy and human rights had been suspended by the coup d'état in September 1980, around 240,000 Turkish citizens filed asylum claims in Europe⁷. The number of asylum claims by Kurds with Turkish citizenship soared in the 1990s. As the struggle between the Turkish armed forces and Kurdish guerrillas led to massive human rights violations and internal displacement, over 424,000 asylum applications were filed in the 1990-2002 period (Table 1).

TABLE 1: ASYLUM APPLICATIONS BY TURKISH CITIZENS IN EUROPE, 1980-2002

	Number of claims filed
1980-1984	90,046
1985-1989	152,469
1990-1994	183,007
1995-1999	154,392
2000-2002	86,822

Source: UNHCR (2001), Tables I.18, II.20, III.27, IV.42 and UNHCR (2003a), Table 8.

2.3. THE POLICY OF DE FACTO PROTECTION TOWARDS NON-TURKIC REFUGEES

On a number of occasions, Turkey extended de facto protection to various groups of refugees. During WWII, Turkey provided refuge to 800 German Jewish professionals and allowed many others to transit the country. Turkey also became a signatory to the 1951 Geneva Convention, but applies a geographical reservation that restricts eligibility for refugee status to European citizens. During the Cold War, around 8,100 asylum claims by CEE nationals were filed with Turkish authorities. These refugees were largely resettled in third countries by the UNHCR or the International Catholic Migration Commission (Kirişçi 2000:11).

Still, this humanitarian policy has been circumscribed by ethnically defined security concerns. While Iraqi Turkomans were recognized as refugees and granted immigrant status in Turkey, Arab and Kurdish refugees from Middle Eastern countries had to accept a less secure status. For example, 50,000 Kurdish Iraqis who fled to Turkey in 1988 were only granted temporary asylum for fear of a stronger Kurdish presence within Turkey. Again during the Gulf crisis in 1990-91, more than 460,000 Iraqi Kurds fled to Southern Turkey, and were hosted in temporary shelters in the vicinity of the border. Through diplomatic and military intervention at UN level, a "safe haven" was created in northern Iraq and the vast majority of refugees were rapidly repatriated

⁷ UNHCR (2001), Tables I.18, II.20, III.27, IV.42.

to Iraq⁸. Around 60,000 labour migrants from Bangladesh, India, Pakistan and Sri Lanka, who had been working in Iraq and Kuwait, were repatriated to their countries of origin via Turkey. As Kirişçi 2000 remarks, the differences in Turkey's policies towards the Bulgarian Turkish and Pomak refugees in 1989 on the one hand and the Kurdish refugees in 1991 on the other, reflect the ethnic bias in Turkish refugee policy: As outlined in the previous section, the borders were quickly opened to Bulgarian refugees and a national effort was launched to socially and economically integrate the refugees, including rapid access to Turkish citizenship. The humanitarian help offered to Iraqi Kurds in contrast, was geared towards rapid repatriation. The Kurds did not have access to the labour market in Turkey, either formally or informally. Meanwhile, around 50,000 Turkoman Iraqis were resettled in central Anatolia and were subsequently granted permanent residence⁹.

During the war in Bosnia in the early 1990s, around 25,000 Bosnians were granted refuge in Turkey, but were not officially recognized as refugees by the authorities. Most of them stayed with Turkish relatives of Bosnian descent, and around 2,500-3,000 of them were settled in a UNHCR supported camp near the Bulgarian border (Kümbetoğlu 2003:246). Compared to the Bulgarian migrants of 1989, the Bosnian refugees also experienced substantial discrimination, both on the labour market and in accessing social services. Their "temporary guest" status did not entitle them to work permits. As a result, many skilled refugees were forced to take up low paid jobs in the informal economy. The economic hardship motivated most refugees to return to Bosnia after the Dayton agreement of 1995, or to seek asylum and settle in a third country (Kirişçi 2000; 2003). A small minority stayed on and 3,000 persons eventually obtained Turkish citizenship. Similarly, 20,000 Kosovo Albanians temporarily sought refuge in Turkey during the crisis in 1999. They also mostly returned to Kosovo or engage in circular migration between the two countries (İçduygu 2003: 23; Kirişçi 2003)

Beside these cases of de facto protection, asylum claims filed in Turkey also increased in the 1990s (Table 2), mainly from Iranians and Iraqis (UNHCR 2003b:346). Turkish authorities process these applications in cooperation with the UNHCR (Kirişçi 2003:64-65; Corliss 2003), but the geographical reservation to the Geneva Convention implies that non-European refugees continue to be resettled in third countries, mostly in North America and Australia¹⁰.

⁸ Kirişçi (2000), p.12-13.

⁹ Kirişçi (2000), p.13-14.

¹⁰ www.egm.gov.tr/yabancilar

TABLE 2: ASYLUM APPLICATIONS IN TURKEY, 1970-2003

	Number of applications filed
1970-1974	300
1975-1979	371
1980-1984	4,232
1985-1989	12,024
1990-1994	24,386
1995-1999	26,458
2000-2003	18,473

Source: UNHCR (2001), Tables I.15, II.17, III.22, IV.34, VI.15, VI.22 and UNHCR (2003b), Table A, p.346.

3. TURKEY AS A COUNTRY OF TRANSIT MIGRATION

In the post WWII period, Turkey has served as a transit country for Iranian and Syrian Jews en route to Israel (Kirişçi 2000). Overall, up to 1.5 million Iranian citizens are estimated to have arrived in Turkey en route to Europe and North America since the Islamic regime came to power in 1979. Until recently, they were legally permitted to enter the country without a visa¹¹, and many overstay the allowed 90 days until they have arranged a transit route to join one of the established Iranian communities abroad (İçduygu 2003; Kirişçi 2000:11). Iraqi Chaldeans are known to follow a similar strategy of transit migration (Danış 2004:223).

The major novelty for Turkey, lies in the substantial flows of transit migration from the "Global South", primarily the Middle East, Asia and Africa to Western countries. These self-organised migration flows have been ascribed to two major factors. First, as EU member states dismantled much of their asylum systems and tightened border regimes at the peripheries of the EU, Turkey was most conveniently placed to serve as an alternative transit route to enter Europe without documents. Secondly, wars and political turmoil in the Middle East, Asia and Africa have increased the inflow of refugees and transit migrants from these regions (İçduygu 2003:18-19).

Does this make Turkey a country with a "*laissez passer*" policy? Yes and no. İçduygu estimates "the annual number of transit migrants in an irregular situation in Turkey ... to be around 200,000." (İçduygu 2003: 8). These figures suggest that Turkey has followed a fairly liberal policy towards transit migration. However, in the last few years, an increasing number of undocumented foreign nationals have been intercepted by Turkish police authorities¹². The policy change is closely related to the pressure to comply with the EU border regime as a condition of the EU *acquis*. To this end, Turkey has taken several steps

¹¹ On February 11, 2005 the foreign minister Abdullah Gül announced that in line with the EU *acquis*, a visa requirement was being introduced for Iranian citizens. (Radikal, February 11, 2005)

¹² The figures are 94,000 persons in 2000, 84,000 in 2002 and 54,000 in 2003. Migrants from over 160 countries were intercepted, but most of them were nationals of Iraq, Afghanistan, Iran, Moldavia and Pakistan (İçduygu 2004:8; Terzioğlu 2004).

to intensify border controls, to harmonize Turkish visa policy with Schengen practice, to combat the trafficking and smuggling of persons, and to regularize the processing of asylum claims (Kirişçi 2003). The 2005 National Action Plan on Asylum and Migration introduced the fast-track processing of asylum applications. The establishment of several “reception centres” for asylum seekers and detention centres for deporting apprehended undocumented migrants is planned¹³. Readmission agreements are being negotiated with several sending countries in collaboration with international organisations such as IOM and UNHCR (İçduygu 2003; Terzioğlu 2004; European Commission 2004b). From the European Commission’s perspective:

... during the pre-accession period the fight against illegal migration should be strengthened by improved exchange of information, statistics and risk management between the current Member states and Turkey, the development of public information campaigns, liaison concerning the repatriation of illegal migrants to their countries of origin and co-operation on dismantling networks of migrants’ smugglers and traffickers¹⁴.

The European Commission’s statement makes it clear that as well as introducing legislative changes, Turkey is expected both to end a “laissez passer” practice towards transit migration and to criminalize undocumented migrants through public “information” campaigns that highlight the “illegality” of irregular migrants. There is some parallel here with the United States, as described by De Genova (2002: 436):

“Overstaying a visa – the rather discrete act by which very significant numbers of people become undocumented migrants – is, after all, not terribly dramatic. Hence, it is precisely “the Border” that provides the exemplary theater for staging the spectacle of “the illegal alien” that the law produces. The elusiveness of the law, and its relative invisibility in producing “illegality”, requires the spectacle of “enforcement” at the U.S.-Mexico border that renders a racialized migrant “illegality” visible and lends it the commonsensical air of a “natural” fact.”

It appears that similar efforts have already started in Turkey. Increased media coverage of security forces’ apprehension of migrants circulates visual images of border enforcement and simultaneously generates the impression of a massive and continuous inflow of “illegal foreigners”. To give an example, Turkish Daily News featured several articles on the topic within a short period of time:

“Acting on a tip, the Tatvan gendarmerie in the eastern Anatolian province of Bitlis yesterday apprehended 67 people who entered the country illegally. ... A gendarmerie spokesman said they would be deported following interrogation. The Anatolia news agency said the illegal migrants were mostly Pakistani nationals.”¹⁵ (*May 25, 2005*)

¹³ <http://www.amnesty-turkiye.org>

¹⁴ European Commission (2004a), p.42.

¹⁵ <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=14099>

"Security forces captured a total of 56 illegal migrants in the western port city of Izmir and in the northwestern province of Edirne just before the groups attempted to cross the Greek border. ... During a routine patrol carried out by Edirne gendarmerie teams, 51 migrants from Iraq, Pakistan and Mauritania were apprehended and sent to the Edirne police department. Meanwhile, five other Mauritanian citizens who entered Turkey illegally were rescued and detained near the Dikili region of Izmir. Greek Coast Guard boats reportedly left the migrants in the sea with life jackets."¹⁶ (*June 8, 2005*)

"Acting on a tip off gendarmerie teams captured 64 immigrants on a small island near Foça, Izmir, trying to sneak into Greece. The gendarmerie said that among the illegal immigrants were Mauritanian, Somalian and Palestinian nationals. The illegal immigrants said human traffickers had taken them to Orak island and told them that the island was in Greek territory. A group of 66 illegal immigrants were captured in Manisa. The immigrants from Iraq, Palestine, Sudan, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, Kenya and Ethiopia all tried to enter Greece from Turkey."¹⁷ (*June 11, 2005*)

These news articles are indicative of the autonomy of migratory flows despite border controls. Yaghmaian 2005 gives a moving account of transit migrants' lives at different points of their journey to the West. He extensively narrates their diverse motives for migration, their resourcefulness, but also the precariousness, hardship and despair experienced by those who are unable to move on. Indeed, migrants with no access to legal routes of migration to Western countries have to rely on smugglers to cross the borders undocumented - a situation that generates an informal economy of its own. In Turkey, transit routes established in the late 1980s to facilitate Kurdish asylum in Europe, have now been adapted to smuggle Asian, Middle Eastern and African migrants through Turkey. These have been coordinated with traditional networks for smuggling goods at the eastern borders of Turkey. Accordingly, Iran, Iraq, Syria, Lebanon and Cyprus constitute the main entry points for undocumented transit migrants¹⁸. The main departure points out of Turkey are the borders with Bulgaria and Greece as well as the Mediterranean coast, particularly towns that are in proximity to the Greek islands in the Aegean Sea.

Looked at from the perspective of the local population in eastern Turkey, more than two decades of armed struggle between the Turkish army forces and Kurdish insurgents have further damaged an economically disadvantaged region - destroying the animal husbandry sector and reinforcing the image of smuggling as an ethnically distinct livelihood strategy. One Kurdish smuggler informant of İçduygu 2003 is worth citing at length in this context:

"Smuggling is the basis of the region's economy. Everything you can imagine travels over the border... In a system like this, it makes no difference if we are

¹⁶ <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=15214>

¹⁷ <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=15517>

¹⁸ www.egm.gov.tr/yabancilar/birincisf.htm

carrying spare car parts, diesel fuel or people. The fundamental rule of capitalism operates here; it is a matter of supply and demand. On the thousand years old Silk Road, whatever item is needed is smuggled. At that time, the borders we have did not exist. Travelling that route was not considered smuggling. There were only different taxes at different stops. But now ... it is illegal to cross without notification. My relatives on the other side of the border are larger in number than the ones on this side of the border... This kind of a relationship is an advantage for all sorts of smuggling... It works like an insurance."¹⁹

Based on interviews with smugglers, Içduygu 2003 concludes that in Turkey, the illegal entry and transit of migrants is organised not by an international mafia, but rather through a loose, flexible network of locally based persons who financially benefit from involvement in people smuggling. To give an example, a local guide may help migrants cross the border into eastern Turkey, another person will accompany them to a destination in the western part of the country, a middleman takes them to the person who will arrange the passage from Turkey, yet another person will accompany the migrants on the border crossing and so on. Depending on the situation, the network is augmented through different local intermediaries²⁰. Içduygu also reports of a Turkish garment subcontractor who employed Afghan and Iraqi transit migrants "because they were cheaper". Approached by his employees to act as a safeguard for the smugglers' fee until they reached their destination, he eventually came to specialize in smuggling transit migrants (92). Hence Içduygu's conclusion that:

"... our impression is that of a loosely cast network, consisting of hundreds of independent smaller units which cooperate along the way. It is the flexibility and adaptability offered by these that ensures the continuing activity and success of the larger operation, since, even if one link along the chain should break, it can be immediately replaced without risking the disintegration of the whole."²¹

Despite the flexible nature of the network, transit migration remains a dangerous endeavour for the migrants. The death toll continues to be tragically high, as a selection of recent newspaper reports document:

"At the Turkish coast of the Aegean Sea, a ship with refugees from Somalia and Iran capsized on Sunday. One person was killed. Twelve other refugees were rescued by the Turkish coast guard, one refugee and the captain are still missing. The occupants wanted to get illegally to the Greek island of Lesbos."²²

"Two migrants from Mauritania and Tunisia were killed as they stepped on landmines while trying to cross the border from Turkey to Greece. A third person was rescued wounded by the Greek border patrol. The death toll through Greek landmines dating from the 1940s has risen to 72 within two years."²³

¹⁹ Içduygu 2003, p.79. See also the films *A Time for Drunken Horses* and *Marooned in Iraq* by director Bahman Ghobadi for informal trade relations on the Iran-Iraq border.

²⁰ Içduygu 2003, p.45.

²¹ Içduygu 2003, p.49.

²² own translation. *die tageszeitung*, January 3, 2005

²³ own translation. *Radikal*, April 6, 2005

"Turkish gendarmes chasing a bus with 36 illegal immigrants from Afghanistan opened fire, killing one person, wounding three others. It was reported that the security forces in Muradiye, near Lake Van in Eastern Turkey fired at the bus because the driver did not want to stop and tried to flee."²⁴

4. TRAJECTORIES OF LABOUR EMIGRATION

4.1. LABOUR EMIGRATION TO EUROPEAN COUNTRIES

During the "golden age of capitalism" Turkey, alongside with other Southern European countries, became a country of significant labour emigration to Western Europe. An interlocking economic regime characterised by macroeconomic stability, Fordist mass industrial production, the Bretton-Woods monetary system, institutionalized wage setting and welfare state expansion sustained rapid economic growth in Europe during the 1950s and 1960s (Marglin/Schor 1990; Armstrong/Glyn/Harrison 1991). With unemployment running at three per cent or less²⁵, European countries responded to the persistent excess demand on the labour market with a massive drive to recruit migrant workers (Castles/Kosack 1973).

In this context, Turkey signed labour migration agreements with Germany (1961), Netherlands (1964), Belgium (1965), France (1967) and Sweden (1967)²⁶. The "golden age" thus opened up novel employment opportunities for the Turkish labour force at the international level. Between 1961 and 1973, a total of 790,000 migrant workers, around a quarter of them women, were placed in jobs in Western Europe (Table 3). Another 120,000-150,000 people are thought to have self-organised their labour migration²⁷.

TABLE 3: MAJOR COUNTRIES OF LABOUR EMIGRATION FROM TURKEY, 1961-1973

	Total number of recruited migrant workers
Germany	648,029
France	45,366
Austria	34,459
Netherlands	23,359
Belgium	15,309

Source: Martin (1991), Table 1, p.22-23.

For purposes of illustration, let us focus on Germany, the major recipient of migrants from Turkey. The German migration regime instituted a hierarchy of social, political and economic rights based on nationality (Karakayalı/Tsianos 2002). At the economic level, the migration regime reflected the corporatist compromise between trade unions and German capital. The "Inländerprimat"

²⁴ own translation. *die tageszeitung*, April 16/17, 2005.

²⁵ Glyn *et al.* 1990: Table 2.6, p.47.

²⁶ <http://www.let.leidenuniv.nl/history/migration/chapter9.html>, Chapter 2.1.

²⁷ Martin (1991), Table 1, p.22 and p.3, p.25.

regulation gave German workers priority access to vacant jobs, while allowing employers to draw on an international supply of labour. Since migrant workers were explicitly recruited for jobs that could not filled through recourse to the domestic labour market, migrants' distribution across occupations and sectors was highly uneven. In 1973 for instance, 74 per cent of female migrants and 88 per cent of male migrants worked in industry²⁸; the vast majority held low-skill jobs²⁹. On the other hand, trade [unions] efforts to prevent wage competition ensured that migrant workers were paid the same wages and benefits as set in collective bargaining agreements for their domestic counterparts in the same skill category.

However, after the oil shock of 1973 the labour migration programme was terminated. Deindustrialization and a more stringent implementation of the "Inländerprimat" led to a rapid increase in the migrant rate of unemployment (Dohse 1981; Erdem/Mattes 2003). Nonetheless, migration continued through family reunification and a process of settlement started. Today, the economic pressure to emigrate from Turkey remains intense, as the income effect of a series of IMF structural adjustment programs has largely been negative (Balkan and Savran 2004). The transnational networks established in the 1960s and 1970s sustain the process of Turkish migration to Europe, reinforcing the existing spatial pattern of Turkish denizenship across Europe (Ünalán 2003:146-149). By the year 2001, the population of Turkish origin in Europe exceeded 3.3 million (including naturalized persons), with migrant communities in Germany, the Netherlands and France accounting for the highest share (Table 4).

TABLE 4: MIGRANTS FROM TURKEY IN EUROPE: TURKISH AND NATURALISED CITIZENS, 2001

	Stock of Turkish citizens 2001 (thousands)	Persons who acquired host country nationality 1992-2001 (thousands)
Austria	127.2	56.7
Belgium	45.9	75.8
Denmark	33.4	15.0
France*	208	39.9
Germany	1947.9	406.3
Netherlands	100.3	167.2
Sweden	13.9	22.5
Switzerland	79.5	17.5
Total	2,556.1	800.9

*) France: 1999.

Source: OECD (2004), SOPEMI. Tables B.1.5 and B.1.6; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2004), Table 3.

²⁸ Own calculations based on ANBA Arbeitsstatistik 1973 – Jahreszahlen, Übersicht 10, pp.26-29.

²⁹ König/Schultze/Wessel 1986, Tab. 55/1, p. 85 and Tab. 59, p.95

At the political level, there is great variation in migrants' rights across Europe, with Germany probably implementing one of the most restrictive regimes. The Aliens' Act ("*Ausländergesetz*"), which was operative until 2005, codified practices of institutional discrimination. Despite the very presence of migrants, policymakers upheld the motto that "Germany is not a country of immigration" for decades. Hence, virtually no steps were taken to ensure migrants' access to full social, economic or political citizenship. The Citizenship Act was only changed in the year 2000 to allow (to a limited extent) for the acquisition of citizenship based on *ius soli*³⁰. The first Immigration Act (officially named the Act to Restrict and Manage Immigration) was put into practice in 2005. While the Act acknowledges immigration as a fact, it puts the burden on immigrants to prove that they deserve being granted full legal equality (Karakayalı/Tsianos 2005). This shift in the migration regime finds reflection in current debates on the failure of migrant "integration" and their alleged refusal/inability to internalize European values (Erdem 2006).

4.2. LABOUR MIGRATION IN THE CONTEXT OF CONTRACT WORK

While the situation of the Turkish diaspora in Europe continues to be hotly debated in the wake of Turkey's EU candidacy, much less attention has been paid to migratory flows to the Middle East. The oil shock of 1973 had terminated the European labour migration programmes, but opened up the doors of Middle Eastern countries for Turkish migrants. In the 1974-1987 period, around 395,000 contract workers were recruited for jobs in the construction sector in Libya, Saudi Arabia and Iraq (Table 5)³¹.

TABLE 5: MAJOR COUNTRIES OF LABOUR MIGRATION FROM TURKEY, 1974-1987

	Total number of recruited migrant workers
Saudi Arabia	185,613
Libya	174,559
Iraq	34,667
Europe	33,397

Source: Martin (1991), Table 1, p.22-23.

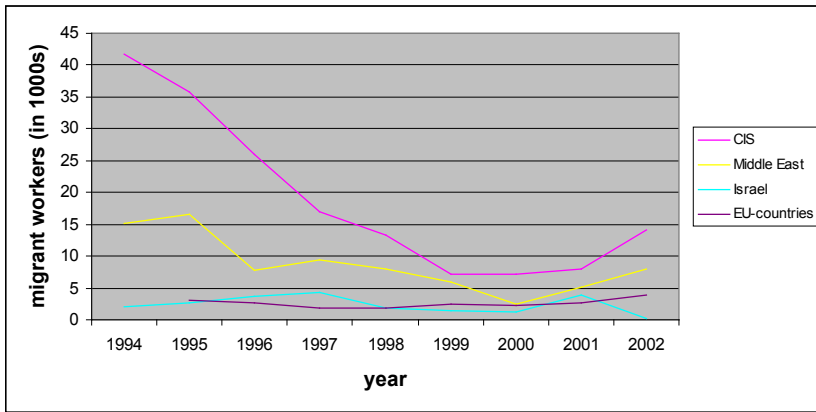
Since the 1990s, the overall figures have been much lower due to the end of the boom in infrastructural investment in Middle Eastern countries (Figure 1). However, new destination countries have emerged, among them Israel and the Commonwealth of Independent States (CIS) (Erder 2003:160). Turkish workers have also benefited from the contract worker programs introduced by the European Union, particularly in Germany. Yet, contract work in CIS countries

³⁰ *ius soli* refers to the right to citizenship deriving from birth on that nation state's territory. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005).

³¹ Martin (1991), Table 1, p.23

has fluctuated due to economic instability in Russia (OECD 2000: 262). On the other hand, political instability in Israel has resulted in the withdrawal of many firms, reportedly allowing a single Turkish company to capture the market for Israeli contract work. This company benefits from an off-set agreement, according to which the sale of military equipment to Israel is paid in the form of contracts to the aforementioned Turkish company³². The extent to which these new flows of labour migration may generate new settled communities, particularly in the Middle East, constitutes an important question that calls for further research³³.

FIGURE 1: LABOUR EMIGRATION FROM TURKEY BY DESTINATION, 1994-2002



Source: OECD, SOPEMI- Trends in International Migration, various issues.

5. IRREGULAR MIGRATION TO TURKEY AND THE INFORMAL ECONOMY

As outline above, Turkey has been a country of labour emigration from the 1960s onwards. Yet beginning with the 1990s Turkey, along with other Southern European countries, has witnessed the phenomenon of clandestine labour immigration. Rising unemployment and poverty following the disintegration of the Soviet Union have led many Eastern Europeans to turn to neighbouring Turkey for income generating activities. Transit migrants and asylum seekers also seek out employment opportunities on the Turkish labour market in order to secure their livelihood and to save up for the next leg of their journey.

The precarious legal status of migrants leaves informality as their only option for economic participation. But does the Turkish labour market have the flexibility to accommodate migrant workers? And how are migrants positioned in informal economic structures? The argument could be made that informality

³² Radikal, April 2, 2006.

³³ I am grateful to Didem Daniş for drawing my attention to this point.

does not put migrants at disadvantage per se, since the informal economy constitutes an important reference point for the domestic labour force as well. The widespread nature of informality could thus be hypothesized as an enabling factor for migrants to secure their livelihood. No doubt, the Turkish labour market does not correspond to the open economy model. But if it were the case that migrants can participate in the Turkish economy irrespective of their legal status, could the argument be made that a *de facto* "laissez faire" policy towards labour migration prevails in Turkey? Below, we reflect on this hypothesis in light of empirical research findings available so far on migrant economic activities in Turkey.

Before engaging with the empirical evidence however, let us briefly outline the structure of employment in Turkey. In 2004, agriculture accounted for 34 per cent of total employment; the respective shares of industry and services were 23 per cent and 43 per cent³⁴. Table 6 disaggregates employment by sector and gender:

TABLE 6: DISTRIBUTION OF EMPLOYMENT IN TURKEY BY SECTOR AND GENDER, 2004 (%)

	Men	Women
Agriculture, forestry, hunting, fishing	25.6	57.2
Mining and quarrying	0.6	0.0
Manufacturing	18.8	13.5
Electricity, gas and water	0.5	0.1
Construction	6.3	0.5
Wholesale and retail trade, restaurants and hotels	22.9	8.7
Transportation, communication and storage	6.5	1.1
Finance, insurance, real estate and business services	3.6	3.7
Community, social and personal services	15.2	15.2
Total	100.0	100.0

Source: own calculations based on DIE (2004), Tab. 10.4, p.152.

OECD estimates suggest that in Turkey the informal economy accounts for roughly half of total employment and for more than a third of non-agricultural employment (OECD 2004: 187). At this point, let us also clarify the definition of informality used in this paper. Rather than limit our discussion to the informal sector (narrowly defined as employment in informal sector enterprises), we employ the concept of "informal employment". The latter takes into account diverse forms of precarious work, thus allowing for the analysis of production, distribution and employment relations along a continuum ranging from the formal to the informal (Husmanns 2004). In this sense informal employment refers to "... all forms of ... employment without contracts (i.e. covered by labour legislation), worker benefits or social protection – both inside and outside

³⁴ DIE (2004), Tab. 10.4, p.152.

informal enterprises.” (Chen 2005: 7) This broader definition is particularly relevant for an analysis of the Turkish labour market, where the OECD identifies three different forms of informality:

“i) entire companies fail to register as legal entities; ii) registered companies employ undeclared workers; and iii) registered companies declare lower wages than those actually paid to their registered workers.” (OECD 2004: 42)

In the non-agricultural sector, informality occurs in the form of dependent employment (58 per cent), own account work (30 per cent) and unpaid family work (12 per cent) (TÜSIAD 2004: 36). Although informality has been an issue for a long time, the size of the informal economy has grown rapidly since the 1980s. The development paradigm centred on a state led import substitution regime³⁵ had reached its limits by the 1970s and was unable to generate sufficient regular employment (Pamuk 2003). As population growth and the mechanization of agriculture impoverished large sections of the peasantry, rural to urban migration accelerated. Informal economic structures in trade and production developed, catering not only to the ever growing number of shanty town residents but also to local industries. Moreover, the 1980 coup d'état dramatically shifted the balance between capital and labour (Öngen 2003). Trade union activity was first banned, and then strictly circumscribed. Consequently, real wages declined by 40 per cent in the 1980-1988 period (Özar/Ercan 2004). As the economy was liberalized under a series of structural adjustment programs, employers were able to further informalize employment relations (Boratav/Yeldan/Köse 2000; Ercan 2004; Özar/Ercan 2004). From 1990 to 2003, the share of informal employment in non-agricultural employment increased from 25 per cent to 31.5 per cent, accounting for 47 per cent of job growth outside of agriculture³⁶. Experts observed “increased subcontracting, home-working, contract labour and temporary forms of employment.” (Peker 1996: 9) Informality is particularly widespread in small enterprises with low productivity and human capital, but larger enterprises also engage in underreporting in order to save on labour costs and to avoid taxes and regulatory responsibilities.

Yet, the degree of informality varies substantially across sectors. In 2003, apart from agriculture, the share of not registered workers was particularly high in manufacturing (30.7 per cent), construction (63.8 per cent), trade, hotels and restaurants (42.2 per cent) and in transport, communication and storage (43.9 per cent). Industries with a strong tradition of unionisation or public sector involvement such as mining, utilities, finance or community social and personal services on the other hand, showed much lower rates of informality (OECD 2004: 188, Table 4.6). On average, wages of informal workers were half as high as those of their formally employed colleagues (TÜSIAD 2004: 38-39,

³⁵ According to Aktar 2003, the public sector had to take on a defining role to modernize and nationalize the economy after the expulsion and massacre of the Ottoman entrepreneurial and merchant classes, consisting largely of Greeks and Armenians, during the post WW I period. See also Keyder 1987.

46). Interestingly enough, no significant gender gap could be found in terms of the degree of informality or the earnings gap between formal and informal employment (44).

Given the centrality of informal economic activity in Turkey, it is not surprising that the degree of formal labour market integration remains even low among nonnationals with proper documentation such as spouses of Turkish citizens, EU citizens of Turkish origin and descendants of West European immigrants to the Ottoman Empire (Italian, French, Portuguese traders, Jewish refugees)³⁷. They are often pushed into the informal economy because work permits are bureaucratically cumbersome to obtain, they are employer specific (meaning that they have to be renewed with each new job contract) and many employers are simply reluctant to offer formally binding employment contracts (Kaiser 2003; Erder/Kaska 2003:40). Hence, official statistics on the employment of non-nationals are highly biased towards professionals: they record that 40 per cent work in managerial positions or as business partners, and another 33 per cent are employed as consultants or managing directors of companies' marketing departments (Lordoğlu 2005: 117, Table 6).

Empirical research findings on irregular migrants presented below show that the economic activities of migrant women from CEE countries constitute a distinct profile, characterized by occupational crowding in market niches such as informal transnational trading, domestic work and sex work. However, the overall economic presence of undocumented migrants in informal employment remains surprisingly weak. Informal labour markets obviously do not clear, rendering migrants' incorporation into the Turkish economic landscape conditional upon a multiplicity of factors such as access to informal economy networks, gender, ethnicity, skills, financial resources and legal status. To substantiate this argument, let us examine migrants' economic profiles in detail.

5.1. TRANSNATIONAL CIRCULAR MIGRATION

Circular migration by Eastern European petty traders started in the 1980s, with Polish traders buying goods in Turkey and selling these in the Soviet Union. In the 1990s, it developed into a major transnational informal economy involving traders from Russia, Ukraine, Poland, Georgia, Armenia, Bulgaria and Azerbaijan, whose trade was estimated in 2001 at \$3 billion³⁸.

The term "suitcase trader" or "chelnok" denotes small scale, informal entrepreneurs who operate in market niches of international trade (Yükseker 2003). They predominantly belong to low income groups who make a living by taking advantage of international differentials in prices, tariffs and exchange rates. Suitcase trading is a gendered occupation in the sense that gender discrimination on CEE labour markets in the "transition period" led many

³⁷ Kaiser (2003: 271-272). Merely 14 per cent of documented nonnationals held work permits in 2001 (Erder 2003: 163).

³⁸ Yüksek (2003), Table 1.1, p.15.

women to take up cross border trade. Travelling on tourist visas³⁹, suitcase traders buy garments, footwear and leather goods in Turkey, transport these as “passenger luggage” to their home country⁴⁰, and sell them on local markets – often using undocumented migrants (for instance, Ukrainians and White Russians in Moscow) as salespersons. In this way, the suitcase trade directly links the informal economies of transition economies to that of Turkey (Yükseker 2003).

The suitcase trade is concentrated in the Laleli district in the historic centre of Istanbul. It is akin to an industrial district in that it interacts with a whole variety of industries through backward and forward linkages: wholesale and retail trade; small scale manufacturers (and their subcontractors) in clothing, footwear, leather goods; freight transportation to the airport; hotels, restaurants, night clubs, travel agencies catering to suitcase traders. Trade and garment manufacturing in particular involve chains of informal economic activities; business relations between retailers and suitcase traders also remain unrecorded. The evasion of tax at the point of sale (VAT) and at the border (tariffs) is tolerated by the authorities due to the high value of exports generated. While the overall volume of trade may be high, competition among traders and the weak purchasing power of the Eastern European clientele keep profit margins of suitcase traders low, thus preventing rapid capital accumulation.

Yükseker 2003 observes that Laleli links not only the informal economies of Eastern Europe and Turkey but also the socially and/or economically marginalized populations in these countries. In the 1980s, Turkish citizens of Bosnian descent were the first to open shops catering to suitcase traders, followed by Turkish citizens of Arab ethnicity. In the 1990s, internal displacement increased the Kurdish presence in Laleli. Today, Turkish migrants from Bulgaria dominate among the employees, while Kurds constitute the majority among the business owners. Bosnian refugees, Bulgarian Turks, Azeris, Moldavians and Ukrainians can also find work as sales staff, translators and travel agents in Laleli due to their Russian language skills; oftentimes they hope to save enough money to start suitcase trading themselves.

While Laleli clearly dominates suitcase trading, ever since the Turkey-Georgia border crossing reopened in 1989, the Black Sea coast of Turkey has constituted a lesser centre where circular migration and trade intersect. In contrast to chelnoks who frequent Laleli exclusively to purchase goods, traders from Georgia and Armenia act both as sellers and buyers on the markets along the Black Sea coast. The complexity of chelnoks’ self-organised trade networks is exemplified in Yüksekser’s account of Linda, an Armenian-Polish chelnok:

³⁹ Currently, Bulgarian citizens are exempt from the visa obligation on trips up to 90 days. Migrants from Albania and CIS may, depending on nationality, obtain tourist visas for between 15 and 60 days at the border. (<http://www.egm.gov.tr/duyurular>) Even if they overstay, they often re-enter after paying a fine.

⁴⁰ The goods are declared under the category of passenger luggage, but in fact the freight is carried on separate cargo planes or busses.

"Linda travels to Konya in central Turkey to buy cheap footwear and garments, and to Urfa and Kilis in Eastern Turkey to buy Chinese porcelain and viscose silk cloth. She sells these goods on the market in Ordu, the Black sea town of Turkey, where she has been living for three years. She goes to Georgia once a month to renew her visa, takes garments with her on this trip and sells them in Georgia. While in Georgia, she buys Indian garments from a chelnok commuting between India and Georgia, and sells them in Ordu in Turkey."⁴¹

Operating as sellers on Turkish markets, these petty traders compete with local traders and may incur their hostility. On the other hand, some local retailers use the opportunity to establish new supplier networks with the migrants, thus expanding their customer base transnationally (Hann and Beller-Hann 1998: 249). While some migrants succeed in making a living in this way, there are a number of factors that impede suitcase trading in the region. First, armed conflicts in the Caucasian republics negatively influence trade. Secondly, female migrant traders in north-eastern Turkey often experience ethnicised stigmatization and sexual harassment from the local population (Hann and Beller-Hann 1998). Thirdly, the Black Sea region fails to compete with Laleli in terms of either the price and quality of goods or the availability of complementary services such as transportation. Circular migrants, who despite these factors concentrate their activities in the Black Sea region, are to a large extent, more economically disadvantaged than the traders frequenting Laleli.

To sum up, as an informal economic activity transnational petty trade provides a living for migrants from CEE countries and it supports the informal economy in Turkey, particularly garment, leather and footwear manufacturing, wholesale and retail trade, hotels, restaurants and transportation sectors. Migrant petty traders' economic involvement in Turkey is largely confined to their role as purchasers of goods, which means that they do not seek employment in the Turkish labour market. The lack of extensive regulation in the suitcase trade is tolerated by the authorities due to the significant magnitude of export revenue and local employment that it generates. The practice of declaring goods as "passenger luggage", whereas they are in fact transported on separate cargo planes is indicative of the extent of official support for the "suitcase business". In this context, the "autonomy of migration" refers to the room for manoeuvring that migrants have in order to devise their own strategies of trading and border crossing.

5.2. THE SEX INDUSTRY

Young women from Georgia, Moldova, Romania, Russia, Azerbaijan and Ukraine occupy a visible niche in the sex industry in Turkey (Erder and Kaska 2003; İçduygu 2003). They enter the country on short-term tourist visas, and then overstay. Employment in the sex industry involves participation in a chain of informal business relations that include female recruiting agents in the home

⁴¹ Own translation. Yüksekler 2003, p.187.

country, local pimps, drivers, hotel owners and so on. Not only is the market for sex work gendered, but racial stereotyping significantly affects earnings chances of migrant women engaged in prostitution. As Beller-Hann 1995 observed in her field work in the Black Sea region, “the local population of the eastern coast of the Black Sea created its own moral geography of the former Soviet Union, and also a gendered race hierarchy”⁴². According to this “moral geography”, Russian women are constructed as white, “exotic, exciting, clean and refined, superior in beauty and culture” in contrast to Georgians, “who are stereotyped as dark and vulgar.”⁴³ Although Georgian women still have access to sex work, their social and economic standing as sex workers substantially differs from that of Russian women.

There is considerable debate about the extent of forced prostitution in Europe (Andrijasevic 2003). Yüксеker 2003 guesses that some women earn the starting capital for suitcase trading through sex work. A study by Erder and Kaska 2003 also supports the view that most migrant sex workers in Turkey consciously engage in prostitution for economic reasons. Upon arrival in Turkey however, they may encounter unexpectedly adverse working conditions resulting “... in being forced to work long hours, in passports being confiscated, lack of freedom of movement and wages that are either reduced or withheld altogether.” (71) Exploited sex workers often do not contact the authorities for fear that they may be deported and that restrictions may be imposed on their freedom to travel (62). In 2002, Turkey adopted specific legislation to combat trafficking in women and forced prostitution more effectively (27). In May 2005 the International Migration Organisation (IOM) and the Turkish government launched a major campaign to help victims of trafficking through the distribution of informational leaflets at key border crossings, the introduction of a helpline and the provision of “training for law enforcement and medical, psychological and direct assistance to trafficked individuals.”⁴⁴ Since then, reports on the plight of forced prostitutes and on rescue operations have started to appear frequently in the media ⁴⁵.

However, foreign nationals engaged in prostitution remain subject to deportation – although not on the grounds of prostitution as such (which is legal in licensed brothels), but for lack of a valid residence and/or work permit (47). In 2001, over 30 per cent of deportations of Eastern European citizens (particularly Romanian, Moldavian and Georgian women) were due to participation in prostitution and/or testing positive for sexually transmitted diseases⁴⁶. In recent years, some migrant sex workers entered marriages of convenience to attain Turkish citizenship and thus avoid deportation. In response, Turkish citizenship laws were changed in June 2003, introducing

⁴² Beller-Hann (1995), p. 222.

⁴³ Beller-Hann (1995), p. 222.

⁴⁴ <http://iom.int/en/news/pbn310505.shtml>

⁴⁵ For instance, see several news stories in Radikal in March 2006

⁴⁶ Erder/Kaska (2003), Tables 9-11, p.19-21

a three year residential qualifying period⁴⁷. According to the Ministry of the Interior, marriages between citizens from CEE countries and Turkey declined dramatically after the legislative change was introduced. Within a year, the number of marriages between Azerbaijani and Turkish citizens declined from 919 to 22. For Romanians and Moldavians a similar decline could be observed: from 434 to 32 and from 902 to 14 respectively⁴⁸.

In more conservative parts of Turkey, such as the Black Sea region, the appearance of Georgian and Russian migrant sex workers has seriously challenged the moral fabric of society - while economically boosting the hotel, restaurant and entertainment industries. Local women particularly feel victimised by their husbands' attraction to women who are regarded as "different" (Beller-Hann 1995: 219). Secondly, the substantial sums of money men spend on entertainment by sex workers constitute a strain on families' economic resources. From the local women's perspective, the appearance of sex workers has led to a redistribution of family income towards their husbands' recreational desires, and thus to the migrant women. The economic dependency of women (many of whom do not engage in paid work or do not control the money they earn) exacerbates the economic urgency of the situation.

With time, local women have developed a variety of discursive and practical resistance strategies, which in turn affects the viability of sex work as an economic option for migrant women. Some local women have opened their own bank accounts to control family finances, while others have entered paid work to gain a degree of economic independence. Women have also pressurized kin to enforce family values with the aim of preventing their husbands from spending kin controlled economic resources such as inheritance on migrant prostitutes⁴⁹. Middle class townswomen and the religious right, on the other hand, have concentrated on political campaigning against the presence of migrant sex workers in the region. Their sustained public interventions have led to increased stigmatization and sexual harassment of migrant women from CIS countries, irrespective of whether they engage in sex work. Their campaigns have strengthened the unitary "Muslim-Turkish identity in an ethnically diverse region" of Turkey (Beller-Hann 1995: 230) and have caused a backlash in terms of women's rights. A more restrictive female subjectivity has been socially reinforced to the extent that, in order to avoid harassment, many women choose to visibly differentiate themselves from migrants by wearing a headscarf (Hann and Beller-Hann 1998). Some migrant "suitcase traders" have followed suit, securing police protection against sexual harassment by converting to Islam⁵⁰.

In Kars in the eastern province of Turkey, local authorities externalized the issue through a decision to relocate migrant sex workers' spaces to the periphery of the city:

⁴⁷ European Commission 2003: Chapter 24.

⁴⁸ *Hürriyet*, July 20th, 2005.

⁴⁹ Beller-Hann (1995), p.229.

⁵⁰ Yukseker (2003), p.190.

"... We decided to close down all alcohol serving restaurants frequented by Natashas. The permits [of the restaurants] had been issued by the governor. We will not renew their permits in the city centre. Space has been provided for entertainment centres to relocate outside of the city because they do not follow hygienic regulations, because they bring about a decline in morals."⁵¹

Interestingly enough, the voices of local sex workers, who must have suffered economic disadvantage through competition from migrant women engaged in prostitution, have not been heard in this debate.

5.3. DOMESTIC WORK

A morally less contested sector of migrant employment is domestic work. In Turkey, migrant live-in domestic workers are primarily women from the Turkish speaking Gagauz ethnic group in Southern Moldova (Keough 2003). Lesser networks of migrant domestic workers are also reported for women from the Philippines, Iraq, Morocco and Ethiopia (Danış 2005; Perouse 2004:22).

Migrant domestic workers have been working in this market niche since the mid-1990s, meeting the demand of middle and upper class families for affordable and reliable live-in domestic workers. According to one estimate, their earnings are 50-60 per cent less than their Turkish counterparts (Lordoğlu 2005: 119). Until recently, migrant domestic workers used to enter the country on tourist visas and slip into illegality by overstaying. Part of their wages then went towards smuggler fees, bribes and fines for visa overstaying (Keough 2003:75). In 2003, legislation was adapted to allow for work permits to be issued to migrants for domestic work. It remains to be seen to what extent employers take advantage of this opportunity to legalize their employment relation, which inevitably would bring the obligations of a formal work contract with it (European Commission 2003:Chapter 24).

As Keough (2003) shows, the market for domestic work is not only gendered but also ethnically segmented:

"The high demand for Moldovan women in particular relies upon their reputations as upright people and good caretakers, "cleaner", "more literate", and "more civilised" than their Turkish villager counterparts who usually fill such roles. This perception indexes a belief in the higher class and culture of a population perceived as more "European" than the Turkish one." (74)

Gagauz domestic workers maintain informal networks of job opportunities based on these positive ethnicised representations (Keough 2003: 75). Employers rely on these images and the recommendations they get from the Gagauz domestics, who can in this way organize a job for their acquaintances. Church communities in Istanbul in turn, often act as informal intermediaries for young Iraqi Chaldean women to work as live-in domestic workers, babysitters and cleaners in non-Muslim families. Finally, domestic workers from the Philippines rely on placement agencies who advertise in local Turkish newspapers. Their

⁵¹ Own translation. Radikal, March 3, 2006.

English language skills, work experience and the formal referral through an agency may earn them up to four times as much as domestics from CEE countries (Lordoğlu 2005: 116-121).

The image of the "foreign" domestic worker is overlaid with the gendered image of the single woman in need of protection in a foreign country. Some Turkish employers may thus regard themselves as entitled to scrutinize the social lives of their employees in the name of female propriety (75). Migrant domestic workers are also often conflated with sex workers from CEE countries and subjected to sexual harassment. However,

"[t]hrough their own practices, Gagauz women resist these reputations, but they also seek to manipulate them, and thus often accommodate and confirm the constructions of migrant women workers – and Russian woman – as sexually promiscuous or as vulnerable women in need of protection. ... A flirtation may help lower the cost for a sweater for her husband, or secure a letter home, or make a local ally to rely on in the frequent police raids." (75)

5.4. OTHER EMPLOYMENT OPPORTUNITIES

So far, there is only scant information available on undocumented migrants' economic activities in other sectors. For instance, the Ministry of Tourism issues work permits for migrant performing artists (estimated at 10,000), the majority of whom comes from Eastern Europe. The legal employment status reduces their risk of exploitation, but the inadequate implementation of labour law undermines the formality of the employment relation, with the consequence that migrant workers may still receive only part of their wages.⁵²

Particularly large research gaps remain on the economic activities of male migrants from CEE countries, as well as migrants and refugees from Asia and Africa. Given the long time periods transit migrants spend in Turkey under precarious conditions, research in this area becomes all the more important⁵³. It is also known that many asylum seekers are pushed into informal economic activity for lack of financial resources:

"In theory, asylum seekers and refugees are entitled to work and receive social assistance in Turkey. However, in practice, acquiring a work permit is next to impossible. This often forces people to engage in illegal activity, which in turn makes them vulnerable to deportation for violation of Turkish law."⁵⁴

From the scant data available on undocumented migrants' labour market participation we know that migrant workers from Azerbaijan, Armenia, Moldova, Georgia, Romania, Afghanistan and Iraq work in the construction industry. Other industries that employ migrant workers include textiles, leather goods, haulage and handling, small-scale chemical industries, restoration, woodworking,

⁵² Erder and Kaska (2003), p.52.

⁵³ An IOM study estimates that on average transit migrants spend three years in Turkey (cited in İçduygu 2003, p.25-26). The duration of stay may increase further as a consequence of more rigorous border enforcement.

⁵⁴ Kirişçi (2003), p.67

recycling, restaurants and retail trade (Lordoğlu 2005:114; Perouse 2004:22; İçduygu 2003: 28; Erder/Kaska 2003: 38). Iraqi Christian women are reported to work in garment sweatshops and housecleaning in Istanbul (Danış 2005:27). Migrant women from Moldova, Lithuania and Ukraine interviewed for a major Turkish newspaper said they worked in garment workshops in central Istanbul. They reportedly had married, acquired Turkish citizenship and settled down in Turkey, even sending for their children to join them⁵⁵. There have also been media reports of smugglers arranging seasonal work for undocumented migrants in coastal cities such as Adana, Antalya, Izmir and Bodrum⁵⁶. The study of Yaghmaian 2005 on transit migrants variously mentions work in a candle making factory, in a bag-making sweatshop, as cook for an office in a business district, as bouncer in a bar, as private tutor, as street vendor and as computer expert and translator in an international clothing factory. But overall, poverty and unemployment dominate his account on the economic situation of migrants in Turkey (11-107).

Migrants have further been reported to be working in agriculture in the Black Sea region and Western Anatolia (İçduygu 2003: 17; Lordoğlu 2005: 114). This means that they compete with Kurdish seasonal workers who travel the country following the harvest calendar of crops. According to one account, seasonal labourers start off in Urfa in South-eastern Anatolia in the spring, then work in the sugar beet, lentil and chick pea harvests in Central Anatolia, in the nut harvest in the Black Sea region and finally in the grape and cotton harvests in the western regions⁵⁷.

The unevenness in the production of knowledge on the economic practices of different migrant groups may reflect differences in economic visibility or bias in research interests. Certainly, it points to difficulties in conducting empirical research in this area. It can also be taken as indicative of the difficulties migrants encounter in accessing employment, despite the informality of employment structures. Given the widespread nature of informal employment relations in Turkey and low institutional barriers to entry (in the sense that no work permit is required), one might expect undocumented migrants to easily gain access to informal employment. But an important factor that hinders migrants from finding jobs on the informal labour market is the high level of unemployment in Turkey. The official unemployment rate stood at 10.5 per cent in 2003. But the employment rate of merely 43.2 per cent, in combination with a poverty rate of 27 per cent suggest that competition among the non-employed is substantially higher than the unemployment rate implies⁵⁸. Therefore, the situation of undocumented migrants on the Turkish labour market differs from that in other Southern European countries, where a high level of unemployment coexists with a high demand for migrants' cheap labour in sectors such as agriculture,

⁵⁵ Hürriyet, 3. January 2005.

⁵⁶ Postexpress, August 2001.

⁵⁷ Postexpress, October 2004.

⁵⁸ OECD 2004, p. 46, Table 1.2 and p.60, Table 2.4. The poverty rate refers to the year 2002, the employment rate has been calculated on the basis of data for 2003.

construction, hotels/catering and domestic work (Baldwin-Edwards 2002). Consequently, there is no evidence that the populist statement made by the Minister of Labour and Social Solidarity Yaşar Okuyan in 2001 that "There are more than one million illegal workers in Turkey. Every day, one million loaves of bread are being stolen from my people"⁵⁹ bears any relation to the actual significance of migrant employment in Turkey (Içduygu 2004:7).

On the contrary, empirical evidence suggests that the demand for migrant labour remains quite limited. There is no evidence that pressure from Turkish authorities prevents the employment of migrant workers in the informal economy. In this sense, we can speak of a "laissez faire" policy. However, empirical research on the informal economy in Turkey underlines the importance of kinship, ethnic and diasporic networks in accessing employment. Migrants from rural areas often rely on other persons originating from the same village or town ("hemşeri") to find a job in the city and that these extended kinship networks control particular lines of occupation (Peker 1996). Lacking such networks puts migrants at a serious economic disadvantage. The pressure they exert on the labour supply is not decisive in generating employment opportunities for them. Rather, it appears that their chances on the labour market are largely confined to those niches in which they have succeeded in creating their own ethnically defined networks.

Migrants are particularly vulnerable to "decent work deficits" in the informal economy: They have to rely on informal contracts that they cannot enforce legally or through social networks; they have no social or economic security; they lack opportunities for skill development and protection against occupational injuries; they have little or no access to benefits (International Labour Conference 2002:3-4). Fear of arrest socially isolates and economically marginalizes many undocumented migrants (Danış 2005; İçduygu 2003). The labour market discrimination experienced even by migrants with access to citizenship rights and social networks, such as Bulgarians and internally displaced Kurds, point to a wider prevalence of ethnic discrimination in the labour market (Kümbetoğlu 2003; Vasileva 2005: 349; Erdem/Özevin/Özselçuk 2003). African transit migrants in particular, are known to face serious problems of racism, poverty and the lack of opportunities for social integration. They appear to have the poorest chances of accessing employment (Yaghmaian 2003; Çalkıvık 2003; İçduygu 2003). Onbaşı(2004) found that African migrants (particularly Senegalese) try to make a living as street vendors, porters and construction workers. Media reports of migrants from Nigeria, Indonesia, Iran, Somali and Bulgaria arrested on charges of begging provide a glimpse of the dire economic situation faced by some migrants⁶⁰. Many have to rely on aid from NGOs or church affiliated local charities such as the catholic Caritas-Turkey and the Istanbul Inter-Parish Migrants Programme. Police harassment, maltreatment

⁵⁹ Postexpress, August 2001.

⁶⁰ Radikal, 23 October 2004.

and detention are reported to be widespread⁶¹ and media discourse often reinforces popular racist sentiments (Bora 2003; Çalkıvık 2003).

