

Reforma inmigratoria: La solución definitiva

por Daniel T. Griswold

Los líderes demócratas del Congreso han venido negociando con sus pares republicanos y la administración Bush el diseño de una propuesta que aborde el problema, cada vez mayor, de la inmigración ilegal. En mayo de 2006, cuando el Congreso tenía mayoría republicana, el Senado aprobó un proyecto de ley de reforma inmigratoria integral, pero la iniciativa no recibió el visto bueno de los diputados. Ahora que los demócratas están a cargo del Congreso, Harry Reid, Líder Demócrata del Senado, manifestó su intención de programar un debate de dos semanas sobre la reforma de la inmigración en los próximos días. El Congreso y el Presidente deberían aprovechar esta oportunidad para corregir el sistema de inmigración disfuncional de nuestro país, de un modo que proteja nuestra seguridad, potencie nuestra economía de mercado y enarbole nuestros ideales como nación.

Según las estimaciones más aceptadas, cerca de 12 millones de personas nacidas en el extranjero viven en Estados Unidos sin autorización, y esta cantidad aumenta a un ritmo de entre 400.000 y 500.000 por año¹.

Cualquier solución duradera al reto de la inmigración ilegal debe tener en cuenta la importante contribución que los inmigrantes han realizado y siguen realizando al éxito de la economía de libre mercado de Estados Unidos. Una reforma integral, para ser satisfactoria, debe responder a la necesidad legítima de los empleadores de Estados Unidos de contratar a los trabajadores que precisan para satisfacer las demandas de sus clientes. La reforma también debería abordar la expectativa legítima de que se respetará el estado de derecho y de que la inmigración ilegal será reemplazada por una inmigración legal.

El desafío para el Congreso y para el Presidente consiste en promulgar una reforma integral de las leyes de inmigración de Estados Unidos que no sea sólo políticamente viable, sino también coherente con las realidades del mercado laboral del país.

La inmigración y la fuerza laboral de Estados Unidos

A pesar de los reclamos que sostienen los opositores de la reforma inmigratoria, Estados Unidos no está “desbordado” de inmigrantes. Si analizamos la tasa de inmigración —la cantidad de inmigrantes que ingresan en el país por año, como proporción

Daniel T. Griswold es Director del Centro para Estudios de Política Comercial del Cato Institute.

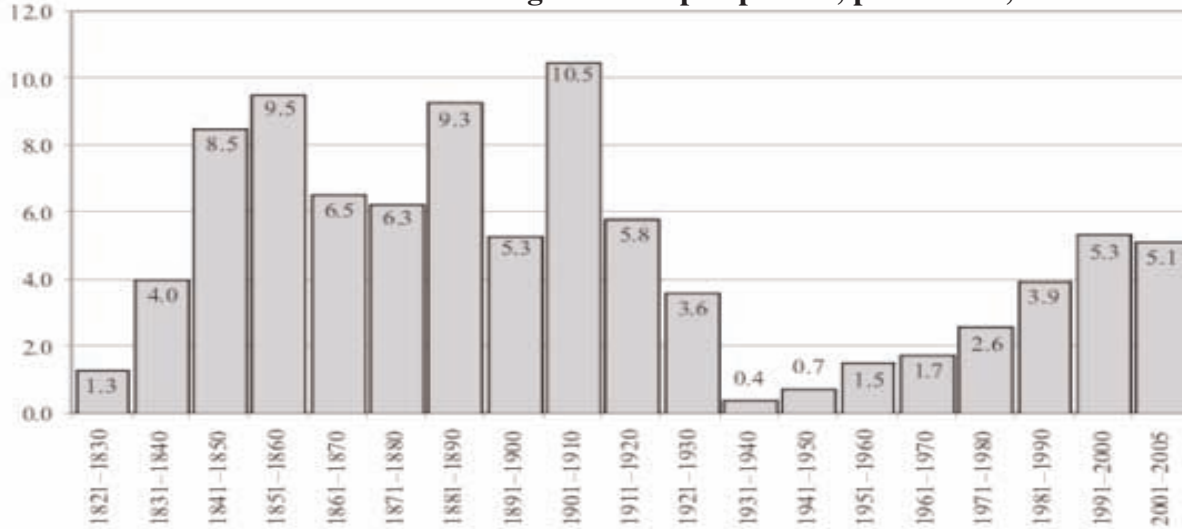
de nuestra población— la afluencia de inmigrantes actual está totalmente dentro de los estándares históricos del país. Desde 2000, la cantidad anual de inmigrantes legales e ilegales que pasaron a formar parte de la población de Estados Unidos promedió 5,1 cada 1.000 residentes de Estados Unidos. Esa tasa puede compararse con la de 10,4 inmigrantes cada 1.000 registrada en la década comprendida entre 1901 y 1910, en el auge de la Gran Migración. De hecho, hoy en día la tasa de inmigración es menor que la de cualquier década entre 1840 y 1920 (gráfico 1)².

