

## Introducción

# Biopolítica de la reforma migratoria o barreras al mundo del talentismo

*Camelia Tigau*

Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 29/10/2014

Este número de la *Carta Económica Regional* se dedica al análisis de la reforma migratoria en Estados Unidos y sus implicaciones para México. Se explica la problemática desde la perspectiva de la biopolítica.

Foucault introdujo la categoría de “sociedad disciplinaria” en su clásico libro *Discipline and punish: The birth of the prison* (1975) para describir el capitalismo como sociedad industrial. Un año después acuñó el concepto de *biopolítica* para analizar la gestión y administración de las poblaciones, incluidas las políticas migratorias. En particular, Foucault describió el surgimiento de estrategias estatales de estigmatización, exclusión e incluso eliminación de minorías extranjeras. Actualmente, otros autores emplean el concepto de biopolítica para estudiar las políticas migratorias que van más allá del diseño de instituciones estatales disciplinarias (escuelas, prisiones, fábricas, etc). Entre las tecnologías biopolíticas se encuentran pasaportes, visas, permisos de trabajo, acuerdos internacionales de recepción y retorno de migrantes, etcétera.

### El sistema migratorio estadounidense

Estados Unidos es el principal país de inmigración ya que recibe 42.8 % de los migrantes a nivel mundial, según Migration Policy Institute. Su sistema migratorio se basa en la división en migración laboral y no laboral, temporal y permanente. Para tal fin, tiene una “sopa de letras de visas” (Lowell, 1999), sistema criticado por los escépticos que sostienen que los empleadores estadounidenses promueven el discurso de la escasez de trabajadores nativos para justificar la importación de mano de obra joven y barata, de migrantes.

Algunos problemas del actual sistema de migración estadounidense son la migración indocumentada, los costos del control de fronteras y la creciente demanda de trabajadores calificados por las empresas, sobre todo de tecnología.

El país privilegia la entrada de trabajadores calificados a través de su sistema de visado, mientras que la mayor parte de la migración laboral no calificada es también indocumentada. La mayoría de los trabajadores calificados ingresan al país gracias a las visas H1-B. En la década de los noventa del siglo pasado, cerca de 65,000 trabajadores ingresaron cada año en Estados Unidos por medio de esta visa.<sup>1</sup> En 2004, el número de visas H1-B aumentó en 20,000 debido a que se incluyó a candidatos a doctor. Actualmente existe una propuesta para el incremento de estas visas a 300 mil personas anualmente.

Como consecuencia del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos también ofrece las visas TN para profesionistas, las cuales son más atractivas para los empleadores por ser fáciles de conseguir: requieren menos documentación y son más baratas que las primeras. El ingreso anual de cuotas por estas visas es mayor que el de las H1. En 2005, 50,000 canadienses fueron admitidos mediante visas TN, en comparación con los 2,500 mexicanos admitidos. Esta diferencia es bastante sorprendente teniendo en cuenta que en el mismo año México contaba con una fuerza laboral de 43.3 millones de dólares, en comparación con una de 16.3 millones en Canadá (Orrenius & Streitfeld, 2006).

Estados Unidos ofrece visas especiales a inversionistas, las visas E-2, para las cuales los solicitantes deben demostrar que tienen un patrimonio neto de un millón de dólares y la intención de invertir alrededor de 750,000 dólares en el país. Estados Unidos también cuenta con el programa de visa L-1, relacionado con el sector productivo y diseñado para facilitar la transferencia de personal dentro de una empresa. Por último, también tiene el programa de visa O-1 para personas con “habilidades extraordinarias” y con reconocimientos (premios nacionales e internacionales, investigaciones destacadas, etc.) en ciencia, educación, deportes, artes, cultura, cinematografía y producción televisiva. Este programa está orientado a “talentos culturales” y “talentos académicos” (Solimano, 2010).

Estados Unidos y los otros mayores países de destino de la migración a nivel internacional han sido ampliamente criticados por sus programas de selección de trabajadores extranjeros, a la vez que se les admira por la eficiencia de su selectividad y la competitividad que obtienen debido al talento reclutado en el extranjero. Según observa Cryne (2013), Estados Unidos se integra al mundo del talentismo, a la lucha por encontrar el personal adecuado para fomentar la productividad y la innovación.

Autores como Tannock (2011) critican esta meritocracia y la búsqueda de talento por los países que son los principales destinos y afirma que es una manera de discriminar a las personas según capacidades educativas, visible en los sistemas de inmigración de los principales destinos del mundo, como Estados Unidos, Canadá

<sup>1</sup> *Migration News*, abril de 2009.

y Australia. Estos sistemas violan los principios básicos de la educación pública, crean injustamente clases de inmigrantes de segunda, clasificados como de "baja calificación" y contribuyen al problema de la fuga de cerebros de los países de origen (p. 1330). La discriminación de la inmigración hoy en día con base en raza, género y educación se explica mediante la inequidad de oportunidades y no con base en exclusiones absolutas, según este autor.

Aparte de la migración calificada, Estados Unidos debe hacer frente a un número aproximado de 12 millones de inmigrantes indocumentados, que son poco menos de los que gozan de un estatus legal permanente pero son tratados como ciudadanos de segunda clase (Moses, 2009). Su situación y la opinión pública contra la migración se exacerbó después del 11 de septiembre de 2001 y la crisis de 2008.