Savings and financial support from relatives in countries of origin or the West and from NGOs become crucial sources of income when opportunities for paid employment are rare (İçduygu 2003). To the extent possible, migrants mobilize transnational kinship and religious networks for legal and financial assistance, jobs and social integration. Relatives who are already settled in Western countries financially assist family members during their stay in Turkey and sponsor their settlement overseas. Relatives who reside in Turkey support newcomers' adaptation to everyday life. Finally, church based networks provide opportunities for "social interaction, information sharing on housing or job opportunities, education facilities for children, provision of food, clothing or medical assistance..." (Danış 2005:8) Church officials and church affiliated organisations such as Caritas also act as intermediaries between the undocumented migrants and Turkish authorities. However, the fact that Turkey legally only recognizes Greek Orthodox Christians, Armenians and Jews as non-Muslim religious communities sets clear limits to the institutional development of church based community services for migrant groups such as Iraqi Chaldean Christians (18). Moreover, these networks insert migrants within "hierarchies of power and community control mechanisms and [create] an order of discipline and punishment in the transit period." (10). Such morally coded restrictions also hold for the Armenian community in Turkey, which means that Armenian sex workers would not be allowed to access ethnic community networks of solidarity (Erder/Kaska 2003:57).

6. CONCLUSIONS

This paper has deployed the concept of the "autonomy of migration", i.e. self-organized transnational mobility to discuss contemporary migration flows from the "Global South" to and transit migration through Turkey. Empirical findings suggest that migrants show substantial agency and innovation in crossing borders and in tapping in to the informal economy in order to secure their livelihoods. Women from Eastern European countries in particular, have succeeded in claiming distinct, if still precarious, social and economic spaces in occupational niches such as cross-border trade, sex work and domestic work. They may position themselves in one or more of these spaces over time, as exemplified by the case of migrant domestic workers in Istanbul:

"The Gagauz domestics acted as intimate companions to their charges, hard-working wage-earners, good wives and mothers, but also at times as merchants, and at times they had sex with men in exchange for affection,

⁶¹ The most systematic attempt to deport African migrants from Turkey took place in July 2001, when over 100 africans living in Istanbul were arrested -irrespective of their residence status- and deported to the Greek border. For days, both countries refused entry to the migrants and provided no food or humanitarian aid, resulting in the death of four migrants, several incidences of rape and at least one miscarriage. (Yaghmaian 2003:147)

favors, or money. Some of these women may participate in more than one type of work, others may not. Some consider all of these things work, others don't."⁶²

Yet, migrant agency should not be taken to imply a status of either equality or independence. Undocumented migrants suffer a variety of "decent work deficits" that derive from being forced to rely on informal economy structures. Moreover, migrant women outside of the CEE region and male migrants in general appear to face high barriers to enter informal employment relations. The high level of domestic unemployment, network hiring practices, the language barrier and xenophobia, accompanied by a discourse of "foreigners taking away jobs" constitute a drawback for these migrants, even though a work permit is not required. Further research is certainly needed to systematically identify the discriminatory mechanisms that uniquely disadvantage migrants vis-à-vis local job seekers.

The extent to which the government's recent policy initiative to curb unregistered employment will affect migrant workers' labour market chances also remains to be seen. In February 2005, the Ministry for Labour and Social Security started a campaign that aims to promote formal employment relations. The campaign spelled out the specific target of identifying 100,000 migrants working undocumented in Turkey and to replace them through Turkish workers in a registered work relation. Sanctions towards companies employing undocumented migrants include exclusion from public tenders. For more effective enforcement, a helpline to report undocumented workers will be introduced⁶³. The manner in which a campaign for workers' rights can so easily be centred on an anti-immigrant policy stance is deeply troubling.

REFERENCES

- Abadan-Unat, N. (1995): "Turkish Migration to Europe" in Cohen, R. (ed.): *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Akçam, T. (2004): *From Empire to Republic: Turkish Nationalism and the Armenian Genocide*, Zed Books, London.
- Akçam, T. (2005): "Tarihle Yüzleşme", *Birikim*, 193/194, 165-172.
- Akgündüz, A. (1998): "Migration to and from Turkey, 1783-1960; Types, Numbers and Ethno-Religious Dimensions", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24, 1, 97-120.
- Aktar, A. (2003): "Homogenising the Nation, Turkifying the Economy: The Turkish Experience of Population Exchange Reconsidered", in Hirschon, R. (ed.): *Crossing the Aegea*, Berghahn Books, New York, 79-96.

⁶² Keough (2003), p. 76

⁶³ Radikal, February 12, 2005

- Andrijasevic, R. (2003): "The Difference Borders Make: (Il)legality, Migration and Trafficking in Italy among 'Eastern' European Women in Prostitution", in Ahmed, S. *et al.* (eds.): *Uprootings/Regroundings: Questions of Home and Migration*, Berg Publishers, Oxford, 251-272.
- Armstrong, P., Glyn, A. and Harrison, J. (1991): *Capitalism Since 1945*, Blackwell, Oxford.
- Ayata, B. and Ykseker, D. (2005): "A Belated Awakening: National and International Responses to the Internal Displacement of Kurds in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, 32, 5-42.
- Baldwin-Edwards, M.(2002): "Southern European Labour Markets and Immigration: A Structural and Functional Analysis", *Working Paper 5*, MMO.
- Balkan, N. and Savran, S. (eds.) (2004): *Neoliberalizmin Tahribatı*, Metis, Istanbul.
- Barutckski, M. (2003): "Lausanne Revisited: Population Exchanges in International Law and Policy", in Hirschon, R. (ed.): *Crossing the Aegean*, Berghahn Books, New York, 23-38.
- Beauftragte der Bundesregierung fr Migration, Flchtlinge und Integration (2005): *Bericht ber die Lage der Auslnderinnen und Auslnder in Deutschland*, Berlin.
- Beller-Hann, I. (1995): "Prostitution and its Effects in Northeast Turkey", *The European Journal of Women's Studies*, 2, 219-235.
- Birikim (2005): Special issue 193/194: *Bir zamanlar Ermeniler vardi!...*
- Bora, T. (2003): "Bylesi Uganda'da bile grlmez...", *Birikim*, 175/176, 144-145.
- Boratav, K., Yeldan, A.E. and Kse, A. (2000): "Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey, 1980-1998", *Working Paper Series I*, 20, CEPA.
- Boutang, Y.M. (2002): "Nicht lnger Reservearmee", *Jungle World Subtropen*, 12/04, April.
- Castles, S. (2004): "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, 38, 3, 852-884.
- Castles, S. and Kosack, G. (1973): *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, London.
- alkıvık, A.F. (2003): " 'Yaşam ve lm Alanları' arasında Afrikalı gçmenler", *Birikim*, 175/176, 149-152.
- Chen, M.A. (2005): "Rethinking the Informal Economy", *Research Paper* 2005/10, UNU-WIDER.
- Cohen, R. (1997): *Global Diasporas: An Introduction*, University of Washington Press, Seattle.

- Corliss, S. (2003): "Asylum in Turkey: Today and Future Prospects", in Zeybekoglu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 74-81.
- Danış, D.A. (2004): "Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye", *Birikim*, 184/185, 216-224.
- Danış, D.A. (2005): "Waiting on the Purgatory: Religious Networks of Iraqi Christian Transit Migrants in Istanbul", paper presented at the *Sixth Mediterranean Social and Political Research Meeting* of the Mediterranean Programme of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute, Montecatini Terme, March.
- De Genova, N.P. (2002): "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-437.
- DİE (2004): *Türkiye İstatistik Yıllığı 2004*. http://www.die.gov.tr/yillik/yillik_2004.pdf
- Dohse, K. (1981): *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat*, Verlag Anton Hain, Königstein.
- Ercan, F. (2004): "Sermaye Birikiminin Çelişkili Sürekliliği: Türkiye'nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış", in Balkan, N. and Savran, S. (eds.): *Neoliberalizmin Tahribatı: Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet*, Metis, Istanbul, 9-43.
- Erdem, E. (2006): "Göçmen hakları bağlamında Almanya'da toplumsal cinsiyet tartışmaları", *Güncel Hukuk*, February.
- Erdem, E., Özevin, N. and Özselçuk, C. (2003): "Internal Displacement and Gendered Economic Strategies in Turkey", in Brun, C. and Birkeland, N.M. (eds.): *Researching Internal Displacement: State of the Art*, Conference Proceedings, Acta Geographica-Trondheim, Series A, No. 6., NTNU, 133-152.
- Erdem, E. and Mattes, M. (2003): "Gendered Policies – Gendered Patterns: Female Labour Migration from Turkey to Germany from the 1960s to the 1990s", in Ohliger, R., Schönwälder, K. and Triadafilopoulos, T. (eds.): *European Encounters: Migrants, Migration and European Societies since 1945*, Ashgate, Aldershot, 167-185.
- Erder, S. (2003): "Global Flows of Huddles: The Case of Turkey", in Zeybekoğlu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 156-169.
- Erder, S. and Kaska, S. (2003): *Irregular Migration and Trafficking in Women: The Case of Turkey*, IOM, Geneva.
- Erzeren, Ö. (2004): *Eisbein in Alanya. Erfahrungen in der Vielfalt deutsch-türkischen Lebens*, Edition Körber Stiftung.
- Escobar, A. (2004): "Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements", *Third World Quarterly*, 25, 1, 207-230.

- European Commission (2003): *Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*, http://eur.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf
- European Commission (2004a): *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, COM(2004)656, SEC(2004) 1202. http://eur.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf
- European Commission (2004b): *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, COM(2004)656, SEC (2004) 1201. http://eur.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf
- Hann, C. and Beller-Hann, I. (1998): "Markets, Morality and Modernity in North-East Turkey", in Wilson, T.M. and Donnan, H. (eds.): *Border Identities: Nation and State at International Frontiers*, 237-262.
- Hirschon, R. (ed.) (2003): *Crossing the Aegean: An Appraisal of the 1923 Compulsory Population Exchange Between Greece and Turkey*, Berghahn Books, New York.
- Husmanns, R. (2004): "Measuring the Informal Sector: From Employment in the Informal Sector to Informal Employment", *Working Paper 53*, ILO Policy Integration Department.
- İçduygu, A. (2003): *Irregular Migration in Turkey*, IOM, Geneva.
- İçduygu, A. (2004): *Migration Management from the Perspective of a Transit Country – The Turkish Case*, Council of Europe, MG-RCONF (2004).
- Insel, A. (2005): "Ermeniler, 'iç düşmanlar' ve insanlığa karşı işlenen suçlar", *Birikim*, 193/194, 19-27.
- International Labour Conference (2002): *Decent Work and the Informal Economy*. Report VI, Geneva.
- Kaiser, B. (2003): "Life Worlds of EU Immigrants in Turkey", in Zeybekoğlu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 269-289.
- Karakayalı, S. and Tsianos, V. (2002): "Migrationsregimes in der Bundesrepublik Deutschland. Zum Verhältnis von Staatlichkeit und Rassismus", in Bojadzic, M. and Demirovic, A. (eds.): *Konjunkturen des Rassismus*, Westfälisches Dampfboot, Münster, 246-267.
- Karakayalı, S. and Tsianos, V. (2005): "Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration", *Peripherie*, 97/98, 35-64.
- Keough, L.J. (2003): "Driven Women: Reconceptualizing the Traffic in Women in the Margins of Europe through the Case of Gagauz Mobile Domestic in Istanbul", *Anthropology of East Europe Review*, 21, 2, 73-79.
- Keyder, Ç. (1987): *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*, Verso, London.

- Keyder, Ç. (2003): "The Consequences of the Exchange of Populations for Turkey", in Hirschon, R. (ed.): *Crossing the Aegean*, Berghahn Books, New York, 39-52.
- Kirişçi, K. (2000): "Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices", *Middle Eastern Studies*, 36, 2, 1-22.
- Kirişçi, K. (2003): "Turkish Asylum Policies in a European Perspective", in Zeybekoğlu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 56-73.
- Kirişçi, K. and Winrow, G.M. (1997): *The Kurdish Question and Turkey: An Example of a Trans-State Ethnic Conflict*, Frank Cass, London.
- König, P., Schultze, G. and Wessel, R. (1986): *Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*, Repräsentativuntersuchung ,85, Bonn.
- Kümbetoğlu, B. (2003): "Escape from Oppression and War: Bulgarian Turks and Bosnians", in Zeybekoğlu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 237-253.
- Lordoğlu, K. (2005): "Türkiye'de yabancıların kaçak çalışması ve bu çalışmaya ilişkin bir araştırma", *Toplum ve Bilim*, 102, 103-127.
- Marglin, S.A. and Schor, J.B. (eds.) (1990): *The Golden Age of Capitalism*, Clarendon Press, Oxford.
- Martin, P.L. (1991): *The Unfinished Story: Turkish Labour Migration to Western Europe*, ILO, Geneva.
- Mezzadra, S. (2005): "Kapitalismus, Migrationen und Soziale Kämpfe. Vorbemerkungen zu einer Theorie der Autonomie der Migration", in Atzert, T., Karakayalı, S. and Tsianos, V. (eds.): *Empire und die biopolitische Wende*, Frankfurt.
- OECD (2000): *Trends in International Migration*, SOPEMI 2000, Paris.
- OECD (2004): *Economic Surveys Turkey*, vol. 2004/15.
- Onbaşı, H. (2004): "İstanbul'daki Afrika", *Tempo*, 03/840, 15-21, January.
- Öngen, T. (2003): "Yeni Liberal' Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi", in Köse, A.H., Şenses, F. and Yeldan, E. (eds.): *Küresel Düzen: Birlik, Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 161-190.
- Özar, Ş. and Ercan, F. (2004): "Emek Piyasaları: Uyumsuzluk mu, Bütünleşme mi?", in Balkan, N. and Savran, S. (eds.): *Neoliberalizmin Tahrifatı: Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet*, Metis, İstanbul, 191-210.
- Pamuk, Ş. (2003): "Karşılaştırmalı Açından Türkiye'de İktisadi Büyüme, 1880-2000", in Ahmet H., Köse, Şenses, F. and Yeldan, E. (eds.): *Küresel Düzen: Birlik, Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul, 383-398.
- Peker, M. (1996): "Internal Migration and the Marginal Sector", in Kahveci, E., Sungur, N. and Nichols, T. (eds.): *Work and Occupation in Modern Turkey*, Mansell Publishing, London, 7-37.

- Perouse, J.-F. (2004): *The Complexity of Transit Migration in Istanbul*, Council of Europe, MG-RCONF (2004).
- Salt, J. (2005): *Current Trends in International Migration in Europe*, Council of Europe CDMG(2005)2.
- Tansel, A. (2000): "Wage Earners, Self-Employment and Gender in the Informal Sector in Turkey", *Working Paper* 00/15, ERC.
- Terzioğlu, M. (2004): *Immigration and Asylum: Turkey's Experiences*, Council of Europe, MG-RCONF (2004).
- TESEV (2005): *Türkiye'de Ülkeçinde Yerinden Edilme Sorunu: Tespitler ve Çözüm Önerileri*. <http://www.tesev.org.tr>
- TÜSIAD (2004): *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, Report T/2004-11/381, TÜSIAD, İstanbul.
- UNHCR (2003a): *Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries: Levels and Trends, 2000-2002*, United Nations, Geneva, March.
- UNHCR (2001): *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999*, United Nations, Geneva, November.
- UNHCR (2003b), *UNHCR Statistical Yearbook*, United Nations, Geneva.
- Ünalın, T. (2003): "Turkish Emigration in the 1990s: Findings from a Eurostat Project", in Zeybekoğlu, E. and Johansson, B. (eds.): *Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden*, 138-155.
- Van Hear, N. (1998): *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, UCL Press, London.
- Vasileva, D. (2005): "Bulgarian Turkish Emigration and Return", *International Migration Review*, 26, 2, 342-352.
- Yaghmaian, B. (2003): "Afrika Diasporası: Türkiye'deki Afrikalı Göçmenlerin Dramı", *Birikim*, 175/176, 140-148.
- Yaghmaian, B. (2005): *Embracing the Infidel: Stories of Muslim Migrants on the Journey West*, Delacorte Press, New York.
- Yükseker, H.D. (2003): *Laleli-Moskova Mekiği: Kayıtdışı Ticaret ve Cinsiyet İlişkileri*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Yeğen, M. (1999): *Devlet Söyleminde Kürt Sorunu*, İletişim Yayınları, İstanbul.

THE PATH OF THE SEA: HUMAN MIGRATION ACROSS THE WESTERN
MEDITERRANEAN

*EL CAMINO DEL MAR: MIGRACIONES HUMANAS A TRAVÉS DEL
MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL*

Bob Sutcliffe
bosu@sarenet.es

Recibido: septiembre de 2005; aceptado: febrero de 2006

ABSTRACT

This article looks at some of the characteristics, causes and consequences of the present day migrations from the southern Mediterranean countries to Western Europe, concentrating on the three Maghrebi countries, Tunisia, Algeria and Morocco, especially the latter. The most detailed sections will zoom in further to look at the vortex of this migration – the Strait which bears the name of Gibril Tarik, who crossed it with an army of 7,000 in 712 D.C. to conquer the southern Iberian peninsular and to found the civilization of Andalus and which today forms both a passage and a barrier between the world wealth and the world of poverty.

Keywords: Migration; Western Mediterranean.

RESUMEN

Este artículo explora algunas de las características, causas y consecuencias de las migraciones actuales desde los países del sur del Mediterráneo hacia Europa Occidental, concentrándose en los tres países magrebíes: Túnez, Argelia y Marruecos (particularmente en este último). Las secciones más detalladas se centrarán en el vórtice de estas migraciones: el estrecho que lleva el nombre de Gibril Tarik, quien lo cruzó con una armada de 7.000 soldados en el año 712 d.C. para conquistar el sur de la Península Ibérica y para fundar la civilización de *Al Andalus*; que hoy en día constituye tanto una vía como una barrera entre el mundo libre y el mundo pobre.

Palabras clave: Migraciones; Mediterráneo Occidental.

JEL Classification: F22; O15; O52; O55.

1. INTRODUCTION¹

Members of the species to which the authors, readers and subjects of this special issue of *Revista de Economía Mundial* belong first migrated as far as the northern coast of Africa at least 60,000 years ago. Recent fossil evidence proves that 30,000 years ago there were members of our species in central Europe. Other hominids had crossed to the European shore 100,000 or more years before that. The history of trans-Mediterranean migrations of modern humans alone would fill an encyclopaedia. This article is a tiny entry in that encyclopaedia and looks at some of the characteristics, causes and consequences of the present day migrations from the southern Mediterranean countries to Western Europe, concentrating on the three Maghrebi countries, Tunisia, Algeria and Morocco, especially the latter; the most detailed sections will zoom in further to look at the vortex of this migration – the Strait which bears the name of Gibril Tarik, who crossed it with an army of 7,000 in 712 A.D. to conquer the southern Iberian peninsular and to found the civilization of Andalus.

This is the place, once better known as the Pillars or Gates of Hercules, where the Mediterranean joins the Atlantic ocean and where the continents of Europe and Africa almost kiss. According to mythology, this gap, at its narrowest only a dozen kilometres wide, was created when Hercules, rather than pass over the mountain at the Western end of the Mediterranean (formed when Perseus had turned the giant Atlas to stone by showing him the head of the gorgon Medusa), simply smashed it with his sword, thus separating the continents of Europe and Africa and opening what would become in our own

¹ I have taken the liberty of borrowing without permission the title of this article from a novel quoted by Mara Leichtman in her sensitive and informative article 'Transforming Brain Drain into Capital Gain: Changing Relationship with Migration and Remittances'. The story's hero must accumulate money to pay a dowry and marry his love Zulicha. There being no work for him in Algeria, 'there did not remain a path for 'Abid to follow to win Zulicha, except the path of the sea'. (*The Price of the Dowry* by 'Abd al-Hamid ben Hadduga).

I am especially grateful for comments by Andrew Glyn and Arthur MacEwan and also for the comments of two anonymous referees.

day one of the hottest spots along the global frontier between wealth and poverty, power and subordination. The details of these stories are empirically rather shaky; but so also are those relating to the subject of this article. While South to North migration is not mythical it does generate many myths.

PHOTO 1: THE GATES OF HERCULES (LOOKING EAST)



2. THE NUMBER OF TRANS-MEDITERRANEAN MIGRANTS

Wherever there is immigration estimates of the numbers of people involved vary greatly and are manipulated with political motives. These variations exist not only as prejudices of the newspaper-reading public but also in official and semi-official sources of statistics. There is no authoritative and accurate source for the number of immigrants.

Recently published estimates vary between the unofficial one of a French historian, specializing in the Mahgreb, who argues that 10–15 million people of Mahgrebi origin are currently resident in Europe (5–7 millions being Moroccans) (Vermeren 2002, 17) and the more official ones of the OECD/SOPEMI which imply that no more than 3 million Mahgrebis (including 1.5 million Moroccans) were resident in Europe in 2002 (these figures combine resident Mahgrebi nationals with the sum of Mahgrebis who have obtained citizenship of a European country during the ten years prior to 2002) (See OECD/SOPEMI 2005). The maximum estimates of the Mahgrebi part of trans-Mediterranean migration to Europe are, therefore, as much as five times as great as the minimum ones.

In the face of such a huge discrepancy an article on this subject must begin with some commentary on the reasons why estimates are so different and at least suggest a range for the actual numbers of people involved. The first problem here is whether a count of immigrants includes those who are nationals of a particular country of origin or those who were born in it. European countries tend to count foreign nationals while North American and Australasian countries tend to count the foreign born, although European countries are increasingly publishing estimates of both. In the case studies here the difference between the two is due to three factors (referring to the country of residence as CR and that of origin as CO):

- some former colonial settlers from CR, were born in the CO when it was a colony but were always nationals of the colonialist country and now live there;
- some immigrants from CO to CR were born in CO but are now after naturalization citizens of CR;
- some children of nationals of CO in CR were born in CR but are nationals of CO.

In the case of contemporary South to North migration, figures of people born in countries of the South tend to exceed figures of nationals of those countries. In France, where it is easy from the census to distinguish the two, the number of Algerian nationals in France was calculated as 777,332 compared with 1,254,706 Algerian born; for Morocco the equivalent figures are 633,731 and 709,521 and for Tunisia 224,096 and 340,752. These figures include French colonists born in North Africa before 1962.

A second problem is whether, instead of calculating numbers of foreign nationals or foreign born, to estimate those with "origins" in a particular country. This is commonly done by those who see migration not so much of individuals as of cultures or the creation of diasporas. According to this concept, some people who are neither born in nor citizens of a given country may be counted as part of the expatriate community (diaspora) of that country as a result of descent and ethnic or cultural ties. The Fondation Hassan II, a Moroccan state organization charged with maintaining relations with Marocains Résidant à l'Étranger (MREs), has in recent years published estimates of MREs in France ranging from 728,333 (probably Moroccan citizens plus naturalized French citizens of Moroccan origin) (Fondation Hassan II 2005) to 1,025,000 (2002 estimate cited in Berriane 2005). If that last figure is anything more than a wild guess then it probably includes children of French nationality born to Moroccan parents in France. These gradations of Moroccanness are similar to the categories to which Mexican immigrants and their descendants are assigned in discussions of migration and assimilation in the USA.

A third problem with many of these statistics is that official figures are for residents with permits and so they exclude the very category of people about whom information is most unreliable and who are in many ways at the centre of political debates and conflicts about migration and its future – immigrants without valid permits or papers to be in the country of residence. Estimates of numbers of non-permitted immigrants are extremely variable and unreliable. No government has a very clear idea of how many people are resident in

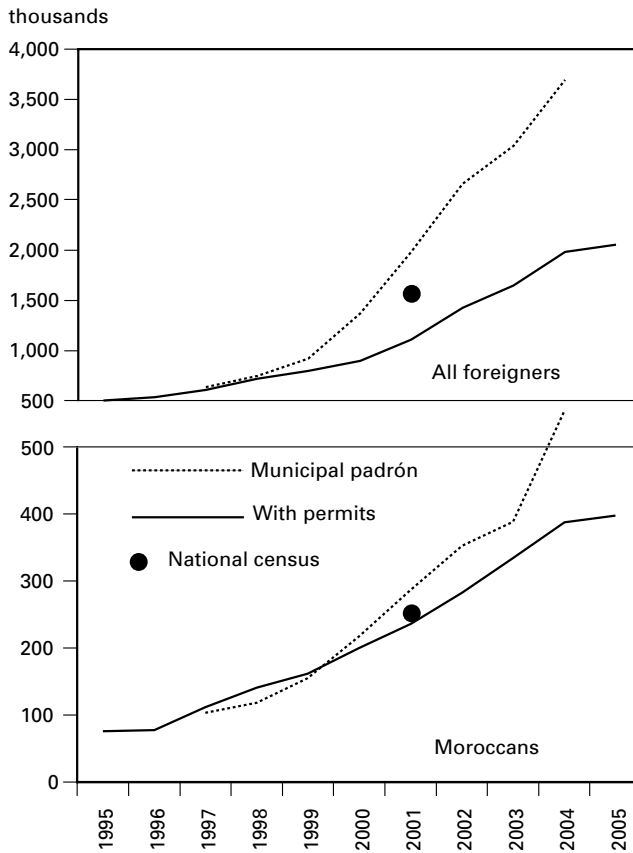
its country without its consent. Nor, of course, does anyone else. Some of the estimates used, however, such as those based on enumerations, or self-registration, rather than on official permissions, include some, but not all non-permitted residents.

A fourth problem regarding numbers arises because there are different official sources of data on immigrant numbers in the destination countries. In Spain, to give a notable example, there are three official estimates of the number of foreign residents and they give quite contrasting results. The last census at the end of 2001 (based on figures collected by the Instituto Nacional de Estadística) suggested a total population for the country which was about one million (over 2 per cent) lower than the population given by adding up people on the municipal registers (*padrones* – compiled by municipal administrations) for the whole country. It has been widely believed that many of these were immigrants without permits. The Spanish government also publishes regular data on the number of immigrants with permits by nationality (supplied by the immigration department of the National Police). According to these, on 31.12.2004 the total number of foreign residents in Spain was 1,977,291 of which 386,958 were Moroccan nationals. According to provisional figures from the *padrón* municipal for 1.1.2005 there were 3,691,547 foreigners of whom 505,373 were Moroccan. If the *padrón* gives the right number then the statistical report on foreigners with residence permits underestimates the number of foreigners as a whole by 87 per cent, and Moroccans in particular by 30 per cent. There is much expert disagreement, however, about the accuracy of the *padrón* in relation to other figures. Many residents do not register themselves in the *padrón*; many others are registered more than once since their name is not automatically removed if they leave one locality and go to another or even leave the country. The evolution of these differences in Spain can be seen in Figures 1a and b. A major divergence has arisen in the last few years between the number of immigrants on the municipal registers and the number with permits. In 2005 the government decided that the municipal register was more accurate and that the difference between the two was to some extent a measure of illegal immigration in the country. As a response it launched the largest regularization programme in recent European history².

² The normalization period lasted from the 7th of February to the 9th of May 2005. During that time a total of 690,679 immigrants requested regularization. In principle all of these had jobs and were already registered in the municipal register (*padrón*). About 88 per cent of these (604,357) were allowed. Of the applications 58.76 per cent came from men and 41.24 per cent women. But the regularized immigrants will acquire rights to be joined by their families and will thus lead to a secondary flow of (possibly majority female) immigrants during the next 2 or 3 years. Four countries produced over 50,000 applications for regularization (in order, Ecuador, Rumania, Morocco and Colombia) and together accounted for about 60 per cent of the total. The Moroccan figure was 85,969 (12.5 per cent of the total) (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2005). About two thirds of the women applicants were domestic workers. One third of the men were construction workers and one fifth worked in agriculture.

The balance of sexes was very different among these national collectives. A majority of Ecuadorean, Colombian, Bolivian and Ukrainian applications were women. The largest majority of men (about 85 per cent) was registered for Morocco. This will increase the male proportion of legal Moroccan residents to something like 70 per cent.

FIGURE 1: DIFFERENT ESTIMATES OF THE NUMBER OF ALL FOREIGN AND MOROCCAN NATIONALS RESIDENT IN SPAIN, 1995–2005



Source: Spain, Instituto Nacional de Estadística, 2005; Spain, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

The scale of the 2005 Spanish regularization was astonishing and the government which carried it out has been both publicly praised by the United Nations Commission for Human Rights and privately chastised by neighbouring European governments. In three months three quarters of a million people (one and a half per cent of the population of the country), about whom the society was in a state of denial, came out into the light and were, at least for now, legalized. Some, it is alleged in the press, are really the illegal immigrants of other European countries who came to Spain because it was a soft touch. But these seem to have been few and many have been deported during the process. The Spanish regularization was larger in relative terms than the 2.7 million mostly Mexican illegal migrants (about 1 per cent of the US population) who were legalized in the USA in the aftermath of the IRCA act in 1986. Like Spain's 2005 legalization, the IRCA was supposed to be a once for all regularization followed by the strictest possible enforcement of the anti-immigration laws. But it is generally acknowledge in the USA that regularization was in fact the prelude to an acceleration in illegal migration and which has now left the US government (as it does the Spanish government) with a choice between denial, legalization and literally millions of forcible deportations. This is a subject to which I will return.

Meanwhile I attempt in Table 1 to produce a rough but servicable estimate of the size of trans-Mediterranean migration. The overall and comparative estimates in this table have several deficiencies, some but not all of them arising from the general problems discussed above. In the first place, while I have used the most recent available official national figures in the countries of residence, they are of different dates. The figures for France are for 1999 and those for Spain for 2005; the other countries lie between these two extremes. Second, different census methods are used for different figures, as already explained above. Third, many migrants without valid residence permits (the so-called "illegal migrants") are not counted in these figures. We can be sure that the overall figures will be higher than those which appear here. But, fourth, at the same time there are other reasons why some of these figures are too high: for instance, people may be double-registered in the Spanish municipal register and some of those registered, as well as some people with valid residence permits, may have left the country of residence either temporarily or permanently. Fifthly, more people have obtained citizenship in the country of residence than are shown here, but on the other hand some of those included in the figures for naturalizations since 1992 will have died; the over- and under-counting will to some extent cancel out.

TABLE 1: ESTIMATES OF NORTH AFRICAN NATIONALS RESIDENT ABROAD PLUS RECENTLY NATURALISED, RECENT DATE (THOUSANDS)

Country of origin Country of residence	Morocco	Algeria	Tunisia	Maghreb 3	Libya	Egypt	5 North Africa	% population of CR
Spain	569 (a)	46 (a)	1 (b)	616	0.2 (h)	2 (b)	618	1.5
France (c)	820 (l)	909	284	2,013			2,013	3.4
Belgium	233 (p)	(d)	5	254			254	2.4
Netherlands	273 (q)	1 (g)	1 (g)	275	0.1 (g)	8 (g)	283	1.7
Italy (o)	341	15	69	425	1	41	467	0.8
Germany (h)	80	17	24	121	3	14	139	0.2
Europe 6	2,316	1,003	385	3,704	5	67	3,777	1.4
% pop. in E6	7.7	3.2	3.9	5.2	0.1	0.1	2.6	
Other N. Afr.	199 (s)					333 (j)		
Saudi Arab.	12 (s)					924 (j)		
Other MidEast						657 (j)		
USA (m)	31 (r)	31 (r)	10 (r)		5 (r)	113	190	
Canada (n)	26	20	5		3	149 (m)	37	
% emigrant	9–11	3.5–4.5	4.0–5		0.1–0.2	3–4	2.3–3	

Sources:

- a. Spain, Padrón Municipal, 1.1.2005 2005 figs.
- b. Spain, Extranjería March 2005.
- c. France, 1999 Recensement.
- d. SOPEMI 2004 edition (2005) 2002 figs.
- e. Council of Europe 1999 figs.
- f. ditto 2000 figs.
- g. ditto 2003 figs.
- h. ditto 2002 figs.
- i. Collyer/IOM (which cites Council of Europe 2001).
- j. Harrell Bond and Zohry, 2003.
- k. Salt, 2000.
- l. Fondation Hassan II Atlas.
- m. US Census Bureau 2005.
- n. Canadastats 2005.
- o. Italian National Census (Censimento) 31.12.2003.
- p. Fondation Hassan II Ouvrage 2005, p. 94, excludes naturalized.
- q. Fondation Hassan II Ouvrage 2005, p. 323, includes naturalized.
- r. Estimates based on same relation between foreign birth and declared ancestry as Egypt.
- s. See Table 1. This total does not include Moroccans naturalized in the Netherlands since they are included in the figure earlier in the column in this Table.

Notes:

¹ First estimates from the 2004 update to the French census show that the number of Moroccan born residents has increased by about 10 per cent. This and other updatings could add perhaps 100,000 to the total of Moroccan residents in Western Europe, the numbers for the other Magreb countries also rising a little.

Despite this long list of deficiencies Table 1 does give a blurred but not totally unrecognizable image of the size of trans-Mediterranean migration. Some number upwards of 3 million nationals of the five North African countries are resident in the European Union; this is about 2 per cent of the population of North Africa though less than one per cent of the population of the EU. Europe is the main area of reception of emigrants from Morocco, Algeria, Tunisia and Libya, so the figures of Table 1 are a relatively faithful picture of the overall emigration intensity of those countries. This is not true of Egypt for which the focus of emigration has not been towards Europe but towards the Arabian/Persian Gulf and, to a lesser extent, North America. It is emigration of a very different kind from that from the Maghreb to Europe, and this difference will be detailed later.

These aggregate estimates mean, if they are approximately correct, that the five North African countries as a whole have a somewhat lower rate of out-migration, and a much lower level of in-migration than the world as a whole (see Introduction to this issue). Of course, when the figures are examined in greater detail they show different pictures. In the case of countries of origin Morocco shows greater migration intensity, having at least 9 per cent of the population of the country resident in other countries. At the end of 2003, according to the national census, Moroccans were the most numerous nationality of foreign legal residents in Spain with 20 per cent of all foreigners. On Jan 1 2005, according to the municipal register, Moroccans were still the largest single foreign nationality, with 1.15 per cent of the resident population and 13.7 per cent of the foreign population. They were very closely followed (and on present trends will soon be overtaken) by citizens of Ecuador. Nationals of the three Maghreb countries make up nearly 1.5 per cent of the population of France and nearly one per cent of that of Belgium.

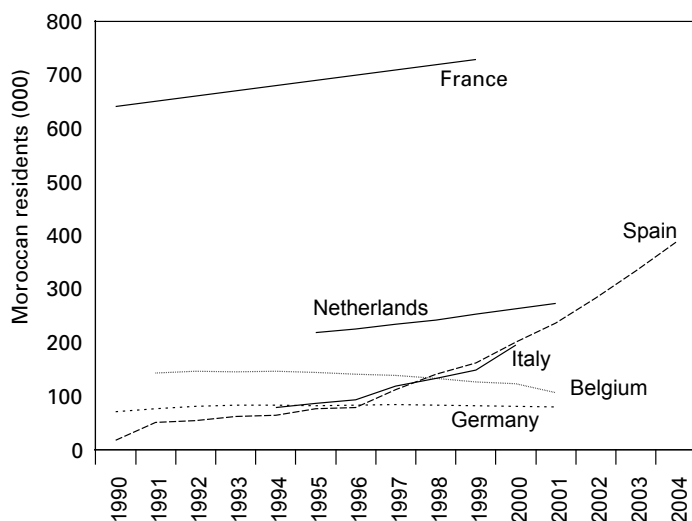
This attempt to compare, select and unite estimates of the numbers of North African emigrants demonstrates, first, that there is very great variation between the 5 countries. Algeria and Tunisia are countries with a significant number of their citizens or natives in Europe but they are not countries of large scale migration. Egyptian migration has been larger but is mostly not, as with the Maghrebian countries, towards Europe but towards North America and the Arabian/Persian Gulf. Libya is an oil producing country with relatively low out-migration but is host to a significant number of immigrant workers. Morocco is the one country of the five with a very significant level of migration, highly concentrated in the Western European countries of the EU. Morocco, along with Tunisia and Libya, is also on a route of migration from sub-Saharan African countries. The numbers of sub-Saharan Africans in the three countries, either waiting to cross to Europe or having been returned from Europe, has not been estimated here because there seem to be no reliable indicators at all about how many people are in this position.

The great variation in numbers and destinations shows that a large number of different migration networks originate or pass through the five North African countries. Egypt is a source of both skilled and unskilled temporary workers to

the oil producing countries of the Gulf. Another axis of that migration network is analyzed by John Willoughby (in this issue). Some of the things he says about migration from India to the Gulf will be echoed in the experience of Egyptian migration to the Gulf, especially in relation to the growing unskilled portion of this migration. But it will not be further considered here.

The discussion of the numbers also reveals the very high levels of uncertainty which surround the estimates. Given that the figures for a given time are so unreliable, those which indicate trends over periods of time are perhaps even more unreliable. But some recent estimates of trends of Moroccan migration to 6 European countries are shown in Figure 2. These series are not necessarily consistent with the figures in Table 1 but they are all based on series which internally use the same definitions; so they may be better indicators of trends than of actual numbers. Their message is that during the last decade and a half a strong upward trend in Italy and Spain contrasts with a stabilization or even slight decline in the number of Moroccan immigrants in France, Germany, the Netherlands, Belgium. Since these figures are for residents of foreign nationality only, the low growth or decline in France, the Netherlands and Belgium is partly due to rising naturalizations.

FIGURE 2: NUMBERS OF MOROCCAN RESIDENTS IN 6 EUROPEAN COUNTRIES, 1990–2004



Sources: Fondation Hassan II, 2005; Spain Ministry of Labour and Social Affairs 1996–2005.

The uncertainty of these estimates, in its turn, is an indication of something more important about the nature of the migrations which we are observing: it is that they are to a great extent outside the control of the governments of both source and destination countries. Obversely, this means that they are flows and networks to a great extent controlled by the migrants who participate in them, individually and through their social groups (families, villages of origin, civil, political and religious organizations). The fact that no researcher or public body can say with any authority how many migrants there are is symptomatic of the fact that no one is in overall control of the process. It is, therefore, characterized by a situation of dual- or multiple-power in which, in the words of Stephen Castles (2004), "formal power of governments and bureaucracies is being subverted by the human agency embodied in networks and transnational communities" (also see Erdem 2006 in this issue). "Control" or "management" are the words which have come to dominate national and international debates about migration. International authorities suggest the need for "managed migration", governments of destination countries are serial introducers of policies, all justified on their ability to control the number of migrants, and pressure is increasingly placed on source countries to control the outflow of their emigrants or transient populations. No sooner was the 2005 Spanish regularization complete than it was declared by the government to be a prelude to a more rigorous enforcement of border controls and Spain agreed with 4 other European Union members to cooperate to keep Europe free of illegal migrants. But no such policies or exhortations have yet had much success.

The North African country with the highest emigration propensity, Morocco, can be compared to some of the other emigrations described in this issue of the journal. At present, it is estimated that about 7 per cent of Mexican citizens reside in the USA; this is lower than the percentage of Moroccan citizens abroad (9–11 per cent). Given the long history of Mexican migration northwards, however, people with Mexican ancestry make up a much higher proportion of the US population than North Africans in any European country, aside from particular neighbourhoods in large cities. Like Mexicans in the USA, North Africans, especially Moroccans, in Europe tend to travel frequently between their country of residence and country of origin, and very often can be considered as people of dual residency. So, in both these cases, the idea that migration consists of a once for all flow from countries of origin to countries of destination is itself a considerable simplification. Turkish migration to Germany also shares some of these characteristics. About 6 per cent of the Turkish population is resident in Western Europe, and in Germany they make up nearly 3 per cent of the resident population (see Erdem 2006 in this issue).

Indian migrants in the Gulf countries make up only a tiny proportion of the Indian population, although migrants from the state of Kerala in the Gulf are a little under 5 per cent of the population of their state and rather more than 5 per cent of that of the Gulf states, which makes them in some ways comparable to the figures for the other migrations mentioned. There are major

differences, however: Keralan migrants to the Gulf, who have fewer social and political rights than their counterparts in Europe or the USA, are more inclined to be temporary migrants rather than residents in the receiving country or dual residents (Willoughby 2006 in this issue).

In all the cases considered the numbers of migrants conceal the fact that from one year to another they are not necessarily the same people. There is much short-term as well as long-term migration, although, as Massey has argued in the case of Mexico, stricter enforcement at the border may discourage migrants from leaving the destination country once they arrive for fear of being unable to return later. Nonetheless the figures for the existing number of migrants is often considerably lower than the number of people who have spent a part of their lives living and working in the destination countries. Migration is, therefore, an experience which influences the society more than would appear from the aggregate figures alone. Massey (1998) reports that two thirds of Mexicans had a member of their extended family who had spent time in the USA. And Willoughby (2006 in this issue) reports that 38.5 per cent of households in Kerala have or have had one member who has migrated to the Gulf States. The case of Morocco is probably similar although I have not found an estimate.

3. THE CHARACTERISTICS OF TRANS-MEDITERRANEAN MIGRANTS

3.1. MEN AND WOMEN

All the North African countries have a male majority in their populations except Morocco where there is a very small female majority (for more detail see Sutcliffe 2005). But, if there are women “missing” from the population as a whole, the bias is far greater in the emigrant population. It can be seen from Table 2 that for all the five North African nationalities women are a minority of the migrants. In the case of Moroccan immigrants women are about one third of the total in Spain, 36 per cent in Italy and a little over 40 per cent in France. Algerian women are an even lower percentage in Spain (where Algerians are much less numerous than Moroccans), and a similar percentage to Moroccan women in France. Roughly the same is true of Tunisian women, although there are very few Tunisians in Spain. For Libya and Egypt the information is very limited and migrant numbers in Europe are very small. The highest proportions of women in the Maghrebi populations of Europe are in Belgium and the Netherlands, a fact which confirms that these are long-established, relatively settled communities which have expanded very little in recent years.

There are some small but telling differences between the different estimates. In the case of Moroccans in Spain the female minority is lowest in the estimates from the *Padrón municipal* which is believed to include many people without regular papers and permissions. In other words, as might be expected, a larger majority of irregular migrants than of regular migrants are men. In France the proportion of women is highest among those born

in North Africa who have acquired French citizenship. Again, as might be expected, the female/male ratio is higher for more established populations rather than recently arrived or unsettled migrants. If the percentage of women is thus considered an indicator of the permanence of the settlement, or of the maturity of the migration process, then the Maghrebian migration to France, Belgium and the Netherlands is seen to be much more established than that to Spain. More detailed indicators of these differences can be seen by comparing the population pyramids in Figures 3, 4, 5 and 6.

A lower proportion of women in a migrant population leads to a natural and common interpretation. Male migrants are seen to be especially concentrated in certain age groups (15–40), often unmarried or at least unaccompanied by their wives and more likely to be temporary migrants. Female migrants tend not to be so concentrated in the 15–40 age groups, more likely to be married and more likely to be long-term settled migrants. The figures in Table 2 confirm some of these stereotypes but they should still be interpreted with caution. It is possible both that some migration of men without female family members can be permanent and can represent a certain escape from family influence, that some women migrate independently of men, seeking work and also escaping family structures and power, and that households with male and female members are not necessarily permanent residents but may be as temporary as some individuals or single sex households.

TABLE 2: FEMALE SHARE OF NORTH AFRICAN MIGRANT POPULATIONS IN SPAIN, FRANCE AND ITALY

	Morocco	Algeria	Tunisia	Libya	Egypt	Maghreb	5 countries
Spain 1 a	33.3 (20–56)	24.0 (9–100)				32.5 (19–57)	
Spain 2 b	34.1	22.1	28.2		20.0	33.2	
Spain 3 c	35.8 (18–56)	21.8 (0–50)	29.0			34.6 (21–56)	
Spain h	32.6	19.9					
France 1 d	44.5	42.3	39.4			42.8	
France 2 e	48.6	48.1	46.8			48.0	
France 3 f	45.5	42.8	41.3			43.8	
Italy g	38.0 (21–48)	25.1 (11–100)	33.3 (17–75)	40.0 (0–100)	30.5 (0–48)	36.4	35.8
Belgium h	45.9	43.1					
Netherlands h	52.0						

Sources:

a. Padrón municipal by nationality.

b. 2003 Anuario de extranjería by nationality.

c. 2001 Census.

d. 1999 Recensement, Foreign born, foreign nationals.

e. 1999 Recensement, Foreign born, French nationality.

f. 1999 Census, Foreign nationals.

g. 2001 Censimento.

h. OECD/SOPEMI 2005, (2002 figures).

(numbers in parenthesis refer to the lower and upper limits by province (Spain) or province (Italy)

In the countries of the Mahgreb it is well known that there are much greater differences between male and female labour force participation rates than in the countries of Western Europe. The Mahgrebi figures can be clearly seen in columns 2 and 3 of Table 3. In Morocco, for instance, 54.2 per cent of males participate in the labour force while only 18.7 per cent of women do so. What is more surprising to find is that, according to the estimates in Table 3 (taken from SOPEMI), the overall rate of labour force participation of immigrants in some Western European countries is actually lower than it is in the countries of origin. Participation of Moroccans in the Netherlands and Belgium is lower than in Morocco and in France it is only slightly higher; only Moroccans in Spain appear to have a considerably higher labour force participation rate than in their home country. This suggests that the older established Moroccan communities are not in this respect becoming more similar to the host communities; it may even be the opposite although no detailed figures about participation jointly by sex and age group are available to clarify this.

TABLE 3: INDICATORS OF PARTICIPATION IN THE PAID LABOUR FORCE (PER CENT OF POPULATION)

Countries of ORIGIN and Destination	1.Total	2. Male	3.Female	4.Women as % of workers from home country
ALGERIA	27.4	47.0	7.2	9.1
Spain	54.7			
France	41.5			
Belgium	23.6			
MOROCCO	36.4	54.2	18.7	15.5
Spain	52.4			
Netherlands	33.8			
France	39.6			
Belgium	33.5			
TUNISIA	35.0	51.8	18.0	27.3
France	54.7			

Source: OECD/SOPEMI 2005; ILO Laborsta 2005.

Note: the rows labelled by countries of origin show the figures for labour force participation in the country of origin (participants as a percentage of total population); the rows labelled by countries of destination show the same figure for the immigrant population from the indicated country. For instance, the overall participation rate of Moroccans in Spain is 52.4 per cent compared with 36.4 per cent in Morocco.

Some of the literature has suggested that as migration proceeds the number of women migrants has risen relative to men. This would result from progressive family reunion but could also be the result of more women migrating on their own account to seek work or escape from family oppression. There seem to be no data to test the second of these possibilities; Column 4 of Table 3 shows recent figures for the number of women workers as a percentage of all workers but no comparative data are available for previous dates. It is curious to note that, in the case of Moroccan immigrants, the Netherlands and Belgium show similar low rates of overall participation but in the former country there are relatively far more Moroccan women working than in the second. This is an anomaly on which other figures appear to shed no light. During the 1990s

the proportion of women among Moroccan workers in Spain rose from under 15 to nearly 18 per cent (Khaldi 2003, 200) but there is also some evidence that in recent years the proportion of women residents among Moroccans in Spain has declined, but that a growing proportion of them are married (López García 2005, 34, 36).

3.2. AGE AND SEX

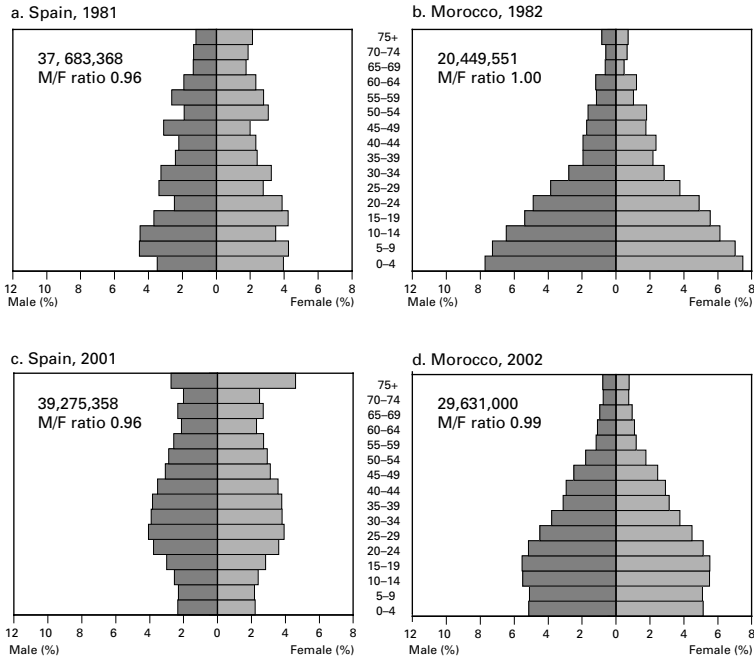
Another approach to ascertaining the social and demographic nature of Maghrebi immigrant communities in Western Europe is to look at the age and sex breakdown in censuses and other general counts of the population. This is done in a series of sex-age pyramids (Figures 3, 4, and 5) which give a picture of the recent evolution of demographic structures of countries of origin and countries of destination and the most recent evidence about them from differing sources.

The first thing which stands out clearly from these pyramids is the way in which parallel demographic changes (greater life expectancy and declining fertility) have transformed the age structure of both the Spanish and Moroccan populations during the last 40 years so that the structure is much more similar now than it was then, and will probably converge further in the future (Figures 3a, b, c and d). The differences which remain, however, have some effect on migration patterns and will be mentioned later in this article. Here, as part of the attempt to identify who are the migrants, much can be learned by comparing the age and sex structure of the population of Morocco and of Moroccan emigrants. Comparing pyramids 3d with 5b, shows that it is men between 20 and 45 who are the most over-represented group among emigrants, attesting to the importance of manual labour, especially in agriculture and construction, as sources of employment for immigrants in Spain. As with the figures in Table 2, the Padrón municipal shows that the disproportionate number of men between 20 and 40 years of age is greater than that shown by figures for permitted migrants; in other words a considerable numbers of these may be immigrants without permits.

The same age and sex structure now seen in Spain was probably also characteristic of Maghrebi immigration in France some decades ago; it has now changed so that, while there is still an over-representation of men, it is much less, and is concentrated in an older age group (those who migrated as young men and have remained in France) (Figures 4a and b). But the tendency towards more settlement and permanent residence also exists in Spain. This shows up in a striking difference between pyramid 3d (the Moroccan population in 2002) and 5b (Moroccans in Spain) in respect of the three lowest age groups (children up to 15 years old). In Morocco each of the three five-year groups is smaller than the one above it (indicating declining fertility) while among Moroccans in Spain the relation is the opposite, indicating not rising fertility among emigrants but rising tendencies not to leave children in the country of origin and to have children in the country of emigration. Among Moroccans in

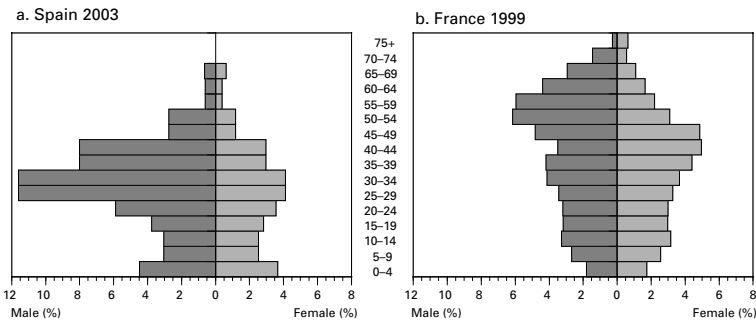
Spain the share of children under 5 in the population is now almost as high as it is in Morocco.