La cantidad de residentes nacidos en el extranjero como proporción de la población de Estados Unidos también está por debajo de los récords históricos. Hoy en día, los residentes nacidos en el extranjero representan 12,7% de la población, proporción inferior al punto máximo de 14,7% registrado en 1910³. La proporción de residentes de Estados Unidos nacidos en el extranjero fue mayor que la actual en todas las décadas desde 1860 hasta 1920, inclusive. Si hoy somos una nación de inmigrantes, lo éramos aún más hace un siglo.

La inmigración permitió que la población de Estados Unidos mantuviera una tasa de crecimiento demográfico reducida y hasta decreciente. Durante el siglo XX, de 1900 a 2000, el crecimiento demográfico de Estados Unidos promedió 1,32% por año. Desde 1980, incluso con cantidades cada vez mayores de inmigrantes, la tasa anual bajó a 1,07% mientras que en la práctica, desde 2000, cayó y se ubicó ligeramente por debajo de 1%. Sólo hubo otro período en la historia de Estados Unidos en el que la tasa de crecimiento demográfico fue menor que la de los últimos 26 años: la Gran Depresión de la década de 1930⁴.

El aumento de los niveles de inmigración compensó sólo parcialmente la abrupta caída del crecimiento demográfico natural (nacimientos sobre muertes). La tasa natural de crecimiento de la población de Estados Unidos cayó abruptamente a menos de la mitad respecto de la de principios de la década de 1960, de aproximadamente 1,4% por año a menos de 0,6% durante la última década. La inmigración extranjera neta aumentó levemente como proporción del crecimiento demográfico, pero no lo suficiente como para revertir la tendencia a largo plazo a la baja de la tasa de crecimiento general⁵. La inmigración no produjo una explosión demográfica en Estados Unidos; de hecho, salvó al país de una implosión demográfica.

Gráfico 1. Estados Unidos: inmigración en perspectiva, por década, 1820–2005



Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos; 2005 Yearbook of Immigration Statistics, U.S. Office of Immigration Statistics; y Pew Hispanic Center.

La economía de la inmigración poco calificada

Los trabajadores inmigrantes poco calificados llegan a Estados Unidos en respuesta a la demanda de nuestro mercado laboral. La afluencia continua de inmigrantes no calificados a Estados Unidos está motivada por dos poderosas tendencias económicas y demográficas.

En lo que respecta al lado de la demanda, cada año la economía de Estados Unidos crea cientos de miles de nuevos puestos de trabajo netos que precisan relativamente poca calificación. Si bien las categorías de los nuevos puestos de trabajo con más rápido crecimiento en esta economía, cada vez más sofisticada, son las que requieren al menos cierta calificación, capacitación y educación especializadas, también se crean puestos de trabajo en sectores que requieren una menor calificación, principalmente en el sector de servicios, que complementan los trabajos de gama más alta.

De acuerdo con el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, entre 2004 y 2014, la economía de Estados Unidos sumará millones de nuevos puestos de trabajo netos que sólo requieren una capacitación de corto plazo en el lugar de trabajo. El mayor crecimiento se está registrando en las categorías de vendedores en comercios minoristas; conserjes y personal de limpieza; meseras y meseros; preparación y servicio de comidas, incluida la comida rápida; asistentes de salud en el hogar o de atención médica; jornaleros y estibadores de cargas, mercaderías y otros materiales; y paisajistas y jardineros. Según las estimaciones del Departamento del Trabajo, en sólo esas categorías, los nuevos trabajos creados durante la década totalizarán 3,4 millones⁶.

Entretanto, en el lado de la oferta, el grupo de ciudadanos nacidos en Estados Unidos que tradicionalmente se desempeñaban en esos trabajos sigue reduciéndose, a medida que envejecen y aumentan su calificación. Según el Departamento del Trabajo, la mediana de la edad de los ciudadanos de Estados Unidos en la

fuerza laboral ha venido aumentando a medida que la legión de los *baby boomers* atraviesa la madurez y se acerca a la edad de jubilarse. A raíz de esto, la mediana de la edad de los trabajadores de Estados Unidos dentro de poco llegará a 41,6 años, la mayor en la historia de Estados Unidos⁷.

A medida que los trabajadores de Estados Unidos envejecieron, también mejoraron su educación. A principios de la década de 1960, la mitad de los adultos del país en la fuerza laboral no tenían un diploma de educación secundaria. Para 2004, sólo 6,6% de los ciudadanos nacidos en Estados Unidos en la fuerza laboral no tenían educación secundaria⁸. En números absolutos, entre 1996 y 2004, la cantidad de miembros de la fuerza laboral que no terminaron la escuela secundaria cayó 4,6 millones⁹. Visto de otro modo, en la década de 1960, quienes habían abandonado su educación secundaria antes de graduarse superaban a los graduados universitarios en una proporción de cuatro a uno; hoy en día, hay cinco graduados universitarios por cada persona que no terminó el secundario.

Una fuerza laboral mejor educada es un avance profundamente positivo para nuestro país, pero también significa que en nuestra economía hay menos trabajadores disponibles dispuestos a ocupar la cantidad (aún creciente) de puestos de trabajo que requieren pocas habilidades y una educación formal mínima.