De acuerdo con datos del Pew Hispanic Center, casi 17 millones de habitantes de Estados Unidos viven en familias en que por lo menos uno de sus miembros es migrante no autorizado. Algunos solicitaron la residencia permanente o la visa, pero los límites bajos y la burocracia han impedido que sus solicitudes se resuelvan favorablemente. Esto crea presión sobre el sistema migratorio y pérdidas en ciertas industrias que dependen de trabajadores inmigrantes. El 72 % de los trabajadores agrícolas actuales nacieron en el extranjero y al menos la mitad son no autorizados, según Human Rights Watch (2008).

Debido al gran número de migrantes no autorizados, se estima que Estados Unidos gasta unos dos mil millones de dólares anuales para asegurar la vivienda a 34,000 inmigrantes detenidos en la frontera (Gruberg, 2014). Entre éstos, la cantidad de menores no autorizados procedentes de Centroamérica está en aumento debido a las condiciones de violencia en sus países de origen. Aunque el gobierno estadounidense reconoce la situación y algunos de estos menores entran bajo custodia de algún familiar, no hay una ley que los proteja de ser retornados a sus países, y todo niño que llega solo a Estados Unidos entra automáticamente en un proceso de deportación. Algunos políticos republicanos, como el senador Ted Cruz, atribuyen el incremento en el número de menores que ingresan a ese país al programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), iniciado en 2012 por el presidente Obama. Una reforma migratoria permitiría desahogar el sistema de visas para que los padres que ya están en Estados Unidos patrocinen a sus hijos y éstos puedan emigrar legalmente, señalan Wolgin y Kelley (2014).

Frente a estos problemas ha habido varios tipos de respuestas y propuestas de solución. La Comisión Jordán, asignada por el Senado para la reforma de la inmigración, propone que los empleadores puedan contratar a inmigrantes rápida y fácilmente si pagan 10 mil dólares para un fondo que daría becas a trabajadores estadounidenses que quieran ocupar plazas actualmente ocupadas por extranjeros. Según comentan Martin y Herzberg (2013, pp. 17-18), la idea detrás de esta pro-

puesta es que los empleadores asuman los costos de contratar trabajadores extranjeros y apoyen para resolver la escasez de habilidades a través del entrenamiento de trabajadores nativos. A los trabajos menos calificados que no requerirían entrenamiento, dicho fondo les podría servir para prueba de maquinaria y otras alternativas a la admisión de trabajadores extranjeros. Otra manera de comprobar el interés de los empleadores serían las subastas, según estos autores.

Sin embargo, ellos señalan que la verificación por sí misma no disminuirá los incentivos para contratar trabajadores indocumentados, sobre todo en el caso de los empleadores que violan una serie de reglas fiscales, sueldos y horas de trabajo, legislación para trabajo infantil, seguridad en el trabajo y leyes de salud, quienes a veces pagan los sueldos en efectivo para evadir el pago de impuestos. Los trabajadores indocumentados tienden a quejarse menos de violaciones de sus derechos. En algunos casos estos empleadores cooperan con los traficantes de personas que tienen a los trabajadores bajo custodia (Martin y Herberg, 2013, p. 25).

Sin embargo, varios grupos tienen perspectivas diferentes sobre el problema, algunas más extremas que otras. Por ejemplo, el *think tank* conservador The Heritage Foundation (citada en Bailey, 2013) considera que no se puede otorgar estatus legal a los inmigrantes indocumentados, dado el costo que tendrían para la economía estadounidense a largo plazo. Su razonamiento es que los trabajadores indocumentados de bajos ingresos, sobre todo los hispanos, tienen IQ más bajos que los ciudadanos estadounidenses blancos, por lo que a largo plazo se tendría una población amplia con IQ bajos y bajos ingresos que necesitarían subsidio gubernamental. A pesar de que la Heritage Foundation ha sido comparada con los esfuerzos por defender la segregación a mediados de siglo xx, cabe recordar este tipo de opiniones para reconstruir un panorama más exacto del problema.

Regresando a las perspectivas académicas sobre la reforma del actual sistema migratorio estadounidense, cabe señalar que un reto particularmente sutil es que la diferencia burocrática de migrante permanente *vs.* temporal no necesariamente aplica ya al caso de los inmigrantes en Estados Unidos. Martin y Herzberg (2013, pp. 28-29) demuestran que la antigua noción de temporal y permanente utilizada en la política migratoria ya no se adapta a las necesidades del mercado laboral de la inmigración hoy en día. La clásica afirmación de que "no hay nada más permanente que los trabajadores temporales" (Martin, 2001) es muchas veces caduca. Cuando los migrantes temporales son contratados para realizar trabajos permanentes, a través de contratos anuales, no sorprende que muchos empleadores no quieran que éstos se vayan al término de su contrato, y muchos trabajadores extranjeros se interesan en quedarse. Dado que en Estados Unidos algunos pueden quedarse por más de seis años, se crean vínculos estables con el país: nacen hijos en esa nación, compran casa, echan raíces en comunidades estadounidenses. Por el contrario, algunos inmigrantes buscan residencia permanente no porque planeen

quedarse en forma definitiva, sino porque la residencia les ofrece ventajas que no tendrían como trabajadores temporales, por ejemplo autorizar la estancia de sus parejas. En un mundo cada vez más transnacional, en el que la gente se vincula con más de un país, no existe una separación clara entre admisiones permanentes y temporales.