FIGURES 3A, B, C, D: POPULATION PYRAMIDS FOR SPAIN AND MOROCCO – CHANGES OVER 20 YEARS



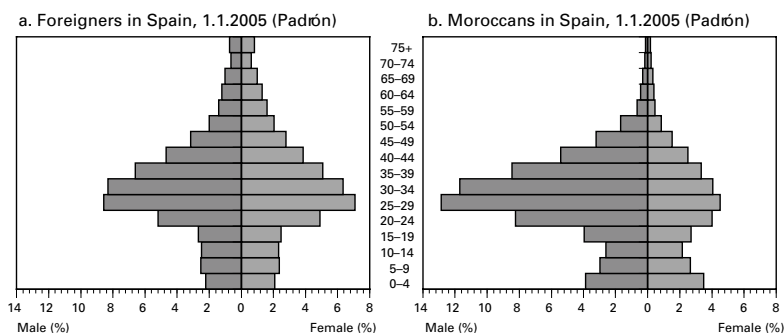
Source: United Nations, Demographic Yearbook.

FIGURES 4 A, B: POPULATION PYRAMIDS OF MAHGREBI NATIONALS IN SPAIN AND FRANCE



Sources: Spain, Anuario de extranjería; France: Recensement 1999.

FIGURES 5 A, B: POPULATION PYRAMIDS OF FOREIGNERS AND MOROCCANS IN SPAIN ACCORDING TO THE PADRÓN MUNICIPAL 2005



Source: Spain, Padrón Municipal 2005.

3.3. EDUCATION, OCCUPATION AND CLASS

If the number of Mahgrebi migrants is difficult to estimate, their skill and educational level is even more so. The sources available are either census or similar enumerations in the destination countries or sample studies in the countries of origin. Recent literature arrives at widely differing conclusions about the educational level of migrants from Morocco. A widely quoted World Bank research paper studying 24 labour exporting countries (including Morocco, Tunisia and Egypt) concludes that “with respect to *legal* migration, international migration involves the movement of the educated” (Adams 2003, p. 2). This conclusion, arrived at using “a new data set based on OECD and US sources” claims that about 64 per cent of Moroccan and Tunisian migrants to OECD countries aged over 25 have completed tertiary education; it turns out, however, that this figure applies to immigration to the USA (which is not very large in volume) and it is then applied without qualification to all OECD countries. The document cited by the author for his figures (*Trends in International Migration*) is fact gives a very different picture of the percentage of “highly skilled” immigrants. The most recent issue provides the following figures for skill level in 2004:

Country	Number of expatriates	Per cent highly skilled
Algeria	1,302,076	16.4
Egypt	274,833	51.2
Morocco	1,364,754	14.8
Tunisia	371,274	17.7

Source: OECD/SOPEMI 2005, Table II A2.6.

Other writers have also argued that migration of the highly skilled is important in Morocco. Collyer, while arguing that Egyptian emigration has been of more highly educated people than Moroccan, nonetheless concludes, without offering any figures, that in Morocco “the training and qualifications of emigrants have gradually increased over the past few decades. Even amongst clandestine migrants the level of education is typically extremely high.” (Collyer, 2004, p. 29). Lopez Garcia agrees:

“De un lado, se ha elevado el nivel de instrucción entre las nuevas generaciones y una buena parte de los que emigran son personas que cursan estudios de segunda enseñanza, de bachillerato o de Universidad. También no son pocos licenciados en paro los que emigran, de ambos sexos ” (Lopez García 2005, 83).

On the other hand, in supposedly representative samples of Moroccans surveyed in research on the forces causing migration from Morocco by Heering, van der Erf and colleagues the educational breakdown of subjects was over 70 per cent with no education, 14–20 per cent with primary education, 7 per cent with secondary education and less than 4 per cent with tertiary education (van der Erf and Heering 2002, Heering *et al.* 2004). It was found, however, that among migrants actually in Spain the number with primary or secondary education complete was higher than these figures but only 5 per cent of men and 2 per cent of women had tertiary qualifications. Despite this difference between those in Morocco and those in Spain, another study has concluded that in the case of Morocco (unlike Egypt, for example) there is negative self-selection in relation to education levels: in other words the less educated of the sample are especially prone to emigrate (van Dalen *et al.* 2003).

In the year 2000 the Spanish Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales counted as skilled workers less than 13 per cent of the total of Moroccans with work permits, three times the percentage in 1990 but still relatively low (Khaldi 2003, 199). Another recent survey of Moroccan emigration states that “the majority of migrants are unskilled with low levels of education” (Gallina 2004, 17), but again there are no numbers.

At present it seems that good data on the qualifications of migrants is more elusive than on their overall numbers. It is important, as several writers stress, to fight against outdated, and perhaps always false, stereotypes of North African emigrants as uneducated and unskilled; but it is also important to resist an alternative fantasy that they are nearly all university graduates. There is a clear need here for more research on a question which is important both in itself and for what it indicates about the way immigrants are assimilated to the labour markets of countries of destination, and about the disadvantages and discrimination which they suffer.

The income and social status of migrants in their country of destination will depend on their employment, their receipt of social benefits in money and in kind and on other income sources. Skills and education must have a strong influence but so do other factors, especially discrimination. This obviously exists when groups with high qualifications have low socio-economic status but if the group's qualifications are not high that does not mean that there is

no discrimination. Some interesting recent research on the causes of migration uses the International Socio-Economic Index, to compare the occupation status of immigrants from different countries of origin in 18 different countries of destination in Europe. Only Morocco of the North African countries has separate figures. But they are enough to show that Moroccan immigrants on average occupy a very low position in occupation status in Europe compared with other nationalities. Table 4 shows the relative levels for natives, all immigrants, and immigrants from Morocco for first male and then female workers.

TABLE 4: RELATIVE OCCUPATIONAL STATUS (MEASURED IN TERMS OF THE INTERNATIONAL SOCIO-ECONOMIC INDEX (ISEI)), MALE AND FEMALE, NATIVES AND IMMIGRANTS, 4 EU COUNTRIES

Origin Destination	Natives	All immigrants	Morocco	Turkey
MEN				
Belgium	45.0	42.6	35.9	34.9
France	42.9	37.2	34.0	31.8
Netherlands	49.0	44.8	36.8	36.4
Spain	40.5	39.5	28.2	na
WOMEN				
Belgium	45.6	44.0	33.9	32.5
France	42.4	34.1	28.9	33.2
Netherlands	46.8	44.1	na	34.8
Spain	42.0	37.9	23.2	na

Source: van Turbergen 2004.

TABLE 5: SOCIO-PROFESSIONAL STATUS OF MAHGREBI IMMIGRANTS IN FRANCE, 1999 (PER CENT)

Nationality Socio-professional status	Algeria	Morocco	Tunisia	Mahgreb	Total France
Self-employed	3.0	2.3	3.6	2.8	3.6
Professional/managerial	5.0	3.2	4.3	4.1	12.9
Technical and skilled workers	21.0	16.0	20.4	18.6	20.2
Personal service	5.1	4.3	4.8	4.7	2.8
Unskilled workers	10.9	13.8	11.4	12.3	5.0
Retired	14.8	5.0	5.6	9.2	18.1
Unemployed, never worked	2.9	2.6	2.4	2.7	0.6
Inactive	37.1	52.9	47.6	45.5	36.6
Total	100	100	100	100	100

Source: France, Recensement 1999.

Table 5 (with data for Mahgrebi immigrants in France alone) is more difficult to interpret as an indicator of status or class since the categories are not in any clear hierarchy (and are in any case reduced from more numerous categories). But again it draws attention to the very low levels of economic activity among

Mahgrebi (and particularly Moroccan) immigrants. The French census data is in this respect roughly consistent with the ILO's estimate of participation already reported in Table 3, although the ILO suggests even lower levels of participation. In any case, participation is much lower among populations of Mahgrebi origin than among immigrants as a whole or the whole population, despite the fact that the number women (expected to have a low rate of participation) is especially low.

Summarizing these figures for Mahgrebi residents as a whole, a little under 12 per cent were skilled workers, a little more than 12 per cent unskilled and agricultural workers; 13.6 per cent were employees at various levels, nearly 5 per cent were in personal service and 2.7 were unemployed who have never worked; the remaining 54.3 per cent were not economically active (9.2 per cent former workers and 45.5 per cent for other reasons). The Fondation Hassan II study provides evidence that Moroccan populations in Europe, in addition to having low economic participation rates, also suffer exceptionally high unemployment among the economically active. The unemployment rate of Moroccans was 24.5 per cent in the Netherlands (1996–98), 30.8 per cent in France (1999) and 42.5 per cent in Belgium (1998) (see El Bardāi 2003, Athane 2003 and Attar 2003).

Data from the Spanish Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales classifies about 13 per cent of Moroccan workers in the country as skilled. Unskilled workers in agriculture, construction and manufacturing constitute 58 per cent while the remaining 30 per cent are domestic workers, street traders or unclassified (Khaldi 2003, 196).

The evidence about the social and economic status of Mahgrebi communities is very incomplete. But, taken as a whole, it does not suggest in general high levels of economic prosperity. Very few are in highly paid jobs and professions and there is an exceptionally high dependency ratio, due both to low participation levels and high unemployment. This suggests something about the motivation for migration which will be examined later.

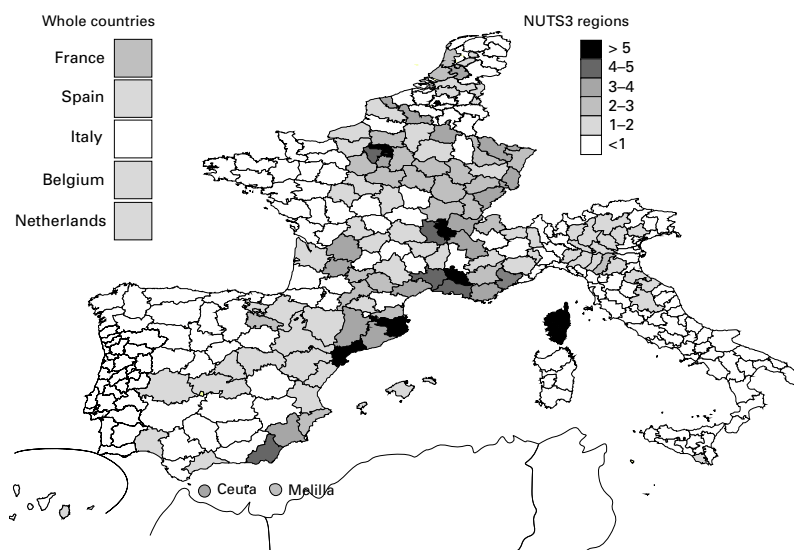
3.4. GEOGRAPHICAL ORIGINS AND DESTINATION

Disaggregating the number of migrants by age and sex has shown that North African migration to Western Europe is a very much less homogeneous phenomenon than it looks at first sight. The same is true of disaggregating by place – where the emigrants go to and where they come from.

Figure 6 shows the heterogeneous distribution of Mahgrebi communities in Western Europe. Two tendencies are visible: the first is the concentration in and around large cities, such as Paris, Lyons, Marseille and Brussels; the second is the high numbers in areas of large scale agricultural and horticultural employment such as Girona and Valencia and some of the northern provinces of Italy. There is also a tendency, more influenced by ease of travel, for Mahgrebis to be concentrated in provinces along the Mediterranean shore. In France and Spain in particular there are still very few Mahgrebi residents in the north-eastern provinces. Those in Belgium, the Netherlands and north-east France are, however, an exception to this.

The net result of this disaggregation is to highlight the great variability in the phenomenon of migration from the standpoint of the country of destination. In fact “country” of destination is in some ways an inappropriate unit of analysis when Mahgrebis constitute more than 5 per cent of the population of 8 of France’s départements (and about one third of the foreign population of the Ile-de-France) and less than one per cent in another 30; or where Moroccans alone form more than 5 per cent of the population of Europe’s capital, Brussels, but only 0.8 per cent of the population of the rest of Belgium (France Recensement 1999; Attar 2003, 102).

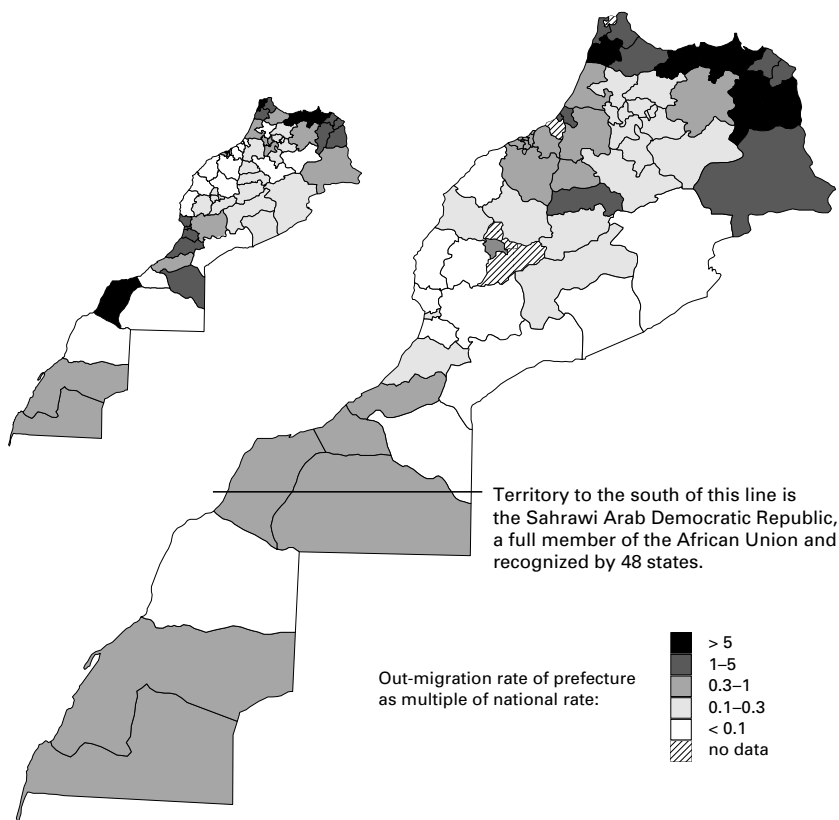
FIGURE 6: MAP SHOWING THE PERCENTAGE OF MAHGREBI IMMIGRANTS IN THE PROVINCIAL POPULATION OF BELGIUM, NETHERLANDS, FRANCE, SPAIN AND ITALY, BY NUTS3 REGION, RECENT DATE



Note: For France and Italy the figures are for Moroccans, Algerians and Tunisians together; for Spain Moroccans and Algerians and for Belgium and the Netherlands Moroccans only. The numbers of Algerian and Tunisian immigrants in countries where they are omitted are not large enough to make any difference to the map.

Sources: Author's calculations based on Spain: Padrón municipal 2005, France: Recensement 1999, Belgium and Netherlands: Fondation Hassan II 2003, Italy: Censimento 2001.

FIGURE 7: OVER- AND UNDER-REPRESENTATION OF PREFECTURES OF ORIGIN AMONG MORROCCAN RESIDENTS IN SPAIN (2002) COMPARED WITH BELGIUM (1995)



Source: Author's calculations using material in López García and Berriane 2004; for Belgium Reniers 1999.

Note: the statistic mapped is the share of the (Moroccan) prefectural population resident in Spain (Belgium) as a multiple of the national figure.

The geographical heterogeneity of the pattern of migration is just as great when viewed from the standpoint of the country of origin. Thanks to the information contained in the most recent edition of the Atlas of migration from Morocco to Spain it is possible to assign the emigrant population to whichever of Morocco's 71 prefectures they come from.

The authors of the Atlas, on the basis of a detailed questionnaire, assigned a total of 176,681 Moroccan residents in Spain to their prefecture of origin, although incompleteness of the data means that some prefectures have to

be amalgamated. These data are for the year 2002. At that time the Spanish government's estimate of the resident Moroccan population (with residence permits) was 298,275 (MTAS Anuario Estadístico de Extranjería 2002, published 2003) so the authors have managed to secure data from a very large sample of resident Moroccans; there is no reason to suppose that their large sample is biased with regard to place of origin. The Moroccan prefectures can be ordered according to a simple index of migration propensity (share of resident Moroccans in Spain from a province divided by the share of the Moroccan population in that prefecture). The value of the index, therefore, represents the ratio of the prefecture's migration propensity to that of the whole nation. I have used this form of the index to make the results comparable to a calculation done by Reniers (1999) for Moroccans in Belgium. My results for Moroccan migrants resident in Spain can be seen in Figure 7 and compared to Reniers' results (copied in an inset to the same figure).

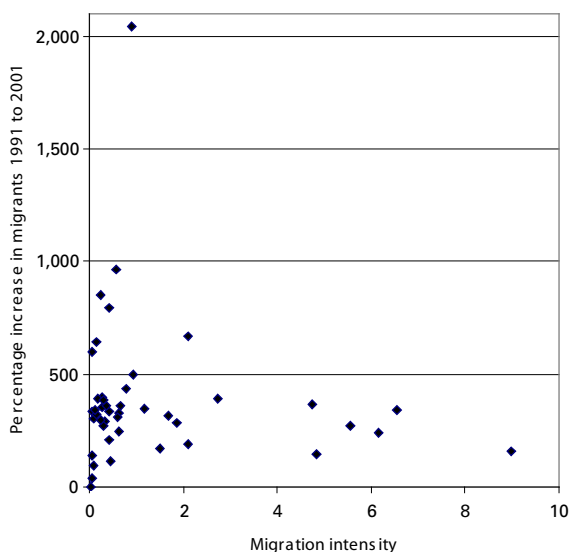
The first impression given by the map for the prefectural origins of Moroccan residents in Spain is the enormous range between different areas of the country. The highest migration propensity (Jerada in Oriental province, with a value of 9.0 times the national average) is 211 times as high as in the lowest prefecture (Assa-Zag in Guelmim – Es-Semara province) with a value of one fortieth of the national average). The second clear message of the map is that the prefectures on the Mediterranean coast are more likely sources of migrants to Spain than any other areas of Morocco. Third, if the two maps are compared there is a striking similarity between them. The provinces which had the greatest propensity to produce Moroccan residents in Belgium in the 1990s were by and large the same ones which had the greatest propensity to produce Moroccan residents in Spain a decade later.

Would a similar pattern of geographical concentration be found in other destinations? In the case of Germany, the residence of a relatively small number of Moroccans, the pattern is even more biased towards migrants from the North than in Spain or Belgium. The prefecture of Nador was the original home of three quarters of the Moroccans in Germany in 1975; by 1993 this percentage had fallen but was still over 40 per cent while that prefecture houses only 2.4 per cent of the Moroccan population (Berriane 2003, 34). For other countries, I have not been able to discover how much the pattern is repeated; as far as I am aware, no present-day surveys exist for France, the Netherlands and Italy, the other major destinations, although one study in the Netherlands finds that "85 per cent of the Moroccan immigrants come from the Northern Riff Mountains" (van Heelsum 2003). There are some reasons why there may be differences. Some of the networks which have produced the modern pattern of migration to Spain may have been forged during the colonial period when the northern provinces which show such high propensities were under Spanish rule. The central and southern provinces were under French rule until 1956. During the migrations of the 1960s and early 1970s, "whereas for other regions of Morocco, France took in three-quarters of the emigrants, it received only one-third of the Berber emigrants from the north" (Reniers 1999,

685, referring to Bossard 1979). It is possible that this pattern remains true in France but sufficiently detailed information is not to my knowledge available.

If we compare the figures given for two dates in the Atlas we can see that the strong regional differences in the pattern of Moroccan migration to Spain have abated a little in the last decade. Figure 8 compares the migration intensity of Moroccan provinces (as shown in Figure 8) to the percentage increase in the number of emigrants between 1991 and 2001; each point represents one Moroccan prefecture. It can be seen that the largest increases were from prefectures of relatively low migration intensity; and that none of the provinces of highest migration intensity were among those with the fastest growth. But there was no sea change: many of the prefectures with highest growth represented relatively small absolute numbers. The pattern of migration to Spain, along with Italy the fastest growing destination for Moroccan migrants, remains regionally very unequal. In one sense, therefore, migration from the Moroccan prefectures of Jerada, Nador or Larache to the Spanish provinces of Girona and Tarragona is a more real phenomenon than migration from Morocco to Spain, and certainly much more real than the almost non-existent phenomenon of migration from the Moroccan prefectures of El Jadida or Asa-zag to the Spanish provinces of Avila or Zamora. In another sense, however, they are all the same since between Jerada and Girona, just as between El Jadida and Avila lies the same institutional frontier – the Spain–Morocco border.

FIGURE 8: CHANGES IN MOROCCO-SPAIN MIGRATION BY PREFECTURE, 1991-2001



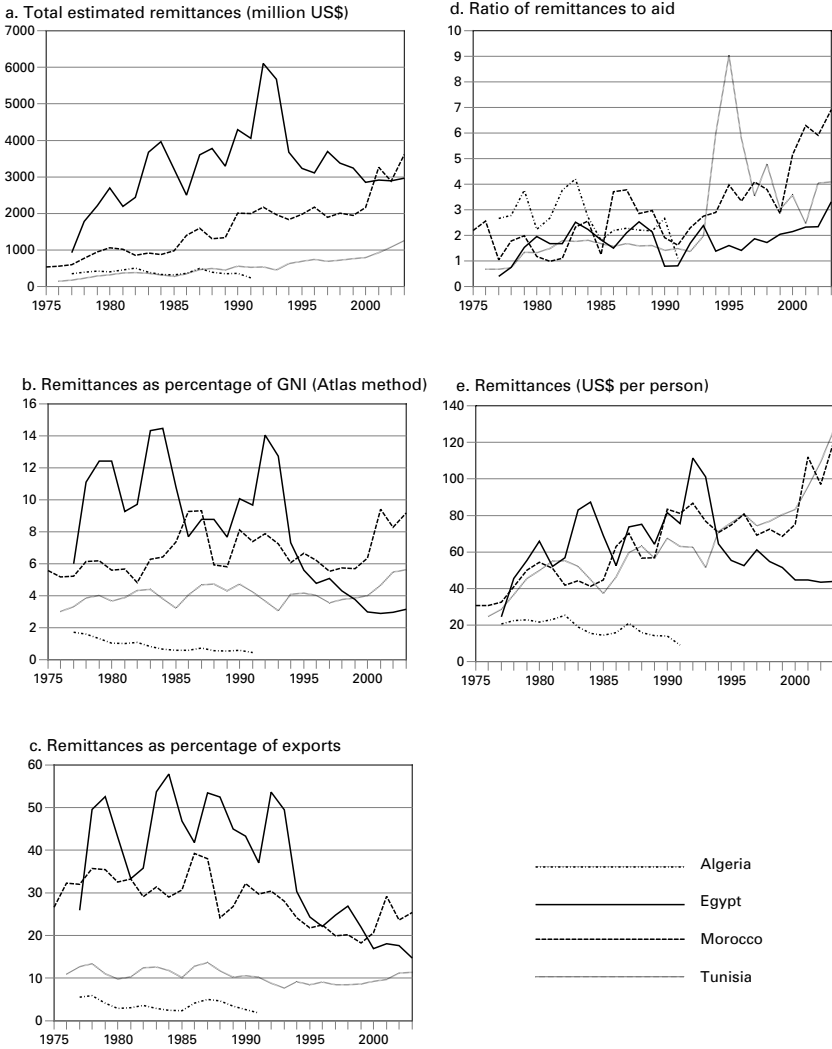
Source: Author's calculations based on data in López García and Berriane 2005.

4. THE FLOW OF MONEY AND THE FLOW OF PEOPLE, BANKS AND FERRIES

4.1. REMITTANCES IN AGGREGATE

Much of the recent discussion of North African, and particularly Moroccan, migration to Europe has emphasized the role of remittances. Figure 9 shows the estimates made by the World Bank of migrants' remittances since 1975 for the three Mahgrebi countries and for Egypt. Both Morocco and Egypt receive large quantities of remittances in total (Fig. 9a) but in Morocco and Tunisia they are much more important in relation to the population (Figure 9e); in these two countries remittances amount to about \$120 per annum per inhabitant. Egypt's erratically moving remittances are in decline, reflecting the economic situation of the Gulf region as the main destination of Egyptian migrants. In Morocco and Tunisia, however, remittances are still rising in importance both absolutely and in relation to national income, exports and development aid (Figures 9a, b, c, d). For Algeria no reliable data on remittances exists since 1991.

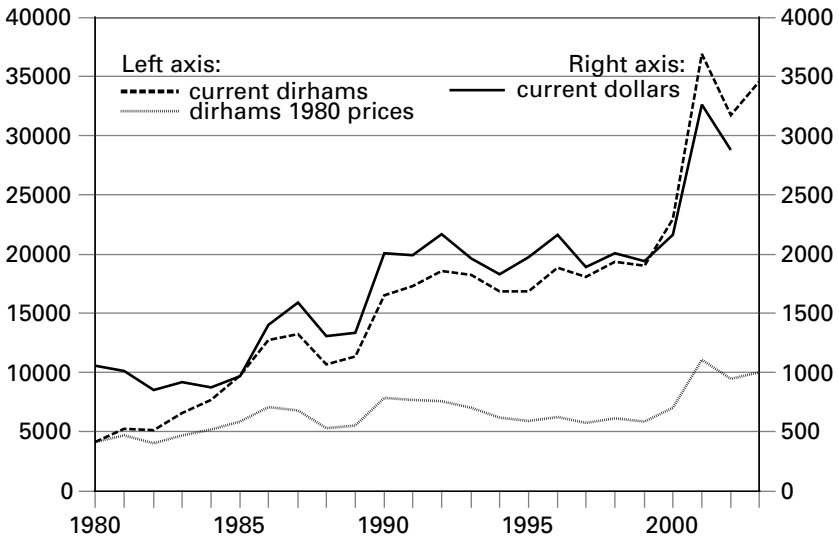
FIGURE 9. A, B, C, D AND E: MEASURES OF MIGRANTS' REMITTANCES AND THEIR IMPORTANCE



Source: World Bank, *Global Development Finance 2005*.

Moroccan national data allows a more detailed analysis of the flow of remittances. In Figure 10 the dashed and continuous lines show the strong rise of aggregate remittances in dirhams and dollars respectively and against the right and left axes respectively.

FIGURE 10: MOROCCO: TOTAL REMITTANCES 1980–2003 (MILLIONS OF DIRHAMS/DOLLARS)



Sources: *WDI 2004* (dollars); Maroc, Office des Changes (dirhams). (http://www.oc.gov.mar/MRE_annees.htm)

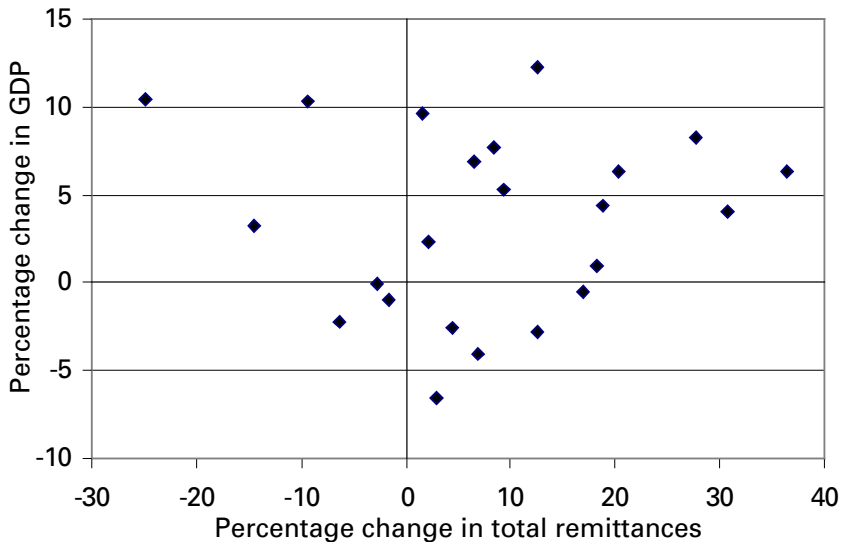
The evolution of total remittances in current dollars and current dirhams is similar, confirming that the original source is the same (the Moroccan Office des Changes) and showing the relative stability of the exchange rate since the mid-1980s. And they have risen steeply. Deflating the total by changes in the Moroccan retail price index shows, however, that in real terms it has not risen so much; it has hardly doubled in 23 years. This means that it has grown more slowly than the number of emigrants, so real remittances per emigrant have been falling, although they have risen per inhabitant of Morocco, growing much faster than the total population (2.4 times compared with 1.6 times). A more detailed breakdown of the evolution of remittances per head is given later. While the importance of migrants' remittances is increasingly emphasised in the development literature, and while Morocco is one of the half dozen countries for which remittances are most important, it is clear that they are no magic potion.

The prevailing opinions about remittances have followed to some extent the prevailing opinions about migration. To begin with the development and related literature mostly ignored the issue and then began to produce occasional pieces of work which were markedly hostile to migration, being based on the firm traditional idea that development meant betterment for people in the places (or at least the countries) where they lived. It was not until millions of

migrants from developing countries, in the absence of adequate development, took matters into their own hands by emigrating that social scientists began to take a more favourable view of migration as a means to individual and perhaps even community betterment. And, more recently, especially in the last 5 years a sharp new about turn has taken place and migration is being opposed, not only by governments but by social scientists with a range of political positions. Two ideas about remittances became conventional as part of the early hostility to migration: first, that they were not very significant in size and would in any case tend to wane rapidly as migrants settled into their new communities (see Garson and Tapinos 1981); and second that they tended to be spent on consumption which was deemed to do no good for development, possibly increase inequalities and to be actually bad for development by causing inflation. More recently, the tide of prevailing opinion turned again. By 2004 the World Bank devoted a large part of its annual *Global Development Finance* to extolling the importance of remittances, emphasizing their role in financing foreign exchange deficits and arguing that means must be found by which they could be mobilized for development purposes. Other writers have stressed the positive effects of remittances on the incomes of poor households. Adams and Page (2003) found that they played a major role in poverty reduction. But not surprisingly, there is already a backlash to this. In particular, Chami *et al.* (2005) at the IMF (using panel data from 113 countries) strongly conclude that there is a negative correlation between remittances and economic growth and therefore argue that remittances are counter-cyclical payments to maintain household consumption in bad periods but that they are not a plausible source of capital for development (as the World Bank seemed to have been suggesting).

Jacques Bouhga-Hagbe (2004), like Chami *et al.*, finds that changes in remittances and changes in Moroccan GDP are negatively related. These findings, however, are not consistent with the published figures for remittances and Moroccan GDP usually published (from the Office des Change and World Development Indicators). Using those figures the relationship appears as in Figure 11. The correlation coefficient of these two series is 0.0 (or 0.2 if a one-year lag is introduced). There is not much evidence here of a tendency for migrants to compensate for fluctuations in the Moroccan economic situation. Bouhga-Hagbe also finds, more plausibly, that remittances are closely related to French wage rates (a proxy for the income of Moroccan emigrants) and to activity in the Moroccan construction industry (which is often financed by emigrants' transfers).

FIGURE 11: MOROCCO: RELATION BETWEEN PERCENTAGE CHANGE IN REMITTANCES AND GDP, 1980–2003
(EACH POINT REPRESENTS ONE YEAR)



Sources: World Bank, *Global Development Finance 2005*, *World Development Indicators 2005*.

As to the contribution of remittances to development in Morocco, different studies have arrived at contrasting conclusions. All stress that a major portion of remittances is used to supplement basic consumption. Bouchachen concludes that because of this 1.2 million Moroccans escape poverty thanks to remittances (Bouchachen 2000). Others stress that remittances have increased inequality. In some places they have become a substitute for maintaining and improving agricultural production (Leichtman 2000) but in other places they have been invested in agricultural improvement (Haas 1998). Many studies highlight the tendency to spend remittances on building and improving homes. Migrants from rural areas often use remittances to build or buy houses in the city. Many have used foreign savings to set up small businesses, especially in the service sector. All of these studies may capture part of the truth about remittances, but the whole truth remains elusive³. The inconclusiveness is part of what Collyer rightly describes as “the overwhelming difficulty of saying anything comprehensive about the relationship between migration and development, such is the complexity of the interactions and the multiplicity of variables involved” (Collyer 2004). One of the problems of the debate, however, is that it judges the achievement of something which its protagonists do not intend to achieve. There may be a few eccentrics who migrate in order to help develop their country. The vast majority, however, migrate for reasons to do with their

own and their families' welfare, in a broad sense of that word. Most of the debate about migration and development, however, focusses on its effect on the development of countries of origin or on its economic and social impacts on the countries of destination (and often specifically on their existing residents). Too little of the discussion centres on the needs of the migrants themselves who are frequently simply left out of the equation.

4.2. REMITTANCES PER EMIGRANT

The amount of money remitted by emigrants to their families in countries of origin depend obviously on the number of migrants and on the amount each one transmits. The detailed data published by the Moroccan Office des Changes shows aggregate remittances by country of emigration. If these are combined with the estimates of the relative size of the Moroccan community by country of destination, outlined in Figure 2, then it is possible to see how much the number of migrants and the amount of remittances coincide. Table 6 shows the variations in the implicit remittance propensity of different Moroccan emigrant communities.

TABLE 6: RELATION BETWEEN DISTRIBUTION OF MOROCCAN MIGRANTS AND DISTRIBUTION OF THEIR REMITTANCES BY COUNTRY (EUROPE 5)

	Migrants (thousands)	Remittances (million dirhams)	per cent of migrants	remittances %
Spain	569	3188.6	25.4	11.8
France	820	15385.0	36.7	56.9
Belgium	233	2062.4	10.4	7.6
Netherlands	273	2031.9	12.2	7.5
Italy	341	4379.7	15.2	16.2
Total	2,236	27047.6	100	100

Sources: See Table 1 and Maroc, Office des Changes 2005.

There is less correspondence between the percentage of migrants and the percentage of remittances in this table than has been remarked by other researchers. In particular Moroccan migrants in France seem to be considerably more inclined to send remittances than those in Spain. This may partly be an illusion since the figure for migrants in Spain is for a more recent date than for France. More recent figures would eliminate a part of the difference, but not all of it. There may be other reasons for different rates of remittance from different communities. The low rate in the Netherlands might be seen as the result of the longer established nature of the Moroccan community there. But this is unlikely since the rate is higher from Belgium and much higher for France, both of them with long-established communities. One would nevertheless expect the Moroccans in Spain, the newest overseas Moroccan community, to have a high rate of remittance. The fact that it is particularly low may be due to various

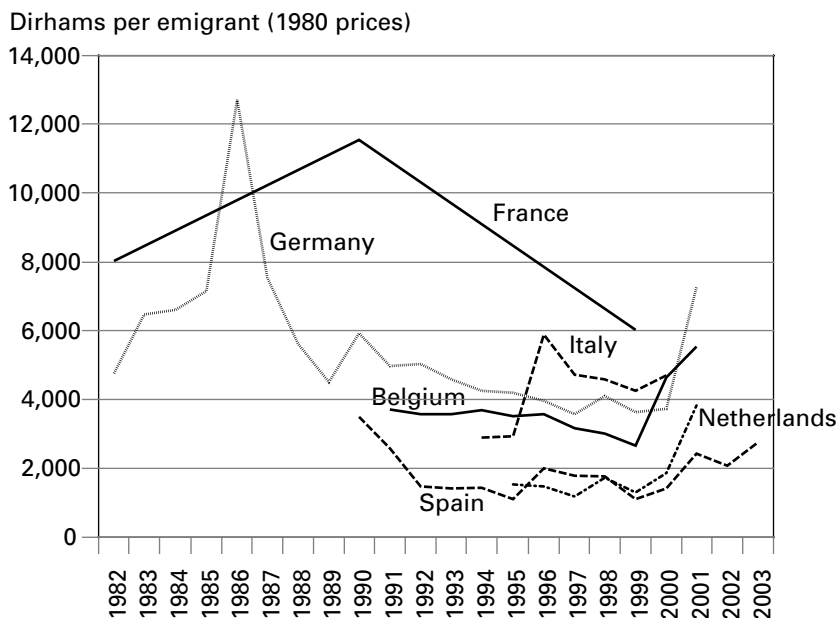
causes. It may be that Moroccans in Spain have lower rates of pay than those in France. That is probable given the rapid expansion of immigration to Spain in recent years and to the fact that quite a high proportion of the immigrants has been in very low paid jobs and especially exploitable. But the other side of this is that the male majority among Moroccans in Spain is much higher than in France which suggests that labour force participation rates (and so numbers of wage earners, if not wages) may be greater.

These figures are shown in Table 6 for the latest year. In addition, the Office des Changes also publishes an annual series since 1982, attributing total remittances by the country from which they came. This can be compared to the estimates of changes in the Moroccan emigrant population shown in Figure 2 to give a very rough estimate of changes in the amount remitted per emigrant. This is shown in Figure 12 adjusted for inflation (deflated by the Moroccan price index).

In 2003 total reported remittances reported were about \$3.6 billion, about \$120 per head of the population. But it is not, of course, distributed equally either territorially or in any other way. If we assume that the remittances are distributed by province in about equal proportion to the provincial origin of Moroccan migrants in Spain, then in the province with the highest emigration propensity, Oriental in the North, would receive a little more than £1 billion of remittances with a population of 1.9 million. This would mean more than \$600 per head of population in a province whose income per head is calculated in US\$ as \$1241, in other words an increase of 50 per cent per person in GDI per head. This may be exaggerated since PPP income is estimated to be 3 times that calculated in exchange rate terms. Moreover, within Oriental province there are major differences between prefectures in migration propensity. In the prefecture of Jerada, a number equal to over 5 per cent of whose population is resident in Spain alone, the migration propensity is more than twice that of Oriental province. It would not be surprising if remittances there were larger than locally generated income.

This, however, is speculation. What is known is that overall levels of remittance from Europe have been maintained over a long period and from some countries of residence are rising not only as monetary aggregates but also in real terms per head. This itself is remarkable given the evidence about the economic situation of Moroccan emigrants in Europe – their low level of economic participation, low occupational status and high unemployment (see Section 3). But even the figures seen above are a significant underestimate of the amount remitted. This is because they omit both transfers which are not known to the monetary authorities (many of them being carried as cash) and non-monetary transfers. Remittances in kind are a central element in the relationship between Moroccans at home and abroad and they are crucially related to the movement of people.

FIGURE 12: ESTIMATES OF REMITTANCES PER EMIGRANT, 1982–2003



Source: as Figure 2 and Maroc, Office des Changes 2005.

4.3. PASO DEL ESTRECHO

Remittances in kind are almost impossible to estimate but casual observance of the phenomenon of the Paso de Estrecho is enough to show that they likely to be very important. And they may be relatively more important for those migrants who are resident closer to home. Photo 3 gives an impression of the volume of traffic and the remittances in kind characteristic of the Paso.

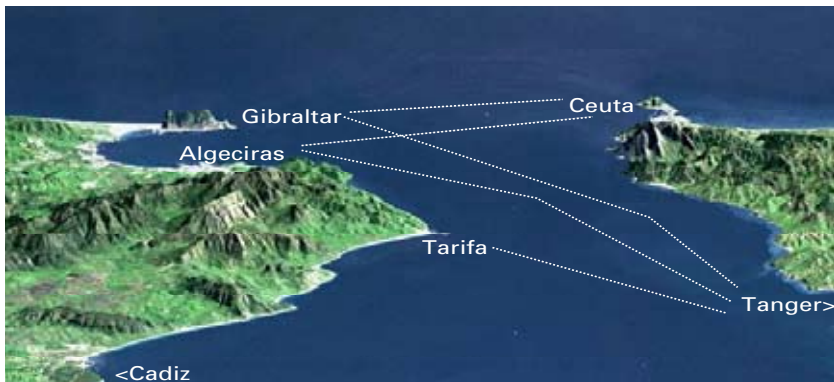
The continuous flow of people between Morocco and Europe is one of the distinguishing features of Moroccan migration. Every year, especially during the summer months, a high proportion of Moroccans resident in Europe return to their home country for stays of up to a few weeks. While use of airlines for this travel is increasing, the great majority of travellers go by road in cars, vans and small trucks, using one of the numerous ferry crossings. During the 1980s this annual flow of migrants began to overburden the infrastructure of Spain, the country through which most of them travelled. The problems prompted the building of new roads, rest and parking facilities, and port facilities at the embarkation ports and ferries.

The crossing has come to be planned by the Spanish authorities as the equivalent of a military operation. It is grandiosely called “Operación Paso de

Estrecho” and lasts from June to September, in two phases Operación Salida and Operación Retorno. The Coordinador General of the Operación regularly reports, in ever more detailed and self-congratulatory annual reports, that it has been a great success, proudly claiming in the 2004 report that instead of people waiting for the boats, the boats now wait for the people. The involved 2004 OPE 606,286 vehicles containing 2,525,138 passengers in 7,511 boat trips. 5,561 passengers were given medical assistance during their journey by the Spanish authorities. Another 5,103 received social assistance (which is often a euphemism for an inspection of documents)⁴. Most of the boats go from Algeciras at the Northern side of Hercules’s Gate and arrive at Ceuta or Tanger (Figure 13) and other ferries leave from ports further east.

Ferries from Algeciras to Ceuta and Tanger (the northern and southern points of the strait) leave at least every hour during the day and cost the foot passenger either 11 or 18 euros, depending on whether it is a fast (40 minutes) or slow (90 minutes) ferry. In the enclave of Ceuta you are still legally in Spain (one of two particles of the European Union which are in Africa) so to get to Morocco you have to cross the land border. It is a bit more expensive to take the Ferry Rápido, a catamaran from Tarifa to Tanger but you arrive directly in Morocco.

FIGURE 13: FERRY ROUTES ACROSS THE STRAIT OF GIBRALTAR



Source: NASA.

PHOTO 2: FERRIES IN THE STRAIT OF GIBRALTAR



The Paso, however, is something which shows much of the uniqueness of the North African (and particularly the Moroccan) immigration to Europe. In the first place, the geographical closeness of the place of origin and place of residence of migrants, as well as the relative ease and cheapness of travel, means that few emigrants completely break their link with home. They are not emigrants in the sense that nineteenth century Europeans in America were emigrants. Their lives occupy an enormous space encompassing their home towns, possibly other places in Morocco en route, their place of work or residence in Europe and the transport facilities and infrastructure in between. Their living space occupies part of at least two and often more countries. Their normal annual lives involve several crossings of international frontiers. Secondly, the manner of the annual Paso has great material significance. In particular because most migrants returning for their summer break in Morocco arrive in a vehicle piled high with goods acquired in Europe to be left in Morocco (see photo 3).

PHOTO 3: VEHICLES, WITH REMITTANCES IN KIND, WAITING TO BOARD A TRANS-MEDITERRANEAN FERRY



PHOTO 4: SPANISH ROAD SIGN. EVEN IN NORTHERN SPAIN THERE ARE ROAD SIGNS IN ARABIC



5. PUSH, PULL AND STOP

Economists assume that the objective of migrants is to increase their economic welfare. The economics of migration began with an emphasis on the economic possibilities facing individuals regarding income and employment. Later it has been complicated in many ways. The concentration on individuals gave way to seeing the family as the decision making and optimizing unit (the so-called “new” economics of migration); this has been extended by ever more complex analyses of the family and the interrelations of its members. Others have seen migration as a form of escape from the family. These sophistications of the individual or the unified happy family model of migration have served to introduce a strong gender focus into the debate. In either case, the dimension is much more sociological than the early view of migration. The nature of the methodology of all this discussion can be summarized (and is sometimes explicitly known as) “push and pull” effects: in other words those economic and social forces which drive migrants to leave their countries of origin and those which attract them to their countries of destination.

Added to this microeconomics (or micro-socioeconomics) of migration is a macro-economics of migration which examines the effects of migration on economic stability, growth and development, and particularly analyzes the impact of migrants’ monetary remittances to their home countries, viewed both from the point of view of their effect on development and from their significance as a monetary flow, sometimes large enough to affect rates of inflation, interest rates and exchange rates.

To many observers neither the micro- nor the macro-economics of migration are enough to explain the actual patterns of migration prevalent in the world. A significant part of what drives actually existing migration does not seem to be captured by them. As a result attention has been increasingly concentrated on institutional aspects of migration, in particular the nature of the international

social networks which are an essential part of real world migration processes and which explain why the most travelled migratory routes are not those which the purely economic analysis of push and pull effects would predict, and which also explain the durability of migration patterns even when economic and social circumstances change in both origin and destination countries.

All these theoretical ideas, and empirical work based on them, are greatly expanding our knowledge of the nature of the processes of migration. But I contend that there are some aspects of existing methodology which do not aid understanding and which need to be reconsidered and revised. The most fundamental of these is the shared assumption that migration requires an explanation. There is a very strong tradition in social science to "explain" not what is regarded as normal but what is regarded as exceptional. In this field the standard view (sometimes as an unconsidered instinct, sometimes as a strongly held prescriptive opinion) is that migration is abnormal and needs to be explained, while spending one's life in the community and place in which one was born is natural and needs no explanation. The social sciences are replete with such ideas: for instance there is an abundance of theories of homosexuality but hardly any of heterosexuality. The idea that migration is abnormal is no doubt influenced by the existence of a period of history from the end of World War I to the 1960s when at least non-forced migration was virtually forbidden, as well as by feelings of hostility towards immigrants which have built up in more recent years. This negative view of migration has a deep influence on the study of the phenomenon. Many analyses of migration are written with the implicit or stated objective of finding ways to reduce it. Indeed much contemporary migration research has been financed by public bodies in destination countries with exactly that idea in mind. But if we are interested primarily in the aspects of migration which can be reversed, then we will inevitably fail to see much about its nature.

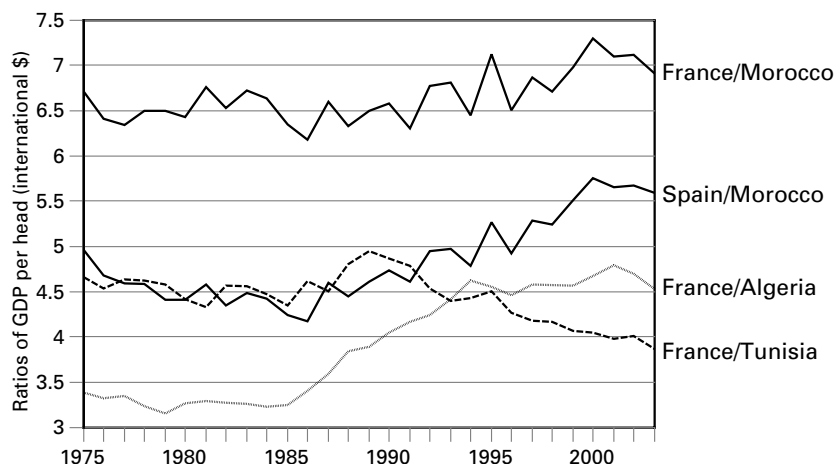
A second common but also negative aspect of the study of migration is that it implicitly assumes that there are few legal or physical obstacles to migration. This is a natural result of the fact that early theories of international migration were extensions of prior theories of intra-national migration and therefore contained no consideration of the crossing of frontiers. But while goods and capital increasingly cross international frontiers with the same lack of difficulty as birds or butterflies, this is far from true for human beings. Crossing borders often requires documents, money and a great deal of daring. Since on the whole there is tendency to tighten frontier controls then increasingly the numbers and nature of migrations is influenced by the crossing of borders, in other words "stop" in addition to "push" and "pull". The increasing concentration on networks as an influence on migration is in part a recognition of the problems of border crossing; one of the essential functions of many networks is to facilitate this difficult activity. It has been calculated that "the 25 richest countries are probably spending US\$ 25–30 billion a year on immigration enforcement and asylum processing mechanisms" (Martin 2003), a similar order of magnitude to the amount transferred as overseas development aid. But there is very little

serious analysis in the literature of the extent to which border controls actually influence the quantity and kind of migration and the ability of migrants to gain their objectives.

This final part of the article discusses the relationship between some of these theoretical points and the empirical information about present-day Western Mediterranean migration outlined in the earlier parts. It is clear that powerful push and pull factors must have been at work to create the considerable population with Mahgrebi origins which is now resident in Europe. The comparison of some national averages gives a clear suggestion of the possible incentives. Average Western European material living standards have been considerably higher than those in the countries on the opposite side of the Mediterranean.

In Figure 14, this gap (or step, as it is sometimes called) is measured as the ratio between the purchasing power parity level of income per head in certain European and certain North African countries. The gap is very wide indeed: 5.6 for Spain/Morocco compared with 4.1 between the USA and Mexico, the same figure between Germany and Turkey and 4.6 between Saudi Arabia and India. Between 1985 the gap has grown between both France and Spain and Morocco and, as is well known, migration, especially to Spain, has also grown during this period. This difference in income levels seems an obvious element of any explanation of Mahgrebi citizens, let alone those from further south, taking the path of the sea. On the other hand, as has already been argued, Morocco (like most countries) is regionally heterogeneous, including in income levels. The national income per head of the most prosperous province is estimated to be 25 per cent higher than in the poorest province (UNDP Morocco 2003). It would be reasonable to expect that the incentive to emigrate from poor provinces was greater than from rich ones. In fact, however, regional disaggregation reveals no relationship whatever between provincial income and provincial migration intensity (see Figure 15). Of course, neither the national nor the provincial income gap across the Mediterranean is an incentive in itself; it depends on the expectations of the income which will be received in the country of destination. In this case we have seen that there is evidence that Mahgrebi immigrants in Europe are among the groups with lowest occupational and socio-economic status (see Section 3)⁵. It seems, therefore, that a large amount of migration has taken place even though the gap in incomes between Morocco and Moroccans in Spain or France is much less than the gap in GDP per head between both countries.

FIGURE 14: RATIO OF GDP PER HEAD IN INTERNATIONAL DOLLARS BETWEEN NORTH AND SOUTH MEDITERRANEAN COUNTRIES, 1975–2003



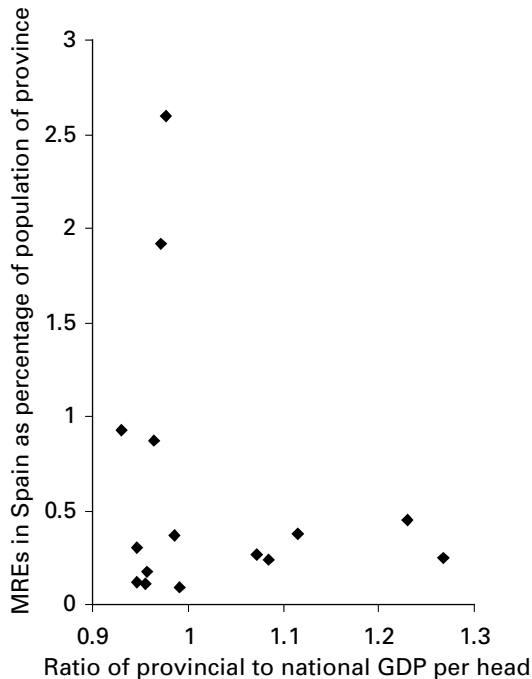
Source: World Bank 2005.

The incentive of income is, however, not independent of the probability of employment and the type of employment available. According to Moroccan government figures the rate of unemployment in Morocco in 2003 was about 12 per cent, although no informed observer believes that it is so low. Unemployment was highly concentrated in urban areas and among people aged between 15 and 34 years, the years of highest economic participation. The rate of unemployment both of men and of women between 15 and 24 in urban areas was even in official figures about one third. Since this is the age group which seems to be most represented in recent Moroccan migration, to Spain at least, it is reasonable to suppose that it has been a strong push factor. Nonetheless, once again when the figures are disaggregated by province, there is no statistical relationship between regional migration intensity and either the percentage of urban population, or the provincial unemployment rate, or the provincial rate of economic participation any more than there is with the relative level of regional income.