Los inmigrantes cubren la creciente brecha que generan la expansión de la cantidad de puestos de trabajo que no requieren calificaciones y la contracción del conjunto de ciudadanos nacido en Estados Unidos dispuestos a realizar esos trabajos. Los trabajadores inmigrantes cubren esa brecha y así permiten que algunos sectores importantes de la economía del país, como el comercio minorista, la construcción, el paisajismo, los restaurantes y los hoteles, sigan creciendo y satisfaciendo las necesidades de sus clientes. Gracias a los inmigrantes poco calificados, esos sectores pudieron crecer, atraer inversiones y crear trabajos

de clase media en gestión, contabilidad, marketing y otras áreas que emplean ciudadanos nacidos en Estados Unidos.

Fracasos al momento de contener la inmigración ilegal

A pesar de esas elocuentes realidades económicas y demográficas, nuestro sistema de inmigración no contiene disposiciones legales para que los trabajadores poco calificados nacidos en el extranjero ingresen en el país en forma legal para ocupar aquellos puestos de trabajo que no llegan a cubrirse con población nativa. Las categorías de visas, como el programa H1-B, se aplican únicamente a trabajadores extranjeros altamente calificados, como científicos en ciencias de computación, profesores de física e incluso analistas de políticas de *think tanks*. Existen otras categorías de visas para parientes cercanos de inmigrantes que ya residen en el país de manera legal. Sin embargo, un joven de 24 años pacífico y trabajador de México o América Central, que sabe que está disponible un trabajo en Estados Unidos que ningún ciudadano nativo quiere realizar, sencillamente no tiene medios legales para ingresar en el país. Por desgracia, el resultado de ese canal faltante en el sistema migratorio es la inmigración ilegal a gran escala.

En los últimos 20 años, en un esfuerzo para controlar la inmigración ilegal, el gobierno de Estados Unidos aplicó una política concentrada únicamente en hacer cumplir la ley. Desde fines de la década de 1980, el gasto en control fronterizo aumentó exponencialmente. Entre 1986 y 2002, la cantidad de oficiales de las patrullas fronterizas se triplicó y volverá a duplicarse antes de que el presidente Bush finalice su mandato¹⁰. Las diversas operaciones en los pasos más transitados de la frontera entre Estados Unidos y México tuvieron como consecuencia la construcción de millas de alambrado a través de áreas urbanas y en el desierto circundante.

Desde 1986, los empleadores de Estados Unidos deben pagar multas si contratan trabajadores indocumentados. A lo largo de los años, la aplicación interna de esas leyes tuvo distintos grados de intensidad. A fines de la década de 1990, la administración Clinton allanó cientos de lugares de trabajo y detuvo a miles de trabajadores ilegales, mientras que la administración Bush aumentó recientemente la cantidad de esos allanamientos. Sin embargo, no hay datos comprobados que indiquen que el aumento del rigor en la aplicación interna de las leyes haya tenido un efecto a largo plazo sobre la cantidad de inmigrantes ilegales que ingresan en el país.

Además de ser inútil, la política de aplicación de la ley en el interior también amenaza con desviar recursos de puestos de control en "infraestructuras críticas" como los aeropuertos y las centrales nucleares. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos hizo lo correcto al reubicar sus iniciativas de aplicación de la ley, quitándolas de las plantas procesadoras de pollo y las tiendas de descuentos y ubicándolas donde pueden proteger el suelo de Estados Unidos de las personas que intentan lastimarnos.

Consecuencias adversas de la concentración exclusiva en la aplicación de la ley

Las iniciativas basadas únicamente en la aplicación de la ley

no lograron atenuar la afluencia de inmigrantes ilegales, pero tuvieron tres consecuencias adversas y no intencionadas:

En primer lugar, los esfuerzos para hacer cumplir la ley en áreas urbanas desviaron recursos hacia regiones desérticas más remotas, en las cuales la tasa de intercepción en la práctica cayó. A causa del aumento de la sofisticación de las operaciones de contrabando realizadas en áreas más remotas, un individuo que intenta ingresar en forma ilegal en el país tiene, de hecho, más probabilidades de lograrlo que a principios de la década de 1990, cuando la aplicación de las leyes en la frontera era más laxa¹¹.

En segundo lugar, los inmigrantes que hoy ingresan en el país en forma ilegal tienen más probabilidades de morir en el intento. En la década de 1990, la tasa de mortalidad de inmigrantes mientras trataban de cruzar nuestra frontera con México se triplicó¹². El año pasado, más de 400 personas sufrieron muertes horribles en la frontera, producto de insolación y deshidratación. La cantidad de muertos durante la última década llegó a 3.500¹³. Los cuerpos anónimos y no reclamados se acumulan en morgues y en camiones refrigerantes improvisados a lo largo de la frontera.

En tercer lugar, los inmigrantes ilegales que hoy ingresan en el país se quedan más tiempo que antes de que comenzara a aplicarse la ley en la frontera con mayor agresividad. Como nuestras iniciativas basadas exclusivamente en la aplicación de la ley aumentaron el costo y el riesgo de cruzar la frontera, los que lo logran son más proclives a quedarse. A raíz de ello, la estadía promedio de los mexicanos que ingresan en Estados Unidos se duplicó, y pasó de 2,6 años en la década de 1980 a más de 5 años hoy en día.

