



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL ACCESO DE LOS MEXICANOS A LA RED DE SEGURIDAD SOCIAL
ESTADOUNIDENSE DESPUÉS DE LA ADMINISTRACIÓN DE BILL CLINTON

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

JESÚS JAVIER ORTA HERNÁNDEZ

TUTOR

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE (CISAN-UNAM)

MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para Majo, Cristy, Susy y Javi

Índice

Introducción	Pág. 1
Capítulo 1 El Estado de Bienestar	Pág. 15
1.1 Estado y gasto social	Pág. 15
1.1.1 Los orígenes del Welfare State	Pág. 15
1.1.2 Influencia del desarrollo económico y de las empresas en la formación del Estado de Bienestar	Pág. 22
1.1.3 La Gran Depresión	Pág. 24
1.1.4 La relevancia del seguro social	Pág. 29
1.1.4 La influencia de Keynes	Pág. 30
1.2. El Estado de Bienestar estadounidense	Pág. 35
1.2.1 La expansión pragmática del Estado de Bienestar	Pág. 35
1.2.2 La crisis del 2007	Pág. 42
1.3 Conclusiones	Pág. 44
Capítulo 2 El sistema de pensiones y el pago de impuestos de los inmigrantes indocumentados mexicanos	Pág. 46
2.1 El seguro de retiro y los inmigrantes indocumentados mexicanos	Pág. 46
2.1.1 Los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos	Pág. 46
2.1.2 Los inmigrantes indocumentados mexicanos viviendo en Estados Unidos	Pág. 51
2.1.3 Los inmigrantes indocumentados mexicanos y sus pagos al sistema de retiro	Pág. 55
2.1.4 Importancia del seguro de retiro en los Estados Unidos	Pág. 62
2.2. Beneficios del seguro de retiro	Pág. 65
2.2.1 El robo de identidad y los números de seguridad social	Pág. 65
2.2.2 Red regional de números de seguridad social y beneficios del seguro de retiro	Pág. 69
2.2.3 La disyuntiva política y la realidad económica	Pág. 77
2.3 Conclusiones	Pág. 83

Capítulo 3 El <i>Medicaid</i> y los niños ciudadanos hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos	Pág. 85
3.1 El <i>Medicaid</i> y su relevancia en el cuidado de la salud	Pág. 85
3.1.1 <i>Medicaid</i> y <i>Medicare</i>	Pág. 85
3.1.2 Mitos sobre los inmigrantes	Pág. 98
3.2 <i>Chilling Effect</i> y leyes migratorias	Pág. 101
3.2.1 Los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos y el uso del <i>Medicaid</i>	Pág. 101
3.2.2 El <i>chilling effect</i> y las leyes antimigrantes	Pág. 113
3.3 Conclusiones	Pág. 120
Conclusiones	Pág. 121
Bibliografía	Pág. 129

Introducción

El gasto generado por los programas de retiro y de salud ha empujado a la bancarrota a ciudades y gobiernos locales en Estados Unidos, la Gran Recesión del 2007 añadió presión a los fondos al producir un aumento en el número de beneficiarios y al reducir, con los despidos masivos, la base contributiva. El sistema político se encuentra en una disyuntiva muy importante para dar solución a este problema, puede reducir las cargas fiscales si disminuye los beneficios y recorta algunos gastos, sin embargo, al hacerlo estaría contraviniendo un contrato social muy importante para la ciudadanía.

El Estado de bienestar con sus múltiples programas sociales brinda seguridad económica a los ciudadanos estadounidenses como un derecho ganado, forman parte de las obligaciones del gobierno y han sido desde la década de los años treinta del siglo XX, un elemento fundamental de la democracia de aquel país. Asimismo, los recursos que brindan a la población ayudan a mantener el consumo en épocas de crisis, coadyuvan en la legitimación gubernamental y apoyan al estilo de vida de la clase media al otorgarle un ingreso que los auxilia en sus gastos en salud, en alimentación y en educación, a pesar de encontrarse desempleada. La magnitud de los costos que producen este tipo de programas está encaminando al presupuesto federal hacia un déficit de más de 10 billones de dólares (*trillions*),¹ resultado de los altos gastos en las áreas del retiro y el cuidado médico.