It appears, therefore, that the unequal regional pattern of Moroccan emigration almost certainly has other powerful determinants that are not to be found in obvious economic differences. This is not to say that labour market considerations do not play a part in explaining the flow of migrants. If they had stayed in Morocco it is reasonable to suppose that unemployment would have been much higher in that country. In any case the unemployment rate is probably underestimated, partly due to many forms of disguised unemployment and

partly because the very low level of economic participation is in part a reaction to the lack of employment opportunities. Emigration, however, does not seem to provide these opportunities since the rate of economic participation of expatriate Moroccan communities is not generally higher than that in Morocco itself. Government and international statistics estimate the overall level of participation at between 34 and 36 per cent of the population in Morocco (Maroc en Chiffres; UNDemographic Yearbook 2002). While it is much higher than this in Spain, it is even lower in Belgium and the Netherlands and not much higher in France (see Table 4). It also seems that a high proportion of the low numbers who are economically active can expect to be unemployed although many who are unemployed or inactive according to these definitions may be active in informal sector activities.

FIGURE 15: RELATION OF PROVINCIAL AND PREFECTURAL MIGRATION INTENSITY TO VARIABLES OF RESIDENCE, EMPLOYMENT AND PARTICIPATION, MOROCCO 2003



Sources: UNDP Morocco 2003; Maroc en Chiffres.

Note: scatters of three other variables (rural/urban residence, regional unemployment, and labour force participation rate) are just as uncorrelated with the regional rate of emigration to Spain.

The facts that the large numbers of Moroccans in Western Europe live on average at the lower end of the European income distribution and with relatively low economic status and with very few if any steps towards such goals as increasing economic independence for women may make many wonder why it has been and continues to be a relatively popular option. Certainly it is hard to explain with reference either to the overall economic aggregates of income and employment, or by regionally disaggregating these.

There is, however, another picture. For a very large number of the emigrants life is not a question of living in Morocco or in Europe, but rather of living in both simultaneously⁶. Ruba Salih, in a study of Moroccan women migrants in Italy concludes:

“For some families, life “here” and life “there” become therefore complementary. For other Moroccan families, however, transnationalism may paradoxically involve mutually exclusive choices. Indeed, annual visits to Morocco imply sacrifices in Italy. These aspects are salient in Moroccan women’s narratives that often revolve around the tension embedded in managing the family’s budget. For many of them, transnationalism means struggling to distribute resources evenly between Italy and Morocco, satisfying children’s needs in Italy and relatives’ expectations in Morocco, operating a balance between the desire to display their success in Morocco and the concrete requirements of everyday life in Italy” (Salih 2001, 669). ”

For many, especially those who propose to spend least time in Europe, even low paid employment or precarious informal sector activities, may, given an extremely frugal life style, provide resources for substantial transfers of remittances to those parts of the family who reside, at least for now, in Morocco. Many Moroccan families are particularly good examples of the growing phenomenon of the multinational family. They function economically by frequent redistribution of their members between family sites to take advantages even of small economic opportunities. They are vehicles for major flows of finance and transfers in kind from Western Europe to the country of origin. The network within which this still unorthodox social life operates are partly family ones and partly regional ones. Regular flows of migrants in both directions are often better understood as flows from one region (province or even village) to another, rather than one country to another. So in this sense too the simple traditional idea that society is a kind of Russian doll with the individual in the centre, enclosed in the family, enclosed by the town, province and country in turn is broken down. Many families break out of nations; their geographical boundaries may be larger than those of a whole country. In the words of Salih “transnationalism allows women to construct a ‘home’ which includes in a continuum both Italy and Morocco” (Salih 2001, 668). Migrant households and families evolve in this milieu. They develop new forms of cooperation, interconnection and complementarity of members. Some of them give new opportunities for independence and authority to those who were previously denied it (for example, women who, with male-biased

migration, become the majority in families or towns or countries where men have always been the majority). Within the same milieu new forms of authority and authoritarianism may also develop, as well as forms of escape from family interdependence into a new independence. Negotiating this great expansion of families and communities can be extremely difficult. It means finding ever new ways of selling labour power, or other ways of making a living, maintaining freedom in relation to two or more state powers, frequent, long and arduous journeys, dealing with harsh economic conditions and fluctuations of economic fortune, dealing with hostility and racism from established communities, with problems of language and cultural difference.

Some migrants succeed spectacularly in this experimental environment; and some fail altogether. But the great majority, as the data presented here on the stability in the number of migrants and the flow of remittances show, adapt, innovate and survive economically and culturally.

If migration can in some ways best be understood as migration from one family seat to another, or from one village, city or province to another, there is one aspect of it which can only be seen as migration from one national state to another and that is the problem of the frontier and how to cross it. Maghrebi migrants to Europe have benefitted from a degree of freedom of movement which allows them to arrive legally in the first place and then to move back and forth between their two countries of residence. To do so they must cross frontiers and the degree of freedom to do so has become one of the central political issues of our age. The recent political history of almost every European country (and perhaps also the USA) shows that the degree of openness is probably the most divisive of all political issues. The overall trend of policies is to tighten the control of frontiers, something which creates problems both for new migrants and for multinational families. The latter find that states construct a fence of fluctuating height and crossability across their living space.

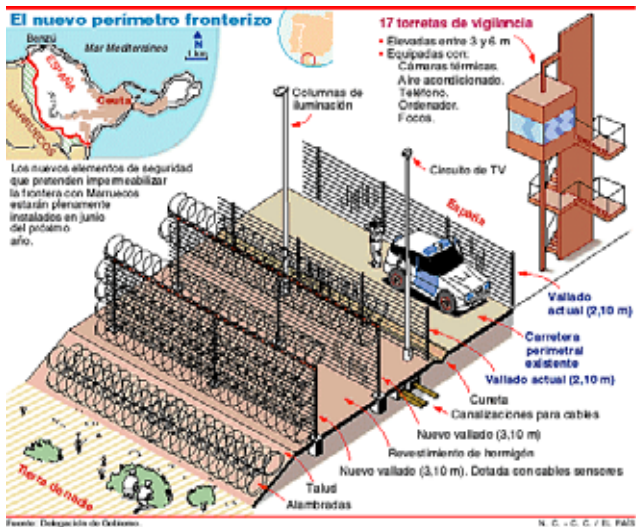
A country such as Spain has, almost inevitably, two policies towards its national frontiers, the most conflictive and permeable parts of which are the Strait of Gibraltar and the stretch of sea between Africa and the Canary Islands. It must maintain its openness because some of its employers demand cheap labour, or because its resident immigrants want the right to family reunion, or the freedom to visit their country of origin, or because it wishes to allow the flow of tourists in both directions and because to stop all these things completely would involve violating a hundred accepted codes of "civilized" behaviour. On the other hand, it needs to close its frontier because some of its people feel threatened by the competition or pressure of immigrants, because its allies press it to stop unwanted immigrants using the country as a pathway to other parts of Europe, or because it fears the growth of social conflict.

It is, therefore, like all European countries at the present time, mired in a deep contradiction. The imperfect solution, almost bound to fail, is to divide those who enter its territory into two rigidly distinct groups – those with and those without permits, the legal and the illegal, the "with papers" and the

“without papers”. No sooner had the present Spanish government accepted in 2005 that it had lost part of this battle and as a result legalized almost one million “illegal” residents, than it declared that that was the end. From now on there would be no more regularizations and the borders would be policed with total rigour, just as the US government had said in 1986 and is now saying again. The minister in charge of migration agreed with five other European governments to impose a new more rigid border control policy and to expel more illegal migrants in joint special charter flights to avoid the problem that regular airline passengers are becoming increasingly resistant to travelling with migrants who are being forcibly removed from Europe (*Financial Times* 2005; *El País* 2005; *The Guardian* 2005).

Contradictory though it is, there is no doubt that the Spanish and other European governments are very serious in their intention to tighten the borders. One step towards this objective was the construction in 1999 of a new perimeter fence in the “barbed-wire baroque” style along the border between the Spanish enclave of Ceuta and Morocco (see Figure 16). This has closed the porousness of part of the border but, despite all the expense, it seems almost laughable when hundreds of thousands of Moroccans and others cross this border legally every year and when the rest of the border is long and ill-defined, consisting of the beaches of northern Morocco and southern Spain and the sea between them. The forbidding Ceuta fence is an exemplary rather than a real frontier (see Erdem 2006 in this issue for a parallel case in Turkey).

FIGURE 16: THE CEUTA FENCE (PERÍMETRO FRONTERIZO)



Passengers who cross the Strait legally do so in modern and comfortable ferries, the trip is short and usually pleasant and safe and, aside from some occasional bureaucratic trouble at the frontiers, it is not a difficult passage – as long as you have the requisite papers (passport, national identity document, visa, work permit as appropriate).

If you do not have these documents there are alternative crossings. For a price, false documents can be purchased or legal documents may be borrowed from someone who is not currently using them. Otherwise, along the coast between the southern Gate and Tanger, or further south along the coast of the Western Sahara, you need to find the owner of a patera (a small and often not very stable boat; see Photo 6). To carry you (along with an excessive number of other passengers) during the night, avoiding if possible the controls of the Spanish authorities, he was charging in 1998 about €1000 (by now probably about €2000).

PHOTO 5: DETAIL OF THE CEUTA FENCE



Source: Website of Centre for International Borders Research, Queen's University, Belfast (<http://www.qub.ac.uk/cibr/PGStudies01.htm>).

The Spanish authorities have devoted increasing resources (largely from the Guardia Civil) to intercepting the patera traffic. In 2002 they established the SIVE (Integrated System of External Vigilance), an elaborate network of radar, cameras, land and sea platforms and helicopter stations along the southern Spanish coast, to stop illegal immigrants arriving by sea. Initially this was expected to cost about 1.5 billion euros. In the years 2003 and 2004 they intercepted 942 and 740 boats respectively, and detained 19.2 and 15.7 thousand occupants and 225 and 283 patera owners or organizers. 13 and 14 boats were wrecked and 101 and 81 bodies were found; another 109 and 60 people disappeared while 406 and 339 were rescued. These detentions were distributed about half and half between the Canary Islands (about 200 km. from the Moroccan coast at the shortest point) and the Strait of Gibraltar. (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2005) Official figures for 2005 showed a 25 per cent fall in the number of immigrants arriving in pateras since, the authorities claim, thanks to the SIVE, more pateras are being intercepted before they reach the shore. Nonetheless, the early part of 2006 saw a new increase in the number of pateras leaving the Mauritanian coast and bringing larger numbers of immigrants from West and Central Africa to the Canary Islands. The government of Mauritania (where the press claimed that 1 million migrants were waiting to embark) declared itself unable to curtail the flow; it was offered help by the Spanish government which in turn appealed for help from the rest of Europe. This new route is longer and riskier and will no doubt result in more shipwrecks and deaths.

PHOTO 6: LANDING FROM A PATERA ON THE SPANISH COAST



Many of those who go missing in the Strait or off the north-west African coast are never accounted for in figures and the total number of those who die annually must be substantially more than those reported. The deaths, though

not directly willed by the authorities, are an inescapable and necessary part of the policy of deterrence of illegal immigrants. Well publicised shipwrecks, arrests and drownings are, like the fence, part of the policy of demonstrating that the frontier, open to millions of people, is firmly closed to those who have not been selected. The Strait of Gibraltar, like the Rio Grande in the case of the USA, confronts Europe with a Herculean quandary: can freedom and democracy within the continent be consistent with draconian control at the borders? Or will the tightening of frontiers be obtained by restricting the freedom and democracy of all?

The Gates of Hercules remain a place of historic drama because, as well as being the unconsummated kiss between continents, it is a consummate frontier between two nation states, Morocco and Spain. Pedro Duque (Spain's first astronaut) remarked during his maiden space flight that "from up here you can't see any frontiers". The crossing of the strait (Paso del Estrecho), however, in some ways like the Mexico–USA border, has become a microcosm of the interrelations between North and South in the world, in particular between Europe and Africa, and even more in particular between Spain and Morocco, as well as a vortex in the struggle between different concepts of development, globalization and human rights.

REFERENCES

- Adams, R.H. Jr. (2003): "International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries", *Research Working Paper* 3069, World Bank, June.
- Attane, I. (2003): "Les Marocains résidant en France: Caractéristiques démographiques et sociales", in Fondation Hassan II 2003, 209-267.
- Attar, S. (2003): "Les Marocains résidant en Belgique: caractéristiques démographiques et sociales", in Fondation Hassan II 2003, 91-122.
- Agrela, B. (2002): "Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political and Cultural Problem in the 'New Spain'", Spain Visiting Research Fellow, Center for Comparative Immigration, University of Granada.
- Berriane, M. (2003): "Les Marocains résidant en Allemagne", in Fondation Hassan II 2003, 21-49.
- Bouhga-Hagbe, J. (2004): "A Theory of Workers' Remittances with an Application to Morocco", *Working Paper* WP/04/194, International Monetary Fund.
- Bourchachen, J. (2000): "Apports des transferts des résidents à l'étranger à la réduction de la pauvreté : Cas du Maroc", mimeo. www.yabiladi.com/clocs/Transfert_sociaux.rme.pdf
- Castles, S. (2004): "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, 38, 3, 852-884.

- Chami, R., Fullenkamp, C. and Jahjah, S. (2005): "Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?", *IMF Staff Papers*, 52, 1.
- Collyer, M. (2004): "The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt", *Working Paper T6*, Sussex Centre for Migration Research, Brighton, August.
- El Bardaï, O. (2003): "Les Marocains résidant aux Pays-Bas: caractéristiques démographiques et sociales", in Fondation Hassan II 2003, 323-362.
- El País (2005): "Cinco países europeos planean crear una policía de fronteras", *El País* 13-05-2005.
- Erdem, E. (2006): "Migrations from the "Global South" and the Informal Economy in Turkey: *Laissez passer, laissez faire?*", *Revista de Economía Mundial*, 14.
- Financial Times (2005): "Big Five EU States in Drive to Curb Illegal Immigrants", *Financial Times* 04-07-2005, 7.
- Fondation Hassan II pour les Marocains Residant a l'Étranger (2003): *Marocains de Extérieure*, Fondation Hassan II and International Organization for Migration, Rabat. <http://www.alwatan.ma/html/observatoire/Menu/index3%27.htm>
- Gallina, A. (2004): "Migration, Financial Flows and Development in the Euro-Mediterranean Area", *Research Report 5*, Federico Caffè Centre.
- Garson, J.P. and Tapinos, G. (eds.) (1981): *L'argent des immigrés: revenus, épargne et transferts de hit nationalités immigrées en France*, Institute National d'Etudes Demographiques (INED), Paris.
- Heering, L., Van der Erf, R. and Van Wissen, L. (2004): "The Role of Family Networks and Migration Culture in the Continuation of Moroccan Emigration: A Gender Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30, 2, March, 323-337.
- Harrell B., Zohry, B. and Zohry, A. (2003): "Contemporary Egyptian Migration: An Overview of Voluntary and Forced Migration", *Working Paper C3*, American University in Cairo.
- Khalidi, M. (2003), "Les Marocains résidant en Espagne: caractéristiques démographiques et sociales", in Fondation Hassan II 2003, 141-208.
- Leichtman, M.A. (2002): "Transforming Brain Drain into Capital Gain: Morocco's Changing Relationship with Migration and Remittances", *The Journal of North African Studies*, 7, 1, Spring, 109-137.
- López García, B. (1996): *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma, Madrid.

- López García, B. and Berriane, M. (dirs.) (2004): *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma, Madrid.
- López García, B. (2005): *Desarrollo y pervivencia de las redes de origen en la inmigración marroquí en España: Hacia la actualización del "Atlas de la inmigración magrebí en España"*, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma, Madrid.
- Martin, P. (2003): *Bordering On Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*, International Organization for Migration, Geneva.
- Massey, D.S. (1998): "March of Folly: U.S. Immigration Policy After NAFTA", *The American Prospect*, 37, March-April, 22-33. <http://epn.org/prospect/37/37massfs.html>
- Ministerio del Interior (Spain) (2005): *Operación Paso del Estrecho 2004*, Dirección General de Protección Civil y Emergencias. <http://www.proteccioncivil.org/ope/ope2004/ope2004informe.htm>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Spain) (2005): "Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros: Informe de situación, datos a 6 de mayo de 2005". http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200505/Informe_situacion060505-2.pdf
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Spain) (various years): *Informe de extranjería*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Reniers, G. (1999): "On the History and Selectivity of Turkish and Moroccan Migration to Belgium", *International Migration*, 37, 4, December, 679-713.
- Salih, R. (2001): "Moroccan Migrant Women: Transnationalism, Nation-States and Gender", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27, 4, October, 655-71.
- Salt, J. (2000): "Europe's Migration Field", Workshop on Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants, Network for Integrated European Population Studies, Bingen, Germany 10-11 November. http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Salt%27s%20report%202003.pdf
- Schmith di Friedberg, O. (2003): "Marocains d'Europe: une perspective comparée", in Fondation Hassan II 2003, 9-17.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Spain): "Datos de inmigración irregular por medio de embarcaciones, a fecha 31 de diciembre, de 2003 y 2004". http://www.extranjeros.mir.es/es/general/PATERAS_2003_Y_2004.pdf
- Sorensen, N.N. (2004a): "The Development Dimension of Migrant Remittances", *Migration Policy Research Working Paper Series 1*, IOM, Geneva, June.

- Sorensen, N.N. (2004b): "Migrant Remittances as a Development Tool: The Case of Morocco", *Migration Policy Research Working Paper Series 2*, IOM, Geneva, June.
- Sutcliffe, B. (2005): "Missing Women in North Africa", in Jubeto, Y. and Larrañaga, M. (eds.): *Congreso de Economía Feminista*, UPV-EHU, Bilbao.
- The Guardian (2005): "'Migrant air' to speed deportations", *The Guardian* 06-07-2005.
- Tubergen, F. (2004): "Occupational Status of Immigrants in Cross-National Perspective: A Multilevel Analysis of 17 Western Societies", Paper prepared for LIS/Syracuse Congress *Immigration in a Cross-National Perspective: What are the Implications for Europe?*, Luxembourg, 21-22 June. (<http://www.lisproject.org/immigration/papers/van%20tubergen.pdf>)
- UNDP Morocco (2003): *Rapport de Developpement Humain 2003: gouvernance et acceleration du developpement humain*, UNDP, Morocco.
- Van Dalen, H.P., Groenewold, G. and Schoorl, J.J. (2003): "Out of Africa: What Drives the Pressure to Emigrate?", *Discussion Paper TI 2003-059/3*, Tinbergen Institute.
- Van Dalen, H.P., Groenewold, G. and Fokkema, T. (2005): "Remittances and their Effect on Emigration Intentions in Egypt, Morocco and Turkey", *Discussion Paper TI 2005-030/1*, Tinbergen Institute.
- Van der Erf, R. and Heering, L. (2002): *Moroccan Migration Dynamics: Prospects for the Future*, IOM, Geneva.
- Van Heelsum, A. (2003): "Moroccan Berbers in Europe, the US and Africa and the Concept of Diaspora", *Occasional Lecture Series 1*, UCLA Centre for European and Eurasian Studies.
- Vermeren, P. (2002): "Les Marocains rêvent d'Europe", *Le Monde Diplomatique* Juin, 16-17.
- Willoughby, J. (2006): "Ambivalent Anxieties of the South Asian-Gulf Arab Labor Exchange", *Revista de Economía Mundial*, 14, pp. 31-56.
- Zohry, A. and Harrell-Bond, B. (2003): "Contemporary Egyptian Migration: An Overview of Voluntary and Forced Migration", *Working Paper C3*, Forced Migration and Refugee Studies Programme, American University in Cairo, December.

MIGRACIONES Y MERCADO LABORAL
MIGRATIONS AND THE LABOR MARKET

Albert Recio
Universitat Autònoma de Barcelona
albert.recio@uab.es

Josep Banyuls
Universitat de Valencia
josep.banyuls@uv.es

Ernest Cano
Universitat de Valencia
ernest.cano@uv.es

Fausto Miguélez
Universitat Autònoma de Barcelona
fausto.miguel@uab.es

Recibido: septiembre de 2005; aceptado: marzo de 2006

RESUMEN

En este artículo pasamos revista a los análisis de las migraciones desde la perspectiva de los mercados laborales. Se discuten los diversos enfoques analíticos y se argumenta la relevancia del enfoque de la segmentación laboral para entender las dinámicas laborales en las que se sitúan una gran parte de procesos migratorios. Defendemos que los procesos migratorios están influidos tanto por las transformaciones de las economías capitalistas como las regulaciones institucionales específicas de cada país (leyes de migración, políticas de bienestar, etc.).

Palabras clave: Migraciones; Mercados laborales; Segmentación laboral.

ABSTRACT

In this paper we review the analyses of migration from the point of view of labor markets. We discuss different analytical perspectives and we consider the relevance of the labor segmentation approach for understanding the labor dynamics that influence the majority of migration processes. We argue that migration processes are influenced both by the transformation of capitalist economies and by the specific institutions of each country (migration laws, welfare policies, etc.).

Keywords: Migrations; Labor markets; Labor segmentation.

Clasificación JEL: J15; J42; J61; J71

1. INTRODUCCIÓN¹

Hoy parece una obviedad relacionar las migraciones con el mercado laboral. La movilidad espacial orientada a mejorar las condiciones de vida ha constituido una actividad recurrente en la historia de la humanidad. Pero en el pasado ésta ha tenido lugar bajo condiciones socialmente muy diferentes de las actuales. Sin retrotraernos a períodos prehistóricos, resulta evidente que la gran migración europea que dio lugar al establecimiento de “nuevas europas” (Crosby, 1988) no estaba dominada por la búsqueda de empleo, sino por el acceso directo a recursos productivos (tierra, minerales) que permitieran desarrollar actividades autónomas o simplemente obtener un enriquecimiento repentino. Los emigrantes del pasado eran “colonos”, “buscadores de oro” o simples “depredadores”, pero no aspirantes a asalariados. Hoy este tipo de migraciones son raras, en gran parte porque la consolidación del capitalismo ha generado un tejido tan denso de derechos de propiedad que pocos individuos esperarían encontrar recursos libres. Y también porque las posibilidades de rapiña o lucro extraordinario requieren tales recursos organizativos y de capital que salen fuera de la capacidad de individuos aislados. La mayoría de desplazamientos migratorios actuales se realizan en busca de un empleo asalariado, y el mercado laboral constituye un elemento central en la mayoría de estos procesos (si excluimos las migraciones forzadas por cuestiones políticas, en las que siempre suele planear alguna razón de tipo económico). Recordar cosas archisabidas es útil para entender dos cuestiones básicas: a)

¹ El trabajo que aquí presentamos deriva de un trabajo más general sobre el impacto de las migraciones sobre los modelos nacionales de empleo que estamos realizando dentro del proyecto de investigación europea DYNAMO, coordinado por el *Arbeit und Technik Institute de Gelsenkirchen*. En el proyecto participan otros nueve grupos de trabajo europeos y tiene como objetivo establecer una evaluación sobre las dinámicas de los modelos nacionales de empleo de la U.E. Las notas que siguen se han beneficiado de los comentarios del resto de compañeros que participan en el grupo español: Ramon d' Alós, Andreu Lope, Antonio Martín Artiles, Teresa Torns y Raul Llorente. También queremos agradecer la ayuda prestada por Bob Sutcliffe y Sonia Parella en las fases iniciales del proyecto, así como los comentarios de nuestros colegas en el proyecto DYNAMO y de un referee anónimo de la revista. Aunque es obvio resaltar que somos nosotros los responsables de los errores y puntos polémicos del documento que sometemos al lector.

que el mercado laboral tal como hoy está prefigurado no es una especie de “locus natural” sino un marco institucional que se ha desarrollado en un proceso histórico y que, como tal, está abierto al cambio; b) que los movimientos actuales, en sus formas y características están marcados por las dinámicas que determina la economía capitalista, y sus actores principales, por lo que puede constituir una buena base de análisis relacionar las dinámicas migratorias con las del capital. Ello no presupone pensar que los emigrantes son meros títeres movidos exclusivamente por estas fuerzas, pero sí que su capacidad de actuación está condicionada por las mismas.

Cuando se intenta entrar en el debate surgen inmediatamente algunas complicaciones conceptuales importantes. El concepto de migración tiene que ver con el de movimiento, el traslado. Una actividad que tiene lugar en contextos muy diferentes que tienen entre sí muchos puntos en común (costes económicos, cambio del espacio social de referencia, acogida en el nuevo espacio), pero también diferencias. Especialmente si se consideran las migraciones internacionales en las que cuentan las políticas de nacionalidad, las cuestiones lingüísticas, etc. (aunque algunas de las migraciones internas campo-ciudad que se han dado en países como España o Italia, han tenido puntos en común). Cuando analizamos la relación entre migraciones y mercado laboral no nos podemos limitar a estudiar el movimiento entre áreas sino los efectos que ello tiene para un largo período de tiempo (para muchas personas la vida entera y, en muchos casos, la de sus descendientes). En toda esta complejidad juegan tanto aspectos políticos, los derechos de nacionalidad, como sociales, las relaciones que se establecen entre personas que forman parte de colectividades diferenciadas o que son vistas como tales por los demás. Todo ello añade mayores complejidades al fenómeno y determina que los efectos de la migración no se limitan al proceso del tránsito sino que puede marcar toda la trayectoria laboral de las personas. El impacto social de los procesos migratorios se relaciona no sólo con las políticas de gestión de las empresas capitalistas, tiene también que ver con la difusión social de valores sobre nacionalidad, etnia, etc con las que aquellas interactúan. De hecho la consideración de estas cuestiones añade una gama diversa de complicaciones. Empezando por las de tipo estadístico en la medida en que en cada país operan normas diferentes de clasificación de la gente y de acceso a la nacionalidad (European Commission, 2003; Lemaitre, 2005) y siguiendo por la interacción que se producirá entre valores sociales y organización del mercado laboral. Estudiar el mundo laboral de las migraciones internacionales es estudiar la incidencia de los aspectos étnicos en la vida laboral.

Como el campo de análisis es muy amplio, tendremos necesariamente que limitar nuestra aportación. El objetivo central de nuestro trabajo es mostrar la utilidad del enfoque de la segmentación del mercado laboral para el estudio de las migraciones laborales. Para los economistas neoclásicos la sociedad es una mera suma de individuos, que actúan siguiendo reglas de maximización y que interactúan entre si a través de mercados. Estos últimos son meros mecanismos de intercambio donde se confrontan ofertas y demandas. Para el

enfoque que defendemos las personas están inmersas en redes de relaciones sociales de diverso tipo (familia, clase, nacionalidad, etnia) que condicionan su comportamiento y su posición social. Las empresas por su parte no son meras demandantes de trabajo sino que organizan su actividad como gestión de un proceso complejo y conflictivo. Y el mercado constituye un espacio de relación en gran parte configurado por normas y pautas sociales específicas y que, al mismo tiempo depende para su funcionamiento de instituciones no mercantiles. Todo ello se traduce en un complejo proceso social donde operan al mismo tiempo mecanismos de mercado y mecanismos institucionales de otro tipo, lo que da lugar a numerosas situaciones de desigualdad, conflicto y diversidad.

Para llevar a cabo este análisis procederemos de la forma siguiente. En la sección dos analizaremos los principales debates que sobre la migración plantea la economía neoclásica y subrayaremos lo que consideramos sus principales límites. En la sección tercera presentamos las principales ideas y aportaciones de la segmentación y la relación existente entre dinámicas empresariales y sociales. En la sección cuarta se analiza la relación que tienen los procesos anteriores con las políticas migratorias actualmente en uso. En la sección quinta se introduce una corta reflexión sobre los efectos a largo plazo de estos procesos y finalmente en la sección sexta añadimos algunos comentarios valorativos sobre los temas tratados.

2. EL ENFOQUE NEOCLÁSICO Y EL ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS MIGRACIONES

El enfoque económico dominante parte de una visión fundamentalmente cuantitativa del impacto de las migraciones sobre el mercado laboral. Y en general predominan los trabajos en los que se evalúa el impacto en los países que reciben inmigrantes (fundamentalmente los países ricos).

Los temas básicos son fundamentalmente dos. En primer lugar, más evidente, los movimientos migratorios generan variaciones en el volumen total de oferta de fuerza de trabajo. Si consideramos un único mercado laboral que funciona simplemente de acuerdo con las ideas de escasez del modelo neoclásico estas variaciones pueden dar lugar a excesos de oferta y demanda según sea el aumento o reducción de la oferta laboral respecto a la demanda. En los actuales procesos de migración sur-norte la principal preocupación consistiría en averiguar si la llegada masiva de inmigrantes extracomunitarios estaría generando un exceso de oferta que se traduciría bien en una caída de los salarios (si el mercado es flexible) bien en un aumento del desempleo (si existen rigideces que impiden el ajuste). En gran medida el debate sobre los efectos se centra en dilucidar si los inmigrantes son complementarios o sustitutivos de la mano de obra local. Serán sustitutivos si compiten por los mismos puestos de trabajo que ya están desarrollando los nativos (o simplemente los que llegaron antes). En este caso el impacto cuantitativo de la inmigración tendría efectos negativos: habría más oferta de fuerza de trabajo que al no estar correspondida por una demanda laboral de igual tamaño

acabará por generar bien desempleo masivo o una caída de los salarios y otras condiciones de empleo. Quedaría por ver si el desempleo se centraría en los nativos (desplazados por la llegada masiva de nuevos competidores) o en los propios inmigrantes (que no tendrían acceso a puestos de trabajo protegidos por las instituciones locales). En ambos casos aparecería un grave problema social que seguramente reforzaría las respuestas xenófobas (bien debido al efecto desplazamiento bien a la visibilidad social de extranjeros desempleados en determinados espacios). Si por el contrario la inmigración es complementaria y los nuevos llegados vienen a cubrir puestos de trabajo vacantes, el efecto neto será positivo, puesto que permitirá aumentar la producción y, vía efectos multiplicador y acelerador, el empleo. Cabe señalar que la característica de complementariedad no tiene que ver necesariamente con un determinado nivel de cualificación, sino simplemente con la capacidad y disponibilidad de desempeñar actividades que la población local no está dispuesta a, o no tiene capacidad para, realizar (Alvarez *et al.*, 2003; Greenaway y Nelson, 2001; Noya, 2003).

La variante más importante a este enfoque general es la que toma en consideración el papel de las cualificaciones. Los trabajos que abordan este enfoque (hay un amplio resumen en Borjas, 1994) asumen sin más los supuestos más extremos de la teoría del capital humano: las capacidades humanas son perfectamente comparables y proporcionales al nivel educativo (en algunos casos se consideran también los años de experiencia laboral), la cualificación es fundamentalmente un atributo personal que se manifiesta en el nivel de desempeño laboral. El impacto que tendrá la inmigración sobre la actividad local dependerá por tanto de sus niveles de educación, si los que llegan son más cualificados que los nativos la productividad global tenderá a crecer y lo contrario si los que llegan tienen bajos niveles de productividad. Considerar la productividad un mero atributo personal es un supuesto discutible, ya que por un lado implica aceptar que en cualquier puesto ocupado por dos personas (por ejemplo despachando en un restaurante de comida rápida), el de mayor nivel educativo tendrá una productividad mayor; y por otra niega la mejora de productividad por medio de la propia práctica laboral en un contexto adecuado. De hecho en muchos casos los inmigrantes ocupan empleos de menor nivel educativo del que poseen y al mismo tiempo realizan nuevos aprendizajes a lo largo de su experiencia vital.

En la lectura más catastrofista de este enfoque las migraciones internacionales se explicarían básicamente por el diferencial de salarios entre países que provocarían el éxodo masivo de mano de obra desde los países de bajos salarios hacia los países del norte con el peligro de generar una doble problema: desempleo masivo por la llegada de un excedente de mano de obra imposible de absorber y caída de la productividad a causa del menor bagaje en capital humano de los recién llegados. Ello justificaría las políticas de control de flujos en su doble versión de limitar el acceso de personas provenientes de estos países hacia los mercados laborales de los países ricos y de otra filtrándolos en función de sus niveles formativos, favoreciendo la entrada de las

de elevada productividad e impidiéndola a las de baja (o seleccionando sólo aquellos con unos determinados perfiles educativos). Cabe de entrada señalar que el alarmismo que se produce en torno de la inmigración extracomunitaria y su relación con el desempleo, no se corresponde con el tratamiento que recibe la emigración de capitales al exterior, la cual es a menudo presentada como inevitable o incluso beneficiosa, como un producto natural de la globalización. Si lo que meramente preocupa es el empleo local o las condiciones de trabajo, resulta evidente que puede llegarse al mismo resultado con una inmigración fuera de control o una movilidad de capitales del mismo sentido. El que una y otra se traten de forma tan diversa no refleja sino la combinación de ideologías filocapitalistas y el racismo (o dicho en versión suave, el eurocentrismo) que domina entre los formadores de opinión. No queremos minimizar el impacto que pueden generar movimientos erráticos de gran volumen, pero nos parece que éstos serán igualmente importantes sean del tipo que sean y que la única forma de desarrollar políticas adecuadas es tomando las migraciones laborales y los movimientos de capitales como el resultado de un mismo proceso que exige regulaciones y políticas. Un proceso que es todo, menos natural.

La mayoría de trabajos de síntesis más recientes se decantan por considerar que si bien una parte de las migraciones actuales se explican por la carencia de “empleo decente” en los países en desarrollo, el efecto global de estas migraciones en los países ricos ha sido más complementario que sustitutivo y en definitiva ha contribuido a su crecimiento económico. No existe evidencia de una fuerte correlación entre desempleo e inmigración (Stalker, 2000; OECD, 2001). En su mayor parte los inmigrantes pasan a ocupar nichos de mercado diferentes a los de los nativos, y sólo en algunos sectores se produce una competencia potencial (Coppel *et al.*, 2001; Venturini, 1996; ILO, 2004; OECD, 2001). Puede ser que estos inmigrantes complementarios se encuentren en los niveles altos de conocimiento tecnológico (y por tanto aporten un plus de productividad en términos convencionales), pero puede también valer si están dispuestos a ocupar puestos de bajo nivel que los nativos no cubren (con las consiguientes interrupciones en la cadena productiva) o al ocuparlos dejan vacíos empleos más productivos a los que se podrán dedicar si otros los hacen por ellos (este es por ejemplo el análisis que suele aplicarse a las actividades de cuidados de bajo nivel que tradicionalmente realizan las mujeres, si una ola migratoria permite realizar estos cuidados por personas inmigrantes, las mujeres locales más educadas podrán desarrollar tareas más productivas con un efecto neto positivo para la economía local). Cuando se introduce esta consideración todo el debate sobre el impacto de la inmigración queda sujeto a si va a tener efectos complementarios o sustitutivos. El mismo esquema sirve para analizar los efectos en los países de partida: aliviarán el elevado desempleo en el caso que sean sustitutivos de los que se quedan, pero lo aumentarán si son complementarios y al irse quedan en sus países actividades sin desarrollar (por ejemplo el impacto que para un país pobre puede tener una fuga masiva de médicos, maestros o técnicos puede ser demoledor).

El reconocimiento de la complementariedad pone en duda los análisis estáticos que evalúan el impacto productivo en función del nivel educativo de los inmigrantes. Lo que la idea de complementariedad sugiere es que en cada sociedad existen un conjunto de tareas diferentes a cubrir y que el bienestar global de las mismas se alcanza cuando todas estas actividades están adecuadamente cubiertas. La eficiencia productiva de una sociedad no puede aplicarse a las características de cada uno de sus individuos sino que constituye el resultado de un efecto colectivo global. De hecho ésta siempre ha sido la mayor defensa razonable de la división del trabajo, que es la especialización la que produce un efecto neto global. Algo que los adictos a la idea del capital humano olvidan a menudo. Piénsese en cual sería la contribución del científico de elite si tuviera que encargarse personalmente de preparar todos sus materiales escritos, realizar todas las pruebas, tener cuidado de su instrumental, realizar las mil y una tareas domésticas, etc. Es sin duda la existencia de todo un amplio grupo de personas a su servicio lo que le permiten dedicarse exclusivamente a una labor más especulativa y por tanto la aportación de toda esta gente está también empujando mejoras de la eficiencia social.

Existe una larga tradición de trabajos que vincula la inmigración con las necesidades de la demanda local de empleo (Castles y Kosack, 1973; Sassen, 1993) y no parece que las cosas hayan cambiado fundamentalmente. Como señala Biffi (1996) “la estructura y la tendencia del crecimiento económico, el empleo, la participación laboral y el crecimiento poblacional influyen poderosamente sobre el tamaño, la estructura y la dinámica de los flujos migratorios”. El análisis convencional tiene por tanto limitaciones para generar una adecuada interpretación de la situación.

3. MIGRACIONES Y SEGMENTACIÓN LABORAL

Existe otra forma de analizar los procesos migratorios. Es lo que en economía laboral se conoce como el enfoque de la segmentación, en el que se combinan ideas provenientes de diferentes corrientes heterodoxas: marxistas, keynesianas o postkeynesianas, institucionalistas, las cuales ponen de manifiesto la complejidad social de los procesos económicos, la importancia de las instituciones y de los conflictos de poder que atraviesan toda la vida económica (por ejemplo Doeringer y Piore, 1985; Edwards *et al.*, 1975; Mariden, 1984; Osterman, 1986; Rubery y Wilkinson, 1994; Rubery y Grimshaw, 2003). Los mercados laborales no son, en esta perspectiva un mero “locus” donde se encuentran una oferta y una demanda, sino estructuras institucionales en las que se distintos agentes cooperan y rivalizan entre sí y en los que su articulación condiciona sus opciones y posibilidades. Frente al énfasis en la oferta de trabajo que predomina en los enfoques neoclásicos, en estos análisis se destacan tanto el papel crucial de las políticas empresariales como las instituciones sociales generadoras de roles y valores.

3.1. EVIDENCIAS DE UNA MIGRACIÓN SEGMENTADA

El análisis detallado de las migraciones laborales permite detectar la existencia de cierta heterogeneidad. Si bien el flujo numéricamente mayor lo representan los migrantes pobres (procedentes de países del sur o de áreas rurales) que encuentran sus “puertos de entrada” en las ocupaciones más bajas de la escala laboral, existen corrientes en sentido opuesto. Especialmente importante es la que tiene lugar en el interior de compañías multinacionales o en los procesos de subcontratación asociadas a las mismas. Se trata en este caso de migraciones Norte-sur (aunque también pueden darse en otras direcciones), realizadas a partir de decisiones originadas en las estructuras políticas que dirigen estas empresas, desarrolladas mediante todo un mecanismo de soporte a sus actores (a los que se les resuelven tanto los trámites fronterizos como los referentes a la acomodación en el lugar de llegada) y en contextos perfectamente organizados. Aunque el prototipo lo constituyen los directivos empresariales, la complejidad de la globalización engloba a nuevos agentes: montadores, trabajadores manuales especializados, gente para quien la migración constituye a menudo una mera etapa temporal en su carrera profesional, totalmente distinta a la aventura que está asociada a los procesos del primer tipo. Existen también (aunque su peso global es mucho más reducido) algunos mercados mundiales de profesionales de élite (en campos como el deporte de alta competición, la dirección musical, la investigación científica etc.) o en algunas profesiones intermedias (particularmente de personal sanitario), que salen también del esquema dominante, pero que tienen cierta relevancia sectorial (Miles, 1986; Castles y Miller, 1998; Garson y Loizillon, 2003).

El análisis en términos de género nos proporciona una segunda evidencia. Tradicionalmente los procesos migratorios internacionales habían sido masculinos, pero en los últimos años aparecen importantes flujos migratorios femeninos asociados a actividades específicas. Si nos limitamos a los empleos de bajos salarios podemos constatar esta dualidad entre empleos masculinos (construcción, agricultura, algunos subsectores industriales, etc.) y femeninos (cuidados personales, hostelería y la prostitución, una actividad que a pesar de su ilegalidad, se cuenta entre las más globalizadas), con dinámicas específicas de comportamiento. Una indicación de que no se trata de meras coincidencias sino de mercados particulares a menudo estructurados a escala planetaria la pone la evidencia de que en el Sur de Europa fueron las mujeres filipinas uno de los primeros grupos en aparecer, gracias a la organización de alguna orden religiosa que se convirtió en el intermediario mercantil entre mujeres casadas que buscaban mejorar sus ingresos y grupos sociales que “no encontraban servicio” a buen precio (Koffman, 1999; Morokvasic, 1984). Cabe destacar que en muchos casos la adscripción de inmigrantes a determinados puestos de trabajo tiene poco que ver con su cualificación educativa y su actividad laboral en el país de origen y está en gran parte determinada por el tipo de ofertas que se producen en los países de acogida para personas con su origen nacional.

3.2. LAS LÓGICAS DE LOS PROCESOS DE AJUSTE

Si bien para las cualificaciones muy específicas puede aplicarse un análisis de escasez, la cuestión se complica cuando analizamos otro tipo de procesos. Las migraciones que generan las grandes empresas multinacionales tienen mucho que ver con sus necesidades de control de las filiales lejanas, no necesariamente con la ausencia de cualificaciones aceptables en el lugar de origen. Pero tampoco puede reducirle el proceso migratorio de bajos salarios a un mero ajuste demográfico. Sin duda los ritmos de crecimiento económico y la situación demográfica pueden explicar porque determinados países “importan” mano de obra, pero la existencia en algunos países de dos fenómenos combinados: inmigración exterior y desempleo local, obligan a analizar otras posibilidades.

Para la economía convencional los precios actúan como el principal mecanismo de ajuste entre ofertas y demandas. Si los oferentes están insatisfechos los precios tenderán a bajar para atraer nueva demanda y, al mismo tiempo eliminarán parte de oferentes, hasta llegar al equilibrio. Trasladar esto al mercado laboral es más complicado, porque lo que se ofrece y lo que se demanda es algo complejo. De hecho se está intercambiando un “paquete” de elementos: salario, jornada laboral (longitud y configuración), condiciones de trabajo, estabilidad, esfuerzo, etc. En teoría los ajustes podrían hacerse con combinaciones variables de los diferentes cambios. Cuando hubiera falta de mano de obra general las condiciones laborales tenderían a mejorar para los trabajadores. En el caso que se tratara de desequilibrios parciales entre sectores o profesiones (*mismatch*) la lógica del modelo propugna cambios en las condiciones relativas de sus respectivas condiciones de empleo. De hecho en la práctica estas respuestas se dan pocas veces y el recurso a la inmigración ha constituido una forma reiterada para dejar las cosas inalteradas. Hay buenas razones que explican porque las empresas prefieren esta respuesta.

En primer lugar, un ajuste de costes salariales al alza reduce la rentabilidad del capital, inicialmente en los sectores afectados, pero con posibilidades de generalización al resto de la economía a través de diversos mecanismos de translación (desde la negociación colectiva a las subidas de precios). La inmigración permite activar el mecanismo del “ejército de reserva” y presionar los salarios a la baja (Pollin, 1998; Magdoff y Magdoff, 2005). En la medida que esta presión tenga éxito el conjunto de la actividad empresarial verá aliviados sus costes salariales. Dado que el mundo económico está dominado por la competencia imperfecta y el poder desigual de los actores empresariales, muchas empresas tienen poca capacidad para cambiar sus precios de venta y la vía del ajuste salarial es más transitable. Aunque el mecanismo ejército de reserva no sólo funciona como una respuesta frente a las tensiones de precios, también constituye una simple posibilidad para aumentar la rentabilidad (De Freitas, 1998). Al menos considerando la experiencia española, sectores que emplean mano de obra inmigrada de forma bastante intensa (como la construcción y la hostelería) se encuentran

entre los que han tenido una mayor capacidad de aumentar sus precios y sus márgenes de ganancia, y todo parece indicar que hubieran podido optar por otras alternativas.

Existen otras buenas razones para que el recurso a la inmigración sea una respuesta buscada conscientemente. En primer lugar está la cuestión de los estándares socialmente aceptables. Desde los albores de la economía política el debate sobre el salario de subsistencia puso en evidencia el papel de los valores sociales en la determinación de variables económicas, lo que también es aplicable a otras cuestiones como la de las condiciones laborales (Picchio, 1992). Determinados empleos, tal como se ofrecen, son considerados inadecuados para las personas que viven en una determinada sociedad. Se requiere otra escala de valores, necesidades o presiones para que sean aceptables (Solow, 1992). En segundo lugar está la cuestión de la jerarquía social. Las desigualdades de salarios y de condiciones de trabajo son el resultado de procesos sociales complejos, en los que juega un papel central la necesidad de diferenciar a los trabajadores con el doble objetivo de conseguir el control efectivo de su actividad laboral (efecto de jerarquía y control) y de conseguir una distribución del producto social acorde con los intereses dominantes (demandas demasiado igualitarias podrían poner en peligro el excedente del capital). Pero para que este sistema sea estable se requiere que sea aceptado por la gente con un cierto grado de consenso. Y por eso el proceso de legitimación de las desigualdades sociales pone en funcionamiento una enorme variedad de mecanismos. Es un debate que nos llevaría un poco lejos, pero vale indicar el poderoso papel que tiene la educación y la idea de cualificación como principal legitimador social de estas desigualdades. Gran parte de la teoría de la productividad marginal constituye una mera construcción ideológica que pasa por alto la dificultad real de explicar como se mide efectivamente y se compara la productividad de dos tareas diferentes. En la práctica dichas medidas no existen y lo único que se toma como dato son los precios y salarios que efectivamente se pagan en el mercado y que reflejan en gran medida el poder social de distintos grupos de empresarios y trabajadores. No queremos con ello indicar que los patronos manipulan estas calificaciones para justificar desigualdades (aunque el mundo laboral esta repleto de conflictos en torno al reconocimiento profesional, el ámbito de negociación de un convenio, etc.), sino que una vez este orden está instaurado es bastante difícil de modificar porque operan en la sociedad instituciones y mecanismos que velan por su mantenimiento (acuerdos colectivos, colegios profesionales, valores socialmente aceptados...). Cambiar las pautas es difícil y costoso (de hecho es lo que sugiere la teoría de los salarios de eficiencia), mientras que el recurso a la inmigración foránea resulta un medio más simple de cubrir las demandas de profesiones mal retribuidas y con bajo prestigio social. En tercer lugar, juega también la dificultad de reorganizar la actividad empresarial si tienen que hacer frente a cambios en las condiciones de empleo (por ejemplo imaginemos como debería cambiar la organización de un restaurante si debido a la presión del mercado laboral se

produjera una reducción importante de la jornada laboral). La primera opción de las empresas será preferir dar con el personal que acepte las condiciones tradicionales antes que iniciar cambios. En definitiva hay muchas fuerzas que explican la dificultad que tienen los mercados reales para realizar los ajustes flexibles que se diseñan sobre una pantalla de ordenador. La movilización de la fuerza de trabajo excedente, dispuesta a trabajar en peores condiciones que la población nativa ha constituido una respuesta recurrente frente a estas tensiones.

La inmigración masiva de pobres constituye un poderoso mecanismo para mantener una presión general sobre el mercado laboral (especialmente en aquellos sectores donde es poco factible la respuesta a la migración de la propia producción) y de garantizar el funcionamiento de lo que en la teoría de la segmentación se conoce como “mercados secundarios”, en definitiva para mantener o incluso rebajar salarios y condiciones de trabajo en determinadas áreas de empleo sin necesariamente afectar las condiciones del resto.

Ello no supone que la masa de personas inmigradas sean meros agentes pasivos, más dóciles y explotables que la población local; sino que la forma como se produce el proceso y las condiciones de partida les llevan a aceptar situaciones que posiblemente en otras circunstancias declinarían. Los procesos migratorios de larga distancia acarrear unos costes monetarios y psicológicos que explican en gran medida por qué la gente que ha dado el paso está dispuesta de entrada a persistir en su aventura antes de abandonarla. En unos casos se ha producido un endeudamiento con familiares y amigos, en otros hay una dependencia directa de mafias que esperan recuperar su “inversión” y en muchos existe la presión del grupo familiar para el envío de remesas. Existe además la evidencia de que muchos emigrantes lo consideran una experiencia temporal, pensada para acumular dinero con el que mejorar las condiciones de vida en el lugar de origen, lo que les lleva a minusvalorar el impacto negativo de las condiciones laborales o la duración de la jornada laboral (Piore, 1979).

Para otros simplemente se trata del inevitable peaje que hay que pagar para acceder a una paulatina integración en la sociedad de llegada (lo que al final es cierto para una parte no desdeñable de los que llegan) o simplemente sus condiciones de empleo no son peores que las de su lugar de origen.

Unas vez el proceso se ha iniciado las propias premuras de la supervivencia marcan el camino, aunque es posible mostrar que no se mantiene una actitud pasiva y la gente trata de aprovechar las oportunidades que se le ofrecen (aunque a menudo la vía más directa al enriquecimiento sea la de desarrollar negocios en los que se explota a los paisanos acabados de llegar). Pero, a corto plazo, es indudable que los recién llegados permiten recrear un efecto ejército de reserva y mantener un amplio espacio de empleos secundarios.

3.3. LAS MIGRACIONES ACTUALES Y LA DINÁMICA DE LA ACUMULACIÓN

Los actuales procesos migratorios deben entenderse en relación con las actuales dinámicas de cambio social y organización productiva. Estos se asocian en parte a la internacionalización de la actividad productiva, que como hemos subrayado generan procesos migratorios desde los países centrales a la periferia (o en el interior de la misma). Pero la internacionalización no explica todos los cambios actuales. Entre otras razones porque muchas actividades no son completamente deslocalizables sino que deben realizarse allí donde están los consumidores. Esta es la situación de la construcción, de muchas actividades de servicios e incluso de algunas industriales. Si se toman en consideración estos cambios hay dos cuestiones que resultan claramente importantes.

En primer lugar las formas flexibles de gestión de la actividad productiva, orientadas a reducir los impactos de las incertidumbres sobre la rentabilidad empresarial y a ampliar y adaptar la oferta a un abanico muy amplio de clientes. Ello se traduce en procesos productivos fragmentados, en la eliminación de tiempos muertos, en una coordinación más estricta entre las fases de un proceso, en la ampliación de los tiempos operativos de las empresas, en la adaptación de horarios etc. Medidas que exigen una mayor sujeción de los trabajadores a horarios, ritmos, ordenes que pretenden una plasticidad total por parte de los asalariados y la máxima externalización posible de sus costes (Sayer y Walker, 1992; Harrison, 1994; Standing, 1999). Sin duda estos ajustes no se consiguen fácilmente, puesto que en muchos casos suponen un claro empeoramiento de las condiciones de vida que a su vez generan resistencias sociales. Las fórmulas por las que se están imponiendo son diversas, pero en alguna de ellas funcionan las dinámicas migratorias. Especialmente en aquellas situaciones donde la flexibilidad afecta a la vida cotidiana de las gentes (conflictos sobre horarios). Los recién llegados son a menudo personas “solos” (la familia está en el lugar de origen), que viven la experiencia como un trámite temporal (bien porque esperan retornar o por confiar en encontrar mejores alternativas), con necesidades económicas imperiosas que les hacen más proclives a aceptar empleos con largas jornadas, horarios indeseables, empleos de corta duración, etc.

En segundo lugar está la extensión de los servicios muy intensivos en mano de obra. Su crecimiento obedece a elementos diversos, desde las tendencias a la diversificación del consumo asociadas al aumento de la renta (por ejemplo en el caso del turismo), el aumento de la riqueza y las desigualdades (que generan mayor demanda de servicios de seguridad), el cambio en las estructuras familiares, especialmente la ruptura del modelo de división sexual del trabajo (lo que genera mayores demandas de servicios personales de todo tipo) o el envejecimiento de la población (y el consiguiente aumento de necesidades de cuidados). El peso que tienen en cada país todas estas demandas y la forma de satisfacerlas puede diferir en cada caso, pero lo que resulta evidente es que en los países ricos se produce un aumento de este tipo de actividades que

exigen un elevado volumen de trabajo que además se demanda en horarios laborales específicos, para adaptarse al ritmo de necesidades que debe satisfacer. Existen muchas formas de resolver esta situación. Una vía puede ser una reorganización social más igualitaria (tanto en términos de ingresos como de condiciones laborales), en el otro extremo puede optarse por generar situaciones que produzcan una mano de obra socialmente deprimida, dispuesta a aceptar a bajo coste y enorme adaptabilidad este tipo de empleos. Esta segunda opción conduce directamente a la entrada de inmigrantes que cubren este espectro de empleos de servicios a bajo coste. No es casualidad que países que han tenido una cierta expansión del empleo en estos ámbitos, como Estados Unidos y España, se caractericen por una importante entrada de inmigrantes clandestinos que han cubierto estos empleos.