Nuestra política actual interrumpió de manera nociva lo que había sido un patrón circular establecido de migración desde México hacia Estados Unidos. Desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1980, en un período de aplicación de la ley en la frontera relativamente laxa, se estima que 80% de los mexicanos que ingresaban en forma ilegal en Estados Unidos finalmente regresaba a México¹⁵. La intensificación de la aplicación de la ley en la frontera impulsada por el gobierno federal convirtió un flujo temporal y circular en un asentamiento permanente y cada vez mayor de inmigrantes ilegales.

Cómo poner fin a la inmigración ilegal

La manera más racional y efectiva en términos de los costos para reducir la inmigración ilegal es una reforma migratoria integral, que incluya un programa que contemple adecuadamente a los trabajadores temporales. La aplicación de un sistema con fallas fundamentales tiene como consecuencias la frustración y la pérdida de dinero. Es preciso cambiar la ley para que refleje las realidades fundamentales de la economía y el mercado laboral de nuestro país.

La clave para lograr una reforma exitosa será el programa para trabajadores temporales. Cualquier esperanza real de reducir la inmigración ilegal depende de la capacidad de permitir que una cantidad suficiente de trabajadores extranjeros ingresen en Estados Unidos para cubrir la brecha que existe en los niveles inferiores del mercado laboral. Sin un programa de visas de tra-

bajo temporal viable, los trabajadores seguirán ingresando en forma ilegal en Estados Unidos, con todas las consecuencias que conlleva una fuerza laboral ilegal.

Los escépticos de la reforma migratoria mencionan la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986 como ejemplo de que la reforma y la legalización no pueden funcionar. La ley de 1986 contenía dos disposiciones principales: ofrecía “residencia legal permanente” (es decir, una “*green card*”) a 2,7 millones de trabajadores ilegales que habían ingresado en el país antes de 1982 y a ciertos trabajadores agrícolas, e incrementaba significativamente el rigor de la aplicación de la ley, por ejemplo, haciendo que por primera vez en la historia de Estados Unidos fuese ilegal para un empleador contratar a una persona que sabía era un inmigrante ilegal.

Sin embargo, una característica notable de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración era la carencia de cualquier disposición que ampliara las oportunidades para que trabajadores poco calificados ingresaran en el país en forma legal. El conjunto de trabajadores ilegales se vio reducido temporalmente gracias a la amnistía, pero no tardó en volver a crecer, a medida que el atractivo económico del mercado laboral de Estados Unidos superó incluso las iniciativas más rigurosas de aplicación de la ley. La Ley de Control y Reforma de la Inmigración no tuvo en cuenta la realidad de que los trabajadores poco calificados cumplen un papel importante y legítimo en la economía de Estados Unidos.

La inmigración ilegal a gran escala terminará únicamente cuando el sistema migratorio de Estados Unidos ofrezca una alternativa legal. Si se permite que los trabajadores nacidos en el extranjero ingresen en el país a través de un canal seguro, ordenado y legal, la cantidad de personas dispuestas a ingresar en forma ilegal se reducirá drásticamente. Ante la opción de pagar US\$2.000 a un contrabandista, con riesgo de ser asaltados o morir en el desierto, para vivir entre las sombras en la economía subterránea de Estados Unidos, impedidos de volver para visitar sus hogares, o la opción de ingresar en Estados Unidos con documentación legal y disfrutar de toda la responsabilidad y la protección de la ley, además de la libertad de visitar sus hogares sin miedo a que se le niegue el reingreso, la gran mayoría de los potenciales inmigrantes elegirá el camino legal.

Sabemos por la experiencia pasada que la inmigración legal, si se permite, no desplazará a la ilegal. En la década de 1950, el Programa Bracero permitía que los trabajadores mexicanos ingresaran en el país temporalmente, por lo general para trabajar en las granjas del Sudoeste. A principios de esa década, la inmigración ilegal era un fenómeno generalizado porque el programa ofrecía una cantidad de visas insuficiente para satisfacer la demanda de mano de obra de la economía de Estados Unidos en crecimiento. En lugar de redoblar esfuerzos para hacer cumplir una ley deficiente, el Congreso aumentó drásticamente la cantidad de visas, a fin de ajustarse a la demanda. El resultado: la captura de inmigrantes ilegales en la frontera no tardó en reducirse en más de 95%¹⁶. En ese entonces —y podemos esperar lo mismo ahora—, los trabajadores extranjeros actuaron racionalmente y eligieron el camino legal cuando éste estaba disponible.

Cuando el Programa Bracero se derogó en 1964, la inmigración ilegal comenzó a crecer de manera inexorable, y aún no se detiene.