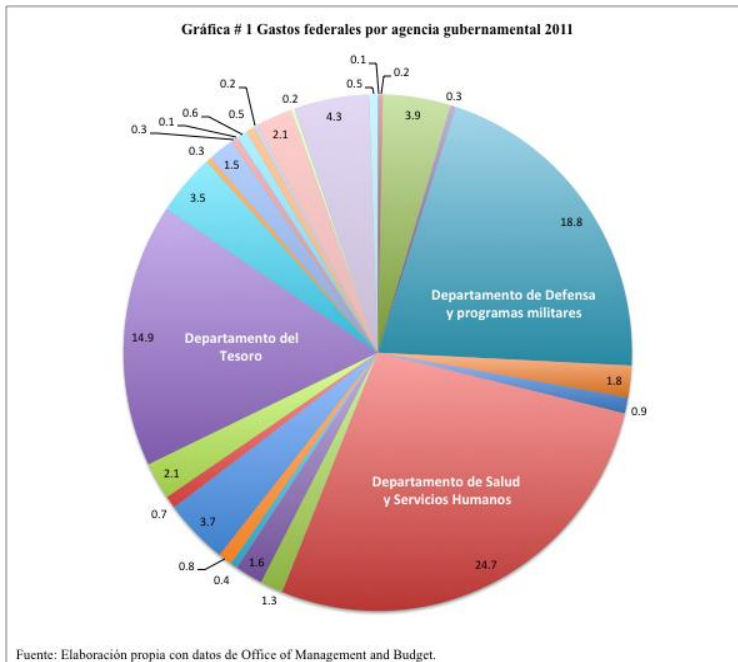
Más allá de una discusión presupuestal, el gasto social es un tema central tanto para la economía estadounidense como para su sistema político. En la presente investigación explicaremos la importancia que tienen los beneficios otorgados por los programas sociales, en específico, el sistema de pensiones y el seguro médico *Medicaid* con la finalidad de comprender las implicaciones que tienen para el estilo de vida de la clase media y la democracia. Una vez hecho esto, nos daremos a la tarea de exponer la relación que existe entre los inmigrantes indocumentados mexicanos y el seguro de retiro para posteriormente analizar el uso que hacen del *Medicaid* los niños con ciudadanía estadounidense y con padres indocumentados mexicanos.

¹ The Economist. "The Fiscal Cliff" en *The Economist*. Estados Unidos, diciembre 2013. <http://www.economist.com/news/united-states/21568395-what-cliff-means-and-why-americas-deficit-woes-are-so-intractable-edge>

El objetivo central de nuestra investigación es comprender cuán importante es para la relación económico-social entre México y Estados Unidos el fenómeno migratorio, específicamente, para el sistema público de pensiones; asimismo, buscamos reflexionar en torno al acceso al *Welfare State* como una síntesis histórica de la evolución de la ciudadanía y su relación con el Estado.

En el cuadro número uno podemos observar cómo el gasto destinado a los principales programas sociales, *Medicaid* (Seguro médico destinado a las personas sin seguridad social y de bajos recursos), *Medicare* (Seguro médico para los adultos mayores beneficiados por el seguro de retiro), *OASDI* (Old Age, Survivors and Disability Insurance, el seguro de retiro para los ciudadanos que ahorraron durante su vida laboral) y el seguro de desempleo ha superado por mucho en los últimos años la cantidad de recursos asignados a todo el Departamento de Defensa demostrando así la importancia que tiene el gasto público social como parte del presupuesto federal, al tiempo que clarifica la magnitud de los costos que generan los seguros sociales, particularmente el *OASDI* y los programas de cuidado de la salud.