Un ejemplo interesante lo constituye el de los servicios de cuidado en los países mediterráneos (Italia, España, Portugal). Países que están afectados por un cambio demográfico importante, con un creciente envejecimiento de la población, y que no han contado con un sistema público de bienestar desarrollado. Tradicionalmente han sido las mujeres y las redes familiares las que han garantizado la mayoría de cuidados personales que garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo y buena parte del bienestar familiar. Ahora este modelo está en crisis por el doble efecto del cambio de roles de género, especialmente la entrada creciente de mujeres en el mercado laboral, y las nuevas demandas de cuidados a las personas mayores. Había diversas formas de resolver esta alternativa. Los sectores progresistas han defendido la implantación de servicios públicos profesionalizados, razonablemente retribuidos y financiados con impuestos. La alternativa que se ha impuesto (de nuevo la línea de menor resistencia) ha sido la provisión privada, en muchos casos mediante acuerdos informales, con bajos salarios y poco reconocimiento social, lo que explica una parte importante de la entrada de mujeres del resto del mundo (particularmente ecuatorianas, filipinas, colombianas) en lo que puede considerarse un verdadero proceso de “globalización del cuidado”. Las inmigrantes pobres cobran poco y aceptan jornadas laborales decimonónicas que no aceptarían las mujeres locales. De hecho incluso los incipientes servicios públicos que se están desarrollando en estos ámbitos se cubren mediante subcontratas privadas que también recurren a esta población (Anderson, 2000; Bettio *et al.*, 2004; Colectivo IOE, 2001; Ehrenrich y Hochschild, 2003; Parella, 2005).

Existen muchos aspectos comunes entre la situación laboral de las mujeres y los inmigrantes. Ambos grupos están afectados por importantes discriminaciones. Evidentes en el acceso al empleo, donde con razones diversas (“las obligaciones familiares”, “el desconocimiento del idioma”, etc.) son postergados al final de la “cola” de empleo, lo que explica en parte sus mayores tasas de desempleo. Pero también en la consideración de las cualificaciones, donde se da por supuesto que los empleos codificados como femeninos o de inmigrantes se asocian automáticamente a “baja cualificación” como justificación habitual de “bajos salarios” y poca consideración social.

Ya hemos indicado que está es una cuestión cuando menos discutible ya que no existen medidas fiables de la productividad y resulta evidente que muchos de los hombres “altamente” calificados se comportan como menos que mediocres individuos en la realización de las tareas de cuidados o en muchas de las actividades manuales en las que se emplean los inmigrantes (de hecho los empresarios justifican parte de las migraciones por la falta de personal calificado para tareas manuales). Se trata fundamentalmente de una construcción social tendente a legitimar y perpetuar las desigualdades, que adquieren su expresión más dramática en el caso de las mujeres inmigrantes que condensan toda la marginación y explotación de clase, género y etnia. Pero es que difícilmente resultarían tolerables sus condiciones sociales si se reconociera el valor social y la complejidad de su labor productiva (Maruani *et al.*, 2000).

Una última consideración tiene que ver con la cuestión del desempleo. En primer lugar este enfoque explica el mayor desempleo que padecen los inmigrantes por la doble combinación de estar colocados al final de cola de muchos empleos y el de concentrarse en actividades que por sus propias características tienden a ser más volátiles e inseguras. Al fin y al cabo la producción flexible en sus múltiples variedades exige la existencia de una oferta excedente de fuerza de trabajo que permita cubrir fácilmente los períodos de alta actividad y la sobreexposición de los inmigrantes a este tipo de empleos refuerza su situación de desempleo.

4. POLÍTICAS MIGRATORIAS Y MERCADO LABORAL

Hasta aquí hemos tratado de discutir el tema sin tomar en consideración el papel que en todo este proceso juegan las políticas migratorias. Estas son especialmente importantes cuando se trata de migraciones internacionales en las que existen pasos de fronteras y por tanto los flujos están influidos por las normas de acceso de cada país (Solé, 2003) Aunque las políticas de flujos migratorios son características de las migraciones internacionales, no puede ignorarse que en algunos países también se han aplicado a las migraciones interregionales, especialmente en los de economía burocrática dirigista (y también en algunos períodos de la España franquista).

La mayor parte de políticas migratorias se explican en términos del modelo convencional discutido anteriormente (por ejemplo Brücker, 2002; Boeri y Brücker, 2005) y se presentan como políticas de flujos, orientadas a determinar el volumen de personas que pueden entrar en cada momento en un país. No vamos discutir aquí cual es la efectividad de estas políticas en sus propios términos. Parece evidente que la cifra de entradas en los países que aplican medidas restrictivas tiende a superar con creces el objetivo explícito determinado por el Gobierno, y por esto algunos las consideran fracasadas. Pero es imposible probar el contrafáctico de qué ocurriría si no se aplicaran. Por tanto siempre es posible pensar que, a pesar de todo, encarecen el coste de entrada y desaniman a una parte de los inmigrantes potenciales.

Cualquiera que sea el balance en este sentido, lo que resulta evidente es que las políticas migratorias donde sí juegan un papel inequívoco es en estructurar y adaptar la inmigración al modelo de segmentación laboral al que nos hemos referido anteriormente. Y ello a través tanto de políticas explícitas como tácitas.

En primer lugar está la cuestión más obvia del tratamiento diferenciado a personas que participan en mercados laborales diferentes. Mientras que para los trabajadores comunes predominan las normas restrictivas, para los grupos del nivel superior el modelo favorece la llegada. En el caso de los ejecutivos y personas asociadas a los procesos de inversión extranjera, el acceso forma parte de las facilidades para atraer capitales. En otros casos hay incluso políticas definidas de atracción que a menudo incluyen rápidos procesos de nacionalización (deportistas de elite). Y en otros se aplican medidas específicas para determinados colectivos como los técnicos informáticos. Las posibilidades vitales de unos y otros son ya de entrada completamente diferentes en temas tan esenciales como la capacidad de movimientos o, dependiendo de las regulaciones de cada país, el acceso a servicios públicos esenciales.

En segundo lugar, destaca la existencia de figuras regulativas completamente diseñadas para organizar determinadas actividades temporales, como las agrícolas o la hostelería. Se trata del modelo aplicado de forma paradigmática en Suiza del “gastarbeiter” (trabajador invitado) y que en España propugnan las organizaciones agrarias. Se trata sin duda de un modelo que quiere eludir los costes sociales que genera la temporalidad, externalizándolos hacia el país de origen. Un verdadero modelo de “apartheid” que puede incluso tener efectos en términos de dependencia personal del trabajador respecto a su empleador, por cuanto de hecho le niega la libertad de buscar otro empleo si las condiciones que tiene son desagradables. No sólo se regula el tiempo de permanencia, sino que se influye en el conjunto de la relación (por ejemplo favorece la posibilidad de elaborar listas negras, por razones diversas).

Más allá de estas políticas explícitas de regulación de determinados mercados laborales, el conjunto de políticas de control de flujos juegan un importante papel a la hora de organizar diferentes mercados laborales (Sutcliffe, 1998 y 2003). Las políticas de flujos generan una variedad de estatus legales y situaciones cambiantes: una persona que llega a un país puede estar en una enorme multiplicidad de situaciones: perfectamente legal (por ejemplo si tiene doble pasaporte), legal con condiciones (con permisos de trabajo que caduquen cada cierto tiempo), en trámite de renovación, en trámite de legalización, con pasaporte turístico, sin papeles legales, pendiente de una orden de expulsión, en el limbo (aquellos que no pueden ser expulsados por carecer de datos del país de procedencia o por inexistencia de convenios el mismo), refugiado... Son situaciones a veces cambiantes tanto por los giros de las políticas, como, especialmente en el caso de permisos revisables, dependientes de situaciones externas al propio implicado. En la medida que las normas de migración se conectan con la existencia de empleo, los empleadores juegan un papel crucial en el proceso por cuanto ellos aportan información relevante a la continuidad.

Todo ello genera un espacio social caracterizado por dos aspectos:

- En primer lugar la propia segmentación de los mercados laborales de los inmigrantes en función de su situación legal. Algunos están necesariamente abocados a la economía sumergida en sus formas más diversas, mientras que otros tienen acceso a los empleos regulares. Las estructuras productivas de cada país y las tradiciones regulatorias marcarán las posibilidades de moverse de cada cual. Algunos autores apuntan que la llegada de inmigrantes al Sur de Europa tiene en parte que ver por la mayor tradición de economía informal de estos países, lo que ofrece a los recién llegados irregulares más posibilidades de movilidad laboral. A su vez es bastante posible que la presencia de esta oferta laboral peculiar refuerce el desarrollo de la informalidad (King *et al.*, 2000; Martínez Veiga, 2001; Reynieri, 2001).
- En segundo lugar en la mayoría de casos se produce una situación de elevada dependencia respecto al patrono, dependencia que adquiere formas muy diversas, pero todas ellas ligadas a la firma de papeles que permitan mantener la presencia en el país o simplemente la protección frente a los servidores de las políticas públicas (por ejemplo la “protección” que suele ofrecer trabajar como sirviente para una “buena familia”). Ello refuerza la posibilidad de un intercambio en el que la protección se cobra en términos de concesiones en materia de comportamiento laboral, salarios etc.
- La misma presencia de mafias organizadas, que juegan un papel regulador importante de algunos ámbitos laborales, tiene que ver con la protección que representan para muchos inmigrantes ilegales. La propia existencia de las mafias es a menudo un subproducto de las propias políticas restrictivas.

En definitiva las políticas de flujos refuerzan los determinantes estructurales y contribuyen a generar espacios específicos en los que se reproducen pautas particulares de relación, en las que florece el autoritarismo, el paternalismo y otras formas de relación social poco democráticas (Niessen *et al.*, 2003).

Hay por último que hacer mención a algunas novedades que se están desarrollando al calor de las políticas neoliberales de liberalización económica, en particular en el área de la Unión Europea. En este caso no se trata de políticas directamente migratorias, pero que tienen que ver con movimientos transfronterizos de personas. Por ejemplo en el caso de empresas de construcción o prestación de servicios específicos. Existe aquí una fuerte presión patronal, visualizada en la directiva Bolkenstein, orientada a garantizar que las empresas puedan competir en todos los mercados europeos pero fijando las condiciones salariales en su país de origen. En este caso las importaciones de servicios conllevarían la legalización de lo que ahora ya se está haciendo en el plano informal. Más que migrar los individuos migrarían las normas. De hecho ya existe la evidencia en países como Alemania del uso de inmigrantes temporales en sectores como la construcción mediante el recurso de subcontratar la actividad a empresas polacas que traen su propio

personal (a menudo con pasaporte turístico debido a que se trata de una actividad de corta duración), permitiendo eludir las normas alemanas (Bosch y Philips, 2003; Pries, 2003). Lo que pretenden algunos políticos es desregular mercados laborales bajo la coartada de la competencia entre empresas.

5. ETNIAS Y MERCADO LABORAL: MÁS ALLÁ DE LAS MIGRACIONES

Ya hemos comentado al principio que el análisis de las migraciones tiende a confundirse con el de la nacionalidad y las relaciones étnicas. De hecho aun que están relacionados no pueden confundirse. Por lo que respecta a los aspectos de nacionalidad, que como hemos visto influyen poderosamente en el mercado laboral, las políticas nacionales difieren en gran medida y ello se traduce en importantes diferencias en el acceso de los inmigrantes a la nacionalidad de origen. Sin duda en aquellos países donde este acceso es muy restringido (o el del permiso de residencia permanente), las normas de nacionalidad por si solas representan un elemento de segmentación ineludible. En el actual contexto sociopolítico y de percepción de la inmigración como una amenaza más bien puede esperarse un endurecimiento de las políticas de nacionalidad.

Pero aún sin trabas legales, la pertenencia a una determinada comunidad, especialmente cuando la misma tiene por razones diversas (color de la piel, religión, idioma, etc.) características diferenciadas respecto a los grupos dominantes, juega un papel determinante en la construcción de los segmentos en los que se divide la fuerza de trabajo. Una influencia que es a la vez directa determinados grupos son objeto sistemático de discriminación- o indirecta, por ejemplo a través de la segregación residencial que genera ambientes sociales, dotaciones de servicios, posibilidades educativas diferenciadas a jóvenes de colectividades diferentes. La inmigración puede por tanto constituir una fase transitoria hacia una plena integración a una nueva comunidad (o la vuelta al país de origen), o por el contrario un primer paso hacia nuevas formas de discriminación social basadas en el color de la piel o el origen nacional.

Por esto distintos analistas encuentran que algunos de los problemas más graves de integración social y laboral se encuentran más en las segundas generaciones que no en los recién llegados (Calavita, 2003; Lee y Loveridge, 1987; Mingione, 1996). Estos al fin y al cabo pueden, en muchos casos considerar su situación como un peaje de entrada a una mejora sustancial de sus condiciones de vida (lo que realmente resulta cierto para los que culminan un proceso exitoso). Pero para los ya nacidos (o socializados) en el país de acogida las cosas son diferentes en tanto que han adoptado valores y aspiraciones de la sociedad en la que viven pero en muchos casos son objetivo de discriminaciones parecidas a las que han afectado a sus progenitores, o deben competir en el mercado laboral con la nueva oleada de inmigrantes. No se trata de una situación que afecte a todo el mundo por igual, pero sin duda explica los comportamientos y culturas de gueto reconocidas en diversos países de vieja inmigración. Un problema nuevo, pero que pronto será palpable

en los países donde el fenómeno es nuevo, aunque ello depende crucialmente de cuales sean las políticas laborales y migratorias que adopte cada país. Allí donde triunfen políticas de corte racista o xenófobo la persistencia de la desigualdad está garantizada, pero este es un mal que puede ser evitado con políticas de “ciudadanía cosmopolita”.

Estas políticas sociales dependen también de lo que ocurra en otros ámbitos. De una parte de qué respuesta den los movimientos sindicales locales a la llegada de nuevos inmigrantes. Una apuesta por la regulación de derechos básicos (salarios mínimos, condiciones laborales) y de integración de los recién llegados a los sindicatos para transformar el funcionamiento de los mercados secundarios puede aminorar el problema. De otro las políticas de bienestar y servicios públicos. Si persisten los recortes a su expansión los problemas se pueden exacerbar por cuanto puede aumentar la “competencia” de los pobres sobre una oferta limitada, por el contrario si la situación se desarrolla en sentido inverso puede contribuir tanto a la creación de empleo como a facilitar un nuevo modelo ciudadano. Gran parte de los problemas étnicos que explotan de vez en cuando en diversos países tienen debajo este trasfondo de desregulación laboral y recortes en el bienestar que complica la situación.

6. UNA CONCLUSIÓN PROVISIONAL: MIGRACIONES, GLOBALIZACIÓN Y ALTERNATIVAS ECONÓMICAS

En las páginas anteriores hemos tratado de presentar una perspectiva de los principales puntos de debate sobre migraciones y mercado laboral. De hecho no debería ser una novedad por cuanto la historia entera del capitalismo ha sido una historia de movimientos migratorios. Quizás la novedad más importante de los tiempos actuales es el convencimiento en los países ricos de que los procesos migratorios corren el peligro de quedar fuera del tipo de controles que habían funcionado anteriormente. Una convicción influida por un medio ambiente cultural en el que la globalización es vista como el resultado inevitable de un cambio técnico que ha facilitado en grado extremo los movimientos de capitales, mercancías, personas e información. Para las clases trabajadoras de muchos países europeos el miedo a una inmigración masiva de personas se suma al de la emigración masiva de capitales con una amenazante presión sobre los mecanismos regulativos de los derechos laborales y sociales.

Hemos tratado de mostrar que las cosas son más complejas que lo que plantea este esquema simplista y destacar que los actuales movimientos migratorios, en las formas y bajo las políticas que se están realizando, forman parte de una dinámica que favorece las desigualdades y la diferenciación social. Una dinámica en la que las políticas empresariales de flexibilización y externalización de costes a la sociedad tienen un papel fundamental pero en el que también juega otro tipo de factores. Especialmente aquellos que refuerzan la aceptación social de la desigualdad y contribuyen a generar estatus diferenciados en función de la nacionalidad, el nivel educativo o la posición

laboral. No sólo están en juego los más burdos intereses crematísticos sino también otros tipos de creencias, intereses y privilegios.

Ciertamente la globalización tal como está desarrollándose constituye un reto para la forma como se pensó, y en gran medida se sigue pensando, la regulación del mercado y la sociedad. Los procesos migratorios son una parte inevitable del fenómeno. Al igual que otros aspectos del proceso flujos financieros o de mercancías- podrían generar movimientos difíciles de regular o contribuir al derribo de derechos sociales universalmente deseables. Aunque ello no es inevitable. En todo caso obliga a pensar las políticas locales en términos de modelos que generen derechos y condiciones de vida universalizables. Si no hay garantías de condiciones laborales aceptables en algún lugar del mundo- en términos de esfuerzo, jornada laboral, ingresos, condiciones de ambiente y tipo de actividad, reconocimiento social, derechos de voz y participación, estabilidad, posiblemente no las habrá, para amplios colectivos, en parte alguna. La defensa de los privilegios además de moralmente indeseable, es inestable a medio y largo plazo en un mundo donde predomina el “trabajo indecente”. Por esto la labor prioritaria de científicos, técnicos, sindicalistas y población en general debería centrarse en la búsqueda de modelos sociales que permitieran eludir los males del presente y que posibilitaran que en el futuro las migraciones fueran sólo el resultado de verdaderas opciones personales y no un subproducto de las dinámicas de acumulación de capital y diferenciación social hoy predominantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez-Plata, P., Brücker, H. y Siliverstovs, B. (comps.) (2003): *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15- An Update*, DIW, Berlin.
- Anderson, M. (2000): *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labor*, Zed Books, London.
- Bettio, F., Simonazzi, A., Solinas, G. y Villa, P. (2004): *The “Care Drain” in the Mediterranean: Notes of the Italian Experience*, International Working Party on Labour Market Segmentation, Brisbane.
- Biffi (1996): “Immigrant Labour Integration”, in Schmid, G., O'Reilly, J. y Schömann, K. (comps.): *International Handbook of Labour Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Boeri, T. y Brücker, H. (2005): “Migration, Coordination Failures and E.U. Enlargement”, *DP 1600*, IZA, Bonn.
- Borjas, G.J. (1994): “The Economics of Immigration”, *Journal of Economic Literature*, 32, 4, diciembre, 1667-1717.
- Bosch, G. y Philips, P. (2003): *Building Chaos. An International Comparison of Deregulation in Construction Industry*, Routledge, London.

- Brücker, H. (2002): *Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets?*, mimeo., German Institute for Economic Research (DIW).
- Calavita, K. (2003): "The Dialectics of Immigrant Integration and Marginality", *Transfer*, 3/03.
- Castles, S. y Kosack, G. (1973): *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Castles, S. y Miller, M. (1998): *The Age of Migration: Inter-Poblational Movements in the Modern World*, MacMillan, Londres.
- Colectivo IOE (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Coppel *et al.* (2001): "Trends in Immigration and Economic Consequences", *Working Paper* 284, Economic Department, OECD.
- Crosby, A. (1988): *Imperialismo ecológico: la expansión biológica de Europa 900-1900*, Crítica, Barcelona.
- De Freitas, G. (1998): "Immigration, Inequality and Policy Alternatives", en Baker, D., Epstein, G. and Pollin, R. (comps.): *Globalisation and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Doeringer, P., Piore, M. (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Edwards, R., Gordon, D.M. y Reich, M. (1975): *Labour Market Segmentation*, D.C. Heath & Co., New York (Versión en español: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985).
- Ehrenreich, B. y Hochschild, A.R. (comps.) (2003): *Global Women – Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Metropolitan Books.
- European Commission (2003): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003) 336 final.
- Garson, J.P. y Loizillon, A. (2003): "Changes and Challenges. Europe and Migration from 1950 to Present", Conference Jointly Organised by the European Commission and the OECD, *The economic and Social Aspects of Migration*, Bruselas, 21-22 enero.
- Greenaway, D. y Nelson, D. (2001): "Globalisation and Labour Markets: Literature Review and Synthesis", *Research Paper* 2001/29, Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy.
- Harrison, B. (1994): *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, Basic Books.
- ILO (2004): "En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada", *Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión*, Ginebra, OIT.

- King, R., Lazarides, G. y Tsardanidis, Ch. (2000): *Eldorado or Fortress? Immigrants in Southern Europe*, Macmillan, Basingstoke.
- Lemaitre, G. (2005): *The comparability of International Migration Statistics*, OECD. Brief en www.oecd.org/statistics/newsletter
- Kofman, E. (1999): "Female 'Birds of Passage' a Decade Later: Gender and Immigration in the European Union", *International Migration Review*, 33, 2, 269-3.
- Lee, G., Loveridge, R. (1987): *The Manufacture of Disadvantage*, Open University Press.
- Marsden, D. (1984): *The End of Economic Man?*, Wheatsheaf Books (Versión en español: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid).
- Martínez Veiga, U. (2001): *El Ejido: discriminación, exclusión social y racismo*, Libros de la Catarata, Madrid.
- Magdoff, F. y Magdoff, H. (2005): "Trabajadores desechables: el ejército de reserva en la actualidad", en Gonder Frank, A. et al. (comps.): *El nuevo rostro del capitalismo*, Hacer, Barcelona.
- Maruani, M., Rogerat, Ch. y Torns, T. (comps.) (2000): *Las nuevas fronteras de la desigualdad. hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, Icaria, Barcelona.
- Miles, R. (1986): "Labour Migration, Racism and Capital Accumulation in Western Europe since 1945: An Overview", *Capital & Class*, primavera, 49-95.
- Mingione, E. (1996): *Urban Poverty and the Underclass*, Blackwell, Oxford.
- Morokvasic, M. (1984): "Birds of Passage are also Women", *International Migration Review*, 18, 4, 886-907.
- Niessen, J., Schibel, Y. y Magoni, R. (comps.) (2003): *EU and US approaches to management of immigration*, MPG, Bruselas.
- Noya, J. (2003): "Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar. Debate científico-político y comparación internacional", en Izquierdo, A. (dir.): *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, CES, Madrid.
- OECD (2001): *Employment Outlook*, OECD Paris
- Osterman, P. (1988): *Mercados internos de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Parella, S. (2005): "La interacción entre clase social, género y etnia", *Mientras Tanto*, 93, invierno, 93-99.
- Picchio, A. (1992): *Social Reproduction: The Political Economy of the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Piore, M. (1979): *Birds of Passage*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Pollin, R. (1998): "The 'Reserve Army of Labor' and the 'Natural Rate of Unemployment': Can Marx, Kalecki, Friedman and Wall Street All be Wrong?", *Review of Radical Political Economics*, 30, 3, 1-13.
- Pries, L. (2003): "Labour Migration, Social Incorporation and Transmigration in the New Europe. The Case of Germany in a Comparative Perspective", *Transfer*, 3, 432-451.
- Reyneri, E. (2001): "Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union", *International Migration Papers*, ILO, Geneva.
- Rubery, J. y Grimshaw, D. (2003): *The Organisation of Employment: An Interntional Perspective*, MacMillan, Basingstoke.
- Rubery, J. y Wilkinson, F. (1994): *Employer Strategy and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Sassen, S. (1993): *La movilidad del trabajo y el capital*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sayer, A. y Walker, R. (1992): *The New Social Economy*, Basil Blackwell, Oxford.
- Solé, C. (2003): "European Policy on Immigration", *Transfer*, 3/03.
- Solow, R.B. (1992): *El mercado de trabajo como una institución social*, Alianza Editorial, Madrid, capítulo 1.
- Stalker (2000): "Migration Trends and Migration Policy in Europe", *International Migration*, 40, 5, 151-179.
- Standing, G. (1999): *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, MacMillan, Basingstoke.
- Sutcliffe, B. (1998): *Nacido en otra parte*, Hegoa, Bilbao.
- Sutcliffe, B. (2003): "El paso de fronteras en el nuevo imperialismo", *Mientras Tanto*, 89, 103-127.
- Villa, P. (1990): *La estructuración de los mercados de trabajo. La siderúrgica y la construcción en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Venturini, S. (1996): "Extent Competition between and Complementarity among National and Third-World Migrant Workers in the Labour Market: An Exploration of the Italian Case", *International Migration Papers*, 11, 23-42.

EQUIDAD EN LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.
UNA EVALUACIÓN CRÍTICA

*EQUITY IN SOCIAL SECURITY REFORMS IN LATIN AMERICA.
A CRITICAL ASSESSMENT*

José Ignacio Antón Pérez
Universidad de Salamanca
janton@usal.es

Recibido: junio de 2005; aceptado: enero de 2006

RESUMEN

A lo largo del último cuarto de siglo se acometieron en América Latina reformas en los sistemas de pensiones que introdujeron esquemas de capitalización privados de carácter obligatorio. En este trabajo se articulan algunas críticas contra la teoría y la práctica de los nuevos sistemas. Desde el punto de vista de la equidad intergeneracional se sostiene que los nuevos sistemas no resuelven parte de los problemas atribuidos a los sistemas públicos e introducen nuevas distorsiones en las tasas de retorno que recibe cada generación. Desde una óptica de equidad intrageneracional, se justifica que las reformas son susceptibles de deteriorar aún más la ya escasa capacidad redistributiva de los sistemas. Por último, se presentan recomendaciones de política económica para abordar estos problemas.

Palabras clave: Capitalización; Equidad intergeneracional; Equidad intrageneracional; Pensión universal.

ABSTRACT

Along the last quarter of the century, pension reforms which introduced private and mandatory capitalization schemes were implemented in Latin America. In this paper, the author states some criticisms against the theory and the practise of the new systems. From the point of view of intergenerational equity, it is argued that the new systems not only do not solve some of the problems attributed to public systems but also introduce new distortions in the rates of return which each generation receives. From the optic of intragenerational equity, the paper justifies that reforms are susceptible to worsen the poor redistributive capacity of the present systems. Finally, the author offers several policy implications for dealing with these problems.

Keywords: Capitalization; Intergenerational equity; Intragenerational equity; Universal pension.

Clasificación JEL: H55; D30.

1. INTRODUCCIÓN¹

La reforma de los sistemas de pensiones es un tema de indudable actualidad, tanto en el ámbito de la OCDE como en el de los países en desarrollo. En este sentido, la experiencia latinoamericana es de especial relevancia, puesto que doce países de la región han llevado a cabo importantes reformas en sus sistemas de pensiones. Estos cambios se inspiraron en el modelo propuesto por el Banco Mundial (BM) hace más de una década (World Bank, 1994). Dicho esquema teórico, que Lo Vuolo (1996) bautizó como Nueva Ortodoxia en materia Previsional (NOP), constaba de tres pilares:

- Un primer pilar, con función redistributiva y de alivio de la pobreza que podría tomar la forma de una pensión mínima o no contributiva y que debería ser de carácter público. En algunas ocasiones, las pensiones de carácter asistencial también han recibido el nombre de pilar cero.

- Un segundo pilar, destinado a la suavización del consumo del individuo, y que, preferentemente, se organizaría, en parte o totalmente, a través de cuentas privadas de capitalización individual.

- Un tercer pilar, con la misión de fomentar el ahorro voluntario para la vejez. Se traduciría la provisión de incentivos fiscales para la contratación de planes de pensiones privados voluntarios.

El *leit motiv* de las reformas introducidas fue, por un lado, la capitalización como panacea de las presiones presupuestarias futuras que podría generar el envejecimiento demográfico y, por otro, la baja cobertura de la seguridad social sobre la fuerza de trabajo, circunstancia que implicaba que el gasto social en materia de pensiones se concentrase en gran medida en los estratos más ricos de la población.

En la práctica, en las reformas latinoamericanas los diferentes pilares del sistema de pensiones han recibido una atención muy desigual en los procesos de transformación de la seguridad social. Destaca la escasa atención

¹ El autor agradece los comentarios de Francisco Antón, Miguel Carrera, Javier Braña, Rafael Muñoz de Bustillo y de un evaluador anónimo. Por supuesto, toda responsabilidad corresponde al autor.

prestada al pilar asistencial, frente al énfasis en los cambios -privatización- en el segundo pilar y al establecimiento de incentivos fiscales para la suscripción de seguros privados voluntarios. A saber, los cambios, realizados en la mayoría de las ocasiones con la asesoría del Banco Mundial, han consistido, fundamentalmente, en la introducción, en mayor o menor medida, de la capitalización privada a través de cuentas individuales. En concreto, los sistemas públicos de beneficio definido -en algunos casos de reparto y en otros de capitalización parcial colectiva- fueron completamente reemplazados por esquemas privados de capitalización individual en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1997), República Dominicana (2003) y Nicaragua (sin implementar). Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (sin implementar) optaron por un sistema mixto en el cual conviven un pilar de reparto y beneficio definido, reducido, con un pilar de capitalización obligatorio y administrado por el sector privado. En Perú (1993) y Colombia (1994) se optó por un modelo que permite cierta libertad de elección entre un sistema público reformado y un sistema a la "chilena", opciones que se adoptaron como un paso previo a la privatización total.

A lo largo de la última década el Banco Mundial ha reconocido en algunos aspectos la falta de equilibrio en el proceso de reforma previsional. Por ello, ha flexibilizado su concepción de la reforma, considerando que éstas deben adecuarse a cada caso particular y acepta e incluso ha promovido en algunos países reformas paramétricas de los sistemas públicos, como la instauración de *cuentas nocionales* -contribución definida bajo un sistema público de reparto- (Holzmann, 2000, y Holzmann y Hinz, 2005). Asimismo, este organismo reconoce que en América Latina el establecimiento de un componente asistencial supone una asignatura pendiente y una prioridad a abordar con urgencia (Gill *et al.*, 2004).

Existe abundante literatura sobre las reformas de la seguridad social en América Latina. Entre los trabajos que estudian de forma comparada estos procesos pueden destacarse, entre otros, Mesa-Lago (2004), posiblemente el mayor experto regional en la materia; Bertranou (2004), que recoge la visión de la OIT; Gill *et al.* (2004), que presenta la posición del BM; Titelman y Uthoff (2003), de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL), o Ayala (1995) y Lora y Pagés (1999), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es posible encontrar revisiones más críticas en Lo Vuolo (1996), Baker y Kar (2003), Ochando (2004), Murro (2004) y Golberg y Lo Vuolo (2005). Asimismo, existen innumerables estudios de caso. Todos estos trabajos proporcionan un marco general de análisis de las reformas. Aunque presente en todos ellos, el tratamiento de los temas distributivos, es sólo tangencial.

El objetivo de este trabajo es evaluar las reformas desde el punto de vista de la equidad. En primer lugar, el artículo aborda la cuestión de la equidad intergeneracional en el proceso de reforma. En segundo término, se estudia la equidad desde un punto de vista intrageneracional. Por último, se cuestiona el ajuste de un modelo de seguridad social de carácter fuertemente contributivo a la realidad laboral y social de la región y se proponen alternativas de

política económica en materia de pensiones para los países latinoamericanos. A diferencia de otros trabajos, en este artículo el análisis de las reformas se circunscribe al ámbito de la equidad y abarca la totalidad de los países. Como aportaciones más novedosas, el autor analiza la relación entre caída de la cobertura y redistribución, estudia el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones en todos los países, somete a escrutinio la pertinencia del llamado tercer pilar (que se omite sistemáticamente en la literatura) y presenta, de nuevo para todos los casos, simulaciones sobre el coste presupuestario de pensiones universales en la región. Asimismo, parte de la evaluación crítica del autor descansa en una revisión sistemática y ordenada de resultados ya conocidos, aunque se recurre, en la medida de lo posible, a fuentes primarias de información.

2. EQUIDAD INTERGENERACIONAL EN LAS REFORMAS LATINOAMERICANAS

El extendido argumento que sostiene que la capitalización individual genera un sistema de pensiones equitativo en términos generacionales es altamente cuestionable. En este epígrafe, en primer lugar, se señala cómo las presiones demográficas a las que están sujetos los sistemas públicos de reparto no desaparecen con la privatización y, en especial, si se tiene en cuenta la cartera de inversión de los fondos de pensiones en la mayor parte de países. En segundo término, se apuntan, a partir de la experiencia latinoamericana, nuevas fuentes de inequidad intergeneracional inherentes a los nuevos sistemas.

2.1. LA INEVITABILIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS ENTRE GENERACIONES

Como es sabido, bajo un sistema de reparto, los trabajadores sufragan con sus cotizaciones las pensiones de los jubilados, por lo que se llevan a cabo transferencias intergeneracionales. En un contexto de envejecimiento demográfico, *ceteris paribus*², dado que las cohortes de trabajadores son cada vez menos numerosas en relación con el número de jubilados, las primeras tendrán que soportar aumentos de las cotizaciones sociales (o de otros impuestos) cada vez mayores para sostener el nivel de pensiones vigente o bien los jubilados serán objeto de recortes en sus prestaciones. Esta circunstancia situaría a cada nueva cohorte de trabajadores en una situación de “inferioridad” respecto a la generación que les precedió. A saber, las tasas de retorno de las aportaciones de cada generación serían cada vez menores, por lo que el sistema no respetaría la consabida equidad intergeneracional³.

Por el contrario, a diferencia de lo que ocurre en este tipo de sistemas públicos, se suele sostener que los sistemas de capitalización de contribución definida permiten que los trabajadores paguen sus propias pensiones, eliminando cualquier transferencia intergeneracional, por lo que, desde ese

² Sin aumentos en tasas de actividad o de empleo, de mejoras en la distribución a favor de salarios o incrementos de la productividad.

³ Véase, por ejemplo, Jimeno y Licandro (1999).

punto de vista, serían perfectamente equitativos, en la medida que ofrecerían tasas de retorno similares para cada generación⁴. Sin embargo, debe recordarse que un sistema de capitalización se basa en que los jubilados, en el momento del retiro, venden los activos acumulados durante su vida laboral a los trabajadores del momento presente. Por tanto, existen transferencias entre generaciones tanto en un sistema de reparto como en uno de capitalización, por lo que, si el consumo al que los trabajadores renuncian a favor de los jubilados (a través de las cotizaciones o comprándoles sus activos, a saber, con un mayor ahorro) no crece al mismo ritmo que crece la proporción de los jubilados sobre trabajadores activos, las prestaciones se verán reducidas. La tasa de rendimiento en un sistema de capitalización será cada vez menor a medida que, *ceteris paribus*, envejezca la población, a causa de la caída de los precios de los activos (aportarían lo mismo que generaciones anteriores y recibirían menos a cambio), a no ser que los trabajadores decidan pagar un precio cada vez más elevado por los activos de los que se jubilan. Dicho de otro modo, es inevitable que los bienes y servicios a los que accedan los jubilados en un momento t deban ser producidos por los trabajadores de t y en t , por lo que todo sistema de pensiones, desde un punto de vista macroeconómico, debe ser visto como un sistema de reparto de la producción presente entre activos y jubilados (Eisner, 1998, y Barr, 2001).

Esta argumentación es apoyada por trabajos teóricos como Brooks (2000) y Abel (2001), que sostienen que el envejecimiento de la población afectará negativamente a los mercados financieros, al disminuir la demanda de activos bursátiles en relación con la oferta, lo que hará caer su precio, por lo que, como señala Brooks (2000: 1), implica que *“los retornos que obtendrán los integrantes de la generación del baby boom serán sustancialmente menores a los que obtuvieron generaciones anteriores”*. Asimismo, Geanakoplos *et al.* (2002) se apoyan en la evidencia empírica del siglo pasado en Estados Unidos para señalar la influencia de los factores demográficos en los mercados financieros.

Podría cuestionarse que este argumento no es válido para una economía abierta, en la medida en que los trabajadores pudiesen comprar y vender activos extranjeros. Sin embargo, el proceso de envejecimiento es un fenómeno global y, por otra parte, resulta difícil de justificar la exportación de ahorro interno a través del sistema de pensiones en economías que, como las latinoamericanas, cuentan con la atracción de la inversión extranjera entre sus prioridades (Barr, 1998, y Esteve y Muñoz de Bustillo, 2004).

En resumen, en todo sistema de pensiones las prestaciones de jubilación proceden de una renuncia a consumo presente por parte de la población activa contemporánea a los retirados, por lo que la pertinencia del concepto de equidad intergeneracional para argumentar a favor de uno u otro sistema resulta cuestionable.

⁴ Un argumento de este tipo se encuentra, por ejemplo, en Piñera (1996), promotor de la reforma chilena, o Sacaca (2004), máximo responsable la Superintendencia de Fondos de Pensiones de Nicaragua.

2.2. ELEVADA DEPENDENCIA DE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE LA DEUDA PÚBLICA

Asimismo, en el caso de algunos países latinoamericanos con sistemas privados todos los problemas descritos para los regímenes públicos en materia de equidad entre generaciones siguen presentes en gran medida, puesto que la mayor parte de las inversiones de los fondos de pensiones se materializa en títulos públicos (Cuadro 1). En concreto, salvo en Perú y Chile (igualmente en República Dominicana, pero el sistema sólo lleva un año funcionando), la mitad o más de la inversión de los fondos de pensiones se ha canalizado en este tipo de activos. Si excluimos de este grupo a Colombia, la participación de los bonos públicos en la cartera de inversiones roza las dos terceras partes. En México, Costa Rica y El Salvador ronda el 80 por 100. De hecho, las elevadas rentabilidades de los fondos de pensiones durante la década pasada se explican en gran medida por el elevado interés que pagaba la deuda pública local, circunstancia especialmente aplicable al caso argentino (Mesa-Lago, 2001: 1316).

No existiría diferencia práctica entre un sistema público y un sistema de capitalización de contribución definida que invirtiese todos sus fondos en deuda pública, pues en los dos casos el sistema de jubilación y las pensiones futuras se sustentan en la garantía estatal (Orszag y Stiglitz, 2001). En un esquema de reparto los trabajadores pagan sus cotizaciones sociales en la confianza de que recibirán pensiones en el futuro, mientras que un bono no es más que una promesa de pago por parte del Estado, compromiso al que éste tendrá que hacer frente a través de mayores impuestos futuros, política similar al aumento de las cotizaciones sociales.

Podría argumentarse que la elevada participación de la deuda pública en las carteras de inversión se trata de una estrategia transitoria. Sin embargo, debe recordarse que en Chile, donde el sistema ha alcanzado mayor madurez, las inversiones en activos estatales nunca supusieron más del 45 por 100 de la cartera⁵, mientras que en países como Argentina, donde la reforma data de 1994, la diversificación no ha sido consecuencia necesaria del paso del tiempo. En cambio, en otros países, como Perú (que reformó en 1994) o República Dominicana (2003), la participación de los activos estatales ha sido desde el primer momento mucho menor, pese a que sus mercados financieros no hayan alcanzado un desarrollo importante.

⁵ Véase SAFP (2002: 141).

CUADRO 1: COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN LOS SISTEMAS REFORMADOS, 2004 (%)

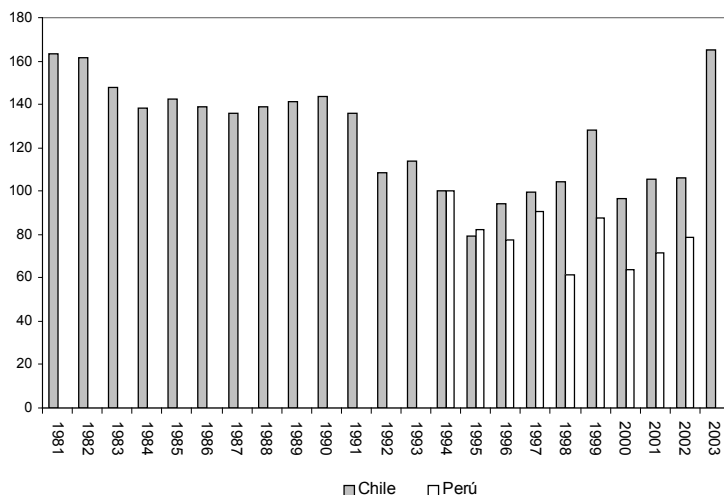
Países	Total (millones de US\$)	Títulos públicos	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y de inversión	Inversión en el extranjero	Otros
Argentina	16.222	68,1	4,5	2,1	10,4	2,9	9,4	2,5
Bolivia	1.617	64,9	6,5	18,2	7,9	-	1,6	0,9
Chile	48.992	24,7	26,3	7,7	14,5	2,9	23,7	0,1
Colombia	9.151	48,0	17,4	19,7	4,2	-	8,8	1,9
Costa Rica	378	74,1	10,8	9,4	-	1,5	-	4,2
El Salvador	1.819	84,2	10,2	5,3	0,3	-	-	-
México	37.930	82,3	4,5	13,2	-	-	-	-
R. Dominicana	6.699	24,4	66,5	2,4	6,5	-	-	0,2
Perú	245	21,2	16,2	11,0	36,9	1,6	9,5	3,5
Uruguay	1.323	55,5	37,7	5,4	-	-	-	1,4
Media	124.376	51,5	17,9	9,3	7,9	1,5	11,2	0,6

Fuentes: AIOS (2004); Superintendencia Bancaria de Colombia (www.superbancaria.gov.co) y elaboración propia de la última fila (media ponderada).

2.3. NUEVAS FUENTES DE RENDIMIENTO DIFERENCIADO PARA CADA GENERACIÓN

Por otro lado, en los sistemas privados de capitalización individual aparecen nuevas fuentes de tasas de retorno diferenciadas para cada generación. En primer lugar, los rendimientos de los fondos de pensiones en un sistema de capitalización son variables a lo largo del tiempo. Como han señalado algunos autores (Hemming, 1999; Gill *et al.*, 2004), las tasas de retorno de sistemas del tipo de los latinoamericanos no van a ser necesariamente iguales ni similares en el tiempo, por lo que cada generación, con las mismas aportaciones, accederá a una pensión distinta, con tasas de reemplazo distintas, fruto de los riesgos originados por la inversión de los aportes de los trabajadores en activos financieros, que, *per se*, se caracterizan por su volatilidad. Esta circunstancia es bien ilustrada por el caso chileno, en el cual el año de incorporación al sistema marca en gran medida el rendimiento promedio hasta el punto de que los cotizantes desde el año de inicio del sistema gozan de una rentabilidad promedio anual que dobla la de los que comenzaron a contribuir en 1995 (Gráfico 1). Asimismo, un estudio del Banco Mundial muestra cómo la tasa de reemplazo de las anualidades del sistema (porcentaje del último salario que supone la pensión) se movió en un abanico de 20 puntos porcentuales en el mismo periodo (Gill *et al.*, 2004: 123), cifra nada despreciable en un sistema que se precia, precisamente, de ser un “seguro”. En el caso de Perú, si bien la evaluación debe ser más cautelosa por cuanto la vigencia del sistema data de poco más de una década, se observa una volatilidad similar (Gráfico 1).

Gráfico 1. Rentabilidad real promedio en Chile y Perú según año de incorporación al sistema, 1981-2004
(1994=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SAFP (www.safp.cl) y Rojas (2003).

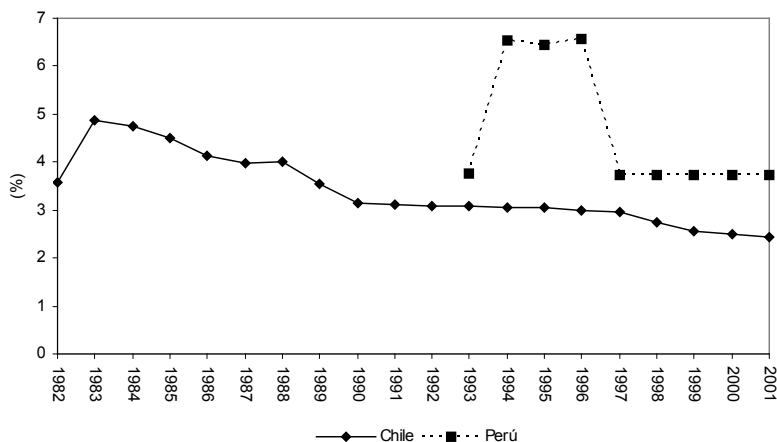
Podrían analizarse más casos latinoamericanos, pero en la mayoría de ellos no ha transcurrido un plazo prudencial que permita extraer conclusiones firmes.

Aunque las diferencias en materia de rentabilidad sean resultado de las fuerzas del mercado y, por tanto, inherentes al propio funcionamiento del sistema, vulneran la equidad intergeneracional (tal y cómo la hemos entendido en este trabajo), en la medida que las cohortes de trabajadores con los mismos historiales de cotización obtendrán distintas tasas de reemplazo. Si esto forma parte de lo considerado “justo” o “aceptable” es una cuestión que entra en el ámbito de los juicios de valor.

Asimismo, podríamos añadir una nueva fuente de inequidad, como puede ser la variación de los costes administrativos y de la comisiones cobradas por las aseguradoras, cuyo perfil a lo largo del tiempo puede ser muy cambiante. Como muestra el Gráfico 2, el coste de administración medido en porcentaje del salario ha mostrado en Chile valores decrecientes con el tiempo, mientras que en Perú no se distingue una tendencia clara, pero, en todo caso, en los dos países ha experimentado variaciones. Estas fluctuaciones, aunque a primera vista parezcan de escasa entidad, son especialmente relevantes sin consideramos los efectos que las variaciones en los costes administrativos

pueden ejercer en el fondo acumulado en el momento de jubilación y no deben subestimarse: bajo supuestos razonables, pasar de una comisión de un 2 a un 3,5 por 100 del salario supone que el capital disponible al final de la vida laboral es un 15 por 100 menor⁶.

Gráfico 2. Evolución de los costes administrativos promedio sobre el salario promedio (%)



Nota: Incluye comisiones de las administradoras y prima por seguro de invalidez y supervivencia.

Fuente: elaboración propia a partir de SAFP (www.safp.cl), y Rojas (2003).

2.4. LA DOBLE CARGA PARA LAS GENERACIONES DE LA TRANSICIÓN

Por último, el paso de un sistema público de reparto a uno de capitalización, conlleva lo que se conoce en la literatura como costes de transición, derivados, fundamentalmente, de la obligación de afrontar, sin poder recurrir a las cotizaciones sociales⁷, el pago de las pensiones de los jubilados actuales y el reconocimiento de las aportaciones previas por parte del Estado de aquéllos que se incorporan al sistema privado habiendo cotizado anteriormente al esquema público. Las cohortes poblacionales que asistan al cambio de sistema no sólo tendrán que ahorrar para obtener derechos sobre la producción futura —es decir, al cobro de pensión—, sino que tendrán que afrontar estos costes de transición, ya sea a través del pago de mayores impuestos o soportando una

⁶ Se asume una aportación del 10 por 100 del salario (como en Chile), un crecimiento del salario del 2 por 100 anual, un rendimiento del 3,5 por 100 anual, inicio de la vida laboral a los 22 años y jubilación a los 65.

⁷ O pudiéndolo hacer, aunque en menor medida, en las reformas mixtas, que conservan un pilar público.

reducción del gasto público⁸. En algunos casos, como Chile o Uruguay, los costes de transición anuales han supuesto en estos primeros años porcentajes del PIB superiores a un 4 ó 5 por 100 y, según las previsiones, completar el cambio de sistema y, por ende, la desaparición de estas rémoras presupuestarias, llevará varias décadas⁹. Costa Rica representa la principal excepción en este terreno: el sistema público presentaba una posición financiera saneada y el pilar de capitalización instaurado pasó a complementar, no a sustituir, al público.

3. EQUIDAD INTRAGENERACIONAL EN LOS SISTEMAS REFORMADOS

Los partidarios de las reformas adujeron que éstas supondrían una mejora de la equidad, fundamentalmente debido a que los nuevos esquemas, teóricamente neutros en términos distributivos, sustituirían a sistemas con elementos de regresividad, como la existencia de regímenes privilegiados para grupos de renta media y alta y la necesidad de aportaciones estatales importantes para mantener el equilibrio financiero del sistema (World Bank, 1994, y Lora y Pagés, 1999). La presencia de estas disfuncionalidades implicaba que toda la población, a través de sus impuestos, subvencionaba las pensiones de privilegio de una minoría con protección social. En virtud de esta situación, autores como Piñera (1996) argumentaban que los sistemas de reparto resultaban regresivos y que la reforma beneficiaría a los trabajadores más pobres¹⁰, en el supuesto que llegaran a ser cubiertos por el nuevo sistema.

Sin embargo, como ya se mencionó, los costes de transición de uno a otro sistema van a generar obligaciones fiscales que deberán ser financiadas durante varias décadas con cargo a ingresos generales (Mesa-Lago, 2000), lo que puede suponer recortes de otros gastos sociales. Asimismo, como se señalará a continuación, parte de los problemas en materia de existencia de regímenes especiales se mantiene en la actualidad.

En este epígrafe se argumenta que los nuevos sistemas son susceptibles de inducir un deterioro de la ya deficiente distribución de la renta de los países de la región debido a varias cuestiones que se analizan a continuación.

⁸ En el caso chileno los costes de transición se afrontaron a través de considerables superávits presupuestarios procedentes de la reducción del gasto social en los 80, mientras que en Argentina originaron severas dificultades para el Estado, que guardaron estrecha conexión con el *default* en el pago de la deuda que dio paso a la crisis. Geanakoplos *et al.* (1998), en una simulación de la privatización de la seguridad social estadounidense, concluyen que el necesario aumento de impuestos para afrontar las prestaciones devengadas supondría que los rendimientos reales que recibirían los trabajadores que viviesen el cambio de sistema serían mucho menores a los habitualmente asumidos.

⁹ Para más detalles véanse la revisión de literatura sobre costes de transición de Mesa-Lago (2000) o las simulaciones de Zvinien y Packard (2002).

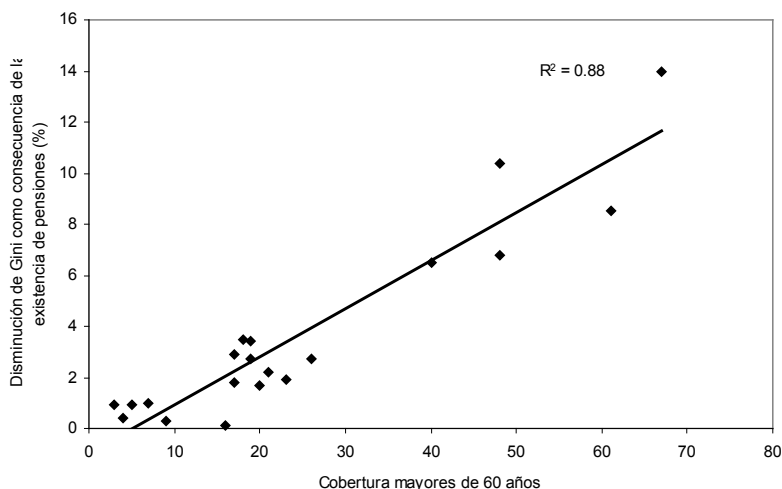
¹⁰ Parte de estas argumentaciones es cierta, aunque fueron exageradas por los partidarios de las reformas. Por ejemplo, aunque el sistema chileno presentaba algunos elementos regresivos como los citados, estudios de la época, como Arellano (1985), demuestran que era ligeramente progresivo.