## Antecedentes históricos

La historia migratoria estadounidense es un campo amplio y complejo, que merece un estudio atento de las poblaciones y culturas que ingresaron a este país y la manera como se han integrado o asimilado. La historia de la inmigración a Estados Unidos muestra un patrón claro de toma de decisiones según las necesidades económicas, pero también bajo la influencia del miedo al extranjero, según estudios de la Fundación Network.

En esta ocasión nos centraremos en algunos antecedentes legislativos que nos pueden ayudar a contextualizar la propuesta de reforma migratoria que en este número nos ocupa. Desde fines de siglo XVIII, el Partido Federalista presionó al Congreso para que aprobara leyes y actas que protegieran la seguridad nacional de Estados Unidos. Los federalistas temían a los inmigrantes franceses influidos por la Revolución Francesa, que podrían promover las ideas revolucionarias en territorio estadounidense y causar problemas políticos. En 1795, los federalistas convencieron al Congreso de que aprobara una ley de naturalización estricta: los inmigrantes requerían haber sido residentes de dos a cinco años para solicitar la naturalización. Cuando los federalistas tomaron el poder, en 1798, cambiaron la ley a 14 años mínimos de residencia y aprobaron el Acta de los Enemigos y Amigos Extranjeros y Sedición de los Extranjeros, aprobada como ley por el presidente John Adams. Estas actas permitían la deportación de los inmigrantes que se considerara que podrían amenazar la seguridad nacional.

La primera ley antiinmigración en la historia de Estados Unidos fue el Acta de Exclusión de los Chinos de 1882, recuerda Bailey (2013). En aquel tiempo éstos eran contratados para trabajos físicos duros en la Costa Oeste y en la construcción, como la de ferrocarriles. Sin embargo, muchos se oponían a que los chinos tuvieran el derecho de quedarse, comprar terrenos y volverse ciudadanos estadounidenses. En 1917, Estados Unidos promovió una ley que paró significativamente la inmigración de Asia.

Esta situación se remedió apenas en 1965 con el Acta de Inmigración y Nacionalidad, que reemplazó el sistema de cuotas por países de origen por un marco que pone énfasis en la reunificación familiar. Esto determinó un incremento significativo en los flujos de inmigrantes.

Sin embargo, después de la primera crisis del petróleo, el Congreso llegó a ser más restrictivo, y aprobó en 1973 las actas H.R. 392 y H.R. 891. La primera castigaba a los empleadores que acudieran a trabajadores indocumentados; la segunda extendió la aplicabilidad a una capa de 20 mil inmigrantes para países occidentales, con miras a limitar la inmigración desde México (Gimpel & Edwards, 1999, citados en Facchini & Steinhardt, 2011).

El siguiente documento que merece especial atención es el Acta Simpson-Mazzoli Bill (H.R. 1510) de 1982, modificada cuatro años después para quedar como el Acta para el Control y la Reforma de la Inmigración (H.R. 3810, IRCA) de 1986. El Acta de 1982 prohibía contratar a inmigrantes indocumentados si los empleadores conocían su estatus migratorio y penalizaba a los que lo hicieran. También otorgaba amnistía a ciertos trabajadores agrícolas e inmigrantes indocumentados. El Acta fue muy controvertida y nunca ganó el estatuto de ley. En su nueva versión, como IRCA, fue aprobada por el Congreso y se convirtió en Ley en 1986. Su mayor aportación era que introducía un programa de trabajadores agrícolas temporales. Con el Acta de 1986 se rectificó el hecho de que Estados Unidos había reclutado un gran número de trabajadores agrícolas latinos, sobre todo mexicanos, de los cuales dependía para la sostener su producción agrícola, pero quienes no tenían documentación de viaje.

Debido a la IRCA, casi 3.5 millones de inmigrantes indocumentados obtuvieron el estatus legal. Por lo tanto, Faccini y Steinhardt (2011, p. 9) consideran a la IRCA como una ley proinmigración, a diferencia de la variante de 1982, que era antiinmigración.

En 1990 se adoptó una nueva Acta de Inmigración (IMMACT, por sus siglas en inglés), dirigida a la inmigración legal, con dos propósitos: la revisión del sistema de visado y la introducción de nuevas categorías para los migrantes calificados. Se creó una categoría de “diversidad”, en la cual entraban el 6 % de los nuevos inmigrantes. Se incrementó el número de residentes permanentes legales de 500 mil a 675 mil. Se estableció un pequeño programa de amnistía que otorgó la residencia a 165 mil parejas e hijos de inmigrantes que habían logrado su estatus legal a través de la IRCA.

Sin embargo, a partir de 1994, al tiempo que entraba en vigor el TLCAN, se procedió al endurecimiento de los controles fronterizos que inició con la operación *Gatekeeper*, que transformó los flujos de migración mexicana a corto plazo en asentamientos permanentes (Castles & Miller, 2010).

Dado que seguía el problema de los inmigrantes indocumentados que ingresaban en Estados Unidos, se introdujo en 1996 el Acta de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes (H.R. 2202). Se incrementó el número de guardias fronterizos y se construyó un muro en la parte más transitada de la frontera con México. También se inició un programa piloto para verificar el estatus migratorio de los trabajadores que solicitarían trabajo. El acta facilitaba también

las deportaciones y restringía el acceso a beneficios estatales y federales a todos los inmigrantes, con documentos o indocumentados.