Emisión de suficientes visas para satisfacer la demanda de mano de obra de Estados Unidos

Si el objetivo es restringir la inmigración ilegal, cualquier programa de trabajo temporal debería ofrecer una cantidad de visas suficiente para satisfacer las demandas legítimas de un mercado laboral en crecimiento. El hecho de que entre 400.000 y 500.000 trabajadores extranjeros ingresen en la fuerza laboral de Estados Unidos año a año indica la magnitud general por la que la demanda supera la oferta de trabajadores disponibles legales. Un programa de trabajo temporal debería ofrecer, por lo menos, tantas visas como sean necesarias para permitir que la demanda revelada de los empleadores de Estados Unidos se satisfaga en forma legal.

Limitar la cantidad de visas estableciendo un tope muy por debajo de ese nivel sería contraproducente. En mayo de 2006, el Senado aprobó una enmienda propuesta por el Senador Jeff Bingaman (Demócrata de Nuevo México) que habría reducido la cantidad anual de visas temporales a 200.000. Incluso esa cifra habría dejado una gran cantidad de puestos de trabajo en Estados Unidos sin suficientes trabajadores legales para ocuparlos. Es casi seguro que un límite similar, en esta oportunidad, garantizaría una afluencia continua de trabajadores ilegales, lo cual significaría el fracaso de los objetivos centrales de la reforma migratoria.

El miedo a que Estados Unidos se vea desbordado por una “enorme afluencia” de inmigrantes si no se pone un límite firme a la cantidad de visas temporales es infundado. En primer lugar, la legalización no implica necesariamente que ingresen más inmigrantes en Estados Unidos. La consecuencia más probable de un programa de trabajo temporal, como ocurrió con el Programa Bracero en la década de 1950, es la transformación de un flujo ilegal en uno legal. La cantidad de trabajadores que ingresan en el país en forma ilegal ya ha sido efectivamente “limitada” por la demanda del mercado laboral de Estados Unidos. Si no hay puestos de trabajo disponibles, los trabajadores no viajarán.

En segundo lugar, puede esperarse que un programa viable de legalización restaure la circularidad tradicional de la migración mexicana hacia Estados Unidos, aumentando la cantidad de trabajadores extranjeros que abandonan el país luego de un período de trabajo temporal. Muchos trabajadores poco calificados ingresan en el mercado laboral de Estados Unidos para solucionar problemas temporales en sus lugares de origen. Envían remesas a sus hogares para ayudar a pagar los gastos médicos, mejorar sus viviendas, reunir capital para establecer negocios o para aumentar los ingresos de la familia durante períodos económicos desfavorables. Una vez cumplidos esos objetivos, una gran proporción de los trabajadores decide regresar a su lugar de origen. En base a esa experiencia, podríamos esperar que el aumento en la cantidad de trabajadores que ingresan en el país tras la legalización se viera mayor o totalmente compensado por un aumento en la cantidad de trabajadores que

regresan a sus países.

En tercer lugar, cualquier miedo que se refiera a la “migración en cadena” puede aplacarse restringiendo la posibilidad de que los inmigrantes patrocinen a miembros de su familia extendida. Una solución de compromiso posible consistiría en reducir o eliminar las restricciones para padres, hermanos adultos e hijos adultos de residentes legales permanentes en Estados Unidos. La posibilidad de patrocinar a parientes podría limitarse al “familia nuclear”, es decir, cónyuge e hijos menores. De este modo, se lograría mantener intactas las familias nucleares y, al mismo tiempo, que el sistema inmigratorio de Estados Unidos pasara gradualmente de estar basado principalmente en la familia a estar basado en el empleo.

Los miedos acerca de la migración en cadena tienden a exagerarse. En un memo publicado en Internet en mayo de 2006 por Robert Rector, de la Heritage Foundation, se estima que la versión original del proyecto de reforma inmigratoria del Senado, S. 2611, aumentaría la inmigración a Estados Unidos drásticamente, a 103 millones en los próximos 20 años¹⁷. Sin embargo, a partir de nuestra experiencia con la Ley de Control y Reforma de la Inmigración de 1986, sabemos que no se registrarán una “afluencia masiva” de nuevos inmigrantes.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Control y Reforma de la Inmigración legalizó a 2,7 millones de trabajadores indocumentados. En los 20 años desde la promulgación de la ley (casualmente, el mismo marco temporal del estudio de la Heritage Foundation), Estados Unidos recibió un promedio de 950.000 inmigrantes legales por año. Si restamos la inmigración anual del escenario base de 600.000 en la década previa a la Ley de Control y Reforma de la Inmigración y los 2,7 millones de trabajadores legalizados directamente por la amnistía de la ley, el aumento anual desde entonces totaliza menos de 200.000 ingresos anuales, respecto de los niveles previos a la Ley de Control y Reforma de la Inmigración¹⁸. Esa cifra representa un aumento de cerca de 4 millones en un período de 20 años, y una proporción significativa de ese aumento puede atribuirse a una ley de 1990 que aumentó los cupos de inmigración legal. Es evidente que la amnistía de 1986 no generó nada similar a una afluencia masiva de migración en cadena, por ello no hay razón para pensar que una ley inmigratoria integral tendría ese efecto.