Cuadro # 1. Importancia presupuestal del <i>Welfare State</i> (millones de dólares)				
Agencia gubernamental, programa social	2009	2010	2011	2012 *
Departamento de Defensa	636,537	666,715	739,665	707,467
Departamento de Homeland Security	51,636	44,471	48,081	46,913
Medicare	424,828	446,616	489,319	468,522
Medicaid	226,885	280,658	285,418	279,346
OASDI	664,732	700,719	727,617	760,669
Seguro de Desempleo	93,783	146,142	130,007	93,191
*Estimaciones para el año 2012 de la Office of Management and Budget. Fuente: Elaboración propia con información del <i>Fiscal Year Budget of the U.S. Government, 2012, 2011, 2010.</i>				



Asimismo, como podemos apreciar en el cuadro número dos y en la gráfica número uno, el porcentaje de recursos federales destinados a los Departamentos que administran los programas de salud y el retiro constituyen el gasto más relevante en el presupuesto. Esta característica no responde a una situación coyuntural ya que tiempo antes de comenzada

la recesión los recursos eran dirigidos mayoritariamente al gasto social, aún por encima de otras áreas del presupuesto las cuales son consideradas *a priori* como las más importantes.

Cuadro # 2. Distribución porcentual de los gastos federales por agencia gubernamental						
Departamento de Estado u otra Unidad Administrativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Departamento de Defensa-programas militares	18.8	19.4	19.9	18.1	19.3	18.8
Departamento de Salud y Servicios Humanos	23.1	24.6	23.5	22.6	24.7	24.7
Administración de Seguridad Social	2.0	2.0	2.0	2.2	2.0	4.3

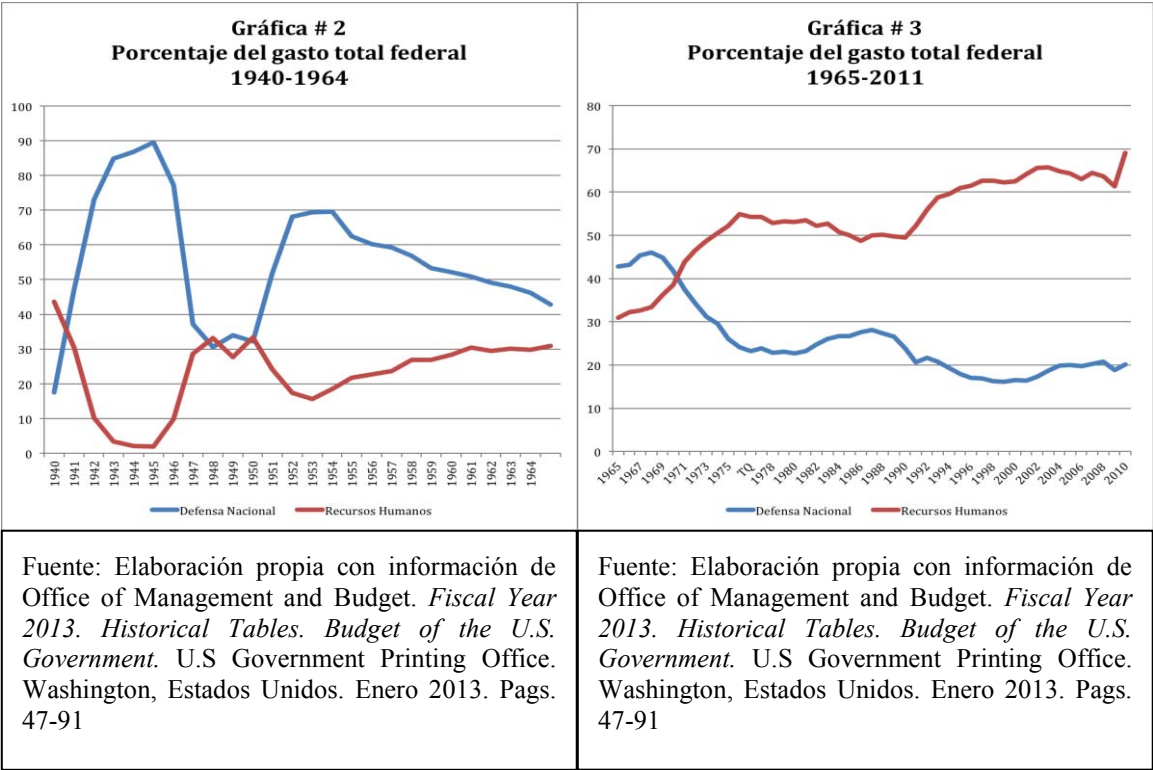
Fuente: Office of Management and Budget. *Fiscal Year 2013. Historical Tables*. U.S. Government Printing Office. Washington, Estados Unidos, 2012. Pag. 84