A finales de la década de los noventa, como resultado del desarrollo tecnológico, se incrementó la presión para aumentar las cuotas de inmigrantes calificados. De esta forma, en 1998 se aprobó el Acta de Acceso Temporal de Trabajadores Calificados y Mejoramiento del Programa No Inmigrante H1-B (H.R. 3736), que incrementó el tope para visas H1-B.

Por el contrario, después del 11 de septiembre de 2001, debido al miedo a ataques terroristas, se adoptó una serie de medidas para reducir la inmigración indocumentada y reforzar la aplicación de las leyes de control de la inmigración (H.R. 418, H.R. 4437, H.R. 6061, H.R. 6094 y H.R. 6095). Entre estas iniciativas destaca el Acta de Protección de la Frontera, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Indocumentada de 2005 (H.R. 4437). En ella se preveía la construcción de un muro de 700 millas en la frontera con México y la custodia federal de los extranjeros indocumentados detenidos a nivel local. Se estableció una multa de 3 mil dólares a los extranjeros indocumentados, quienes aceptarían dejar el país en forma voluntaria. También se preveían hasta cinco años de prisión para cualquier persona que apoyara u hospedara a inmigrantes indocumentados (Fetzer, 2006). Esta Acta no fue aprobada por el Senado, por lo que no logró el estatus de ley. Un año más tarde se adoptó la Ley del Cerco Seguro, diseñada para evitar que los migrantes mexicanos ingresaran por la frontera sudoeste (Castles & Miller, 2010).

Después de la crisis de 2008, varios proyectos de ley restrictivos para el control local de la inmigración ilegal fueron adoptados o discutidos por diversas entidades de Estados Unidos, algunos de los cuales fueron impugnados en tribunales a nivel federal. Mientras que muchos países han respondido a la crisis económica reduciendo el número de permisos de trabajo para personal extranjero poco calificado, el gobierno estadounidense se ha enfocado en los permisos temporales de personal altamente calificado, y hace cada vez más difícil para algunas empresas financieras solicitar visas H1-B para contratar más personal altamente calificado. Como parte del plan de rescate del sector financiero, la legislación promulgada por el presidente Obama a mediados de febrero de 2009, los bancos regulados por el Estado y otras instituciones financieras rescatadas con recursos de los contribuyentes tendrán que cumplir ciertos requisitos para la contratación de trabajadores mediante visa H-1B. Por ejemplo, deben comprobar que han ofrecido primero esos puestos a trabajadores estadounidenses igual o mejor calificados. La ley también prohíbe a los bancos que los trabajadores contratados mediante la visa H-1B ocupen puestos de los que fueron despedidos trabajadores estadounidenses (Fix *et al.*, 2009, p. 131). Tras la aprobación de estas nuevas restricciones, en el verano de 2009, Bank of America retiró ofertas de trabajo a estudiantes de maestría extranjeros egresados de escuelas estadounidenses (Fix *et al.*, 2009, p. 134).

Debido a la crisis, las solicitudes de visas H-1B descendió de 65,000 en 2008 a 45,000 en 2009. En comparación con las H1, las visas TN para mexicanos mostraron un lento incremento de 7.1 %, incluso durante la crisis económica mundial de 2008 (Cruz-Piñero & Ruiz-Ochoa, 2010). Sin embargo, la admisión de profesionistas canadienses se desaceleró después de 2007 debido a la competencia entre las visas TN y las otras. Aunque el paquete de estímulos fiscales de Estados Unidos dificulta la contratación de trabajadores extranjeros calificados, las visas H1 siguen siendo excesivamente solicitadas (Green & Winters, 2010).

El momento posterior que mereció amplia atención de la opinión pública mexicana fue la Ley de Arizona promovida en abril de 2010, que según CNN “ordena a los inmigrantes portar sus documentos de registro de extranjeros en todo momento y permite a la policía interrogar a quienes consideren sospechosos de estar ilegalmente en el país. También se centra en aquellos que contraten inmigrantes ilegales o los transporten” (citada en Castles y Miller, 2010). Sus partidarios insisten en que no apunta a ninguna raza, etnia, clase o apariencia en particular. Como la gobernadora Brewer señaló, “hay que hacer cumplir la ley de manera uniforme sin tener en cuenta el color de piel, acento o estatus social”. Sus opositores la ven como un ataque indirecto a los latinos inmigrantes, y tal vez a toda la gente de color. El presidente Obama afirmó que “los esfuerzos recientes en Arizona... amenazan con socavar las nociones básicas de justicia que apreciamos como estadounidenses” y que el Departamento de Justicia presentaría una demanda contra la ley por socavar la autoridad federal (Castles y Miller, 2010).

Al menos inicialmente, la opinión pública estadounidense coincidió con la gobernadora Brewer. Una encuesta realizada por Gallup en 2010 mostró un 51 % de apoyo y un 39 % de oposición a la Ley de Arizona. Además, legisladores de la mitad de las entidades de Estados Unidos han prometido un proyecto de ley similar al de Arizona, y conservadores del sur están “en estampida para expresar su solidaridad con el gobernador y con la legislatura de Arizona” (Hochschild, 2010).