Un estudio de la Oficina del Presupuesto del Congreso con mucha mayor credibilidad y objetividad estimó que la S. 2611 aumentaría la población de Estados Unidos en 7,8 millones en los primeros 10 años. Aunque cabe esperar una mayor migración en cadena en la segunda década posterior al momento en el que los trabajadores temporales originales consigan la ciudadanía, la tasa de 800.000 inmigrantes por año es mucho más coherente con la historia reciente y la demanda esperada de nuevos trabajadores de la economía de Estados Unidos¹⁹.

Un análisis realizado por el Immigration Policy Center expuso algunos problemas del estudio de la Heritage Foundation, y concluyó que había millones de nuevos inmigrantes que estaban siendo contados dos veces: primero como trabajadores temporales y luego, en su carácter de nuevos titulares de *green cards*. El estudio exagera sustancialmente la canti-

dad de inmigrantes ilegales que se quedarían en Estados Unidos en forma permanente, al igual que la cantidad de padres de nuevos ciudadanos naturalizados dispuestos a inmigrar, mientras que no tenía en cuenta los millones de inmigrantes que posteriormente preferirían regresar a sus lugares de origen²⁰.

Las visas deben incluir movilidad máxima y burocracia mínima

Cualquier programa de trabajo temporal también debe incluir movilidad completa para los trabajadores. La mejor protección para trabajadores legalizados es la libertad de cambiar de trabajo si el pago o las condiciones no son satisfactorios. El defecto fundamental del Programa Bracero era el hecho de que los trabajadores se veían demasiado atados a empleadores específicos como condición para recibir la visa. Eso otorgaba demasiado poder a los empleadores y promovía los tipos de abusos que, al hacerse públicos, llevaron al Congreso a terminar con el programa. Una visa portátil que permita que los trabajadores temporales elijan libremente para quién trabajar, con la menor burocracia posible, mejoraría su poder de negociación en el mercado, con efectos positivos sobre el salario y las condiciones de trabajo.

La movilidad de los trabajadores también sería beneficiosa para la economía en su conjunto. Permitiría que los trabajadores pasaran de una región del país o de un sector de la economía a otro en respuesta a cambios en las condiciones. Por ejemplo, si se desacelera el sector de las viviendas, los trabajadores temporales tienen libertad de desplazarse a los sectores de venta minorista o servicios.

Los trabajadores legalizados con libertad absoluta para cambiar de trabajo no necesitarían gran cantidad de leyes laborales para proteger sus derechos. Las verdaderas reformas deben evitar las normativas asfixiantes que no fomentan la contratación legal de trabajadores. Los líderes sindicales están ejerciendo presión para que los demócratas exijan que los trabajadores temporales reciban los “salarios vigentes”, es decir, salarios sindicales, artificialmente elevados, en lugar de salarios de mercado. Eso estaría destinado al fracaso, ya que muchos de los trabajos que realizan los trabajadores inmigrantes requieren poca calificación y de bajos salarios, que sencillamente no existirían en la economía legal si fuera obligatorio pagar salarios sindicales. La acumulación de reglas laborales onerosas sólo perpetuaría el mercado laboral subterráneo que creó el sistema actual.

Si se exige que los empleadores paguen salarios superiores a los del mercado a los trabajadores poco calificados, sólo se lograría reducir el crecimiento y las oportunidades en los sectores afectados de la economía. El salario que cobran los trabajadores poco calificados está determinado y limitado por su productividad. Los salarios pagados a estos trabajadores tienden a ser bajos porque su productividad es baja. Si el salario se elevara por sobre la productividad, sería necesario aumentar los precios, con lo que bajaría la demanda de los consumidores, lo que provocaría una desaceleración o una contracción de la inversión y el empleo en los sectores afectados. En última instancia, habría menos puestos de trabajo disponibles en esos sectores, tanto

para trabajadores nacidos en Estados Unidos como para extranjeros.

También son infundadas las teorías que indican que un aumento de la inmigración legal ejercería un efecto negativo sobre los salarios y las condiciones de trabajo para un amplio espectro de los trabajadores de Estados Unidos. La proporción de la fuerza laboral del país que compite contra los trabajadores inmigrantes poco calificados es pequeña y cada vez menor. De acuerdo con *The New Americans*, el respetado estudio de 1997 del National Research Council sobre la inmigración, los únicos dos grupos de Estados Unidos que enfrentan presiones negativas sobre sus salarios a causa de la inmigración son el conjunto de los demás inmigrantes recientes y los ciudadanos nacidos en Estados Unidos que no completaron su educación secundaria. El efecto sobre los salarios de los ciudadanos de Estados Unidos afectados no es considerable. Los autores concluyen que “todos los datos de los que se dispone parecen indicar que el efecto de la inmigración sobre los salarios de los trabajadores nativos que compiten es pequeño: posiblemente, una reducción de sólo 1% o 2%”²¹.