3.1. LA COBERTURA COMO VARIABLE FUNDAMENTAL

Varios estudios que miden la incidencia del gasto social (Wodon, 2000, De Ferranti *et al.*, 2004, y Lindert *et al.*, 2005) ponen de manifiesto que el gasto en pensiones en América Latina se concentra en las decilas más altas. Esta tendencia ha ido agravándose en la última década, incluido el caso chileno, en el que las prestaciones entregadas según el nuevo sistema han tenido una importancia creciente.

Las prestaciones actuales y las entregadas en un futuro próximo son en gran medida responsabilidad de los antiguos sistemas, por lo que la incidencia distributiva de los nuevos sistemas sólo podrá ser determinada con precisión dentro de varias décadas. Sin embargo, con referencia a datos de finales de los noventa, se puede afirmar que la cobertura de la población mayor se presenta como la variable más importante a la hora de determinar la incidencia distributiva del gasto (ver Gráfico 3). En esencia, esta relación está condicionada por el hecho de que la lógica distributiva de las fórmulas de cálculo de las prestaciones pasa a tener un carácter secundario en la medida en que gran parte de la población no accede a prestación de vejez de ningún tipo.

Gráfico 3. Incidencia de la cobertura en el efecto distributivo del sistema de pensiones
(zonas urbanas y rurales, 1997)

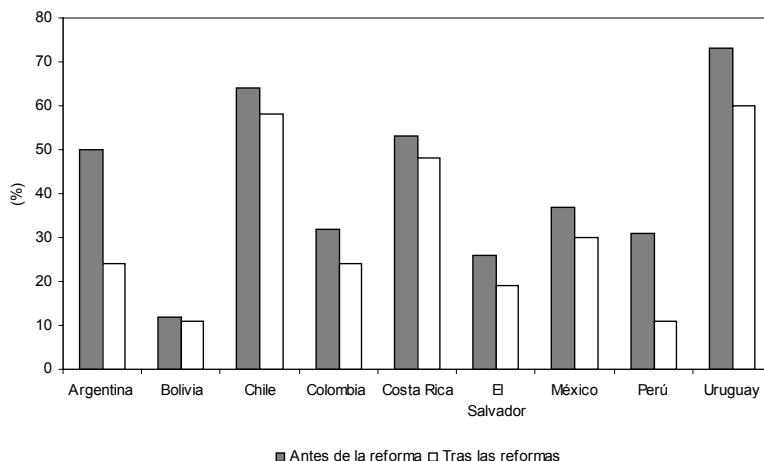


Nota: Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela. En varios países la cobertura de las encuestas de hogares se limita sólo a zonas urbanas.

Fuente: CEPAL (2000) y elaboración propia.

Aunque el porcentaje de personas en edad de jubilación que percibirán prestaciones según los sistemas reformados no podrá ser conocido en un futuro inmediato, sí se puede hacer mención de la cobertura del sistema de previsión en edades activas, que podría considerarse como una variable *proxy* de la cobertura futura en edades pasivas. En este sentido, debe recordarse que los bajos porcentajes de la mano de obra que cotizaban efectivamente a los sistemas de pensiones constituían una de las principales debilidades -si no la mayor- de la seguridad social latinoamericana. Los partidarios de las reformas sostuvieron que este fenómeno se debía a la débil vinculación entre contribuciones y beneficios que haría que los trabajadores percibiesen la cotización como un impuesto. Se argumentaba que, al estrechar la relación entre aportaciones y pensiones recibidas, los trabajadores, que serían supuestamente racionales en términos económicos¹¹, pasarían a percibir las contribuciones como un mecanismo de ahorro y no como un impuesto, por lo que los incentivos a contribuir serían mayores -y los incentivos a la evasión, menores- (Lora y Pagés, 1999). Sin embargo, en la práctica la cobertura ha caído en todos los países (Gráfico 4). Estos problemas han sido especialmente importantes en Argentina o Perú, donde la cobertura se redujo a la mitad. Incluso en Chile, donde la reforma se realizó hace un cuarto de siglo, los niveles de cobertura son inferiores a los de 1981.

Gráfico 4. Cobertura de la población activa (%)



Fuente: Mesa-Lago (2004).

¹¹ Obsérvese la paradoja de que, a la par que se alude a la miopía del trabajador para justificar la obligatoriedad del aseguramiento -público o privado- en materia de jubilaciones, se asume que esos mismos trabajadores miopes van a comportarse de un modo perfectamente racional y, conociendo a la perfección el funcionamiento del sistema de pensiones antes y después de las reformas, van a calcular tasas de retorno de sus cotizaciones sociales, para concluir que merece la pena la afiliación.

La presencia de una mayor equidad actuarial (a saber, más estrecha vinculación entre contribuciones y beneficios) se ha revelado, pues, ineficaz en cuestión de aumento de la cobertura de la fuerza de trabajo. La elevada informalidad presente en los mercados laborales de los países de la región, la mayor o menor importancia del sector rural y la antigüedad del programa de previsión social son responsables en gran medida de estos problemas y de las diferencias de cobertura entre países (Mesa-Lago, 2004, y Jiménez y Cuadros, 2003). En este sentido, se puede sostener que existen claros indicios de que, de mantenerse la situación actual, los nuevos sistemas privados van a tener un impacto negativo sobre la distribución del ingreso, en la medida que el porcentaje de jubilados que recibirá prestaciones de jubilación se vea mermado.

Los partidarios de este tipo de reformas, como José Piñera, inspirador del modelo, señalan que el déficit de cobertura viene motivado por las características del mercado laboral latinoamericano y no es achacable a las reformas (Libertad y Desarrollo, 2005, y La Nación, 2005). Esta aseveración es indudablemente cierta, pero debe señalarse que es responsabilidad de las autoridades públicas el establecimiento de un sistema acorde con las características del país y no el esperar que sea el mercado laboral el que se amolde a las características del sistema de previsión.

3.2. ESCASEZ DE MECANISMOS DISTRIBUTIVOS EN LOS NUEVOS SISTEMAS

Los sistemas reformados incorporan, en general, escasos mecanismos de redistribución. En concreto son de especial relevancia en los nuevos sistemas las siguientes características:

- a. La pensión máxima desaparece en la totalidad de los países objeto de estudio. En Costa Rica y Uruguay existe pensión máxima en el pilar público, pero el componente privado no está sujeto a ningún tope, como en Chile, El Salvador, Bolivia, México, República Dominicana, Perú y Colombia¹². En Argentina, donde tampoco existen límites a la pensión privada, existe, al menos formalmente, un mayor énfasis distributivo que en el resto de países, ya que la prestación contributiva pública es de cuantía fija, es decir, independiente de la remuneración previa.
- b. No existe pensión mínima en Bolivia ni en Perú¹³. En el resto de países, salvo en Costa Rica, el número de años cotizados para acceder a

Esto no supone que el autor justifique la eliminación de las aportaciones obligatorias sino que apunta al reconocimiento de la racionalidad limitada de los trabajadores en materia de pensiones, circunstancia que ponen de manifiesto, por ejemplo, Kahneman *et al.* (2005).

¹² En Colombia y Perú existe la posibilidad de afiliarse a un sistema público en el que existe pensión máxima, que puede ser evitada simplemente con que el afiliado decida su traspaso al sistema privado, donde las prestaciones no están sujetas a tope alguno.

¹³ En este segundo país, sí existe una prestación mínima en la parte pública del sistema. Sin embargo, la intención de las autoridades es que este esquema público sea progresivamente eliminado.

una prestación de mínimos aumenta de modo desproporcionado con la reforma (Cuadro 2). Esto perjudica especialmente a aquéllos que presentan bajas densidades de cotización¹⁴. El autor ha calculado cuáles son las densidades de cotización que se requieren para acceder a la pensión mínima bajo la legislación pre-reforma y post-reforma y encuentra que, salvo en Costa Rica, éstas se incrementan en todos los casos, a pesar de que se retrase la edad de jubilación legal. Estudios empíricos como Arenas *et al.* (2004), para Chile, y Bertranou y Sánchez (2003), para Argentina, ponen de manifiesto que son aquellos grupos de menor renta los que presentan una menor densidad de cotización. Por lo tanto, los colectivos potenciales objetivos de las garantías mínimas, paradójicamente, se verían en serias dificultades para acceder a ellas (Cuadro 2). Asimismo, se añade el problema de que estas garantías mínimas son, habitualmente, financiadas a través de ingresos externos a la seguridad social, pues las cotizaciones sociales se acumulan en cuentas individuales. Esto permite que el conjunto de la población, en su mayor parte sin cobertura de la seguridad social, subvencione las prestaciones de una minoría cubierta.

CUADRO 2: CONDICIONES DE ACCESO A LA PENSIÓN MÍNIMA ANTES Y DESPUÉS DE LAS REFORMAS

	Años requeridos para acceder pensión mínima (sistema antiguo)	Densidad de cotización requerida para pensión mínima (Hombre / Mujer)	Años requeridos para acceder pensión mínima (nuevos sistemas)	Densidad de cotización requerida para pensión mínima (Hombre / Mujer)
Argentina	15	37,5 / 43	30	67 / 75
Bolivia	15	50 / 43	-	-
Chile	15 (H) 10 (M)	33 / 20	20	44 / 50
Colombia	10	25 / 28,5	20	47 / 54
Costa Rica	20	44 / 44	20	44 / 44
El Salvador	10	25 / 29	25	62,5 / 71
México	10	22 / 22	25	55,5 / 55,5
Perú ^b	15	37,5 / 43	20	44,4 / 44,4
Uruguay	30	75 / 86	35	87,5 / 87,5
R. Dominicana	15	37,5 / 37,5	25-30 ^a	62,5 / 62,5 ó 75 / 75

^a Suponiendo que el trabajador ingresa en el mercado laboral a los 20 años y se retira a la edad legal;

^b Sólo en el sistema público; ^c Sólo en el sistema público; ^d2002; ^e2003; ^f2001; ^gDepende, entre otras cuestiones, de los años cotizados y la edad de jubilación; ^h Ingresos inferiores a un salario mínimo y sujeto a la disponibilidad recursos fiscales.

Fuente: Elaboración propia a partir de ISSA y SSA (2004 y 1999) y AIOS (2003).

¹⁴ Por densidad de cotización se entiende el cociente entre el número de años cotizados y el número de años en el mercado laboral multiplicado por 100. Por densidad de cotización mínima se entenderá el cociente entre el número de años requerido para optar a la prestación mínima y el número de años en el mercado laboral multiplicado por 100.

c. En la República Dominicana y Colombia existe un *Fondo de Solidaridad*, destinado a subvencionar de forma temporal la cotización de trabajadores independientes o de bajos salarios y al pago de las pensiones mínimas. En México el gobierno abona mensualmente en las cuentas individuales un 5,5 por 100 del salario mínimo (mecanismo que recibe el nombre de *Cuota Social*). Estos elementos, aun siendo positivos, presentan el problema de que sólo pueden beneficiarse de ellos los trabajadores que coticen activamente al sistema de previsión, que, como se indicó anteriormente, son minoría en la región.

d. De los 12 países que han acometido (o están en vías de implementar) una reforma estructural, sólo Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay ofrecen prestaciones de carácter asistencial, que, además, habían sido establecidas de forma anterior a las reformas. Este tipo de prestaciones, cuyo efecto reductor sobre la pobreza se ha evaluado como firmemente positivo¹⁵, brillan por su ausencia en el resto de países de la región.

e. En Chile, México y Uruguay las administradoras de fondos de pensiones (AFPs) cobran comisiones fijas sobre las contribuciones, política que resulta regresiva al tener que afrontar los trabajadores de salarios más bajos un coste de administración mayor en relación con su remuneración que los que perciben salarios elevados¹⁶. Por otra parte, en México y Costa Rica las AFPs disponen de la posibilidad de cargar comisiones sobre el rendimiento o el saldo a los afiliados, que pueden no estar cotizando, lo cual repercute negativamente en aquellos colectivos que presenten mayores “lagunas” en su historial de cotización, dentro de los cuales los trabajadores de bajos salarios se encuentran extensamente representados, entre otras cuestiones debido al desempleo y a su mayor propensión a desarrollar actividades en el sector laboral informal.

En general, los mecanismos de redistribución del sistema quedan reducidos a la pensión mínima, para cuyo cobro se requiere un número desproporcionado de años cotizados, lo que dificulta el acceso a la prestación de la población a la que potencialmente se dirige. Por otra parte, varios de los elementos introducidos por los nuevos sistemas acentuarán la regresividad de los sistemas. Es importante reseñar que parte de la no existencia de mecanismos asistenciales es achacable a las reformas, puesto que la transición a la capitalización exige, como ya se señaló, cuantiosos recursos presupuestarios, con un coste de oportunidad muy relevante.

¹⁵ Véase Bertranou *et al.* (2004).

¹⁶ El efecto de las comisiones fijas provoca, por ejemplo, que en Chile, en el caso de trabajadores que hubiesen cotizado el 100 por 100 de los meses desde 1981 hasta 2000, los cotizantes de bajos ingresos (10 Unidades de Fomento) habrían obtenido una rentabilidad del 6,6 por 100 anual, frente al 8,1 por 100 que habrían obtenido los de ingresos altos (30 Unidades de Fomento) (Uthoff, 2001).

3.3. LA PERSISTENCIA DE RÉGIMENES PRIVILEGIADOS

La principal aportación positiva de las reformas reside en una cierta armonización de las condiciones de acceso a las pensiones, fundamentalmente dentro del sector privado¹⁷. El principal problema presentado por los regímenes especiales de pensiones es que con frecuencia presentan una posición deficitaria. Es decir, las cotizaciones de los trabajadores de los sectores afectados no suelen cubrir ni remotamente las obligaciones de pago anuales a los jubilados del mismo sector, lo que hace que estos programas precisen subsidios estatales¹⁸. Sin embargo, sin negar los progresos, todos los países que privatizaron parcialmente sus sistemas de pensiones conservan regímenes especiales para varios grupos de población. En concreto, las Fuerzas Armadas disfrutaban en todos los países -salvo en Costa Rica, que no cuenta con ejército regular- de esquemas separados altamente gravosos para el erario público y que suelen basarse en el reparto o, simplemente, constituyen transferencias de renta por parte del Estado realizadas a partir de ingresos generales. Otros sectores que con frecuencia gozan de disposiciones similares son, entre otros, los parlamentarios (en todos los países), los funcionarios (en Argentina, México y, parcialmente, en Perú), los trabajadores de algunas empresas públicas (en Colombia y México) o la judicatura (Argentina, Colombia y Uruguay).

Como muestra de la importancia de estos sistemas de carácter excepcional puede destacarse que, por ejemplo, el déficit del esquema de previsión castrense en Chile arrojó un déficit del 1,5 % del PIB en 1999, frente al 0,2 % que se dedicó a pensiones asistenciales (Arenas de Mesa, 2000). En Uruguay, el régimen de este mismo sector generó un déficit del 1,1 % en 2000, pese a que el gasto en pensiones no contributivas ascendía al 0,6 % (Mesa-Lago, 2000). En Argentina, pensiones de militares y cuerpo de policía presentan desajustes anuales de alrededor del 0,47 % del PIB¹⁹. En Colombia, donde no existe un sistema de pensiones asistencial, las aportaciones del Estado al sistema de pensiones de las fuerzas armadas se elevan al 0,7 % del PIB anual (Acosta y Ayala, 2001).

Otros países como Brasil han desarrollado lentos procesos de reforma en los cuales, sin llevar a cabo la privatización del sistema, se han homogenizado en gran medida las condiciones de acceso de los trabajadores del sector público y privado, como muestra la reforma del régimen de los funcionarios públicos de 2004 (Schwarzer, 2004). Otros estados como Panamá, con un único programa para toda la población -y una cobertura de la mano de obra entre las mayores de la región- muestran que es perfectamente factible la existencia de un

¹⁷ Por ejemplo, en Chile se pasó de 35 cajas de previsión y 150 regímenes distintos a un único sistema, aunque en otros países como Argentina tan sólo existían dos esquemas distintos dentro del sector privado.

¹⁸ Por ejemplo, en Chile, los regímenes especiales en el sector civil y el esquema especial de las Fuerzas Armadas generaron, en conjunto, un déficit del 3,3 % del PIB en 1981 (Mesa-Lago, 2000). En Brasil, el sistema de pensiones de los funcionarios supuso un desembolso extra para el Estado que ascendió al 3 % del PIB en 1999.

¹⁹ Calculado por el autor a partir de Bertranou, Grushka y Schultess (2000: 14 y 37-38).

sistema homogéneo de carácter público. En resumen, el carácter público o la privatización de los sistemas de pensiones no han implicado en América Latina la desaparición o la persistencia de regímenes privilegiados, aun cuando las reformas drásticas han sido, en ocasiones, presentadas como vehículos óptimos para acometer la reducción de privilegios.

3.4. EL TERCER PILAR EN AMÉRICA LATINA. LA REGRESIVIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES

Mientras que la implementación o reforzamiento de las pensiones asistenciales no formó parte del núcleo fundamental de las reformas, en cambio todos los países introdujeron incentivos fiscales para la contratación de planes de pensiones voluntarios. Normalmente estos beneficios tributarios se plasman a través de la ausencia de imposición sobre las aportaciones y sus rendimientos y, en ocasiones, estableciendo un gravamen parcial sobre el retiro de los fondos acumulados²⁰. En todos los casos los incentivos a las aportaciones se traducen en reducciones en la base imponible del impuesto sobre la renta o los salarios, recibiendo el mismo trato impositivo que las cotizaciones obligatorias.

La presencia de estos gastos fiscales es regresiva como consecuencia de dos efectos:

-Efecto *localización*. El acceso a estos incentivos fiscales tiende a concentrarse en las personas de renta más alta por un doble motivo:

a. Las personas que, por sus bajos ingresos, no vean sus ingresos sujetos al impuesto sobre la renta no pueden beneficiarse de las desgravaciones en la base de dicho impuesto. En América Latina, como es sabido, la proporción de personas que no lleva a cabo el pago de dicho impuesto es especialmente elevada en las personas de baja renta.

b. Dado que la propensión media al ahorro es creciente con la renta, son las personas de mayores ingresos las que con mayor probabilidad realizarán aportaciones a este tipo de planes. Asimismo, precisamente las personas de mayores salarios son las que tienden a realizar mayores aportaciones -por la misma razón que antes- con lo que, aun en el caso de que el subsidio por unidad monetaria aportada fuese el mismo, este gasto fiscal beneficiaría en mayor grado a las rentas más elevadas.

-Efecto *diseño*. Una segunda fuente de regresividad de los incentivos a planes de pensiones complementarios se produce debido a la estructura concreta de los subsidios, que provoca que, a medida que aumenta la renta, éstos se incrementan más que proporcionalmente, en la medida que el impuesto sobre la renta cuente con varios tipos impositivos, como ocurre en

²⁰ En general, se sigue el esquema *Exempted-Exempted-Taxed* (EET), que no grava aportaciones ni rendimientos, pero sí el retiro de fondos. En el caso peruano se trata de un TEE y en México las aportaciones se encuentran gravadas.

los países objeto de estudio²¹. Al tomar el incentivo fiscal la forma de reducción en la base del impuesto, cada contribuyente desgrava su aportación al tipo impositivo marginal al que se enfrenta.

Aunque el autor no tiene constancia de estudios sobre ninguno de los países analizados en este trabajo, puede ser de utilidad referirse a algún trabajo sobre otros casos nacionales²². Estudios para Reino Unido (Aguinik y Le Grand, 1998); Estados Unidos (Orszag y Orszag, 2000); Irlanda (Hughes y Sindfield, 2004) o España (Calero, 2001) ponen de manifiesto la absoluta regresividad de este tipo de gastos fiscales, que se concentran en los tramos más altos de ingreso. Asimismo, no debe perderse de vista que este tipo de beneficios tributarios se caracteriza por su escasa transparencia y falta de *accountability*, puesto que no es controlable quiénes van a ser sus beneficiarios y en qué medida (Aguinik y Le Grand, 1998). Es esperable que en América Latina, donde las disparidades de rentas son más acentuadas, el efecto regresivo sea incluso mayor.

4. ¿REFORMAR LAS REFORMAS?

Los sistemas privados de capitalización no parecen propicios para países como los latinoamericanos, caracterizados por fuertes desigualdades, persistente pobreza en casi todos los casos y elevada informalidad laboral²³. En palabras de Carmelo Mesa-Lago, con certeza el mayor experto en seguridad social del continente, *“el sistema privado ha sido diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto y con alta densidad de cotización, pero en la región la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización especialmente las mujeres, por lo cual es muy difícil extender la cobertura del seguro social”* (Mesa-Lago, 2004: 101). Ante estas circunstancias cabe plantearse una reformulación de los sistemas de pensiones en los países latinoamericanos. De hecho, el último trabajo del Banco Mundial sobre la seguridad social en la región (Gill *et al.*, 2004) abundaba en la posibilidad de instaurar regímenes de pensiones de carácter universal o asistencial.

En relación con la equidad intergeneracional, se ha argumentado que, aunque por distintas vías, existen transferencias entre generaciones tanto en los sistemas de reparto como en los de capitalización, por lo que en este último apartado se van a esbozar varias líneas de actuación centradas en el ámbito de la equidad intrageneracional.

²¹ Información resumida sobre los tipos impositivos a los que están sujetas rentas y salarios en los países a los que se refiere este artículo puede hallarse en la web de *Latin American Jobs* (www.lti.com).

²² El autor contactó con responsables en materia fiscal de la CEPAL que le informaron de la práctica imposibilidad de acceder a esa información en ningún país de América Latina.

²³ En 2003, el 47 % del empleo urbano en América Latina correspondía al sector informal, con cifras que variaban desde el 38,8 % en Chile hasta el 66,4 % en Bolivia (OIT, 2004).

Debe partirse del reconocimiento de que es imposible establecer pautas similares para la reforma en un conjunto de países tan diverso y con sistemas de pensiones con características comunes pero también con importantes diferencias y trayectorias históricas.

En primer lugar, presentaremos alternativas de cara al primer pilar. En segundo término, se plantearán medidas de reforma para el segundo pilar o parte contributiva obligatoria del sistema. En tercer lugar, se apuntan algunas recomendaciones respecto al tratamiento de las aportaciones voluntarias. Por último, se señalan cuáles serían a juicio del autor las principales prioridades de reforma en cada país.

1) Políticas en relación con el primer pilar

Como se ha señalado con anterioridad, el talón de Aquiles de las reformas lo constituye la escasa cobertura de la población en edad de jubilación. En este sentido, cabe plantear varios tipos de actuación en esta materia, pero la vía más directa pasa por proveer a la población sin prestaciones de pensiones de carácter no contributivo. Varios trabajos han realizado simulaciones sobre el coste presupuestario de la implementación de una prestación de vejez universal o asistencial, como Gill *et al.* (2004), Jiménez y Cuadros (2003) y Uthoff (2002), para varios países de la región; Rofman (2003) y Lo Vuolo (2005), para Argentina, y CENDA (2005), para Chile²⁴. El trabajo Arza (2005) resulta especialmente interesante porque muestra el elevado potencial distributivo de las prestaciones de vejez incondicionadas. Otros autores, como Willmore (2001) y St. John y Willmore (2001) apuestan por pensiones universales de niveles muy superiores al mínimo de subsistencia y por la supresión de las cotizaciones obligatorias.

En el Cuadro 3 el autor presenta una estimación propia del coste de una prestación de carácter universal a corto (con datos de 2000) y medio plazo (2025) con diferentes niveles de generosidad. Aunque el cálculo no considera explícitamente la evolución de diferentes variables macroeconómicas, la proyección se realiza asumiendo que la prestación se mantiene constante en términos de PIB per cápita, lo cual es relativamente oneroso, ya que estas prestaciones suelen actualizarse en relación con la inflación, como por ejemplo ocurría con las pensiones universales en varios países nórdicos²⁵. De considerar en el cálculo una actualización en función de los precios el coste a medio plazo sería menor que el estimado.

²⁴ Asimismo, un proyecto de investigación en el que se cuentan economistas como François Bourguignon y Pierre Pestieau aborda en la actualidad el impacto sobre la pobreza de pensión mínima universal en los países en desarrollo.

²⁵ Obviamente, el PIB per cápita (en términos reales) aumentará en los próximos años por lo que la prestación aumentará en términos reales.

En relación al primer pilar, es posible considerar varias políticas:

a. Establecer una prestación universal de carácter mínimo y que debería ser complementada por otro componente obligatorio.

Las estimaciones realizadas permiten sostener que establecer una pensión universal al nivel de la línea de pobreza es relativamente “barato” en términos del PIB, tanto en 2000 como en 2025, sobre todo si se tiene en cuenta el gasto actual en políticas de seguridad social, salvo en Nicaragua y El Salvador, donde el gasto que se dedica actualmente a políticas de seguridad social es mínimo y donde la línea de pobreza supone una proporción del PIB per cápita relativamente elevada. En el caso de una pensión inferior, por ejemplo, al nivel de la línea de indigencia, la prestación universal supone un coste aún menor (en algunos casos incluso inferior al déficit fiscal provocado por los regímenes privilegiados).

b. Establecer una prestación universal más generosa y prescindir del aseguramiento obligatorio.

El establecimiento de una pensión a un nivel superior al mínimo (por ejemplo, 65 por 100 de la renta per cápita, como en el caso de Nueva Zelanda) supondría un cambio radical en la filosofía del sistema. En este caso el coste se dispara en algunos casos, alcanzando, en los países donde el envejecimiento es mayor, niveles cercanos al 10 por 100 del PIB, que ya bordean e incluso superan algunos países en la actualidad²⁶. Con un esquema de estas características se podría prescindir del aseguramiento obligatorio, como sugieren St. John y Willmore (2001), pero su viabilidad política es mucho menor.

Dado el coste político y presupuestario de la segunda opción, el autor de este trabajo se inclina por soluciones en la línea de la primera propuesta junto con una reformulación del segundo pilar que abordaremos a continuación. Asimismo, podría considerarse el establecimiento de pensiones focalizadas, política con un coste presupuestario menor, aunque ello conlleve cierta estigmatización de los beneficiarios, altos costes administrativos y mayores desincentivos a la oferta de trabajo (Sen, 1995). Una alternativa a las pensiones asistenciales focalizadas es, como propone Willmore (2001), establecer recargos impositivos a los jubilados de renta alta que reciban prestación universal.

²⁶ No obstante, debe señalarse que el gasto que se refleja en la última columna incluye las partidas destinadas a pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad) e invalidez, al contrario que las simulaciones anteriores, con lo cual el gasto total podría ser aún mayor, pese a que estas prestaciones suelen suponer menos de un punto porcentual sobre el PIB.

CUADRO 3: ESTIMACIÓN DEL COSTE DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL EN LOS PAÍSES CON REFORMA ESTRUCTURAL PARA MAYORES DE 65 AÑOS.

	Año	Valor de la prestación universal (% del PIB)				Gasto público en seguridad social (2000-2001) (% del PIB)
		Línea de indigencia CEPAL	Línea de pobreza CEPAL	Salario mínimo	65% del PIB per cápita	
Argentina	2000	1,1	2,3	3,2	6,4	9,2
	2025	1,5	2,9	4,1	8,2	
Bolivia	2000	1,3	2,6	2,6	2,4	4,6
	2025	2,1	4,3	4,3	4,0	
Chile	2000	0,6	1,1	2,2	3,8	7,4
	2025	1,3	2,7	5,4	9,1	
Colombia	2000	0,8	1,5	2,8	2,5	4,4
	2025	1,8	3,5	6,6	5,8	
Costa Rica	2000	0,5	1,0	3,0	2,7	6,2
	2025	1,3	2,7	7,7	6,9	
Ecuador	2000	0,7	1,4	1,9	2,7	4,6
	2025	1,5	3,1	4,2	6,0	
El Salvador	2000	1,0	2,0	3,6	2,7	0,1
	2025	1,7	3,4	6,2	4,8	
México	2000	0,6	1,2	0,9	2,5	2,8
	2025	1,4	2,8	2,1	6,0	
Nicaragua	2000	1,8	3,6	5,8	1,7	0,2
	2025	3,5	7,0	11,3	3,4	
R. Dominicana	2000	1,0	2,0	4,1	2,6	1,4
	2025	2,1	4,1	8,7	5,5	
Perú	2000	0,7	1,4	2,2	2,4	3,3
	2025	1,6	3,1	5,0	5,6	
Uruguay	2000	1,2	2,3	1,8	6,6	16,9
	2025	1,7	3,4	2,6	9,6	

Fuente: Elaboración propia. Ver anexo.

2) Políticas en relación con el segundo pilar

En relación con el segundo pilar se ofrecen varias recomendaciones de política.

a. Deben establecerse mecanismos de solidaridad por parte de la población cotizante hacia los excluidos del sistema.

El principal obstáculo a la implementación o reforzamiento de esquemas asistenciales viene dado por el alto coste presupuestario de las reformas, que limita las posibilidades de poner en marcha cualquier política que incremente el gasto público, al menos con la actual -y reducida- presión fiscal. Además, las



reformas han descargado sobre los ingresos generales del Estado prácticamente toda función distributiva del sistema de pensiones, al emplearse parte o todas las cotizaciones (según sea un sistema de capitalización puro o mixto) en la acumulación de fondos para el pago en el futuro de la propia pensión individual. El segundo pilar en materia previsional no debe ser ajeno a esta realidad y, por ello, es recomendable que se profundice en mecanismos de solidaridad hacia la población sin protección social por parte de la población cubierta. Un posible mecanismo consiste en “desviar” parte de las cotizaciones del segundo pilar hacia un fondo que sirva para sufragar las pensiones mínimas y asistenciales. En Colombia y República Dominicana existe un mecanismo de estas características. Sin embargo, el porcentaje del salario de cada trabajador cotizante dedicado a este fin es el 1 (y sólo para trabajadores de renta alta) y el 0,4 por 100, respectivamente. No obstante, creemos que la dirección es la adecuada y que debe profundizarse en este tipo de instrumentos.

b. Gradualidad en los elementos distributivos del segundo pilar.

Actualmente, en los países con sistemas de capitalización puros el acceso a pensión mínima -donde existe este derecho- requiere de un cierto número de años cotizados (ver Cuadro 2). En caso de no reunirse ese requisito, el trabajador no tiene acceso a pensión mínima. Una opción para reducir la posibilidad de que gran parte de los trabajadores en esta situación reciban una prestación misérrima pasa por establecer una pensión mínima graduada cuyo nivel dependa de los años cotizados. Esta es una de las medidas de reforma que está barajando en la actualidad el gobierno chileno (Larraín, 2005).

En los países con sistemas mixtos, con pilar público de reparto, las estrategias de reforma debieran seguir el mismo delineamiento. En Costa Rica, Argentina y Uruguay se requieren 15, 30 y 35 años para acceder a una pensión pública. En caso de cotizar por menos años, con carácter general, el jubilado debe conformarse, en el mejor de los casos, con una prestación asistencial. Una opción para evitar que el acceso a pensión pública sea un juego de “todo” (si se cotiza el número mínimo de años) o “nada” (si el periodo de aportaciones resulta inferior) sería una pensión pública graduada proporcional al número de años cotizado. Una variante de este tipo podría ser la adopción de *cuentas notacionales*, permitirían acceder a una pensión pública contributiva -aunque fuese reducida- a aquéllos que no cumplen los requisitos para la pensión mínima. Estos sistemas ofrecen, fundamentalmente, la ventaja de ligar el gasto en pensiones a la evolución de los ingresos de la seguridad social²⁷ y podrían ser adecuados en el contexto que se ha señalado anteriormente. Algunos autores, como Golberg y Lo Vuolo (2005) o Bertranou (2004) han señalado las potencialidades de este modelo. En nuestra opinión

²⁷ Sin ánimo de ser exhaustivo, debe señalarse que en los sistemas de *cuentas notacionales* las aportaciones de los trabajadores se actualizan (de forma ficticia, pues el sistema sigue funcionando a través del reparto) según un cierto índice, que puede ser, por ejemplo, el crecimiento del PIB (por ejemplo, en Italia) o el crecimiento de la masa salarial (por ejemplo, en Polonia y Letonia). Dicha actualización de acuerdo a variables muy vinculadas a la evolución de la recaudación del Estado por cotizaciones facilita la consecución del equilibrio financiero de la seguridad social.

la creación de un pilar público contributivo puede ser útil para reducir el gasto de transición de un sistema a otro (ya que permitiría que el Estado percibiese ingresos por cotizaciones sociales con las que hacer frente a las prestaciones en curso de pago), si bien consideramos preferible priorizar la creación de un primer pilar no contributivo de carácter universal.

c. Mejoras del sistema de capitalización

Aunque las recomendaciones anteriores servirían para mejorar la equidad (canalizar de forma solidaria parte de las cotizaciones que van al pilar privado) el pilar de capitalización no debería suprimirse en su totalidad. Se han invertido muchos recursos en su “construcción” -el coste de transición-, alrededor de él se han creado numerosos intereses económicos y se ha desarrollado todo un sector de negocios (las administradoras de fondos de pensiones) y políticamente resultaría difícil de justificar. No obstante, deberían adoptarse medidas como las siguientes:

- Prohibición del cobro de comisiones fijas, medida implementada ya en varios países y sin ninguna consecuencia negativa conocida.

- Creación de una AFP estatal para trabajadores de bajos ingresos donde exista una cotización tripartita, por parte de empleador, empleado y Estado. Este tipo de propuesta ha sido defendida por la Confederación Unitaria de Trabajadores de Chile (Zambrano, 2003). La presencia de operadores estatales en el mercado de AFP no es nueva en la región y no se han descrito efectos adversos de esta participación. En Argentina, por ejemplo, es la AFP pública la que ha logrado mayores rentabilidades desde el inicio del sistema, mientras que la AFP estatal uruguaya es la que detenta mayor cuota de mercado.

d. Eliminación de regímenes privilegiados

La persistencia de esquemas de previsión social para ciertos grupos sociales resulta muy onerosa para el erario público. Un sistema previsional único para toda la población debe ser un objetivo a largo plazo de cualquier reforma y, por lo tanto, deberían suprimirse los privilegios de los que gozan determinados estratos ocupacionales en los países objeto de estudio. No cabe duda de que es una tarea complicada desde el punto de vista político, aunque la reciente reforma de la previsión de los funcionarios públicos de Brasil ofrece un ejemplo a seguir en esta línea (Schwarzer, 2004). En este sentido, abordar una reforma de los regímenes de previsión de las fuerzas armadas resulta ineludible.

3) Políticas en relación con el tercer pilar²⁸

Desde el punto de vista distributivo, su diseño actual carece de fundamento. Por ello, pueden considerarse, al menos, dos posibilidades de reforma:

a. Eliminación de los incentivos fiscales y promoción de planes de pensiones

²⁸ Aunque no es el objeto de este artículo, lo cierto es que la justificación de los incentivos fiscales a planes de pensiones es dudosa. Por ejemplo, López-Murphy y Musalem (2004), del Banco Mundial, señalan que no está en absoluto claro que incrementen el ahorro nacional, ya que la evidencia empírica señala que las aportaciones a planes de pensiones beneficiadas fiscalmente sustituyen y desplazan en gran medida, a otros tipos de ahorro.

de empresa, con menores costes administrativos. Este tipo de esquemas ha alcanzado gran desarrollo en los asalariados del sector formal en países como Brasil.

b. Cambio en el diseño de los incentivos fiscales. Las beneficios tributarios podrían tomar la forma de desgravaciones en la cuota del impuesto (y no en la base imponible) o simplemente que el subsidio fuese mayor para aquéllos de menores ingresos. Sin embargo, es posible que estos gastos fiscales siguiesen sin ser progresivos, puesto que resulta improbable que las personas de menores ingresos -muchas de las cuales ni siquiera cotizan al sistema obligatorio- realicen aportaciones voluntarias. Por ello, el autor es partidario de la primera opción apuntada.

Como recapitulación, puede afirmarse que el objetivo principal de cualquier cambio a los nuevos sistemas de pensiones debe ser la ampliación de la cobertura previsional. No es posible considerar una única receta. Cada país debe tener en cuenta los recursos públicos disponibles y las restricciones políticas que enfrenta. En todos los casos se recomienda que se establezca algún tipo de solidaridad de los cotizantes hacia los no cubiertos por el sistema -preferentemente en forma de pensión universal-, que se flexibilice el acceso a las garantías públicas y que los incentivos fiscales se reduzcan al mínimo. Pese al amplio menú de medidas presentadas en párrafos anteriores, a continuación se ofrecen, como síntesis y conclusión, unas líneas generales sobre las prioridades que debiera abordar cada país según el autor²⁹.

-En los países Bolivia y Perú, donde no existen pensiones mínimas ni asistenciales, la prioridad debe ser implementar una prestación universal o focalizada para lograr la ampliación de la cobertura. Dado que menos de la cuarta parte de la población cotiza al sistema contributivo, la pensión mínima resulta una prioridad menor.

-En países con sistemas de capitalización privados como Chile, El Salvador o México podrían realizarse fundamentalmente dos modificaciones: en primer lugar, implementar un pilar asistencial dirigido a la población que no cotizó en México³⁰ y El Salvador, mientras que en Chile se requiere reforzarlo considerablemente -la prestación asistencial asciende a unos 50 dólares mensuales-; en segundo término, en estos países podría facilitarse el acceso a una pensión mínima reducida en caso de cotizar menos años de los requeridos para recibir la garantía estatal (25 años en El Salvador y México y 20 en Chile).

-En Colombia y República Dominicana debe profundizarse la función del *Fondo de Solidaridad* en la financiación de garantías del sistema, para lo cual debe incrementarse el montante de contribuciones dedicadas a su financiamiento. En Colombia es imperativo, como en los casos anteriormente mencionados, proveer de una prestación mínima a todos los mayores sin

²⁹ No se comentarán los casos de Nicaragua y Ecuador en los que la reforma se encuentra todavía pendiente de implementar.

³⁰ Cabe mencionar que en el Distrito Federal de México, por iniciativa del gobierno del Estado, existe una prestación universal para adultos mayores.

cobertura. En la República Dominicana, pese a que la ley que dio origen al nuevo sistema previsional contemplaba la puesta en marcha de una prestación de estas características, han pasado ya varios años sin que se materialicen estas intenciones. Las prioridades del gobierno dominicano debieran ir en esa dirección. En el caso de la pensión mínima contributiva establecer una prestación graduada puede ser también una opción inteligente, a tenor de los requisitos para acceder a la pensión mínima (20 años en Colombia y entre 25 y 30 en República Dominicana).

-En Argentina y Uruguay se requieren 30 y 35 años para acceder a la pensión pública contributiva, que constituye el componente principal de la pensión final en ambos países. Este requisito es excesivo y podría relajarse graduando el beneficio final en función de los años aportados -un posible instrumento serían las *cuentas nocionales*-. El sistema asistencial debe reforzarse (o universalizarse), aun a costa de disminuir los beneficios contributivos.

-Costa Rica merece mención aparte. Cuenta con un primer pilar asistencial y la reforma sólo supuso complementar el sistema público con una reducida cotización a cuentas de capitalización individual, lo cual evitó incurrir en coste de transición alguno. En opinión del autor, debiera reducirse el beneficio público contributivo y dedicar varios puntos de la contribución al primer pilar asistencial a fin de ampliar su alcance y generosidad.

ANEXO: ESTIMACIÓN DEL COSTE DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL EN AMÉRICA LATINA

Sea P la pensión promedio; J , el número de jubilados; Y , el PIB y s , el porcentaje del PIB que supone el gasto público en pensiones es evidente la expresión siguiente:

$$P \times J = s \times PIB$$

Dividiendo a ambos lados entre la población se obtiene:

$$P \times \frac{J}{Pob} = s \times \frac{PIB}{Pob}$$

Esta expresión se puede reordenar como:

$$\frac{P}{PIB/Pob} \times \frac{J}{Pob} = s$$

La expresión $P/(PIB/Pob)$ denota el porcentaje que la pensión P supone sobre el PIB per cápita en un momento del tiempo, mientras que J/Pob hace referencia al porcentaje de mayores de 65 años sobre la población total.

Los ratios demográficos mencionados se obtienen de CELADE (2003a y 2003b), para los años 2000 y 2025. Para el caso del valor de las pensiones sobre el PIB per cápita se parte de 1999, donde hay datos para todos los

países de salarios mínimos, líneas de pobreza y líneas de indigencia -que se toman fundamentalmente de Jiménez y Cuadros (2003) y CEPAL (2004)- y se establece el supuesto simplificador de que la proporción que suponen sobre el PIB per cápita se mantendrá en el futuro, lo que permite estimar el peso sobre el PIB del establecimiento de esta prestación (s). Los datos acerca de gasto social proceden de CEPAL (2003).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel, A. B. (2001): "Will Bequests Attenuate the Predicted Meltdown in Stock Prices When Baby Boomers Retire?", *NBER Working Paper*, 8131, National Bureau of Economic Research.
- Acosta, O.L. y Ayala, U. (2001): "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 116, CEPAL.
- Agulnik, P. y Le Grand, J. (1998): "Tax Relief and Partnership Pensions", *Fiscal Studies*, 19, 4, 403-428.
- Arellano, J.P. (1985): "La seguridad social en un régimen de reparto: Chile 1924-1980", en Arellano, J.P. (ed.): *Políticas Sociales y Desarrollo en Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago, 59-136.
- Arenas de Mesa, A. (2000): "El sistema de pensiones en Chile: principales resultados y desafíos recientes", comunicación presentada en el Encuentro latinoamericano y caribeño de personas de edad, Santiago, agosto.
- Arenas de Mesa, A., Behrman, J. y Bravo, D. (2004): "Characteristics and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System", *Working Paper*, 77, Michigan Retirement Research Center.
- Arza, C. (2005): "Models of Pension Policy and Pension Reform: Distributional Principles, Ideas and the Three-Pillar Approach", presentación en el seminario Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, ESRC Series, Institute of Latin American Studies, University of London, junio.
- Ayala, U. (1995): "¿Qué se ha aprendido de las reformas pensionales en Argentina, Colombia, Chile y Perú?", *Working Paper*, 330, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) (2004): *Boletín Estadístico AIOS*, 11, AIOS, Buenos Aires.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) (2003): *La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales de América Latina*, AIOS, Buenos Aires.
- Baker, D. y Kar, D. (2003): "World Bank Involvement in the Privatisation of Public Pension Systems in Developing and Transition Countries", Background Paper produced by the International Confederation of Free Trade Unions.

- Barr, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Barr, N. (1998): *The Economics of Welfare State*, 3ª Edición, Oxford University Press, Oxford.
- Bertranou, F.M. (2004): "Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Reformas, Paradigmas y Temas Emergentes", mimeo, OIT.
- Bertranou, F.M. y Sánchez, A.P. (2003): "Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina 1994-2001", en Secretaría de la Seguridad Social (ed.): *Historias laborales de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 37-64.
- Bertranou, F.M., Grushka, C. y Schultess, W. (2000): "Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 94, CEPAL.
- Bertranou, F.M., Van Ginneken, W. y Solorio, C. (2004): "The Impact of Tax-Financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", *International Social Security Review*, 57, 4, 3-18.
- Brooks, R. (2000): "Asset-Market Effects of the Baby-Boom and Social Security Reform", *IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional.
- Calero, J. (2001): "La incidencia distributiva del gasto público social. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad", *Papeles de Trabajo del IEF*, 20/01, Instituto de Estudios Fiscales.
- Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) (2005): "Factibilidad de una pensión básica universal", mimeo.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2003a): "América Latina y El Caribe: El envejecimiento de la población 1950-2050", *Boletín Demográfico*, 72, CEPAL.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2003b): "América Latina y Caribe: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050", *Boletín Demográfico*, 73, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2000): *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, CEPAL, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2003): *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2004): *Panorama Social de América Latina 2004*, CEPAL, Santiago.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F.G. y Walton, M. (2004): *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Eisner, R. (1998): "Save Social Security from its Saviours", *Journal of Post Keynesian Economics*, 21, 1, 77-92.
- Esteve, F. y Muñoz de Bustillo, R. (2004): "Mitos y falacias populares sobre los sistemas de pensiones", *Estudios de Economía Aplicada*, 22, 2. 289-316.
- Geanakoplos, J., Magill, M. y Quinzii, M. (2002): "Demography and the Long-Run Predictability of the Stock Markets", *Discussion Paper*, 1380, Cowles Foundation.
- Geanakoplos, J., Mitchell, O. y Zeldes, S.P. (1998): "Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?", *NBER Working Paper*, 6713, National Bureau of Economic Research.
- Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2004): *Keeping the Promise of Old Income Security in Latin America. A Regional Study of Social Security Reforms*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Golberg, L. y Lo Vuolo, R. (2005): "La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina", *Documento de Trabajo*, 45, CIEPP.
- Hemming, R. (1999): "Should Public Pensions be Funded?", *International Social Security Review*, 52, 2, 3-29.
- Holzmann, R. (2000): "The World Bank Approach to Pension Reform", *International Social Security Review*, 53, 1, 11-34.
- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hughes, G. y Sinfield, A. (2004): "Financing Pensions by Stealth: The Anglo-American Model and the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions", en Hughes, G. y Stewart, J. (eds.): *Reforming Pensions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 163-192.
- International Social Security Association (ISSA) y Social Security Administration (SSA) (1999): *Social Security Programs throughout the World, 1999*, ISSA, Ginebra.
- International Social Security Association (ISSA) y Social Security Administration (SSA) (2004): *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003*, ISSA, Ginebra.
- Jiménez, F. y Cuadros, J. (2003): "Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 79, 117-132.
- Jimeno, J.F. y Licandro, O. (1999): "La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación", *Investigaciones Económicas*, 23, 1, 129-143.
- Kahneman, D., Odean, T. y Barber, B. (2005): "Privatized Pensions: An Irrational Choice", *Global Agenda Magazine*. <http://www.globalagendamagazine.com/2005/danielkahnemanterranceodeanbradbarber.asp>

- La Nación (2005): "Bachelet y Lavín desestiman apología de las AFPs de José Piñera", *La Nación*, 25 de octubre de 2005.
- Larraín, G. (2005): "Compatibilizar protección social e incentivos: por una reforma previsional integral", presentación en el Workshop El futuro de las AFPs, octubre, Santiago de Chile.
- Libertad y Desarrollo (2005): "La mitología previsional chilena", *Temas Públicos*, 748, 1-5.
- Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2005): "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", X Reunión Annual del LACEA, The American University of Paris, octubre.
- López-Murphy, P. y Musalem, A.R. (2004): "Pension Funds and National Saving", *Working Paper*, 3410, Banco Mundial.
- Lora, E. y Pagés, C. (1999): "Hacia un envejecimiento responsable: Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", *Cuadernos Económicos del ICE*, 65, 263-324.
- Lo Vuolo, R. (1996): "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino", *Comercio Exterior*, 56, 9, 692-702.
- Mesa-Lago, C. (2000): "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 93, CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2001): "Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence", *World Development*, 30, 8, 1309-1321.
- Mesa-Lago, C. (2004): "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 144, CEPAL.
- Murro, E.R. (2004): "El dilema de la seguridad social en el Cono Sur", *Documento de Trabajo* N° 180, OIT.
- Ochando, C. (2004): "Assessing Pension System Reforms in Latin America", *International Social Security Review*, 57, 2, 25-46.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004): *Panorama Laboral de América Latina y El Caribe*, OIT, Santiago.
- Orszag, P. y Orszag, J. (2000): "Would Raising IRA Contribution Limits Bolster Retirement Security for Lower and Middle-Income Families or is there a Better Way?", mimeo, Center of Budget and Political Priorities.
- Orszag, P. y Stiglitz, J.E. (2001): "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", en Holzmann, R. y Stiglitz, J.E. (eds.): *New Ideas about Old Age Security*, Banco Mundial, Washington, D.C., 17-57.
- Piñera, J. (1996): "Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile", presentación en la reunion regional de la Sociedad Mont Pelerin, Cancún, 17 de enero.

- Rofman, R. (2003): "El sistema previsional y la crisis argentina", *Documento de Trabajo*, N.º 7, Banco Mundial.
- Rojas, J. (2003): "El sistema privado de pensiones y su papel en la economía peruana", *Economía y Sociedad*, 50, 14-20.
- Sacasa, R. (2004): "Revolucionaria reforma del sistema de pensiones", *La Prensa*, 15 de julio de 2004.
- Schwarzer, H. (2004): "La economía política de las reformas de los sistemas de pensiones de los servidores públicos: El caso de Brasil", en OIT (ed.): *El Sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*, OIT, Santiago, 27-34.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) (2002): *El Sistema Chileno de Pensiones*, SAF, Santiago.
- Sen, A. (1995): "The Political Economy of Social Targeting", en Van de Waller, D. y Nead, K. (eds.): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, John Hopkins University Press, Baltimore, 11-24.
- St. John, S. y Willmore, L. (2001): "Two Legs Better than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions", *World Development*, 29, 8, 1291-1305.
- Titelman, D. y Uthoff, A. (2003): "El papel del aseguramiento en la protección social", *Revista de la CEPAL*, 81, 103-122.
- Uthoff, A. (2001): "La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos y recientes", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 112, CEPAL.
- Uthoff, A. (2002): "Mercado de trabajo y sistemas de pensiones", *Revista de la CEPAL*, 78, 39-53.
- Willmore, L. (2001): "Universal Pensions in Low Income Countries", comunicación presentada en el Oxford IPD Workshop, Oxford, 4 y 5 de septiembre.
- Wodon, Q. (2000): "Poverty and Policy in Latin America and Caribbean", *World Bank Technical Paper*, 467, Banco Mundial.
- Zambrano, J.C. (2003): Trabajo y sindicalismo en los nuevos tiempos, OIT y Central Unitaria de Trabajadores, Santiago.
- Zvinieni, A. y Packard, T. (2002): "A Simulation of Social Security Reforms in Latin America: What Has been Gained?", Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, Banco Mundial.

MIGRACIONES, INSERCIÓN LABORAL E INTEGRACIÓN SOCIAL
MIGRATIONS, LABOR INSERTION, AND SOCIAL INTEGRATION

José Alfonso García Martínez
Universidad de Murcia
alfonsog@um.es

Recibido: julio de 2005; aceptado: marzo de 2006

RESUMEN

Los flujos migratorios que arriban a España ponen de manifiesto un fenómeno que marcará buena parte de nuestro futuro, en las distintas esferas de la vida de todo el país y, en especial, de sus componentes autonómicos y sus pobladores, dado el establecimiento desigual de los inmigrantes en cada región, esto es, las diferentes formas (redes) que adopta el asentamiento estable de las diversas poblaciones inmigrantes que vienen a España. Las modificaciones y adaptaciones sociales, culturales y de convivencia que la nueva situación pluricultural comporta serán, previsiblemente, considerables. En este artículo se analiza el proceso de formación de esas redes y sus implicaciones, ya que la inserción laboral, que aparece como una precondition de la integración sociocultural, no es suficiente para garantizar que las relaciones entre las poblaciones inmigrantes y la autóctona se orienten en una perspectiva societaria intercultural. Por tanto, profundizar en el conocimiento del funcionamiento de las redes migratorias supone una exigencia para poder aproximarnos a los modos de asentamiento estable de los nuevos pobladores y, así, establecer las mediaciones precisas para que tales procesos no supongan un trauma de la vida ciudadana, sino que, conociendo más profundamente esas tendencias al arraigo de las nuevas poblaciones y cómo las percibe la población autóctona, sea posible construir marcos integradores y democráticos de la convivencia entre antiguos y nuevos pobladores (Benattig, 1987).

Palabras clave: Inmigrantes; Redes; Inserción laboral; Integración social; Sociedad intercultural.