No es de extrañar que el presidente Obama fuera criticado por su “reforma migratoria integral”, que incluye una amnistía para los “inmigrantes ilegales” y mayores niveles de inmigración legal futura (Krikorian, 2012, loc. 16-17). Krikorian, líder de un movimiento antiinmigrante, también critica a Obama por el sistema de verificación electrónica. En su opinión, “un sistema que no detiene ni a los extranjeros ilegales regulares ni a los irregulares” es un sistema que no puede funcionar (ibíd., loc. 81-84). La buena noticia es que en 2012 entró en vigor el DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act), un programa de regularización de los indocumentados graduados de secundaria que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños y tienen por lo menos dos años de servicio militar o cursos en la universidad.

## El impacto de la política migratoria estadounidense para México

¿Cuáles han sido las consecuencias de la política migratoria estadounidense para México? Fernández-Kelly y Massey (2007) documentan que a finales de siglo xx dos terceras partes de los mexicanos conocían a alguien que había estado en Estados Unidos y casi el 60 % tenían alguna relación con alguien que vivía en ese país (citando a Massey, Durand & Malone, 2002, p.107).

Entre 1980 y 1982, el costo de contratar a un *coyote* o *pollero* se mantuvo estable en aproximadamente 400 dólares. Después de 1993, el costo de este tipo de servicio aumentó constantemente, hasta llegar a 1,200 en 1999. Después del 11 de septiembre de 2001, los costos volvieron a subir, de manera que actualmente se pagan aproximadamente 2,800 dólares por el privilegio de entrar en Estados Unidos. Uno de los efectos colaterales de la política migratoria estadounidense ha sido el desarrollo de una industria de tráfico de personas y falsificación de documentos como visas, licencias de manejo y otros certificados oficiales (Spencer, 2001, citado en Fernández-Kelly y Massey 2007, pp. 111-112).

Según Fernández-Kelly y Massey (2007, pp. 115 -116), es

...absolutamente necesario incrementar el número de visas para residentes permanentes de México a 100 mil, debido las condiciones de la economía mexicana, la vecindad y las relaciones entre ambos países. Sin embargo, hoy en día México tiene las mismas cuotas de inmigración que Nepal o Botswana, de 20 mil al año. Esto hace que los periodos de espera alcancen a veces 10 años, generando frustración y garantizando que continúe la migración indocumentada... En la actual situación, las fronteras son para los sectores más vulnerables de la sociedad, mientras que se vuelven cada vez más permeables para los que están en posiciones de poder.

## Ventajas de un posible cambio

Muchos autores se han dedicado a evaluar el impacto de la migración en la economía estadounidense, con el fin de sopesar la pertinencia de una reforma migratoria y sus contenidos ideales. La mayoría de ellos coinciden en los beneficios de legalizar a los migrantes documentados porque al pagar impuestos contribuyen a resolver el déficit presupuestal de Estados Unidos.

Chojnicki, Docquier y Ragot (2011, p. 348) examinan el impacto económico de la segunda ola de inmigración (1945-2000) en ese país y encuentran que la inmigración indujo ganancias netas y tuvo bajos efectos redistributivos en los nativos. Con base en un análisis de las interacciones mayores entre inmigrantes y nativos, muestran que la inmigración a Estados Unidos es benéfica para todos los grupos de calificaciones y todas las categorías de población, ya que conduce a ganancias

fiscales a largo plazo. En forma paradójica, los inmigrantes tienen relativamente bajo impacto en el mercado laboral, según estos autores. Su unidad de análisis es nacional (no local) y arroja que el impacto de la inmigración en el mercado laboral es bajo, por lo que un incremento de 10 % de ella llevaría a una baja salarial de sólo el 1 %. También demuestran que todas las generaciones se hubieran beneficiado con una mayor selección de los inmigrantes.

Desde la misma perspectiva económica, Storesletten (2000, p. 300-301) demuestra que si los trabajadores inmigrantes comienzan a pagar impuestos tan pronto como ingresan al país, los efectos fiscales netos serían positivos y a gran escala aun descontando los costos subsecuentes de retiro. Los inmigrantes jóvenes podrían resolver problemas demográficos actuales, sobre todo si ingresan después de los veinte años de edad. De esta forma, la inmigración selectiva podría aliviar el peso fiscal asociado a la generación del *baby boom* y podría ser una alternativa para el manejo de impuestos y el financiamiento de déficits fiscales en el futuro.

Según cálculos de Storesletten, Estados Unidos debería seleccionar sus inmigrantes para maximizar las ganancias públicas, dando preferencia a los inmigrantes calificados de entre 20 y 54 años de edad. Los inmigrantes altamente calificados de 40-44 años son los que más podrían contribuir al balance presupuestal. Se requieren 1.6 millones de inmigrantes en este grupo de edad y calificación para no aumentar los impuestos en 4.4 %. Según el mismo análisis, resultaría benéfico volver documentados a inmigrantes jóvenes que entraron en el país después de 1986. Para migrantes de calificación mediana, el rango de edad adecuado sería de 25-49 años, pero ningún influjo de migrantes de baja calificación puede contribuir al equilibrio presupuestal del gobierno, según el análisis de Storesletten.

Aunque los ciudadanos estadounidenses generalmente se oponen al incremento de la inmigración, si se les da a elegir entre subir los impuestos o aceptar más inmigrantes, podría ser que aceptaran una reforma migratoria. Más que ver la inmigración como un problema, los migrantes alta y medianamente calificados pueden ser vistos como un recurso por el cual compiten varios países. La política migratoria estadounidense, dice Storesletten (p. 321), debería tratar de atraerlos.