Otros trabajos más recientes confirman el efecto reducido de los inmigrantes poco calificados sobre sus pares nacidos en el país. En un estudio divulgado en agosto de 2006 realizado para la Oficina Nacional de Investigación Económica, los economistas Gianmarco Ottaviano y Giovanni Peri llegan a la conclusión de que la inmigración entre 1990 y 2004 disminuyó los salarios reales de los trabajadores de Estados Unidos menos educados entre 1,1% y 2,2%, porcentajes que guardan coherencia con los resultados obtenidos por el National Research Council una década antes. El estudio determinó que, en el caso de todos los demás trabajadores nacidos en Estados Unidos (es decir, aquellos que por lo menos tenían educación secundaria), a largo plazo, la inmigración generaba aumentos en los salarios reales de entre 0,7% y 3,4%, gracias a los menores precios y a la mayor eficiencia de la economía²².

La clave para elevar los salarios de los trabajadores poco calificados de Estados Unidos es mejorar sus niveles de educación y capacitación. En 2005, los ciudadanos de Estados Unidos con educación secundaria pero sin educación universitaria percibieron un ingreso anual mediano de US\$25.829, cifra que debe compararse con el ingreso anual mediano de US\$18.435 percibido por los trabajadores que no completaron su educación secundaria. Eso representa una prima 40% mayor en sueldos por haber obtenido un diploma de educación secundaria²³. Si se permite y se promueve que los jóvenes de Estados Unidos terminen la educación secundaria se logrará un aumento en los ingresos de los trabajadores de Estados Unidos mucho mayor que el que se consigue prohibiendo la entrada de inmigrantes poco capacitados.

Un camino hacia la legalidad para los trabajadores que ya están aquí

Por último, cualquier reforma inmigratoria integral digna de llamarse así debe ofrecer un camino para que los millones que ya están trabajando aquí sin autorización obtengan estatus legal. Sería desastroso en términos económicos y humanitarios,

además de constituir una pesadilla administrativa, reunir a los 12 millones de personas que ya están en el país en forma ilegal y deportarlos de alguna manera hacia sus países de origen.

Cualquier reforma inmigratoria realista debe tener en cuenta que muchos trabajadores indocumentados se han convertido en miembros valiosos de sus lugares de trabajo y sus comunidades. La mayoría lleva cinco años o más en el país, mientras que el 40% lleva más de una década de residencia²⁴. Sus contribuciones a la economía de Estados Unidos deberían reconocerse y sopesarse contra su violación de las leyes inmigratorias de Estados Unidos.

Los que desde hace mucho han criticado la reforma inmigratoria integral llaman “amnistía” a cualquier legalización. Sin embargo, “amnistía” se refiere a un perdón general, en especial por delitos políticos. La legalización no sería un perdón ni una amnistía ya que, de acuerdo con las más serias de las propuestas presentadas en el Congreso, los trabajadores indocumentados tendrían que pagar multas e impuestos retroactivos. Además, tendrían que pasar controles de seguridad e incluso es posible que tengan que abandonar el país brevemente antes de que se les permita volver a ingresar en forma legal. No recibirían el estatus legal permanente automático (una de las características centrales de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración), sino sólo un estatus temporal que les permitiría permanecer y trabajar en Estados Unidos por un período de tiempo determinado.

Los ciudadanos de Estados Unidos esperan que las leyes se respeten y se obedezcan y que quienes así no lo hagan enfrenten las consecuencias correspondientes. Sin embargo, al mismo tiempo, las leyes deberían ser razonables y no opuestas, en cuanto a sus fundamentos, al modo en que millones de personas pacíficas y trabajadoras organizan sus vidas. Ésa fue la falla fatal de límite de velocidad de 55 millas por hora en la década de 1970 y de la prohibición del alcohol en las décadas de 1920 y 1930: cualquier castigo también debe tener en cuenta la infracción. En el caso de la inmigración, varios millones de trabajadores extranjeros son culpables de haber participado en una actividad que no es inherentemente ilegal: cruzar una frontera internacional para ofrecer su trabajo a empleadores dispuestos a recibirlo y para enviar un ingreso adicional a sus familias en sus lugares de origen.

La legalización no implicaría necesariamente un estatus permanente y un camino a la ciudadanía automático. La mayoría de los trabajadores que ingresan en Estados Unidos en forma ilegal pretenden permanecer en el país temporalmente. Si los trabajadores que ingresan gracias a un programa de trabajo temporal o los trabajadores previamente indocumentados que obtienen estatus legal desean convertirse en ciudadanos permanentes, deben esperar detrás de quienes se postularon para obtener la ciudadanía respetando la legislación actual. Al mismo tiempo, el gobierno debería acelerar las postulaciones existentes para reducir la acumulación de solicitudes y responder a las necesidades de mano de obra a largo plazo de la creciente economía de Estados Unidos.

Al igual que el programa de trabajo temporal, la legalización de los trabajadores que ya están en Estados Unidos debería ser viable. Las penalizaciones y los procedimientos no deberían ser

tan onerosas como para que millones de trabajadores ilegales prefieran seguir viviendo en las sombras del mercado laboral subterráneo de Estados Unidos. Si se pretende que la reforma inmigratoria sea exitosa, es preciso equilibrar la demanda política de que los inmigrantes ilegales paguen un castigo por violar la ley inmigratoria de Estados Unidos y la realidad de que el país estaría mejor sin el enorme grupo de inmigrantes ilegales.