ABSTRACT

Migratory flows that arrive in Spain show a phenomenon that is going to mark of our future, regarding different spheres of our country's life but especially regarding their autonomic responsibility and the establishment of the immigrants in every region, that is, the different forms (the nets) that are adopted by the stable settlement of the diverse immigrant populations who come to Spain. The new pluricultural situation will bring about considerable social, cultural, and coexistence-related changes and adaptations. In this

paper we analyze how nets are formed and their implications, given that labor insertion – which appears to be a prerequisite for socio-cultural integration, is not enough to guarantee that relations between immigrants and locals tend towards an intercultural society. Therefore, it is necessary to go deeper in the knowledge on how migratory nets work, in order to ensure a stable settlement and to implement the necessary measures for those processes not to become a trauma for civil life. That is, it is necessary – through knowing how new populations become enrooted and how locals perceive them – to build integrating and democratic frameworks for coexistence between old and new settlers (Benattig, 1987).

Keywords: Immigrants; Nets; Labour insertion; Social integration; Intercultural society.

Clasificación JEL: F02; F16; F22; J15; J61; J71.

1. INTRODUCCIÓN

Según las “teorías del mercado de trabajo dual” (Piore, 1979), las migraciones no se generan por los factores de *expulsión* en los países emisores, sino por los factores de *atracción* en los receptores, quienes experimentan una necesidad crónica e inestable de trabajadores extranjeros, debida en buena parte a la propia evolución demográfica de sus poblaciones. Pero cualquiera que sea la causa concreta -y difícilmente podrá hablarse de una sola causa- que desencadena el proceso migratorio (Sassen, 2000), lo importante a la hora de entender y atender a sus efectos es proceder a establecer las bases que han de permitirles establecerse de la manera más favorable tanto para sus intereses como para los de la población receptora.

En la Unión Europea, el debate social y político abierto en torno a la consideración legal de los inmigrantes (legales o ilegales), no puede, sin pecar de ceguera, dejar de lado el hecho de que ambos tipos de migración son una realidad e incluso muy a menudo una necesidad del mercado laboral, ya que, como sostiene Malgesini (1998a: 18), “desde el punto de vista de la demanda, a pesar de las restricciones formales que se centran en la capacidad de ‘fijar barreras’ para la oferta en el mercado laboral, los trabajadores inmigrantes ilegales son necesarios para sectores determinados de la economía de muchos países comunitarios, entre ellos, España, Portugal, Grecia e Italia”. Una realidad que no deja de afectar a las relaciones cotidianas entre inmigrantes y autóctonos por sus connotaciones desestabilizadoras, como sucedió en El Ejido (Almería) en el 2000, y lo ha vuelto a hacer en el 2005 en Jumilla (Murcia).

De este modo, la persistencia de los mercados de trabajo duales, que combinan mano de obra extranjera legalizada y no legalizada, y los efectos de la globalización parecen acentuar el número de empleos precarios que los trabajadores locales son renuentes a ocupar, por lo que la demanda de mano de obra extranjera pasa a ser parte de una tendencia a largo plazo hacia la informalización de los empleos no cualificados y poco remunerados, aunque muchos sectores productivos (agricultura, construcción, restauración, etc.) sigan prefiriendo a los inmigrantes irregulares, dispuestos a trabajar por salarios inferiores, por cortos períodos en los picos de producción, o para desempeñar

trabajos físicamente arduos, peligrosos o sucios (*dirty, dangerous and difficult Jobs - DDD*) (Stalker, 2000). En efecto, en especial en la Europa Meridional, los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo que los nativos rechazan. Se trata de una simple cuestión de sustitución, por lo que es habitual que los inmigrantes tengan una inserción competitiva sólo con los sectores marginales de la fuerza de trabajo nativa, pero sólo en casos concretos (Rodríguez y García, 1997), esto es, cuando éstos no se encuentran amparados sustancialmente por un sistema de bienestar, o en sectores específicos y/o en las zonas menos desarrolladas de estos países.

A pesar de que recientemente se han modificado las políticas migratorias en varios países de la OCDE con miras a adecuarlas a las necesidades del mercado de trabajo, éstas se orientan en general sólo a candidatos a la inmigración cualificados, y no a los inmigrantes con bajas cualificaciones laborales. Sin embargo, en la mayoría de los países más desarrollados, la fuerza de trabajo extranjera resulta ser menos cualificada que la nacional, se concentra en las categorías socioprofesionales más bajas y se caracteriza por una gran movilidad en el empleo como respuesta a las fluctuaciones cíclicas del mercado de trabajo. La inserción de los inmigrantes irregulares en las ocupaciones menos cualificadas responde, en efecto, a una necesidad estructural de las sociedades desarrolladas, en la que los empleadores demandan, para los puestos de trabajo menos cualificados, a trabajadores que no presionen sobre la estructura de salarios. Dado que, por otra parte, los inmigrantes no ponderan la relación entre salario y prestigio social vinculado a una determinada ocupación -por lo menos al inicio de la migración-, mediante su contratación se evitan los inconvenientes económicos (inflación estructural) que podrían provocar los nativos que exigieran aumentos salariales.

La posibilidad de explotación de la mano de obra inmigrante la convierte en un instrumento atractivo para algunos empleadores para mantener la competitividad, a expensas de la protección que otorgan las normas internacionales del trabajo para garantizar un trabajo decente. Los inmigrantes no autorizados a residir o a trabajar se encuentran, normalmente, al margen de toda protección en cuanto a seguridad y salud en el lugar de trabajo, así como a tener un salario mínimo. A menudo son empleados en sectores en los que estas normas no se respetan o no se hacen respetar.

Como consecuencia de ello, la demanda de mano de obra inmigrante, lejos de declinar se consolida. Las tendencias demográficas y el envejecimiento de la fuerza de trabajo en muchos países industrializados indican que la inmigración constituirá una importante opción para incrementar la relación entre población activa y población en envejecimiento, tomando en cuenta asimismo que la fuerza de trabajo de más edad tiende a ser menos innovadora, menos flexible y menos adaptable a los cambios tecnológicos. Por ello algunos gobiernos han comenzado a considerar como una opción de política laboral la llamada "migración de reemplazo" (División de Población de la ONU, 2000). El caso español es, a este respecto, significativo, ya que, independientemente de las cautelas con que es preciso tratar las estadísticas existentes, no puede dejar de llamar la atención que la población extranjera haya pasado del 1,6% del

total de población, en 1998 (Imsero, 2002), a representar alrededor del 10% a finales de 2004, es decir, de menos de un millón a más de tres millones y medio (según datos del INE siguiendo el padrón continuo de población) en poco más de seis años, correspondiendo cerca del 30% de la misma a ciudadanos de la Unión Europea.

Esta situación es la que, en otro contexto (García y Sáez, 1998), hemos denominado como “aspecto funcional” de la inmigración en el desarrollo económico del sistema. En efecto, este aspecto convierte a la inmigración en un componente funcional imprescindible para la buena marcha del sistema en su conjunto (Galbraith, 1992:46). Desde este punto de vista, los inmigrantes suponen una parte constitutiva de lo que este autor denomina como la “subclase funcional” destinada a satisfacer las necesidades del sistema económico. En consecuencia y debido a esta funcionalidad, los inmigrantes representan una necesidad para el funcionamiento actual del sistema económico en los países desarrollados (y, gracias a sus remesas, para no pocos de los países exportadores de mano de obra), formando una parte constitutiva del proceso económico general y contribuyendo a la mejora del nivel de vida de la comunidad más favorecida (y secundariamente de la propia).

Por tanto, globalmente, la inmigración resulta beneficiosa para el conjunto del sistema (Freeman, 1979) en todas sus vertientes. Por un lado, *para los países emisores* representa fundamentalmente una válvula de escape para la presión del mercado de trabajo interior así como la posibilidad de sanear su balanza de pagos mediante la recepción de las divisas que los emigrantes envían a sus familias. Por otro, *para los países receptores* se trata, en general, de una mano de obra joven y barata, sin derecho a percibir subsidios, que supone un escaso coste en bienes y servicios, muy ahorradora, flexible y movable, así como reductora del conflicto de clases, siempre y cuando su trabajo sea legal; si es ilegal, los beneficios netos para los empleadores son aún mayores. En consecuencia, el sistema no excluye a los trabajadores inmigrantes del circuito económico, sólo intenta controlarlos en una posición subordinada de dependencia y marginación. Función para la que el racismo, en sus distintas variantes (García, 2004), le resulta particularmente útil.

Sucede, en efecto, que existen demandas de empleo que los nativos en activo no pueden o no quieren satisfacer, en especial donde los trabajadores han experimentado recientemente un fuerte fracaso de ascenso social. De modo que la oferta de empleos precarios, mal remunerados, agotadores y/o peligrosos no encuentran candidatos en la mano de obra nativa, que encuentra en los derechos sociales conseguidos una alternativa al desempleo que le permite ignorar esta oferta. Por contra, los trabajadores extranjeros tienen mayor posibilidad para adaptarse a las características de la demanda, forzados por su situación (necesidad de enviar dinero a sus familias, aguardar mejores oportunidades o simplemente sobrevivir y evitar el fracaso migratorio), y suelen renunciar a sus anteriores experiencias laborales a la hora de fijar las reglas de contratación con sus empleadores, asumiendo las condiciones que se les ofrecen.

2. CONSECUENCIAS DE LA INMIGRACIÓN

A pesar del dinamismo y de los cambios políticos, sociales y económicos que progresivamente se producen en el contexto de la inmigración, cuando la inserción laboral y la integración social (permisos de trabajo y residencia, vivienda, acceso a la seguridad social y otras prestaciones sociales, etc.) no terminan de concretarse o no se producen, las posibilidades de exclusión de estas poblaciones se incrementan exponencialmente. Pero esta situación, lejos de ser indiferente, tiene un impacto considerable en la cohesión social del país de acogida. En nuestro caso, debido a la pluralidad de situaciones (legales o clandestinos), de procedencias (prácticamente, hay inmigrantes de todos los continentes y de cerca de ochenta nacionalidades diferentes) y a las peculiaridades de distribución de la población inmigrante, con una alta concentración en ciertas zonas geográficas como Madrid y el llamado Arco Mediterráneo (Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía), así como la notable tendencia a la formación de guetos en determinados barrios de las ciudades y poblaciones donde se asientan, “puede defenderse que en este momento, dentro del espacio social de la exclusión, el colectivo de inmigrantes es el que presenta una tendencia más clara a aumentar” (Laparra y Martínez, 2003b: 322). Sobre todo, si ciertas formas conservadoras de presentar este fenómeno social y demográfico se asocian con manifestaciones de racismo institucional, presentándolo como una “invasión” de los inmigrantes, como si tales trabajadores sólo cumpliesen una función económica y social parasitaria y gravosa para el país de recepción y sus habitantes, y vinculándolos a los problemas de orden público y de seguridad ciudadana. De modo especial, cuando el proceso migratorio no responde ya solamente a los intereses productivos de los países europeos, sino que entran en juego las propias necesidades y aspiraciones de los inmigrantes, aunque esas condiciones de vida estén muy alejadas de las que gozan la mayoría de los autóctonos. Como muestra podemos tomar en consideración los frecuentes testimonios aparecidos en los medios de comunicación acerca de las condiciones de vida y habitación auténticamente insalubres en la localidad del poniente almeriense, de la huerta y el campo murcianos, de los naranjales valencianos o de la provincia de Huelva, por citar sólo algunos casos. Las condiciones de vida parecen ser especialmente deficientes en el mundo rural, donde la exigua disponibilidad de vivienda condena a muchos inmigrantes al hacinamiento en barracones o cortijos. Menos conocidas son las condiciones de vida en el ámbito urbano, aunque las evidencias de hacinamiento y al aislamiento habitacional también abundan.

Es cierto que, según el punto de vista económico, la inmigración puede abordarse desde dos perspectivas que subyacen a las respuestas que se están dando a este fenómeno global: una liberal y otra integradora. En el primer caso, de acuerdo con la perspectiva neoclásica, lo que procedería hacer es tender a equiparar el flujo de trabajadores inmigrantes con el del comercio de mercancías, esto es, cuanto más libre, mejor. De esta manera las migraciones

seguirán sirviendo para mejorar el bienestar en tanto que la productividad del trabajo no se equipara a escala global. En el segundo, orientado por la perspectiva distributiva, la sociedad receptora tiene que enfrentarse a los efectos de compartir sus bienes sociales y colectivos, así como sus valores, con los inmigrantes. Esto supondría (Laparra y Martínez, 2003a) que las políticas respecto a la inmigración deberían tender tanto a buscar la eliminación de las situaciones irregulares, que provocan situaciones de clandestinidad en las que las posibilidades tanto de exclusión como de conflicto social se incrementan, como a adecuar en lo posible las demandas del sistema productivo a las necesidades de trabajadores inmigrantes.

Así mismo, tales políticas deberían hacer posible que las demandas de la población de los países emisores puedan verse atendidas, toda vez que los flujos migratorios internacionales representan una realidad que se impone por sí misma, y que pretender un control absoluto de los mismos es una ilusión condenada al fracaso. Una ilusión que parece impregnar las directrices maestras de la mayor parte de los países de la Unión Europea, a pesar de que en determinados análisis se afirma lo contrario, como en el *Informe sobre la Inmigración y el Asilo en España* (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, 1997: 103) que sostenía que la política de inmigración en España “no debe ceñirse a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de población, que requieren un adecuado y justo tratamiento.” Un control que está limitado, además, por la existencia de regímenes jurídicos vinculados a los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, lo que supone que, si se confina la política migratoria sólo a su dimensión policial, los Estados multiplicarán sus contenciosos en vez de avanzar en formas realistas de regulación de los flujos migratorios.

Por ello, los procesos de acogida y de adaptación no pueden reducirse a la regularización y al empleo, muchas veces precario e irregular. Antes al contrario, deben abordarse con un enfoque amplio que responda a la complejidad de los factores que entran a formar parte de los nuevos marcos generados por la presencia de inmigrantes, que abarcan desde la información y la formación al conocimiento de los sistemas de protección social, pasando por la orientación laboral y de hábitat. Algo que, dada la experiencia, debería hacer compatible la existencia de una estrategia general de integración con la habilitación de múltiples núcleos locales (tipo comités de barrio interculturales) capaces de adaptarla a las realidades sociales inmediatas (García y Sáez, 1998) y de dar respuesta a los conflictos que surjan entre las diferentes poblaciones que viven en ellos y comparten el espacio. De lo que se deduce que la inserción laboral por sí sola, si no va acompañada de la integración social, es una solución insuficiente y que, a la larga, provocará el conflicto que intenta ocultar.

3. INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL

“Frente a las migraciones, las sociedades o grupos receptores han reaccionado de maneras muy diferentes, según su desarrollo cultural, sus déficits y condiciones materiales de vida, su trama social, sus ideologías dominantes; pero también de acuerdo a las peculiaridades y actitudes, de los emigrantes. Las experiencias han ido desde los planteamientos paradigmáticos y la consiguiente integración, hasta la xenofobia violenta asociada con el aislamiento étnico” (Malgesini, 1998a: 27).

Se podría definir la integración social y cultural de un grupo en otro como el conjunto de los modos de relación en que se conjugan los diversos elementos que configuran las peculiaridades de unos y otros en su interacción. Por lo tanto, la integración será el resultado, siempre provisional, de la adaptación (y adopción) mutua entre los inmigrantes y los pertenecientes a la sociedad de acogida, es decir de un proceso de relación adaptativa en el que entran en juego tanto los aspectos socioculturales como las condiciones materiales en que se produce dicha relación. De ahí la importancia para la integración de la existencia de mecanismos capaces de corregir la asimetría existente inicialmente (Laparra y Martínez, 2003b) entre inmigrantes y autóctonos. De esa situación se derivarán procesos de transformación social muy importantes, novedosos y serios que reclaman soluciones y no meras descalificaciones más o menos estereotipadas. Por ello, la *integración* se ha convertido en un “concepto clave” (Martín Muñoz *et al.*, 2003: 21); en especial dadas las expectativas de asentamiento permanente de los diversas poblaciones inmigrantes en España y a la polisemia de su utilización. Los rasgos más conspicuos que integrarían los procesos de integración serían, resumiendo las tesis de Sayad (1994), los siguientes:

- Se aprecia en función del “éxito” o del “fracaso” finales, y no como un simple *modus operandi* instrumental.
- Se trata de un proceso integral y complejo que involucra a todos los actos del individuo y de la sociedad receptora.
- El resultado pretendido es el paso de la alteridad a la identidad, que adopta el significado de común acuerdo, consenso, concordia o semejanza al menos.
- Es un proceso sujeto a un nivel potencialmente alto de conflictividad, en la que entran a jugar elementos objetivos y otros productos del imaginario social (en tanto que éste es la auténtica “fábrica de la identidad”).
- El carácter idílico que representa el concepto de integración (social y político) se debe a que se tiende a monopolizar la historia de las “integraciones pasadas” y, correlativamente, a problematizar la historia de los conflictos presentes. Esta diversidad de resultados hace que se trate de una noción eminentemente polisémica, sin que ninguna acepción borre las anteriores, conservando la herencia de palabras concomitantes como “adaptación” y “asimilación”.
- La integración es una noción cargada de segundos significados. Se puede diferenciar de la asimilación, en cuanto a que este último concepto -considerado

la “metáfora de la antropología” - sería el símbolo más claro del pasado colonial y consecuentemente de las relaciones asimétricas. Aquí es la sociedad receptora dominante la que asimila y no se exige a los que son objeto de este trámite más que el de entregarse sin condiciones o, al menos, evitar contrariarlo. Por su parte, la integración supone preservar la integridad de la persona que se funde en un contexto mayor, pero que no se disuelve en el grupo.

- La integración también se diferenciará de la inserción, en tanto que esta noción representa la ilusión de una operación técnica y aséptica, sin gran resonancia étnico-ideológica, ya que no demuestra *a priori* ninguna preferencia por una población determinada. La “tecnificación” se considera opuesta a la “politización”.

- El proceso integrador de los inmigrantes, en tanto éste implica la incorporación a un determinado sistema económico que pertenece a un mercado de trabajo monetario a escala internacional, supone la integración de individuos que hasta entonces han vivido al margen del mismo. Esta primera integración, que suele pasar desapercibida, afecta decisivamente al resto de etapas y formas que puede adoptar la integración.

- La integración puede considerarse el efecto secundario de acciones emprendidas para otros fines. Es un proceso subterráneo, anónimo, casi invisible, de resocialización, en el que es difícil erradicar la sospecha del “déficit de integración” por parte de los extranjeros.

Ante esta situación, que polariza no pocos de los debates sobre la inmigración, y para facilitar que podamos escapar de las trampas de los “segundos significados” de la integración, es conveniente que se tengan en cuenta algunos de los elementos que, sin pretensión de exhaustividad, están en la base de la atracción y/o rechazo de los nuevos pobladores, es decir, los provenientes de la inmigración, por parte de la sociedad receptora. Entre ellos, encontramos una serie de factores susceptibles de influir poderosamente en los procesos de asentamiento e integración de los inmigrantes. En primer lugar, contamos con *factores socioculturales* tales como el grado de compatibilidad entre la cultura propia y la de la sociedad receptora, la sensación subjetiva de aceptación-rechazo por parte de los autóctonos, las situaciones familiares e individuales de cada inmigrante, y su efecto en las expectativas de retorno o permanencia. En segundo lugar, las bases de su *estatuto legal/jurídico* que afectan a las condiciones de los trabajadores extranjeros y sus familias, las opciones de movilidad geográfica, laboral y residencial, así como a la promoción de sus derechos en función del nivel de integración -de permisos más restringidos a más amplios- y de las vías de acceso a los derechos civiles y políticos. En tercer lugar se situaría el papel que juegan las *instituciones económicas* en cuanto a su permeabilidad y las posibilidades de acceso a créditos, cuentas bancarias, propiedades, etc. El cuarto lugar estaría ocupado por el *mercado de trabajo* y sus condiciones (oferta según el grado de cualificación, expectativas de ingresos, nivel real de desempleo, demanda según se trate de economía formal o de economía sumergida y los efectos de ocultamiento y marginación que produce, etc.). Lo que está íntimamente relacionado con las posibilidades

de alcanzar un determinado *nivel de bienestar* susceptible de satisfacer necesidades básicas e intermedias equiparables al resto de la sociedad -salud, educación, vivienda, derechos políticos, etc.-.

Es cierto que, cada vez más, a la hora de hacer viables los procesos de integración sociocultural de los inmigrantes, adquiere un lugar central la cuestión de su estatuto jurídico y legal. De ahí que sea conveniente recordar que el Estado moderno se ha otorgado el derecho exclusivo de decidir quién y cómo puede pertenecer a la comunidad política del estado nación como ciudadano/a. Por tanto, la primera barrera a la integración son las fronteras y las condiciones que se han de superar para cruzarlas. Consecuentemente no tiene demasiado sentido hablar sobre la integración de los extranjeros en una sociedad receptora cuando, ya antes de residir dentro de esa sociedad, el inmigrante adquiere un estatuto marginal.

El proceso de integración, entonces, puede decirse que comienza antes de que el inmigrante entre en el país de acogida, y dado el monopolio estatal sobre esta decisión, son las políticas de control de la inmigración de cada Estado las que deben considerarse como primer reflejo del nivel de integración en un país. Al mismo tiempo, el Estado es el actor social de mayor peso en la integración una vez que el inmigrante reside de forma permanente en la nueva sociedad, entre otras cosas, porque es la única institución que puede garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de un inmigrante con los naturales del país, mediante el acceso a la ciudadanía. De modo que, una vez adquirida esta condición, cualquier otra reivindicación integradora quedaría supeditada al proceso de decisión democrático, dentro del cual cada ciudadano tiene -al menos teóricamente- la misma capacidad de decisión (Malgesini, 1998a).

En todo caso, la influencia de las políticas de inmigración de los Estados en la sociedad receptora puede ser tanto positiva como negativa, pero difícilmente neutral. Desde nuestro punto de vista, una influencia *positiva* implicaría que la planificación de entradas se hiciese desde el punto de vista del análisis coste-beneficio del “óptimo solidario”, mediante una política de equiparación progresiva de derechos y obligaciones con los “nacionales”, de lucha contra la marginación y garantías institucionales contra el racismo y la xenofobia, así como mediante la satisfacción de las necesidades humanas básicas e intermedias, como hemos apuntado, y la formalización de la economía sumergida acompañada de políticas creadoras de oportunidades de empleo.

Por su parte, lo que caracterizaría una orientación *negativa* respecto de la integración de los inmigrantes comprende propuestas y medidas, tales como la concesión de la primacía al control y/o persecución policial (que penaliza tanto a los traficantes de inmigrantes como a los traficados), el establecimiento de políticas educativas y culturales orientadas a favorecer el retorno de los inmigrantes, la restricción del acceso a los niveles de bienestar disponibles para el resto de ciudadanos, las limitaciones y dificultades para la obtención de derechos sociales y políticos y cualquier otro tipo de discriminación institucional.

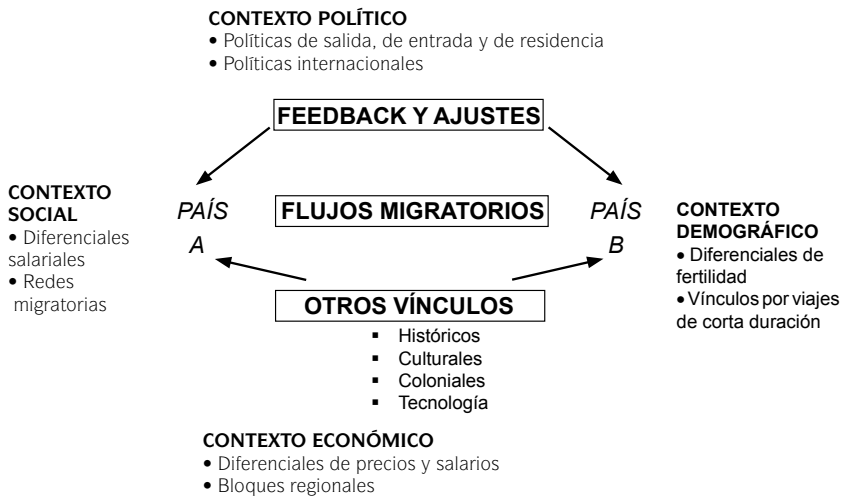
4. ¿POR QUÉ SE EMIGRA? CONTEXTOS Y REDES DE RECEPCIÓN

Malgesini (1998a: 23) ha formulado de manera muy precisa las diferencias existentes entre los análisis generales que pretenden explicar los flujos migratorios como fenómenos que no son autónomos, sino que están estrechamente vinculados con otros factores incidentes (internacionalización de la producción, políticas de austeridad impuestas por el FMI, acuerdos intergubernamentales de libre intercambio comercial, etc.), y las realidades concretas que hacen que sujetos de carne y hueso emprendan su particular aventura personal como inmigrantes:

“Mientras que las estructuras económicas y políticas entre las naciones definen los sistemas migratorios en los que hay mayor predisposición a que se produzcan flujos, no explican por qué una persona determinada puede convertirse en emigrante o por qué, dentro de un conjunto de individuos con características similares, se termina produciendo la migración de algunos solamente. Estos interrogantes se contestan conectando las macro-condiciones y políticas con las circunstancias personales, familiares y de entorno de los potenciales emigrantes. Estas consecuencias se producen a través de redes de diverso tipo.”

De este modo, la emigración se convierte en un proceso familiar/social más que en el resultado de una decisión unipersonal, esto es, la de un individuo ajeno a los vínculos familiares o colectivos. En el siguiente gráfico se puede apreciar sinópticamente el juego de las variables migratorias incidentes a nivel internacional que permiten explicar las influencias que un sujeto dado tiene a la hora de tomar o no la decisión de emigrar.

GRÁFICO 1: CONTEXTOS CONDICIONANTES DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES



Fuente: Kritz, Lean y Zlotnik (1992).

La compleja relación de estos vectores y determinantes estructurales con la toma de decisiones individuales de emigrar es lo que hace que, para muchos analistas de los fenómenos migratorios, la emigración laboral debiera concebirse como un proceso de construcción gradual de ciertas redes que conectan individuos y grupos distribuidos en diferentes lugares, lo que supondría una mejora de sus oportunidades de éxito económico al disponer de más de una opción de trabajo. Esta consideración es la que ha llevado a Portes y Böröcz (1998: 59) a sostener que:

“Aunque resulta posible y útil distinguir en el contexto de recepción aspectos económicos, políticos, legales y otros, en realidad estas condiciones tienden a constituir modelos más o menos coherentes de organización para encaminar las oportunidades vitales de los recién llegados. La actitud de los gobiernos de los países receptores, los patronos y la población nativa que rodea a los inmigrantes, así como las características de la comunidad étnica preexistente, si la hubiera, son aspectos importantes que enmarcan la situación con la que los nuevos inmigrantes se encuentran. Los recién llegados se enfrentan a estas realidades como ante un hecho consumado que altera sus aspiraciones y planes y puede canalizar a los individuos de fondos similares en direcciones muy diferentes.”

Hay, pues, una multiplicidad de contextos posibles (unos más consolidados que otros en función de la nacionalidad de origen, tiempo que se lleva en la emigración, lazos familiares, confesión religiosa, etc.) que permiten la recepción de los que emigran -de entre los que no hay que descartar los formados por las redes de delincuentes que trafican con inmigrantes-, pero que, para una mejor comprensión, podemos concentrar en tres modelos fundamentales. *En primer lugar*, cuando la sociedad receptora es poco receptiva a los inmigrantes, lo que se concreta en que el aparato estatal observa con malos ojos el flujo migratorio e intenta reducirlo o suprimirlo totalmente, al tiempo que las empresas tienen una idea negativa de los inmigrantes, considerando que sólo son utilizables en empleos serviles o poco cualificados (los llamados inmigrantes con débil “valor añadido”), a la vez que la población nativa tiene un prejuicio generalizado contra la población inmigrante. En este contexto tan desfavorable, la inmigración tiende a la clandestinidad y la ilegalidad, y los nuevos emigrantes lo hacen sobre todo al socaire de redes de parentesco. En esas condiciones negativas, los patrones de asentamiento son, en el mejor de los casos, precarios y las oportunidades de mejora económica están bloqueadas de manera permanente. *En el segundo modelo*, la inmigración está permitida, pero no estimulada activamente, y tampoco existen estereotipos relacionados con las características de los inmigrantes. Aquí, el proceso de adaptación se asemeja al establecido por los modelos individualistas y liberales de igualdad de oportunidades sociales y económicas, dado que los inmigrantes son capaces de competir libremente con los nativos sobre la base de sus competencias educativas y personales. A su vez, *el tercer modelo* representa aquellas situaciones en las que los grupos extranjeros reciben ayuda activa, tanto legal como material, por parte de los gobiernos de los países de acogida, y cuentan con una opinión pública

favorable. Los recién llegados tienen, entonces, oportunidades sumamente favorables para capitalizar sus habilidades y su experiencia y pueden verse más recompensados que los propios nativos (éste es el caso de inmigrantes pertenecientes a las llamadas “diásporas nacionales”, como las existentes en Alemania).

Aunque actualmente se acepta que las redes basadas en lazos de parentesco, amistad y comunidad permiten el establecimiento de vínculos entre la comunidad emisora de emigrantes y la receptora, proporcionando una estructura coherente a las poblaciones de inmigrantes, poco se sabe acerca de cómo operan estas redes o sobre el impacto que tienen sobre los inmigrantes y los sistemas de migración (Gurak y Caces, 1998: 75). Si tal vínculo existe, entonces el conocimiento de las formas que adoptan y las funciones que realizan las redes migratorias permiten una mejor comprensión de los sistemas reales de migración, dado que las redes vinculan dinámicamente a las poblaciones inmigrantes con las asentadas y sirven de mecanismos para captar y procesar datos, recibir y transmitir la información, etc., en todas las direcciones. Una red social representa, de acuerdo con Lomnitz (1976: 136), “un conjunto estructurado de relaciones sociales entre individuos. Es un concepto descriptivo de carácter abstracto afín al concepto de “campo” en física. Un campo es un espacio asociado a alguna variable física de manera tal que cada punto del espacio está asociado a un valor de la variable. [...] La variable subyacente a una red podría ser casi cualquier variable social”. De este modo, el parentesco, la amistad o, en otro plano, la represión política, pueden ser variables con capacidad de incidir en la construcción de una red, a través de la cual se moverán con mayor o menor facilidad los que se adhieran a ella.

Consecuentemente, una red migratoria no tiene por qué estar institucionalizada, sino que debe representar un conjunto de relaciones organizado en torno a una serie de principios subyacentes y aceptados en la red (intercambio recíproco, objetivos comunes, etc.). De este modo, es como las redes pueden adoptar un amplio abanico de formas siempre que las condiciones lo permitan, y lo harán tanto más fácilmente cuanto menos institucionalizadas estén. En todo caso, las redes no son espontáneas ni efímeras, sino que evolucionan con el tiempo y la maduración de las relaciones de quienes las componen, tendiendo a integrar en sus funciones primordiales aspectos tales como la amortiguación del peso de los costes y de la ruptura vital que supone la migración; hacer que los inmigrantes mantengan sus vínculos con la sociedad de origen, aunque suponga un mayor aislamiento de la sociedad de destino; determinar, hasta cierto punto, quiénes son los que emigran, influyendo en la elección de los lugares de destino y de origen. Por esta vía, las redes inciden fuertemente al condicionar la integración de los inmigrantes en las sociedades de destino, a la vez que sirven como canalizadoras de la información que circula, conformando estructuras normativas capaces de dar forma al volumen y la importancia de las migraciones.

5. REDES Y ADAPTACIÓN

Estos rasgos de las redes migratorias las configuran como mediadoras esenciales en cuanto a las dos amplias categorías funcionales que más decisivamente inciden en los procesos migratorios: la de selección y adaptación y la de normalización del establecimiento en el país receptor. Aquí, la *adaptación* se refiere tanto al acomodamiento a corto plazo a las duras condiciones laborales como a la integración en las instituciones principales de las sociedades de destino a largo plazo. Pero su principal influencia parece estar en la determinación de los modelos de asentamiento de inmigrantes puesto que tiene que ver esencialmente con la llamada *adaptación a corto plazo*, ya que aquí las redes presentan caracteres de mayor cerrazón y encapsulamiento y se definen por el flujo de intercambio recíproco de bienes, servicios y de la información económica disponible. Estos rasgos las configuran como estructuras características que poseen una trama muy estrecha que se basa en vínculos fuertes, siendo relativamente homogéneas en cuanto a su estatuto socioeconómico y con un radio de acción geográfico bastante limitado. De manera normal o rutinaria juegan un papel muy importante en la ayuda a la adaptación primaria, a corto plazo.

Para Massey (1988), las redes sirven sobre todo para reducir el coste de la migración al poner la información y otros elementos de conocimiento a disposición de un círculo cada vez más amplio de inmigrantes potenciales. Por otra parte, cumplen una tarea de apoyo a los grupos ya establecidos actuando como vínculo entre la comunidad inmigrante en el lugar de destino y la comunidad que permanece en el lugar de origen, y que a veces opera como aislante de los inmigrantes respecto a la sociedad de destino o, a la inversa, para reforzar los vínculos con la sociedad de origen. La aparente tendencia de las redes migratorias a adaptar una estructura más bien cerrada (aislante) se deriva de dos factores. En primer lugar, del hecho relativo a que, a menudo, las migraciones evolucionan como estrategias comunales o familiares para maximizar los ingresos económicos y evitar riesgos de fluctuaciones económicas en la sociedad de origen (Stark, 1984) y, en segundo, de que el cumplimiento de estos fines requiere un flujo constantemente renovado de recursos, información y personas que emigran. Sin embargo, no parece ser menos cierto que todas las migraciones implican al menos alguna modalidad de asentamiento a largo plazo, y en muchos casos ésta resulta ser una significativa motivación originaria para decidir emigrar.

Pero, todo proceso de asentamiento entraña un cierto grado de apertura de la red inicial y, conforme ésta varía con las diferentes migraciones, implica también cambios significativos en la estructura de la red originaria. En todo caso, parece claro que las redes pueden ralentizar o acelerar la integración o la adaptación a largo plazo de sus integrantes, en función de su inserción socioeconómica y sus recursos. No es menos significativo que, en tanto que mecanismos de vinculación y de transmisión de recursos, las redes influyen

mucho en la *selección* de quiénes y cuándo emigran, a través de mecanismos como la afinidad, la información y la facilidad en la prestación de la ayuda.

Hugo (1987) sostiene que existen tres factores clave en el proceso de toma de decisiones sobre la inmigración, que básicamente coinciden con los que estamos analizando. El primero de ellos hace referencia a la naturaleza, volumen y fuentes de información disponible por los potenciales sujetos inmigrantes. El segundo factor representa aquellos factores individuales y de fondo (educación, sexo, capacidades, motivaciones) que constituyen la base para evaluar tales informaciones y establecer prioridades. El tercero englobaría los factores colectivos (comunitarios y familiares) que condicionan tanto la evaluación de la información como la toma de decisiones.

De acuerdo con este autor, todo este proceso de acercamiento a una red representa un mecanismo de dominio del estrés ante la posibilidad de emigrar, mientras los individuos tratan de determinar si el mejor remedio frente al mismo consiste en permanecer en un lugar de origen, irse y volver o empezar definitivamente. No obstante, el tipo de selección imperante en el proceso migratorio parece derivar de la captación reticular, en interacción con las políticas inmigratorias de cada país (como del reagrupamiento familiar en España y Europa), actuando en ciertos casos como intermediarios entre gobiernos e inmigrantes (como en la migración laboral), aunque la red no tiene por qué ser la primera impulsora de la migración. En efecto, los primeros inmigrantes, a través de los vínculos con sus áreas de origen suelen hacer de pioneros y ayudan a establecer y *normalizar* los flujos específicos al identificar destinos viables (Massey *et al.*, 1987) que permiten proseguir la migración. También los captadores de mano de obra influyen en la elección de los lugares de origen y de destino, si bien se apoyan sobre todo en las redes inmigratorias preexistentes.

Todo este proceso puede ser sintetizado en los elementos que componen la "teoría dinámica de las redes migratorias" (Massey, Arango *et al.*, 1993: 449-450), que sostiene que, una vez comenzadas, las migraciones internacionales tienden a expandirse en el tiempo hasta que las redes de conexión se difunden tan ampliamente en una región emisora que toda la gente que desea emigrar puede hacerlo sin dificultad; a partir de entonces, las migraciones comienzan a desacelerarse. Asimismo, el tamaño de los flujos migratorios entre dos países no estaría fuertemente correlacionado con diferenciales salariales o tasas de desempleo, porque cualquier efecto que tengan estas variables en promover o inhibir la migración es progresivamente ensombrecido por los costes decrecientes y la disminución de riesgos derivados del crecimiento de las redes migratorias en el tiempo, de manera que, a medida que las migraciones internacionales se institucionalizan a través de la formación y elaboración de redes, se vuelven progresivamente independientes de los factores que las provocaron originariamente, sean estructurales o individuales. Paralelamente, según se expanden las redes y caen los costes y riesgos de la migración, el flujo se vuelve menos selectivo, en términos económicos, y más representativo de la sociedad o comunidad emisora.

Esta situación explicaría las dificultades de los gobiernos de los países receptores de inmigrantes para controlar los flujos una vez comenzados, porque el proceso de formación de redes escapa a su control y ocurren con independencia del tipo de políticas aplicado, ya sean de control de fronteras (Ceuta y Melilla son un caso paradigmático) o vinculando la inmigración a la tenencia previa de un empleo (propuestas por Italia y España). A su vez, ciertas políticas migratorias, como las destinadas a promover la reunificación familiar, trabajarían a contracorriente de los controles de entrada, ya que en la práctica refuerzan las redes migratorias al conceder un derecho especial para su establecimiento a los miembros de las redes de parentesco. Algo recientemente puesto en cuestión por el gobierno francés (a propuesta del Sr. Sarkozy), tras los incidentes de fin de año en los barrios pobres de las grandes ciudades de Francia, esencialmente habitados por emigrantes y sus descendientes.

6. CONCLUSIÓN

A pesar de lo mucho que se ha avanzado en el análisis de los mecanismos subyacentes a los flujos migratorios y de su influencia relativa en las condiciones subsiguientes de vida de los inmigrantes, el escenario principal sigue siendo el que se configura con su llegada al país de destino y con los procesos de relación entre ellos y los autóctonos. Un escenario que modifica, incluso fuertemente, las relaciones con el país de procedencia. Situados en este momento del proceso, como hemos podido apreciar, es fundamental el papel de los mecanismos estatales a la hora de facilitar o dificultar el establecimiento de los inmigrantes. Pero no lo es menos, en la práctica y en situaciones concretas, el de la interacción de las comunidades de la población autóctona y los propios inmigrantes. Una interacción que, como hemos planteado, no se limita a los aspectos culturales que plantean unos y otros, sino que tiene como precondition el establecimiento de las bases materiales que hagan factible la relación intercultural y la potencien hacia la construcción de una sociedad común, dispuesta a resolver el conflicto de una manera creativa y equilibrada mediante la negociación, el diálogo y el respeto a los derechos básicos de todos.

Los ejemplos negativos habidos en nuestro país (El Ejido en el 2000, Crevillente y Jumilla en el 2005...) ponen de relieve que la integración social y cultural de los inmigrantes no es un proceso fácil y sencillo, sino que se enfrenta tanto a las condiciones materiales de vida y a las necesidades (e intereses) económicos como a determinadas representaciones simbólicas y modos de actuación sociocultural que son continuamente puestos a prueba en los espacios que inmigrantes y autóctonos comparten (Bastienier y Dassetto, 1993), y muy especialmente cuando tal convivencia es puesta a prueba por reacciones excluyentes y de enfrentamiento. Ante la ineluctabilidad del asentamiento de inmigrantes, tales procesos no hacen sino obstaculizar el

camino hacia esa solución negociada a la que hemos aludido, al tiempo que reflejan la poca inversión efectuada en su desarrollo.

Algo que se prevé imprescindible cuando se considera el papel que habrán de jugar, en ese contexto, las nuevas generaciones derivadas de la inmigración, es decir, aquellos que configurarán la base social permanente del tercer elemento del “ciclo migratorio” del que habla Dassetto (1990), esto es, el que tiene como componente esencial los desafíos que se desprenden de la co-inclusión societal entre inmigrantes y autóctonos y de los derechos de participación política (ciudadanía) de aquellos. Una situación que se plasma en el momento en que las distintas poblaciones comparten *permanentemente* los mismos espacios sociales y laborales, planteándose el problema de la durabilidad de las relaciones interculturales, esto es, de la “adopción mutua” (García y Sáez, 1998) o la co-inclusión (Dassetto, 1990), lo que implica una necesaria comunicación de las partes que componen la negociación, precisa para establecer de manera estable las bases de la convivencia, así como la existencia de interlocutores válidos y representativos de las poblaciones que, actualmente, carecen de ellos.

Por lo tanto, en la integración social de los inmigrantes y sus descendientes, estamos planteando no sólo el problema de la integración unilateral de conjuntos de personas, sino el de las propias nociones sociales de equilibrio y orden social en general. Algo que afecta a todos los niveles (sociales, políticos, culturales...) de la organización vital de los inmigrantes y los autóctonos o, en su caso, de autóctonos y neo-autóctonos; lo que en definitiva supone un replanteamiento de los modelos de participación política de los distintos componentes socioculturales que comparten espacios laborales, barrios, pueblos y ciudades. Ello implicará una reconsideración general de muchos de los elementos subyacentes en la estructuración social y política de las viejas sociedades monoculturales y la consiguiente apertura a nuevos constructos interculturales

Por lo tanto, si la política inmigratoria debe contemplar los aspectos socio-laborales, de reagrupamiento, educativos y culturales, de convivencia territorial y de participación ciudadana sobre la base de normas claras y adecuadas que garanticen la seguridad jurídica de las personas inmigrantes, del mismo modo se hace indispensable conocer y, en su caso, modificar y/ajustar las circunstancias básicas en las que tal inserción social se produce, y muy especialmente cuando el volumen de población inmigrante se incrementa y las consideraciones acerca de su temporalidad han pasado a mejor vida. Esa perspectiva, que apunta al establecimiento de una sociedad intercultural (García, 2004), constituye aún una asignatura pendiente para nuestra sociedad, sin que ello signifique que, como demuestra el debate permanente en torno a la inmigración, los procesos estén paralizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bastienier, A. y Dassetto, F. (1993): *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*, L'Harmattan, París.
- Benattig, R. (1987): *Les migrants en Europe. Quel avenir éducatif et culturel*, L'Harmattan, París.
- Dassetto, F. (1990): "Pour une theorie des cycles migratoires", en Bastienier, A. y Dassetto, F. (comps.): *Immigration et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*, De Boek-Mesmael, Bruselas, 11-40.
- División de Población de la ONU (2000): *Migraciones de reemplazo: ¿Una solución ante la disminución y el envejecimiento de las poblaciones?*, ONU, Nueva York.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1997): *Informe sobre la Inmigración y el Asilo en España*, FISI, Madrid.
- Freeman, G.P. (1979): *Inmigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies*, Princenton University Press, Princenton (NJ).
- Galbraith, J.K. (1992): *La cultura de la satisfacción*, Ariel, Barcelona.
- García, A. (2004): *La construcción sociocultural del racismo. Análisis y Perspectivas*, Dykinson, Madrid.
- García, A. y Sáez, J. (1998): *Del racismo a la interculturalidad*, Nancea, Madrid.
- Gurak, D.T. y Caces, F. (1998): "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", en Malgesini, G. (comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema Mundial*, Icaria/Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 75-110.
- Hugo, G.J. (1987): "Demographic and Welfare Implications of Urbanization: Direct and Indirect Effects on Sending and Receiving Areas", en Fuchs, R.J., Jones, G.W. y Pernia, E.M. (comps.): *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*, Wetsview Press, Boulder (CO), 136-165.
- Kritz, M., Lean Lim, L. y Zlotnik, H. (comps.) (1992): *International Migration Systems. A Global Approach*, Clarendon, Nueva York.
- Laparra, M. y Martínez, A. (2003a): "Integración y políticas de integración", en Laparra, M. (comp.): *Extranjeros en el purgatorio*, Bellaterra, Barcelona, 21-60.
- Laparra, M. y Martínez, A. (2003b): "Espacio local, escenario para la integración social", en Laparra, M. (comp.): *Extranjeros en el purgatorio*, Bellaterra, Barcelona, 321-350.
- Lomnitz, L. (1976): "Migration and Networks in Latin America", en Portes, A. y Browning, H.L. (comps.): *Current Perspectives in Latin America Urban Research*, University of Texas Press, Austin, 133-150.
- Malgesini, G. (1998a): "Introducción", en Malgesini, G. (comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Icaria/Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 11-40.

- Martín Muñoz, G. *et al.* (2003): *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*, Fundación Repsol, Madrid.
- Massey, D.S. (1988): "Economic Development and International Migration in Comparative Perspective", *Population and Development Review*, 14, 3, 383-414.
- Massey, D.S. *et al.* (1987): *Return to Aztlán: The social process of International Migration from Western Mexico*, University of California Press, Berkeley (CA).
- Massey, D.S., Arango, J. *et al.* (1993): "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, 19, 3, 89-99.
- Portes, A. y Böröcz, J. (1998): "Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación", en Malgesini, G. (comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Icaria/Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, 43-73.
- Piore, M. (1979): *Birds of passage. Migrant Labor and industrial societies*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Rodríguez, A. y García, A. (1997): "Mercado de trabajo, xenofobia e intercultural", *Anales de Pedagogía*, 15, 159-176.
- Sassen, S. (2000): "Mais pourquoi emigrent-ils?", *Le Monde Diplomatique*, Noviembre, 4-5.
- Sayad, A. (1994): "Qu'est-ce que l'integration?", *Hommes et Migrations*, 1182, 23-36.
- Stalker, P. (2000): *Workers without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, OIT, Ginebra.
- Stark, O. (1984): "Rural-to-Urban Migration in LDCs: A Relative Deprivation Approach", *Economic Development and Cultural Change*, 32, 465-486.

MIGRACIONES Y DESARROLLO: NUEVAS TEORÍAS Y EVIDENCIA
MIGRATIONS AND DEVELOPMENT: NEW THEORY AND EVIDENCE

José Luis Groizard Cardosa
Universitat de les Illes Balears
jose Luis.groizard@uib.es

Recibido: septiembre de 2005; aceptado: marzo de 2006

RESUMEN

En este trabajo se plantean las interacciones entre el desarrollo y la migración teniendo en cuenta tanto las recientes aportaciones teóricas como la nueva evidencia empírica. En primer lugar, se revisan las causas de las migraciones y se documentan las principales teorías. En segundo lugar, se reflexiona sobre los efectos de las migraciones para los países en desarrollo y se pone especial énfasis en los efectos de las remesas así como en la fuga de cerebros. Finalmente, se concluye con un conjunto de recomendaciones políticas.

Palabras clave: Países en desarrollo; Migraciones internacionales; Remesas; Fuga de cerebros.

ABSTRACT

In this paper we discuss the interactions between development and migration, taking into account the most recent theoretical and empirical studies. First, we review migration causes following several theoretical approaches. Second, we address the consequences of migration for sending economies, emphasizing the effects of remittances and the brain drain phenomena. Finally we conclude discussing several policy issues.

Keywords: Developing countries; International migrations; Remittances; Brain drain.

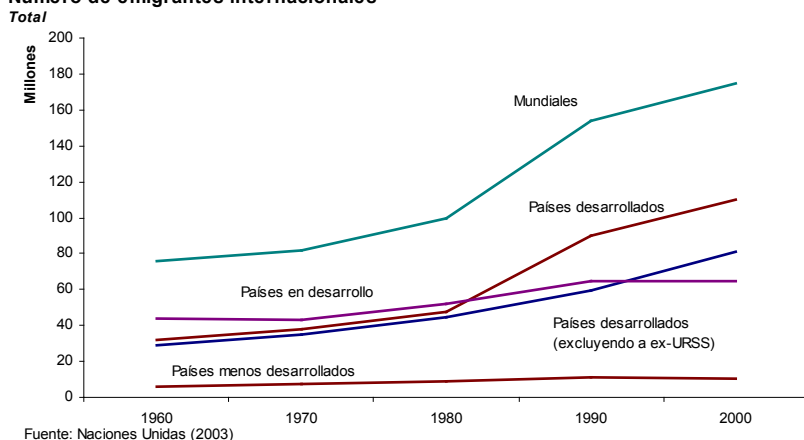
Clasificación JEL: F22; O15; O19.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización ha acrecentado el volumen de los movimientos internacionales de trabajadores y además se prevé que éstos van a seguir creciendo en el futuro. Tal y como se refleja en el Gráfico 1 el número de individuos que residen en un país distinto al de su nacimiento ascendía a 175 millones en el año 2000, mientras que en 1960 dicha cantidad era de 75 millones. Ello implica que el número de inmigrantes ha crecido a una tasa superior al 2 por ciento anual.

GRÁFICO 1: EL TAMAÑO DE LA EMIGRACIÓN INTERNACIONAL

Número de emigrantes internacionales



En el año 2000 los países desarrollados concentraban más de la mitad del stock de inmigrantes totales, aunque también se constataba un flujo creciente de migraciones hacia regiones en desarrollo, especialmente hacia los países del Golfo Pérsico. Por el contrario, los 49 países menos desarrollados -tal y

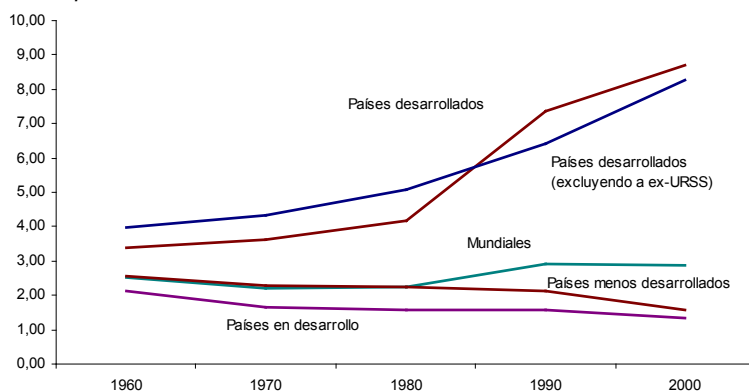
como fueron definidos por Naciones Unidas en el año 2001 - apenas participan marginalmente en el cómputo total.

En estos momentos la proporción de individuos que residen en un país distinto al de su nacimiento asciende al 3 por ciento de la población mundial. Son mayoritariamente hombres lo que refuerza la idea de que se trata de trabajadores que buscan mejores oportunidades económicas en otros mercados de trabajo. En 1960 apenas el 3 por ciento de la población de los países desarrollados había nacido en un país extranjero, mientras que en el año 2000 las tasas de migración son cercanas al 9 por ciento. El Gráfico 2 muestra un creciente flujo de emigrantes hacia los países más desarrollados. Por el contrario, los países menos desarrollados muestran una suave caída en sus tasas de migración llegando a ser en el año 2000 de apenas el 1 por ciento.

GRÁFICO 2: EL TAMAÑO RELATIVO DE LA EMIGRACIÓN INTERNACIONAL

Número de emigrantes internacionales

En % de la población total



Fuente: Naciones Unidas

El patrón de migraciones que emerge de las anteriores figuras muestra la convivencia de un flujo total y relativo creciente de trabajadores que se concentra en los mercados de trabajo de los países desarrollados, pero al mismo tiempo, sigue habiendo una afluencia total importante de trabajadores que acuden a países en desarrollo.