Un análisis similar del Center for American Progress (CAP, 2014) plantea que permitir que los migrantes no autorizados sean ciudadanos estadounidenses traería muchos beneficios económicos, desde un aumento de los sueldos hasta más crecimiento económico y mayor contribución al presupuesto, como resultado de que más contribuyentes pagarían impuestos. Aceptar esta ciudadanía mejoraría también los presupuestos de seguridad social y los sistemas de salud y disminuiría el déficit presupuestario federal. Aparte los migrantes indocumentados ganarían más, por lo que podrían consumir más bienes y servicios y pagar más impuestos, lo que conlleva un mayor crecimiento económico y la creación de más empleos para los propios estadounidenses, mayor emprendimiento, más inversión en educación

y entrenamiento, mejores trabajos. Más pago de impuesto significa un incremento en el PIB de 1.1 billones de dólares en diez años, señala el CAP.

Otro estudio, este de Kerr (2010), se centra en las contribuciones de inmigrantes calificados en la producción tecnológica de Estados Unidos y encuentra que el empleo total en ciencia e ingeniería, así como las invenciones, se incrementan debido a la admisión más alta de migrantes. Aunque el vínculo entre política migratoria y tecnología podría no parecer tan evidente, los científicos e ingenieros de origen extranjero son elementos centrales para la creación y comercialización de tecnología en ese país. Conforme al Censo de 2000, los inmigrantes representaban entre 24 y 47 % de los trabajadores en tecnología en Estados Unidos con licenciatura y doctorado. Esta contribución era significativamente más alta que el 12 % que representan los migrantes para el total de la población estadounidense. Su importancia ha ido en aumento en los últimos años. De hecho, la Current Population Survey (CPS) (citada en Kerr, 2010, p. 474) estima que los migrantes científicos e ingenieros aportan más de la mitad del incremento neto de la fuerza laboral en el campo desde 1995. En particular, los inventores de origen indio y chino aportaron el 15 % de las patentes estadounidenses entre 1995 y 2007 (Kerr 2010, p. 500).

Con una perspectiva más política, Nwokocha (2008, p. 38) observa que las leyes más importantes para la migración laboral a Estados Unidos se diseñaron en una era de fronteras cerradas, pequeños flujos de capital y trabajo y de competencia limitada de trabajadores calificados. Dado que las circunstancias cambiaron, las fronteras son porosas y los países compiten por mano de obra calificada, las leyes de inmigración estadounidenses tienen que ajustarse para que ese país siga siendo competitivo en la economía global. Estados Unidos no está equipado para el mercado laboral actual porque no puede competir en forma adecuada por capital humano. Los modelos actuales de comercio, comunicación y migración requieren de un cambio en las antiguas concepciones de ella (Nwokocha, 2008, p. 65) debido a la competencia por migrantes calificados, que determina que éstos tengan más opciones que Estados Unidos para emigrar.

## El peso de la opinión pública

Muchos de los estadounidenses hablan con cariño y nostalgia de sus antepasados migrantes, a quienes perciben como creadores de esta nación de inmigrantes. Pero al mismo tiempo les tienen miedo a los inmigrantes actuales, a quienes perciben como diferentes y menos propensos a contribuir y asimilarse, es decir, a llegar a ser estadounidenses (Martin y Herzberg, 2013, p. 31).

Las actitudes de los nativos hacia los inmigrantes están motivadas por factores económicos y no económicos. Una investigación de Llavador y Solano-García

(2011, p. 140) demuestra que la inmigración tiene efectos económicos —a través del mercado laboral— y no económicos —mediante la adaptación social— en los nativos. En cuanto a la dimensión económica, los inmigrantes compiten con trabajadores nativos no calificados y contribuyen a disminuir los sueldos, pero complementan a los trabajadores calificados y aumentan los sueldos de éstos. En momentos de equilibrio, los partidos proponen políticas diferenciadas y combinan la entrada de trabajadores calificados y no calificados, con la mayoría de los opositores en contra de los trabajadores de baja calificación.

Conforme las tecnologías de control de la inmigración se vuelven más eficaces, ambos espectros políticos proponen disminuir la inmigración. Las propuestas de política migratoria convergen y el nivel esperado de inmigración disminuye considerablemente. Por lo tanto, se espera que los partidos que se enfocan en políticas antiinmigrantes tiendan a invertir en la eficacia de la política de control migratorio.

Según remarca Goldsborough (citado en Facchini, Mayda y Mishra, 2000, p. 114), los grupos de negocios que necesitan más trabajadores, calificados y no calificados, documentados e indocumentados, ejercen más presión para que haya apertura en la política migratoria actual.

Facchini et al. (2011, p. 114) demuestran el papel de los grupos en pro y en contra de la inmigración y en definir las actitudes y la política migratoria en Estados Unidos. Las barreras a la inmigración son más bajas en los sectores en que los grupos de intereses de negocios invierten más en cabildeo y son más altas en aquellos donde las uniones laborales son más importantes. Estos autores exponen la manera en que nuevas categorías de visas han sido introducidas como resultado del cabildeo, como las visas H2R. En 2005, las cuotas para las visas H2B para trabajadores temporales no agrícolas se llenaron sin que ninguna fuera para trabajadores de la industria de mariscos en Maryland. Esta industria inició un cabildeo fuerte a través de la senadora Barbara A. Mikulski, quien añadió una enmienda al Acta de Relevos de Tsunamis de 2005, para crear las visas H2R con las mismas características que las H2B, pero sin cuotas: si un persona había tenido las visa H2B en los últimos tres años, se le otorgaba las H2R, lo que favoreció la entrada de trabajadores temporales no agrícolas al país. Este tipo de acciones son importantes al analizar los alcances del cabildeo en la regulación política, además de permitir cierto enfoque optimista acerca de la política migratoria de Estados Unidos.