Conclusión

La 110ª sesión del Congreso, en cooperación con el presidente Bush, puede solucionar el controvertido problema de la inmigración ilegal ahora y también para el futuro cercano. Lo que se necesita es una reforma inmigratoria integral que tenga en cuenta las realidades fundamentales de la economía y la fuerza laboral de Estados Unidos.

Una reforma inmigratoria integral que siguiera los lineamientos planteados anteriormente reduciría en forma dramática las entradas ilegales a Estados Unidos y la trágica cantidad de muertes en la frontera; otorgaría a los trabajadores legalizados mayor poder para negociar de manera más eficaz en el lugar de trabajo, a fin de obtener mejores salarios y condiciones, lo cual permitiría que esos trabajadores gozaran de todas las protecciones y responsabilidades de la ley; daría libertad al Departamento de Seguridad Nacional para que concentrara sus recursos en la detección y captura de terroristas, en lugar de malgastar miles de millones de dólares de los contribuyentes persiguiendo a personas pacíficas y trabajadoras que sólo buscan un mejor trabajo.

Una reforma integral generaría una fuerza de trabajo predecible, legal y de crecimiento modesto, que a su vez permitiría que el mercado produjera una gama de bienes y servicios más amplia y más accesible para los hogares de Estados Unidos, lo cual elevaría el nivel de vida de la gran mayoría de los trabajadores de Estados Unidos. Además, reafirmaría nuestro ideal como nación que históricamente les dio la bienvenida a los inmigrantes que llegan a esforzarse y a conseguir una mejor vida para ellos y sus familias.

Notas

Este reporte fue originalmente publicado el 16 de mayo de 2007 como el Free Trade Bulletin No. 29 del Cato Institute.

¹ Jeffrey S. Passel, "Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey", Pew Hispanic Center, 7 de marzo de 2006, <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=61>.

² Pueden obtenerse cifras demográficas de Estados Unidos en *Statistical Abstract of the United States: 2007* (Washington: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2006), cuadros 1 y 2; cifras de inmigración legal, en *Yearbook of Immigration Statistics de 2005* (Washington: Office of Immigration Statistics, Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2006), cuadro 1; cifras de inmigración ilegal, en Jeffrey Passel, "Rise, Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992–2004", Pew Hispanic Center, 27 de septiembre de 2005.

³ Oficina del Censo de los Estados Unidos, www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab01.html.

⁴ Oficina del Censo de los Estados Unidos, programa de estimaciones de población, www.census.gov/popest/national/.

⁵ Oficina del Censo de los Estados Unidos, componentes del cambio poblacional, www.census.gov/popest/national/.

⁶ Daniel E. Hecker, "Occupational Employment Projections to 2014", *Monthly Labor Review* (Departamento del Trabajo de los Estados Unidos), noviembre de 2005, cuadro 3, p. 77.

⁷ Mitra Toossi, "Labor Force Projections to 2014: Retiring Boomers", *Monthly Labor Review*, noviembre de 2005, p. 42.

⁸ "Economic Growth and Immigration: Bridging the Demographic Divide", Immigration Policy Center, noviembre de 2005, p. 17.

⁹ Carlos Gutiérrez, Secretario de Comercio de los Estados Unidos, testimonio ante el Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos, 28 de febrero de 2007.

¹⁰ Véase Douglas S. Massey, "Backfire at the Border. Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration", Cato Trade Policy Analysis n° 29, 13 de junio de 2005, p. 7; y Michael Chertoff, Secretario de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, testimonio ante el Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos, 28 de febrero de 2007.

¹¹ Massey, p. 6.

¹² Ibid.

¹³ Eduardo Montes, "Migrant Deaths Down Slightly along Border in '06 Fiscal Year," *Seattle Post-Intelligencer*, 3 de octubre de 2006.

¹⁴ Douglas S. Massey, Jorge Durand, and Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration* (New York: Russell Sage Foundation, 2002), p. 131.

¹⁵ Ibid., p. 71.

¹⁶ Stuart Anderson, "The Impact of Agricultural Guest Worker Programs on Illegal Immigration", National Foundation for American Policy, noviembre de 2003.

¹⁷ Robert Rector, "Senate Immigration Bill Would Allow 100 Million New Legal Immigrants over the Next Twenty Years", memo publicado en Internet por la Fundación Heritage n° 1076, 15 de mayo de 2006.

¹⁸ *Immigration Statistics Yearbook 2005* (Washington: Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2006), cuadro 1.

¹⁹ Oficina de Presupuesto del Congreso, "CBO Cost Estimate for S. 2611: Comprehensive Immigration Reform Act of 2006", 16 de mayo de 2006, cuadro 2, p. 4.

²⁰ "Immigration Scare-Tactics: Exaggerated Estimates of New Immigration under S. 2611 Based on Questionable Statistics and Faulty Assumptions", Immigration Policy Brief, Immigration Policy Center, mayo de 2006.

²¹ James P. Smith y Barry Edmonston, editores, *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration* (Washington: National Academies Press, 1997), p. 220.