De acuerdo con la Oficina de Presupuesto de la Casa Blanca, la tendencia histórica demuestra que el gasto federal dirigido a los programas del *Welfare State*² ha aumentado su relevancia con el paso de los años. Como se aprecia en la gráfica número dos, los gastos en defensa nacional fueron el componente más importante desde la Segunda Guerra Mundial y hasta comienzos de la década de los sesenta; sin embargo, tras la promulgación de la *Social*

² Compuesto por los seguros de retiro *OASDI*; los seguros médicos *Medicare* y *Medicaid*; el seguro de desempleo y programas asistenciales como los *Food Stamps*; y el *TANF* destinado a familias de bajos recursos

*Security Act*³ en 1935 las pensiones y el seguro de desempleo comenzaron a crecer como parte del presupuesto federal.

Gracias a que la Oficina de Presupuesto agrupa todos los beneficios otorgados por el Estado de Bienestar (seguro de desempleo, retiro, programas asistenciales, programas de cuidado de la salud y otros programas de mantenimiento al ingreso) en la categoría de Recursos Humanos podemos conocer a cabalidad cuán relevante ha sido su expansión con relación a los gastos totales del Estado. Estas cifras reflejan la expansión que el *Welfare State* ha experimentado gracias a la promulgación de nuevos programas y a la incorporación de nuevos beneficiarios, procesos que ocasionaron el crecimiento del gasto social por encima de los recursos destinados a la milicia como se muestra en las gráficas número dos y tres.



Esta tendencia comprueba que el Estado de Bienestar estadounidense se ha fortalecido con el paso de los años al tiempo que ha propiciado un aumento sostenido en el gasto social.