## Contenido del número

La parte temática de este número consta de tres artículos sobre la reforma migratoria estadounidense. El primero, “Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos”, escrito por Bernardo Bolaños y Elaine Levine, explica el

contexto teórico de la biopolítica migratoria. Foucault consideró explícitamente la política migratoria como ejemplo de las tecnologías de poder biopolítico. Existen dos grandes tendencias en la interpretación de la obra de Foucault a ese respecto. La primera postula la existencia de un biopoder, es decir, un poder vertical sobre la vida de la población semejante a lo que los marxistas llaman el capital y los pos-marxistas nombran el imperio. La segunda afirma que la biopolítica, como el poder en general, es una estructura reticular que depende de múltiples juegos de intereses y estratégicos. Los autores optan por esta segunda versión y afirman que la política migratoria de Estados Unidos no es reflejo mecánico de un biopoder ni una manera inocente de ordenar la movilidad transnacional.

Este artículo compara algunos ejemplos clásicos de política migratoria con las recientes iniciativas de reforma de la migración en Estados Unidos. Particularmente, los autores destacan lo que Foucault y otros teóricos de la biopolítica consideran como maneras canónicas de manejo de movimientos amplios de poblaciones. Entre éstas se encuentran: 1) el desarrollo de narrativas de pertenencia nacional y exclusión; 2) acuerdos internacionales importantes sobre la atracción y la expulsión de trabajadores, y 3) la combinación de control militar de las fronteras con el registro de la población usando identificación corporal como la huella o el reconocimiento del iris. Analizan el proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración de 2013 en el contexto de otros hechos contemporáneos como: la opinión pública en Estados Unidos, la política de comunicación oficial en cuanto a la comunidad mexicana, el discurso racista común y las leyes de segregación de la educación superior pública contra los indocumentados, entre otros.

Después de una revisión histórica de la inmigración a Estados Unidos, este artículo analiza el comportamiento del mercado estadounidense después de la crisis de 2008. Los autores muestran que este factor influye altamente en la manera en que se está llevando a cabo el debate sobre la reforma migratoria en el Congreso de ese país.

Bolaños y Levine argumentan que la reforma migratoria comprensiva en Estados Unidos ha fracasado por los intereses en juego en la política interna de ese país, particularmente las medidas antiterroristas tomadas después del 11 de septiembre de 2001 y el desempleo luego de la crisis de 2007-2009, que tienen poco que ver con una política económica sana y mucho menos con la justicia social, a pesar de los argumentos al respecto de algunos miembros del Congreso de Estados Unidos.

El segundo artículo, “El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones ante el fracaso de una reforma migratoria integral”, de Mónica Verea, describe en primer término los patrones históricos del debate migratorio en Estados Unidos ante la posibilidad de aprobar una reforma migratoria. Parte de la primera década del siglo XXI, describiendo las políticas adoptadas durante la administración

Bush ante los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Puntualiza el fracaso de las propuestas de reforma migratoria del Congreso en 2006 y 2007. Plantea los principales lineamientos de la política migratoria del presidente Obama durante su primera gestión (2009-2013), insertos en una aguda crisis económica. Describe las diversas propuestas que han hecho los grupos de presión para influir principalmente en el Congreso para la aprobación de una reforma migratoria. Detalla el contenido del proyecto de ley bipartidista aprobado por el Senado en junio de 2013: la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744). Finalmente, plantea las diversas expectativas ante la eventual aprobación de una reforma migratoria integral o “a pedazos” en la Cámara de Representantes.

En el tercer artículo, Mónica Jacobo considera que la política migratoria es un elemento fundamental a partir del cual los gobiernos nacionales definen las responsabilidades y restricciones que regulan a la población extranjera residente en su territorio. Esta política migratoria, sin embargo, también llega a tener impactos considerables fuera del territorio del país que la emite. Por ejemplo, la securitización de la frontera sur de Estados Unidos, la criminalización del migrante y la colaboración de policías locales con las autoridades migratorias han producido más de dos millones de deportaciones de ese país en el último quinquenio, lo que a su vez ha tenido importantes impactos en México, a donde la mayoría de los migrantes son deportados. El objetivo general de este artículo es analizar el impacto de la política migratoria estadounidense en el contexto binacional México-Estados Unidos. Específicamente, el trabajo analiza el programa Comunidades Seguras, sus supuestos, operatividad y alcance con respecto a la creciente población deportada. En la segunda parte, problematiza la situación en que se reintegra la población repatriada y retornada a México, además de resaltar áreas prioritarias de intervención.