La literatura de las migraciones se ha centrado en el estudio de los efectos que genera la emigración en los mercados de trabajo de los países de destino. En concreto, la literatura se ha centrado en conocer qué tipo de personas deciden emigrar, cuál es la importancia relativa de los efectos de la edad y de la cohorte en la cualificación de los inmigrantes en comparación con los nativos, en saber qué segmentos de la población en el país de destino se ve beneficiada o perjudicada por la inmigración y cuáles son las pérdidas y

ganancias netas. Recientemente, la literatura se ha reorientado a conocer los efectos de la inmigración sobre los presupuestos públicos, tanto desde el punto de vista de los impuestos que recauda la administración en aquellos lugares donde viven los inmigrantes, como desde el punto de vista de los gastos que implica la inmigración para el Estado. Al mismo tiempo que se ha acrecentado el interés en conocer si la estructura del Estado del bienestar en los países desarrollados afecta a los incentivos a emigrar desde los países en desarrollo.

A pesar de la relevancia cuantitativa del fenómeno las interacciones entre las migraciones y el desarrollo son uno de los temas menos comprendidos y abordados por la economía. En muchos países una gran proporción de la población ha emigrado, y ello tiene consecuencias directas sobre su mercado de trabajo, los presupuestos públicos y el patrón de especialización productiva. Pero además, la población que emigra no es un grupo elegido aleatoriamente sino que tiene perfiles de cualificación y atributos de edad particulares, por lo que cabe adentrarse en dichas cuestiones con el mismo detalle con el que se investigan sus efectos en los países desarrollados. Las oportunidades de los trabajadores que se quedan atrás se verán alteradas a través del mercado de trabajo local, y además van a surgir nuevas vinculaciones entre los emigrantes y la población del país de origen.

En este trabajo se va a revisar la literatura sobre las causas de las migraciones y sus efectos sobre los países en desarrollo. En primer lugar, se van a señalar las distintas motivaciones que tiene el trabajador que decide buscar mejores oportunidades en otro lugar, empezando por los modelos clásicos y neoclásicos hasta llegar a las teorías más recientes que incorporan imperfecciones en los mercados de capital. Se verá cómo las nuevas teorías permiten comprender mejor la relación de U invertida que se ha evidenciado entre la tasa de emigración y el nivel de desarrollo. En segundo lugar, se van a discutir las consecuencias que tiene la migración para los países de origen y se mostrará cómo la reducción de la fuerza de trabajo en los países o regiones emisores no necesariamente debe resultar perjudicial. En concreto se van a discutir dos cuestiones altamente controvertidas. Por un lado, se abordará el efecto de las remesas y, por otro, el de la fuga de cerebros. Finalmente, se concluirá con unas propuestas de política.

2. LAS CAUSAS DE LAS MIGRACIONES

La proporción de la fuerza de trabajo que está empleada en la agricultura es menor en los países ricos que en los países pobres. El proceso de desarrollo tiende a reducir el tamaño del sector rural y acrecienta el tamaño del sector industrial urbano. Una consecuencia de ello es que a medida que un país se desarrolla va a experimentar un flujo de emigración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Tratando de explicar este fenómeno nació la investigación económica sobre las migraciones. El trabajo de Lewis (1954) tiene por objeto explicar los mecanismos por los cuales una oferta ilimitada de mano de obra en los sectores tradicionales puede ser absorbida por el sector moderno

urbano gracias a la acumulación de capital y a las mejoras de productividad. El canal por el cual la economía alcanza su equilibrio es la movilidad de la mano de obra. Ranis y Fei (1961) extienden el modelo de Lewis, siendo los precursores de los modelos bisectoriales neoclásicos que dominan la literatura hasta mediados de los años 80.

Aunque los trabajos originales no pretendían explicar la emigración, la lógica implícita era la propia de la teoría del capital humano. La teoría del capital humano (Sjaastad, 1962) plantea que los individuos adoptan la decisión de emigrar para recuperar la inversión en capital humano realizada. De esta manera un individuo elegirá ir a trabajar a un mercado de trabajo o a otro haciendo un cálculo acerca de sus costes y beneficios. La ganancia neta de la emigración es el valor actual descontado de los salarios futuros que el trabajador espera obtener, netos de costes.

Supongamos que un trabajador de edad t que obtiene un salario en la región A $w_{A,t}$ se plantea emigrar a la región B, sabiendo que debe soportar un coste C . La ganancia neta de la emigración viene dada por la expresión:

$$\text{Ganancia neta} = \sum_{j=t}^T \frac{w_{B,j} - w_{A,j}}{(1+r)^{j-t}} - C$$

donde T es la edad de jubilación y r es el factor de descuento.

Esta expresión nos muestra que si la diferencia salarial entre ambas regiones supera el coste de la emigración, la ganancia neta será positiva y el trabajador decidirá emigrar.

El hecho de que se mantuvieran altas tasas de migración, a pesar del alto y creciente desempleo en las zonas urbanas, condujo a la literatura al análisis de las migraciones en mercados de trabajo con imperfecciones (Todaro, 1969; Harris y Todaro, 1970). Todaro (1969) propuso una versión alterada del modelo neoclásico de migración donde la migración es una función conjunta de la diferencia salarial y de la probabilidad de encontrar un empleo en los lugares tanto de origen como de destino. Parte de la premisa de que el trabajo asalariado en el sector moderno proporciona un ingreso superior al empleo rural. Estas diferencias en los salarios originan las migraciones del campo a la ciudad, pero no toda la población que emigra a la ciudad tiene un empleo inmediatamente, sino que aguarda transitoriamente subempleada en el sector tradicional de la ciudad hasta que surge una oportunidad para obtener un empleo asalariado en el sector moderno. Cuanto mayor sea el número de subempleados buscando trabajo en el sector moderno urbano más largo será el periodo de tiempo esperado por el trabajador antes de encontrar un empleo y por tanto menos atractiva será la emigración. Así cualquier intento de reducir el subempleo urbano, como por ejemplo creando nuevos empleos industriales, será al menos parcialmente autofrustrado, porque hará más atractiva la migración rural-urbana. Tan sólo se reducirá el subempleo (en proporción de

la fuerza laboral urbana) si la brecha entre el ingreso rural-urbano se reduce. En general la evidencia empírica sobre las migraciones rurales en los países en desarrollo no permite rechazar ni la teoría neoclásica ni los modelos con imperfecciones de mercados como el de Todaro (Yap, 1977; Todaro, 1976; Fields, 1979; Schultz, 1982; y Taylor, 2001). No obstante, a pesar de la relevancia del modelo Todaro para comprender las causas y las consecuencias de la migración, el supuesto de que los agentes toman la decisión de emigrar sobre las expectativas de mayores ingresos se enfrenta a la paradoja de que las diferencias de ingreso entre países son enormes y no son consistentes con los escasos flujos migratorios observados. ¿Por qué falla esta teoría?

La literatura más reciente conocida como nueva economía de la migración laboral (en adelante NEML) ha facilitado diversas explicaciones sobre el limitado volumen de migraciones entre países de bajo y alto ingreso (Stark y Bloom, 1985 y Stark, 1991). Según esta teoría, la decisión de emigrar la toma el hogar, que es algo más que la suma de sus miembros, pues puede estar compuesto por individuos heterogéneos, con desigual nivel educativo, diferente acceso al ingreso y con diferentes grados de sustitución en la economía de la familia. Además, el entorno social puede dirigir las decisiones de la emigración, pues el hogar puede medir sus niveles de ingreso en relación al grupo social de referencia. Asimismo, el hogar puede contemplar no sólo la maximización de ingreso como objetivo, sino que también puede ser la unidad óptima para minimizar los riesgos asociados a la imperfección de los mercados de crédito, de seguro y de trabajo. Según dicha teoría los flujos migratorios entre países no son tan grandes a pesar de las enormes disparidades salariales observadas porque hay otros factores que la teoría neoclásica deja al margen. En primer lugar, se encuentran los costes de la emigración, estos pueden consistir en costes de desplazamiento y asentamiento, pero también pueden ser costes de oportunidad (el valor de los salarios que se dejan de ganar durante el proceso) y los costes psicológicos (que pueden ser muy altos cuando la distancia cultural entre el lugar de destino y el lugar de origen son grandes). Identificar el coste de la emigración con el coste del viaje, como a menudo se presupone, implica minusvalorar el conjunto de los costes. Además, el coste psicológico puede ser muy distinto entre individuos, según su nivel de formación o su etnia. En segundo lugar, la valoración de los futuros salarios está condicionada a la transferibilidad del capital humano y la dificultad de encontrar un empleo en el mercado de trabajo de destino. En tercer lugar, la decisión de emigrar se toma sobre la base de las expectativas individuales y, por tanto, están asociadas a una gran incertidumbre. Ello puede retener a los potenciales emigrantes en su país de origen, aún cuando se den las condiciones actuales para emigrar. Y en cuarto lugar, la valoración de las diferencias salariales entre los mercados de trabajo alternativos puede que no sean la referencia que los individuos tienen en cuenta para emigrar, sino que lo sean las diferencias de ingreso de un individuo frente al grupo de referencia. De esta manera los pobres pueden tener menos incentivos a emigrar si el grupo de referencia también es pobre, pero si el grupo de referencia es relativamente rico el incentivo a emigrar puede ser poderoso.

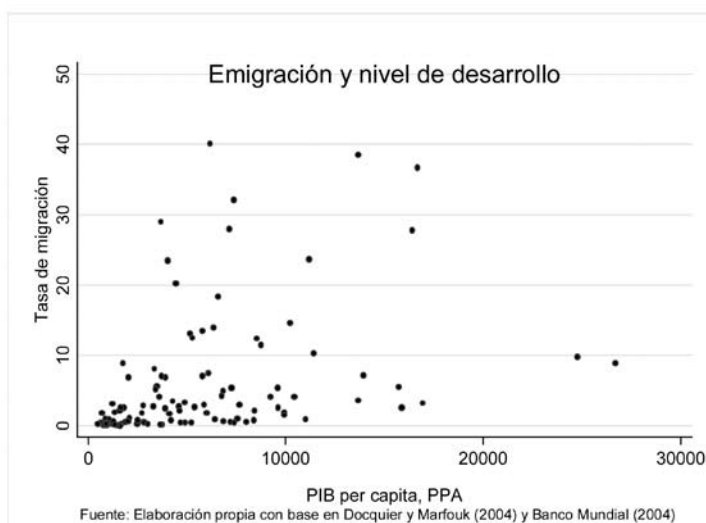
En definitiva, teniendo en cuenta los distintos factores microeconómicos que influyen sobre la emigración, podemos predecir que la salida de trabajadores hacia otras regiones será mayor cuanto mayor sea la probabilidad de obtener un salario mayor en el mercado de trabajo alternativo, menores sean los costes de la emigración, mayor sea el flujo de información que llega del mercado de destino y más desigual sea la distribución de la renta en el país de origen.

2.1. LA U INVERTIDA

La teoría sigue prediciendo una gran cantidad de flujos migratorios entre regiones pobres y regiones ricas cuanto mayores son las diferencias en los niveles de desarrollo. Una rápida mirada al Gráfico 3 nos muestra que los países de bajo ingreso no son aquéllos que ostentan una mayor proporción de población trabajando en los países desarrollados. La relación entre ambas variables sugiere que la relación entre emigración y desarrollo no es lineal, sino que sigue una U invertida, esto es, cuando los niveles de desarrollo son bajos las tasas de emigración son también bajas, a medida que los niveles de desarrollo aumentan las tasas de emigración también aumentan, pero a partir de cierto nivel de desarrollo las tasas de emigración decrecen.

Comprender las causas y la naturaleza de esta relación es crucial en la medida en que a menudo se concibe que la mejor forma de reducir los flujos migratorios a los países desarrollados es promoviendo el crecimiento en los países emisores. La U invertida muestra que esto no es necesariamente cierto, sino que las tasas de emigración tan solo decrecen a partir de cierto nivel de ingreso per capita.

GRÁFICO 3: LA U INVERTIDA DE LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO



Vogler y Rotte (2000) sugieren cinco argumentos para justificar esta relación entre migración y desarrollo. La primera se basa en la idea de que el desarrollo disuelve las restricciones de liquidez para emigrar. Si los ingresos de los individuos son muy bajos el incentivo a emigrar es alto; pero si los individuos tienen dificultades para obtener recursos con los que financiar la emigración debido a las imperfecciones de los mercados de capital la emigración no se realizará, aunque ésta sea óptima. El aumento del ingreso medio, incluso en presencia de mercados de capitales imperfectos, suaviza las restricciones de liquidez aumentando la emigración. En segundo lugar, los procesos de desarrollo vienen acompañados de un período de transición demográfica caracterizado por una caída de las tasas de mortalidad y un aumento de la población. El crecimiento demográfico da lugar a un aumento de la oferta de trabajo que, bien reduce los salarios, bien aumenta el desempleo, incentivando la emigración. En tercer lugar, el aumento de la productividad en el sector agrícola expulsa mano de obra hacia el sector urbano, tal y como quedó analizado en los trabajos pioneros de las migraciones, dando lugar a mayor migración internacional. En cuarto lugar, el desarrollo también viene acompañado de la adopción de nuevas tecnologías de comunicaciones que facilitan la llegada de información procedente del exterior y al mismo tiempo de un aumento de la educación de la ciudadanía. Cuanto mayor es la llegada de información del exterior menor es el riesgo que se asume al emigrar. Y por último, a lo largo del proceso de desarrollo el stock de emigrantes con un origen común habrá ido aumentando, por lo que las migraciones se autorreforzarán con el tiempo. El efecto red significa que el emigrante podrá disponer de mayor información procedente del exterior (menor riesgo) y una red de acogida que le facilitará la búsqueda de empleo y el asentamiento en el país de acogida.

La U invertida entre migración y desarrollo puede ser interpretada como una relación dinámica, por la que un país pobre en el corto y medio plazo verá cómo sus tasas de migración aumentan con su nivel de desarrollo, pero a largo plazo, los niveles de desarrollo convergerán con los niveles de desarrollo de los países de acogida y desaparecerá el incentivo a emigrar. Pero además, el aumento de los niveles de vida en el país de origen y su convergencia hará que los potenciales emigrantes tengan mayor preferencia por la obtención de un salario en su propio país que por la obtención del mismo salario en el extranjero, reduciéndose a la larga la emigración.

2.2. ¿QUIÉN EMIGRA?

La NEML nos proporciona una respuesta diferente a la de la teoría del capital humano sobre el perfil del emigrante. Los individuos dedican esfuerzo a lo largo de cierto tiempo de su vida a educarse para obtener el día de mañana un ingreso mayor. La decisión de educarse o no se adopta dentro de la economía de la familia, pues la toman los padres en el momento en que el coste de oportunidad de educarse es bajo, es decir, durante la infancia y la juventud. Desde este punto de vista si los individuos comparan los costes y

beneficios de trabajar en lugares alternativos, son los individuos más jóvenes y más capacitados los que se enfrentan a un mayor coste de oportunidad al no emigrar. Los beneficios de emigrar, expresados como el valor actual de los salarios futuros esperados, son superiores en el caso de los jóvenes que en el caso de los mayores, y en el caso de los trabajadores cualificados que en el caso de los no cualificados.

Sin embargo, la NEML aporta una respuesta diferente a esta pregunta. Si la decisión de invertir en capital humano se adopta en el seno de la familia, es lógico que dicha estructura también tome la decisión de quién de sus miembros emigre. Lo que resulta óptimo para un miembro de la unidad familiar no necesariamente será óptimo para el conjunto de la familia porque la productividad de cada individuo está relacionada con la productividad de los demás individuos pertenecientes a la misma familia. Así, la NEML sugiere que la familia decide quien de sus miembros emigra en función del efecto que ello tiene sobre la producción agregada del hogar.

2.3. ¿A DÓNDE SE EMIGRA?

La respuesta a esta pregunta de nuevo está mediatizada por la decisión colectiva que se toma en la familia. Como es lógico hay innumerables factores externos que se ponderan, como la distancia física a los lugares de destino, su cercanía cultural e idiomática, las expectativas, la facilidad para acceder a un empleo remunerado, la existencia de redes sociales de tipo étnico, etc. Sin embargo, desde el punto de vista de Stark (1991) y de la teoría de la inversión en cartera, la decisión de emigrar se ordena en función de las necesidades familiares de obtener ingresos estables, provistos por una cartera de hijos emigrantes diversificados territorialmente, tanto varones como mujeres, y la necesidad conjunta de asegurar el bienestar de la familia. En definitiva, se trata de decisiones y objetivos de grupo, más que decisiones individuales, las que determinan los patrones de emigración y los flujos de remesas. Así, la familia dispersa sus activos de trabajo (hijos) sobre mercados de trabajo geográfica y estructuralmente distintos para reducir el riesgo. La investigación indica que después de la emigración los individuos comparten sus ingresos con sus familiares. Esta diversificación asegura la cobertura del riesgo de perder ingresos en un solo mercado y también permite suavizar el consumo de las familias a lo largo del tiempo.

3. LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE ORIGEN

La emigración no sólo supone una salida de mano de obra y de capital físico para la economía, sino que afecta a los salarios de los trabajadores que deciden no emigrar. No hay mucha evidencia sobre este aspecto, pero en un trabajo sobre la emigración en México entre 1970 y 2000 basado en encuestas, Mishra (2003) calcula que una reducción de un 10 por ciento de la fuerza de trabajo debido a la emigración aumenta los salarios de todos los grupos de trabajadores (por nivel educativo y experiencia) mexicanos en un 4

por ciento. Además, el mismo estudio señala que el efecto de la emigración genera desigualdad interna pues este efecto es mucho mayor en el caso de los salarios de los trabajadores mexicanos con mayor nivel educativo. En términos de PIB del año 2000 la ganancia acumulada que obtienen los trabajadores mexicanos asciende a un 5,9 por ciento mientras que la pérdida de activos es de un 6,4 por ciento, por lo que la emigración da lugar a pérdidas netas de un 0,5 por ciento del PIB final¹.

Pero la emigración no sólo tiene efectos inmediatos sino que también afecta a la capacidad de la economía de crear nuevos empleos. La teoría clásica y la neoclásica tienen implicaciones contrarias a las de la NEML sobre las consecuencias de las migraciones sobre la producción de las economías de origen a medio y largo plazo. La pérdida de capital humano causada por la emigración en el mejor de los casos (Lewis) dejaba inalterada la producción en origen. Sin embargo, ante imperfecciones en los mercados de crédito y seguro, la emigración permite a los hogares superar las restricciones de liquidez y de riesgo que afectan a la producción. Así el efecto de la emigración sobre la producción puede ser positivo a medio y largo plazo. La falta de evidencia empírica no nos permite prestar apoyo a ninguna tesis.

Si bien la fuga del capital humano puede implicar una reducción a corto plazo del ingreso en las economías de origen de los emigrantes, esta caída del ingreso puede ser compensada parcial o totalmente por la remesas, por el retorno de los emigrantes que aportan nuevos recursos de capital físico, humano y espíritu emprendedor en los negocios, por la creación de redes de comercio y negocios internacionales o por los posibles incentivos que genera la posibilidad de emigrar sobre la formación del capital humano de aquellos que se quedan atrás². A continuación se revisará el efecto de las remesas y el efecto de la emigración sobre la formación de capital humano.

3.1. EL EFECTO DE LAS REMESAS

Habitualmente, cuando las personas emigran se crean vínculos con sus hogares de origen. A menudo son sus familiares quienes financian y apoyan a los emigrantes hasta que logran establecerse en sus lugares de destino. Quienes se quedan atrás se ven forzados a reorganizar sus actividades de consumo y producción tras la partida del emigrante, y éste comparte sus ingresos con su hogar de origen, mediante las remesas. Las remesas constituyen el aporte directo más estudiado al desarrollo, pues a diferencia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no transita por instituciones o intermediarios oficiales, sino que supone una transferencia de recursos directa entre individuos.

¹ Aunque la literatura no muestra una clara relación entre emigración y desigualdad, algunos trabajos sugieren que la relación no es lineal (Stark *et al.* 1986, 1988; Jones, 1998).

² En Banco Mundial (2006) se sintetizan los trabajos más recientes.

El emigrante tiene una motivación altruista al enviar remesas a sus hogares de origen³. El altruismo es recíproco y responde a la existencia de un contrato implícito de apoyo mutuo entre el emigrante y su hogar. Por ejemplo, ante un mercado de capitales distorsionado, las remesas pueden ser el pago del préstamo familiar con el que el emigrante pudo financiar el coste del viaje y del asentamiento en su lugar de destino. Igualmente, a través de las remesas, los emigrantes pueden rehuir el riesgo que los incentiva a mantener su parte del trato para recibir ayuda de su hogar en caso de tener problemas de ingresos (por ejemplo, si quedan desempleados) o cualquier desgracia que pudiese ocurrirles en el futuro⁴ (Lucas y Stark, 1985). También intervienen motivos no altruistas, por ejemplo, los emigrantes simplemente pueden estar financiando el mantenimiento de sus propios activos o los de sus familiares con la perspectiva de regresar tarde o temprano a su lugar de origen. Asimismo, el emigrante que no envía remesas se expone a perder su herencia. Por otro lado, el tipo de contrato implícito puede condicionar el uso que los receptores hacen de las remesas⁵.

Desde un punto de vista contable, las remesas son transferencias de renta que proceden del exterior y a menudo se envían por canales informales al margen de los controles oficiales. Las balanzas de pagos de los países en desarrollo tratan de registrar estas entradas de rentas, y se puede apreciar cómo tienden a aumentar a medida que aumenta la población emigrada a otros países. Aunque las estadísticas oficiales subestiman la verdadera magnitud de estos flujos, durante los últimos 30 años, con los datos disponibles, las remesas han crecido establemente y alcanzan en la actualidad los 100 millardos de dólares al año, tal y como puede observarse en el Gráfico 4. En términos relativos las remesas cuadruplican la AOD y son menos volátiles que la inversión extranjera directa (IED) o que los demás flujos de capitales privados.

Para muchos países en desarrollo las entradas de remesas representan la mayor fuente de financiación exterior superando los ingresos procedentes de la exportación, la IED u otros flujos privados. Además su carácter y gran estabilidad proporciona a las economías receptoras una mayor capacidad de maniobra para superar los *shocks* inesperados y las crisis. Por ejemplo, las economías más expuestas a la emigración están más aseguradas contra las caídas de la producción gracias a las remesas. Ello es así debido a la baja correlación entre los ingresos en los mercados laborales del emigrante y la producción de los mercados de origen del emigrante, dándose el caso de que la correlación entre las remesas y la producción del país de origen sea incluso negativa, puesto que los emigrantes pueden responder a un *shock* inesperado (p.e. una mala cosecha) aumentando el monto de sus remesas.

³ Rapoport y Docquier (2005) resumen detalladamente la literatura sobre las remesas, poniendo especial énfasis en los aspectos relacionados con el desarrollo.

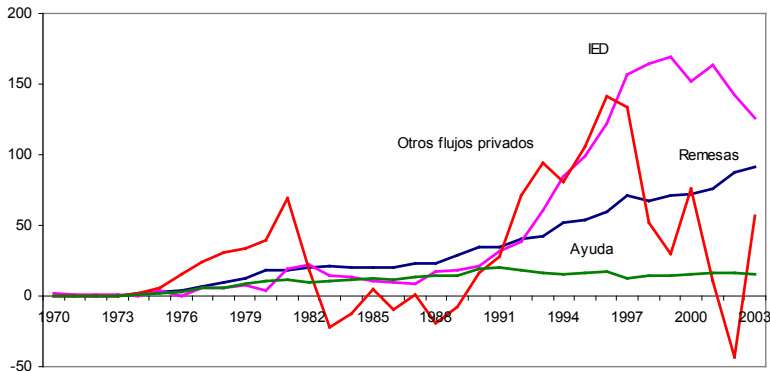
⁴ En este sentido, las remesas actúan como mecanismos estabilizadores ante la existencia de shocks. Algunos trabajos documentan que las remesas reducen la volatilidad del ingreso, del consumo y de la inversión agregadas (FMI, 2005).

⁵ Por ejemplo, Boughga-Hagbe (2004) documenta que cuando los emigrantes desean fortalecer los vínculos con sus lugares de origen el gasto se dedica a la adquisición de bienes raíces.

Las remesas se convierten en consumo en su mayor parte, aunque una pequeña parte se ahorra y acaba invirtiendo. Cuantificar su magnitud y sus usos es relevante. Por un lado, las remesas oficiales subestiman las verdaderas remesas, pues no tienen en cuenta los envíos por medios informales⁶. Por otro lado, muchas migraciones tienen lugar dentro de un mismo país, entre zonas rurales y las ciudades, y no existen datos oficiales sobre la magnitud de las rentas que se transfieren internamente. Las encuestas de hogares señalan que las remesas internas representan entre un 15 y un 20 por ciento de los ingresos de los hogares de las zonas rurales de los países en desarrollo (Taylor y Martin, 2001). Al mismo tiempo, la escasa evidencia muestra que dichas transferencias suponen una parte considerable del ingreso de los emigrantes. Por ello se espera que el potencial de las remesas para reducir la pobreza sea importante. El trabajo de Adams y Page (2003) constata un fuerte impacto de las remesas sobre tres indicadores de pobreza absoluta; sin embargo, Groizard (2006) concluye que, una vez se tiene en cuenta la heterogeneidad en la sección cruzada de países, la elasticidad de la pobreza a las remesas se reduce considerablemente.

GRÁFICO 4: LAS REMESAS SON UN FLUJO CRECIENTE Y ESTABLE DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

Remesas
Millardos de dólares



Fuente: Elaboración propia con base a FMI (2005).

Hasta hace poco la literatura no ha incorporado al análisis la interrelación entre las causas y las consecuencias de la migración. Así, si la dificultad de acceso al crédito para crear un pequeño negocio o adoptar una nueva tecnología constituye motivo para la migración, las remesas que envía el emigrante a sus familiares deberían flexibilizar dichas restricciones y favorecer la actividad

⁶ Freund y Spatafora (2005) documentan una enorme disparidad en la magnitud de los flujos de remesas no oficiales entre países, dándose un rango de entre un 35 y un 250 por ciento de los flujos registrados.

empresarial o el cambio tecnológico. Los modelos neoclásicos tradicionales (por ejemplo, Singh *et al.*, 1986) o el modelo de Todaro (1969) no contemplan los efectos inducidos por la migración o por las remesas en la producción, tan sólo contemplan efectos en el consumo. Por ejemplo, Rozelle *et al.* (1999) en el marco de la NEML han hallado evidencia de que las migraciones y la remesas tienen un impacto negativo sobre la producción rural ante mercados de factores altamente distorsionados.

Por otro lado, los efectos de la migración y de las remesas pueden ir más allá del hogar de origen del emigrante, debido a la existencia de *spillovers* que posibilitan que incluso los hogares que carecen de familiares emigrados experimenten un aumento de sus ingresos a la llegada de las remesas. Estos efectos se transmiten a través del multiplicador del consumo. Algunos trabajos facilitan evidencia favorable (Yang y Martínez, 2005), sin embargo otros trabajos (por ejemplo, Bracking, 2003) documentan que las remesas reducen el poder adquisitivo de aquellos grupos que carecen de ingresos del exterior, en parte por el propio proceso de inflación de activos y en parte por el proceso de inflación derivado de un mercados monetarios paralelos. Además, la situación de los grupos excluidos del beneficio de la entrada de divisas es agravada por la situación de crónica escasez en la disponibilidad de bienes de consumo.

Desde un punto de vista empírico, los efectos de las remesas difícilmente pueden ser aislados de los efectos de la emigración. En la creciente literatura sobre los efectos de las remesas se constata que la emigración genera un primer efecto contractivo sobre el empleo y la producción, pero un segundo efecto sobre el ingreso y el consumo positivos, a medida que la economía se ajusta a la llegada de remesas. Taylor (2001) resume las conclusiones de los estudios que cuantifican con modelos de equilibrio general los efectos de las remesas sobre los mercados locales de productos y de factores. Siguiendo a Taylor, las remesas de los emigrantes generan multiplicadores de ingreso y de empleo en los pueblos y ciudades de origen de los emigrantes que se propagan a través del consumo. Algunas estimaciones sugieren que la magnitud de dichos multiplicadores es elevada, aunque pueden experimentar variaciones dependiendo de las estructuras de la economía rural⁷. Además, el hecho de que el consumo se dirija a la compra de productos importados reduce el impacto de las remesas sobre el ingreso o el empleo de dicho pueblo o país. Igualmente, el efecto multiplicador depende del grado de respuesta de la oferta de los factores ante la emigración y la posterior llegada de las remesas. Por ejemplo, cuando la respuesta de la oferta agrícola es inelástica, estos efectos son menores. Todo esto plantea novedosas propuestas de política económica para atenuar los efectos de la migración sobre las economías de origen mediante la eliminación de las limitaciones tecnológicas que frenan la producción, la promoción de la inversión y el desarrollo de mercados que

⁷ Por ejemplo, un incremento de \$100 en las remesas enviadas desde los Estados Unidos se traduce en un aumento de \$178 en el ingreso total de un pueblo de origen de los emigrantes en México (Adelman *et al.*, 1988; sobre datos relativos a otros países, véase Taylor, 1992).

mejoren el uso eficiente de las remesas en las economías de origen de los emigrantes (véase, por ejemplo, los estudios de Lewis y Thorbecke, 1992, para Kenia; de Subramanian y Sadoulet, 1990, para la India, Parikh y Thorbecke, 1996, para Pakistán y Rozelle *et al.*, 1999, para China).

La mayor parte de los efectos de las remesas sobre los ingresos antes analizados son inmediatos. Sin embargo las remesas pueden convertirse en una fuente de financiación de inversiones crucial para el desarrollo de la economía de origen y el aumento sostenido del ingreso. La literatura no ha logrado estimar consistentemente el efecto de las remesas sobre el crecimiento del ingreso por la endogeneidad de las remesas, esto es, las remesas enviadas por los emigrantes responden simultáneamente al crecimiento del ingreso en los lugares de origen (FMI, 2005). Sin embargo, si están documentados diversos canales por los que las remesas pueden influir a largo plazo en los niveles de producción. Por ejemplo, los hogares con acceso a las remesas educan más a sus hijos que el resto (véanse por ejemplo, Adams, 2004, para Guatemala; Cox Edwards y Ureta, 2003, para El Salvador; Hanson y Woodruff, 2003, para México o Yang, 2004, para Filipinas), también se implican más en el desarrollo de pequeños negocios (Woodruff y Zenteno, 2004; Massey y Parrado, 1998, para México; o Yang, 2004 para Filipinas). Ello de nuevo plantea la importancia de reforzar las políticas estructurales para disponer de mercados de capitales eficientes que permitan canalizar los ahorros derivados de las remesas en los hogares de origen de los emigrantes hacia la inversión.

3.2. LA FUGA DE CEREBROS

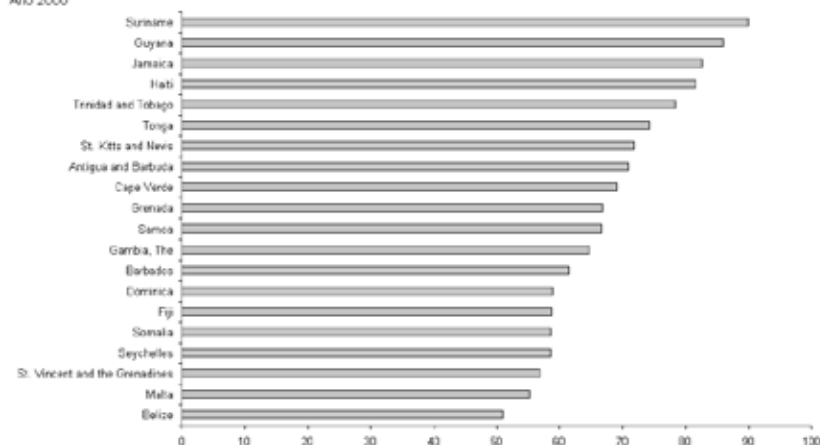
En los últimos años en los países desarrollados ha reaparecido el apetito por los inmigrantes cualificados. El éxito de la experiencia de Silicon Valley ha mostrado a otros países occidentales los beneficios de captar informáticos de la India o de Taiwán. El progreso tecnológico se ha intensificado en los sectores de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la globalización está creando un mercado mundial para los profesionales de este sector. En muchos pequeños países en desarrollo más del 80 por ciento de sus titulados universitarios reside y trabaja en un país de la OCDE, tal y como se observa en el Gráfico 5. Son los países del Caribe y algunas islas del Pacífico las que padecen con mayor intensidad este fenómeno. Por el contrario, los países desarrollados y los países muy poblados de bajo ingreso, como China e India tienen tasas de fuga de cerebros inferior al 10 por ciento.

Los países en desarrollo no pueden ofrecer a estos trabajadores las condiciones laborales que se les ofrecen en los países ricos y las familias de éstos valoran añadidamente las mejores oportunidades que les brinda a sus hijos disfrutar de una mejor educación, inexistente en los países de origen. Otros países con escasez de profesionales en los sectores de la sanidad atraen médicos y enfermeras con el único requisito de conocer la lengua del país. A diferencia de la movilidad alcanzada por los profesionales de las TIC, muchos países contratan doctores y enfermeras de otros países porque las condiciones laborales no son lo suficientemente atractivas para los nativos.

GRÁFICO 5. LA FUGA DE CEREBROS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

Fuga de cerebros: 20 países con mayor tasa

Año 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Docquier y Marfak (2004)

Estas asimetrías de oportunidades se propagan no sólo a través de los medios de comunicación, sino también por la propia experiencia. Tal y como se contempla en el Cuadro 1, el número de estudiantes extranjeros en las universidades americanas, europeas o japonesas supera el millón y medio. En las universidades de Estados Unidos, Francia, Japón y Australia más del 60 por ciento de estos estudiantes proceden de países de fuera de la OCDE. Las universidades de los países ricos son especialmente atractivas para los estudiantes con talento de los países en desarrollo. En particular, las universidades americanas están evaluadas como las mejores del mundo, de ahí que en 1990 el 62 por ciento de los ingenieros doctorados en EE.UU. fuesen extranjeros, principalmente asiáticos. Pero además estudiar en el extranjero facilita una forma muy sencilla de emigrar. Se calcula que más del 70 por ciento de los nuevos doctores extranjeros deciden quedarse en EE.UU. alcanzando la ciudadanía eventualmente.

En un trabajo reciente Groizard y Llull (2006) identifican la relativa importancia que tienen diversas variables sobre las tasas de fuga de cerebros en una sección cruzada de 160 países. La inestabilidad política y los conflictos étnicos y religiosos tienen un gran poder explicativo en la muestra de países en desarrollo. Además este tipo de emigración parece ser bastante sensible a la apertura de la economía al exterior, especialmente en la muestra de países desarrollados. Aunque los factores de empuje y atracción interactúan, la anterior evidencia sugiere que hay dos patrones de movilidad internacional de trabajadores cualificados, aquellos que huyen de su país empujados

por las malas condiciones internas (países en desarrollo) y aquellos que se sienten atraídos por la existencia de un mercado de trabajo global (países desarrollados).

¿Cuáles son las consecuencias de la fuga de cerebros para la economía de origen? Los primeros modelos sobre la fuga de cerebros (Bhagwati y Hamada, 1974; Grubel y Scott, 1966) enfatizaban los efectos perniciosos que tenía este tipo de emigración sobre el bienestar de aquéllos que se quedaban atrás. La visión tradicional señalaba que la huida de los trabajadores más cualificados generaba un número de externalidades negativas. En particular se ha descrito el efecto que tiene sobre la presión fiscal de los que se quedan atrás la salida de los trabajadores que más contribuyen a los presupuestos públicos. Asimismo, se ha señalado que la salida de los trabajadores más cualificados puede impactar negativamente en la productividad y los salarios de los menos cualificados cuando hay complementariedades en la producción, aumentando la desigualdad interna. Otro tipo de externalidades se dan cuando hay *spillovers* intergeneracionales y la reducción del capital humano del país vía emigración se transmite hacia la siguiente generación. Algunos modelos de crecimiento endógeno como los de Miyagiwa (1991) y Wong y Yip (1999) han prestado apoyo a la idea de que la reducción del nivel de capital humano a través de la emigración también reduce la tasa de crecimiento a medio y largo plazo.

Por el contrario, recientemente han surgido otro tipo de modelos que analizan la decisión de emigrar conjuntamente con la formación de capital humano y llegan a la conclusión de que la fuga de cerebros no necesariamente resulta perjudicial para el crecimiento. El punto de partida de este conjunto de modelos, que aparecen resumidos en Docquier y Rapoport (2004) y Stark (2004), es que la posibilidad de emigrar incrementa la tasa de retorno del capital humano pudiendo inducir un incremento en la formación de capital humano en el país de origen de los emigrantes, que bajo ciertas condiciones puede compensar la salida de trabajadores cualificados. La escasa evidencia ha mantenido el debate sobre las consecuencias de la fuga de cerebros en un plano muy abstracto. Las únicas excepciones son Beine *et al.* (2001) y Groizard y Llull (2006a). En el primer trabajo se halla un efecto positivo de la fuga de cerebros sobre el stock de capital humano ex-post en una muestra de 36 países con una mínima presencia de países en desarrollo. Sin embargo, el segundo trabajo emplea la base de datos de Docquier y Marfouk (2004) y contrasta con diversas especificaciones y técnicas de estimación la hipótesis del “brain gain” no hallando ningún efecto favorable a través de la formación de capital humano una sección cruzada de más de 80 países.

CUADRO 1: STOCK DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN ALGUNOS PAÍSES OCDE, 2000

		De los que proceden de:	
	En miles	Otro país OCDE	Países No-OCDE
Estados Unidos	475.2	37.6	62.4
Reino Unido	222.9	60.6	39.4
Alemania	187.0	53.1	46.9
Francia	137.1	30.2	69.8
Australia	105.8	22.4	77.6
Japón	59.7	36.1	63.9
España	40.7	61.6	38.4
Canadá	40.0	42.9	57.1
Bélgica	38.8	58.5	41.5
Austria	30.4	70.1	29.9

Fuente: OCDE (2003).

Algunos trabajos sugieren la posibilidad de que la fuga de cerebros pueda estimular la transferencia de tecnología por medio de la inversión extranjera directa (Javorcik *et al.*, 2004; Kluger y Rapoport, 2005). Sin embargo, esta línea de investigación está lejos de dar frutos ampliamente aceptados.

4. CONSIDERACIONES POLÍTICAS

Las sociedades de los países desarrollados están abrumadas por la llegada continua de inmigrantes. Los gobiernos tratan de controlar este flujo sin mucha eficacia. La entrada de personas a través de las fronteras es una realidad, las fronteras son permeables y poco se puede hacer para evitarlo. Por tanto, se hace necesario un cambio de visión en la actitud de los gobiernos frente a este fenómeno. En este trabajo se proponen diversas medidas que surgen del análisis económico que tienen en cuenta tanto las motivaciones como los efectos de la emigración sobre los países de origen de los emigrantes.

Los gobiernos que pretenden ordenar la llegada de trabajadores procedentes de otros países deben tener en cuenta las conclusiones de los modelos revisados. Por ejemplo, si como argumentan los modelos probabilísticos (Todaro), los individuos emigran en función de la probabilidad de encontrar un empleo, cualquier política migratoria que genere expectativas de obtener un empleo en la región de destino aumentará la migración. Tan sólo cesará la migración cuando desaparezca la diferencia de ingresos entre países. Por esta razón muchos gobiernos pueden estar tentados de usar la política de cooperación internacional para transferir recursos que posibiliten el desarrollo con la finalidad de reducir las migraciones. Sin embargo, la relación



entre migración y desarrollo es compleja, pues no son los países más pobres los que presentan tasas de emigración mayores, sino los países con un nivel de desarrollo intermedio. El desarrollo de un país pobre llevará aparejado un aumento y no una reducción de la emigración lo que puede ser interpretado como un fallo de la política de ayuda al desarrollo.

Los gobiernos pueden frenar la emigración sin intervenir en los mercados laborales, tratando de corregir los fallos de los mercados locales de capitales, garantizando la provisión del crédito y del seguro a los hogares como sustitutos de la emigración. De esta manera los hogares podrán acceder a recursos que les permitan invertir en nuevas actividades productivas o en la adquisición de nuevas tecnologías con las que pueden llegar a disfrutar de mejores oportunidades económicas. Además, mejorando la eficiencia de los mercados de capitales la economía local podrá obtener mayores beneficios de la emigración a largo plazo, ayudando a canalizar las remesas que reciben los hogares con familiares en el extranjero a usos más productivos.

Por otro lado, los efectos de las migraciones sobre los países de origen no necesariamente son negativos. Tal y como se ha visto, el éxodo de capital humano puede ser compensado por las remesas, el retorno de emigrantes después de haber adquirido experiencia laboral, científica, técnica o empresarial en el extranjero, o por el efecto inducido sobre la transferencia de tecnología. Poco pueden hacer los países en desarrollo por restringir el movimiento de población altamente cualificada. En algunos casos, es preferible que los países adopten la posibilidad de mantener una doble ciudadanía, para que los nacionales residentes en el extranjero puedan disfrutar de ciertos derechos, como el voto por correo, o la creación de redes de comunicación con los científicos o técnicos que trabajan en otros países para compartir y transmitir conocimiento a sus países de origen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, R. Jr. (2004): "Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala", *Policy Research Working Paper*, 3532, Banco Mundial.
- Adams, R. Jr. y Page, J. (2003): "International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries", *Policy Research Working Paper*, 3179, Banco Mundial.
- Adelman, L., Taylor, J.E. y Vogel, S. (1988): "Life in a Mexican Village: A Sam Perspective", *Journal of Development Studies*, 25, 5-24.
- Bailey, A.J. (1993): "Migration History, Migration Behaviour and Selectivity", *The Annals of Regional Science*, 27, 315-326.
- Banco Mundial (2004): *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2006): *Global Economic Prospects*, Banco Mundial, Washington DC.

- Beine, M., Docquier, F. y Rapoport, H. (2001): "Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence", *Journal of Development Economics*, 64, 1, 275-89.
- Bhagwati, J.N. y Hamada, K. (1974): "The Brain Drain, International Integration of Markets for Professional and Unemployment: a Theoretical Analysis", *Journal of Development Economics*, 1, 19-42.
- Borjas, G.J. (1994): "The Economics of Immigration", *Journal of Economic Literature*, 32, 1667-1717.
- Bouhga-Hagbe, J. (2004): "A Theory of Workers' Remittances with An Application to Morocco", *Working Paper* 04/194, Fondo Monetario Internacional.
- Bracking, S. (2003): "Sending Money Home: Are Remittances always Beneficial to Those Who Stay Behind?", *Journal of International Development*, 15, 5, 633-644.
- Carrington, W.J., Detragiache, E. y Vishwanath, T. (1996): "Migration with Endogenous Moving Costs", *American Economic Review*, 86, 4, 909-930.
- Cox Edwards, A. y Ureta, M. (2003): "International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador," *Journal of Development Economics*, 72, 2, 429-461.
- Chau, N.H. (1997): "The Pattern of Migration with Variable Migration Costs", *Journal of Regional Science*, 37, 1, 35-54.
- Docquier, F. y Marfouk, A. (2004): "Measuring the International Migration of Skilled Workers, 1990-2000 (Release 1.0)", *Policy Research Working Paper* 3381, Banco Mundial.
- Docquier, F. y Rapoport, H. (2004): "Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries", *Policy Research Working Paper* 3382, Banco Mundial.
- Fei, J.C.H. y Ranis, G. (1961): *Development of Labour Surplus Economy, Theory and Policy*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois.
- Fields, G. (1979): "Lifetime Migration in Colombia: Tests of the Expected Income Hypothesis", *Population and Development Review*, 5, 2, 247-265.
- Fondo Monetario Internacional (2005): *Economic Outlook April*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Freund, C. y Spatafora, N. (2005): "Remittances: Transaction Costs, Determinants, and Informal Flows", *Policy Research Working Paper* 3704, Banco Mundial.
- Groizard, J.L. (2006): "¿Contribuyen las remesas de los emigrantes a reducir la pobreza en sus países de origen?", *Working Paper*, Universitat de les Illes Balears.

- Groizard, J.L. y Llull, J. (2006a): "Brain Drain or Brain Gain? New Empirical Evidence", documento presentado en *International Flows of Goods, Capital and People: Implications for Development and Competitiveness*, Milán, enero.
- Groizard, J.L. y Llull, J. (2006b): "¿Qué explica la fuga de cerebros? Un análisis empírico", *Working Paper*, Universitat de les Illes Balears.
- Grubel, H.G. y Scott, A. (1966): "The International Flow of Human Capital", *American Economic Review*, 56, 268-274.
- Hanson, G.H. y Woodruff, Ch. (2003): "Emigration and Educational Attainment in Mexico", mimeo., University of California, San Diego. <http://irpshome.ucsd.edu/faculty/gohanson/emigration.pdf>
- Harris, J.R. y Todaro, M.P. (1970): "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, 51, 1, 126-143.
- Javorcik, B.S., Ozden, C. y Spatareanu, M. (2004): "Does South-North Brain Drain Contribute to North-South FDI?", mimeo, DECRG-Trade, Banco Mundial.
- Jones, R. (1998): "Remittances and Inequality: A Question of Migration Stage and Geographic Scale", *Economic Geography*, 74, 1, 8-25.
- Kugler, M. y Rapoport, H. (2005): "Skilled Emigration, Business Networks and FDI Inflows", documento presentado en la Royal Economic Society, Nottingham, marzo.
- Lewis, W.A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-191.
- Lewis, B.D. y Thorbecke, E. (1992): "District-Level Economic Linkages In Kenya: Evidence Based On A Small Regional Social Accounting Matrix", *World Development*, 20, 6, 881-897.
- Lucas, R.E.B. (1987): "Emigration to South Africa's Mines", *American Economic Review*, 77, 3, 313-30.
- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J.E. (1998): *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford University Press, Oxford.
- Massey, D.S., Alarcon, R., Durand, L. y Gonzalez, H. (1987): *Return to Aztlan: the Social Process of International Migration from Western Mexico*, University of California Press, Berkeley.
- Massey, D.S. y Parrado, E.A. (1998): "International Migration and Business Formation in Mexico", *Social Science Quarterly*, 79, 1, 1-19.
- Mishra, P. (2003): "Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico", *Working Paper*, Columbia University.

- Miyagiwa, K. (1991): "Scale Economies, Education and the Brain Drain Problem", *International Economic Review*, 32, 3, 743-759.
- Naciones Unidas (2003): *Trends in Total Migration Stock, 1960-2000 (Revision 2003)*, División de Población, Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE (varios años): *Trends in International Migration (SOPEMI)*, OCDE, París.
- Parikh, A. y Thorbecke, E. (1996): "Impact of Rural Industrialization on Village Life and Economy: a Sam Approach", *Economic Development and Cultural Change*, 44, 2, 351-377.
- Ranis, G. y Fei, J.C.I. (1961): "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, 51, 533-565.
- Rapoport, H. y Docquier, F. (2005): "The Economics of Migrants' Remittances", en Gerard-Varet, L.A., Kolm, S.Ch. y Mercier Ythier, J. (comps.): *Handbook on the Economics of Reciprocity, Giving, and Altruism*, North Holland, Amsterdam.
- Roberts, K.D. (1997): "China's Tidal Wave of Migrant Labour: What Can We Learn From Mexican Undocumented Migration to the United States?", *International Migration Review*, 31, 2, 249-293.
- Rosensweig, M.R. (1988): "Risk, Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low Income Countries", *Economic Journal*, 98, 1148-1170.
- Rosenzweig, M.R. (1988): "Labour Markets In Low-Income Countries", en Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (comps.): *Handbook of Development Economics 1*, Elsevier Science Publishers, Nueva York, 714-763.
- Rozelle, S., Taylor, J.E. y De Brauw, A. (1999): "Migration, Remittances and Productivity In China", *American Economic Review*, 89, 2, 287-291.
- Schiff, M. (1996): "Trade Policy and International Migration: Substitutes or Complements?", en Taylor, J.E. (comp.): *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, OCDE, París.
- Schultz, T.P. (1982): "Lifetime Migration within Educational Strata in Venezuela: Estimates of a Logistic Model", *Economic Development and Cultural Change*, 30, 3, 559-593.
- Singh, I., Squire, L. y Strauss, J. (1986): "An Overview of Agricultural Household Models-the Basic Model: Theory, Empirical Results, and Policy Conclusions", en Singh, I., Squire, L. y Strauss, J. (comps.): *Agricultural Household Models, Extensions, Applications and Policy*, Banco Mundial y Johns Hopkins University Press, Baltimore, 17-47.
- Sjaastad, L. (1962): "The Costs and Returns of Human Migration", *Journal of Political Economy*, 70, 80-93.
- Stark, O. (1991): *The Migration of Labour*, Basil Blackwell, Cambridge.
- Stark, O. (2004): "Rethinking the Brain Drain", *World Development*, 32, 1, 15-22.

- Stark, O. y Bloom, D. (1985): "The New Economics of Labour Migration", *American Economic Review*, 75, 173-178.
- Stark, O. y Levhari, D. (1982): "On Migration and Risk in LDCs", *Economic Development and Cultural Change*, 31, 191-196.
- Stark, O. y Lucas, R.E.B. (1988): "Migration, Remittances and The Family", *Economic Development and Cultural Change*, 36, 465-481.
- Stark, O., Taylor, J.E. y Yitzhaki, S. (1986): "Remittances and Inequality", *Economic Journal*, 96, 722-740.
- Stark, O., Taylor, J.E. y Yitzhaki, S. (1988): "Migration, Remittances and Inequality: A Sensitivity Analysis Using the Extended Gini Index", *Journal of Development Economics*, 28, 309-322.
- Subramanian, S. y Sadoulet, E. (1990): "The Transmission of Production Fluctuations and Technical Change in a Village Economy: A Social Accounting Matrix Approach", *Economic Development and Cultural Change*, 39, 1, 131-173.
- Taylor, J.E. (1992): "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects", *Journal of Policy Modelling*, 14, 187-208.
- Taylor, J.E. (2001): "Migration: New Dimensions and Characteristics, Causes, Consequences and Implications for Rural Poverty", en Stamoulis, K.G. (comp.): *Food, Agriculture and Rural Development*, FAO-ESA, Roma.
- Taylor, J.E. y Martin, P.L. (2001): "Human Capital: Migration and Rural Population Change", en Gardner, B.L. y Raussier, G.C. (comps.): *Handbook of Agricultural Economics*, Elsevier Science, Nueva York.
- Taylor, J.E. y Wyatt, T.J. (1996): "The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-Farm Economy", *Journal of Development Studies*, 32, 6, 899-912.
- Todaro, M.P. (1969): "A Model of Migration and Urban Unemployment in Less-Developed Countries", *American Economic Review*, 59, 138-148.
- Todaro, M.P. (1976): "Internal Migration in Developing Countries: A Survey", en Todaro, M.P.: *Internal Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research*, BIT, Ginebra.
- Vogler, M. y Rotte, R. (2000): "The Effects of Development on Migration: Theoretical Issues and New Empirical Evidence", *Journal of Population Economics*, 13, 485-508.
- Williamson, J.G. (1988): "Migration and Urbanization", en Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (comps.): *Handbook Of Development Economics*, Elsevier Science Publishers, Nueva York, 426-446.
- Wong, K. y Yip, C.K. (1999): "Education, Economic Growth and Brain Drain", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23, 699-726.

- Woodruff, Ch. y Zenteno, R.M. (2004): "Remittances and Micro Enterprises in Mexico", *Working Paper*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego.
- Yang, D. (2004): "International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks", *Working Paper* 02-011, Ford School of Public Policy, University of Michigan.
- Yang D. y Martinez, C.A. (2005): "Remittances and Poverty in Migrants' Home Areas: Evidence from the Philippines", en Ozden, C. y Schiff, M. (comps.): *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Banco Mundial y Palgrave Mcmillan, Washington DC.
- Yap, L. (1977): "The Attraction of Cities: A Review of the Migration Literature", *Journal of Development Economics*, 4, 239-264.