## Bibliografía

- Bailey, R. (2013, 24 de mayo). A brief look at the history of immigration reform. Recuperado <http://cnnc.uncg.edu/2013/05/a-brief-look-at-the-history-of-immigration-reform/>
- Bolaños, B. (2013). *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablos Editor.
- Castles, S. M. & Miller, J. (2010). *Migration and the global economic crisis: one year on*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Recuperado de [http://www.age-of-migration.com/uk/financiacrisis/updates/migration\\_crisis\\_april2010.pdf](http://www.age-of-migration.com/uk/financiacrisis/updates/migration_crisis_april2010.pdf)
- Center for American Progress (CAP) (2014, 11 de marzo). How citizenship helps the economy. Recuperado de <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2014/03/11/85633/how-citizenship-helps-the-economy/>

- Chojnicki, X., Docquier, F. & Ragot, L. (2011). Should the US have locked the heaven's door? Reassessing the benefits of postwar immigration. *Journal of Population Economics*, 24, 317-359.
- Cruz-Piñero, R. & Ruiz-Ochoa, W. (2010). Migración calificada de mexicanos a Estados Unidos mediante visado preferencial. *Papeles de Población*, 16, 103-135.
- Cryne, S. (2013, 16 de mayo). Canada-US mobility: A competitive advantage in the global economy. *One Issue Two Voices*, 11-17.
- Facchini, G., Mayda, A. M. & Mishra, P. (2011). Do interest groups affect US immigration policy? *Journal of International Economics*, 85, 114-128.
- Facchini, G. & Steinhardt, M. F. (2011). What drives US immigration policy? Evidence from congressional roll call votes. *Journal of Public Economics*, 95, 734-743.
- Fernández-Kelly, P. & Massey, D. S. (2007). Borders for whom? The role of NAFTA in Mexico-US Migration. *Annals, AAPSS*, 610, 98-118.
- Fetzer, J. (2006), *Why did house members vote for HR 4437? International Migration Review*, 40, 698-706.
- Fix, M., Papademetriou, D. G., Batalova, J., Terrazas, A., Yi-Ying Lin, S. & Mittelstadt, M. (2009). *Migration and the global recession*. Informe encargado por el Servicio Mundial de la BBC. Instituto de Política Migratoria.
- Green, T. & Winters, A. L. (2010). Economic crises and migration: Learning from the past and the present. *The World Economy*, 33(9), 1053-1072.
- Goldsborough, J. (2000). Out-of-control immigration *Foreign Affairs*, September/October
- Gruberg, S. (2014, 9 de mayo). Infographic: What could \$600 million buy? Center for American Progress.
- Hochschild, J. L. (2010). International migration at a crossroads: Will demography change politics before politics impedes demographic change? Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard. Documento elaborado para la conferencia Citizenship in a Globalized World: Perspectives from the Immigrant Democracies, Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia, julio 13-15.
- Human Rights Watch (2008). Within reach: A roadmap for US immigration reform that respects the rights of all people.
- Krikorian, M. (2012). *How Obama is transforming America through immigration* New York: Encounter Books.
- Kerr, W. R. & Lincoln, W. F. (2010). The supply side of innovation: H1B visa reforms and US ethnic invention. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 473-508.
- Llavador, H. & Solano-García, A. (2011). Immigration policy with partisan parties. *Journal of Public Economics*, 95, 134-142.
- Lowell, L. (1999). Skilled temporary specialty workers in the United States. *People and Place*, 7(1), 24-32.
- Martin, P. (2001, abril). There is nothing more permanent than temporary foreign workers. Centro de Estudios sobre Inmigración. Recuperado de [cis.org/TemporaryWorkers-](http://cis.org/TemporaryWorkers-)

Overstays.

- Martin, S. F. & Herzberg, D. G. (2013). US immigration reform. A system for the 21<sup>st</sup> century. James A. Baker 111 Institute for Public Policy, Rice University, Latin America Initiative Immigration Research Project, Working Paper.
- Moses, J. W. (2009). The politics of immigration: Introduction *European Journal of American Studies*, special issue on US Immigration.
- Network (2014). The history of immigration policies in the US. Recuperado de <http://www.networklobby.org/history-immigration>
- Nwokocho, P. O. (2008). American employment-based immigration program in a competitive global marketplace: Need for reform. *William Mitchell Law Review*, 35(1), 37-67.
- Orrenius, P. & Streitfeld, D. (2006). TN visas: A stepping stone toward a NAFTA labor market. *Southwest Economy*. Recuperado de [http://www.researchgate.net/publication/5030834\\_TN\\_Visas\\_a\\_stepping\\_stone\\_toward\\_a\\_NAFTA\\_labor\\_market](http://www.researchgate.net/publication/5030834_TN_Visas_a_stepping_stone_toward_a_NAFTA_labor_market)
- Pew Research Center (2014, 19 de junio). Latino jobs growth driven by US born. Immigrants no longer the majority of Hispanic workers.
- Ramakrishnan, K. & Gulasekaram, P. (2014, marzo). Understanding immigration federalism in the United States. Center for American Progress.
- Solimano, A. (2010). *International migration in the age of crisis and globalization: Historical and recent experiences*. Cambridge: University of Cambridge.
- Storesletten, K. (2000). Sustaining fiscal policy through immigration. *Journal of Political Economy*, 108(2), 300-323.
- Tannock, S. (2011). Points of prejudice: Education-based discrimination in Canada's immigration system. *Antipode*, 43(4), 1330-1356.
- Wolgin, P. E. & Kelley, A. M. (2014, 18 de junio). 5 things you need to know about unaccompanied children. Center for American Progress.