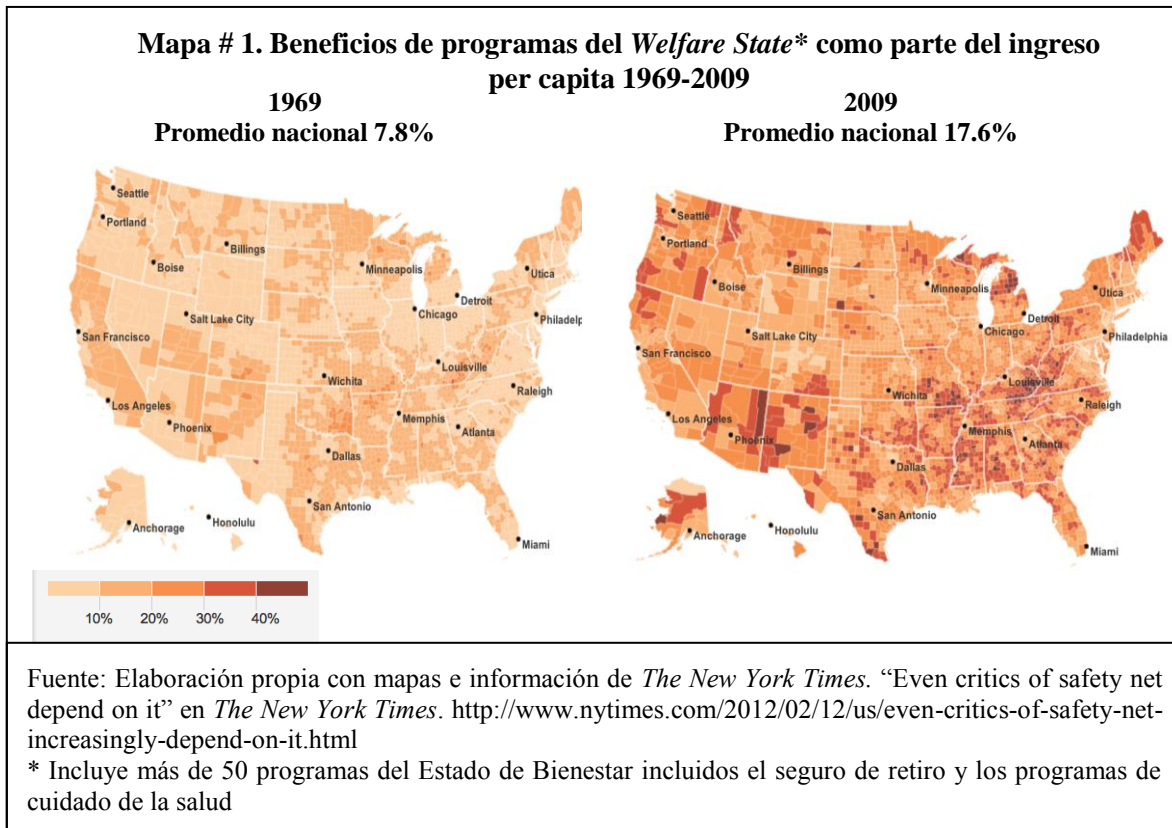
³ Esta legislación creaba un seguro para el retiro para los ciudadanos que habían ahorrado durante su vida laboral, así como un seguro de desempleo administrado entre la Federación y los estados.

Esta primacía ha sido el resultado de varias expansiones experimentadas por el *Welfare State*, contrario a lo que se presupone sobre el gasto social, los datos comprueban que no han existido recortes importantes en ésta área gubernamental al tiempo que con el desarrollo de la sociedad estadounidense el gobierno ha adquirido mayores responsabilidades en la protección del bienestar material lo que a su vez ha originado un déficit muy importante.

Mientras que lo anterior son cifras que subrayan la relevancia presupuestal de los programas sociales, su historia y características contienen las claves para comprender por qué significan algo más que programas deficitarios, su desarrollo representa una evolución de los derechos ciudadanos que la sociedad estadounidense ha logrado encumbrar como responsabilidades ineludibles para el gobierno federal. Los derechos socioeconómicos que emergieron tras la industrialización y urbanización de la sociedad estadounidense se han convertido en una promesa gubernamental muy importante, constituyen la base de la seguridad económica de los ciudadanos que pagan impuestos y que en caso de requerirlos podrán calificar para los beneficios.

Alejados de los esquemas dirigidos por la filantropía; y regulados bajo un sistema federal de ingresos y egresos, los programas del Estado de Bienestar han aumentado su trascendencia para muchos ciudadanos estadounidenses, especialmente para aquellos que forman parte de la clase media y recurren a los beneficios públicos de manera acentuada en épocas de desempleo y crisis económicas prolongadas, como durante la “Gran Recesión” del año 2007.

El hecho de que dos de esos programas estén conduciendo a la economía estadounidense a un déficit de 10 billones de dólares en la próxima década y que impidan un acuerdo entre los partidos políticos para reducirlo (por temor a las consecuencias electorales) nos remite a programas muy importantes que se han acoplado con el paso de los años al estilo de vida de los estadounidenses representando mucho más que números rojos en el debate sobre el déficit y el presupuesto.



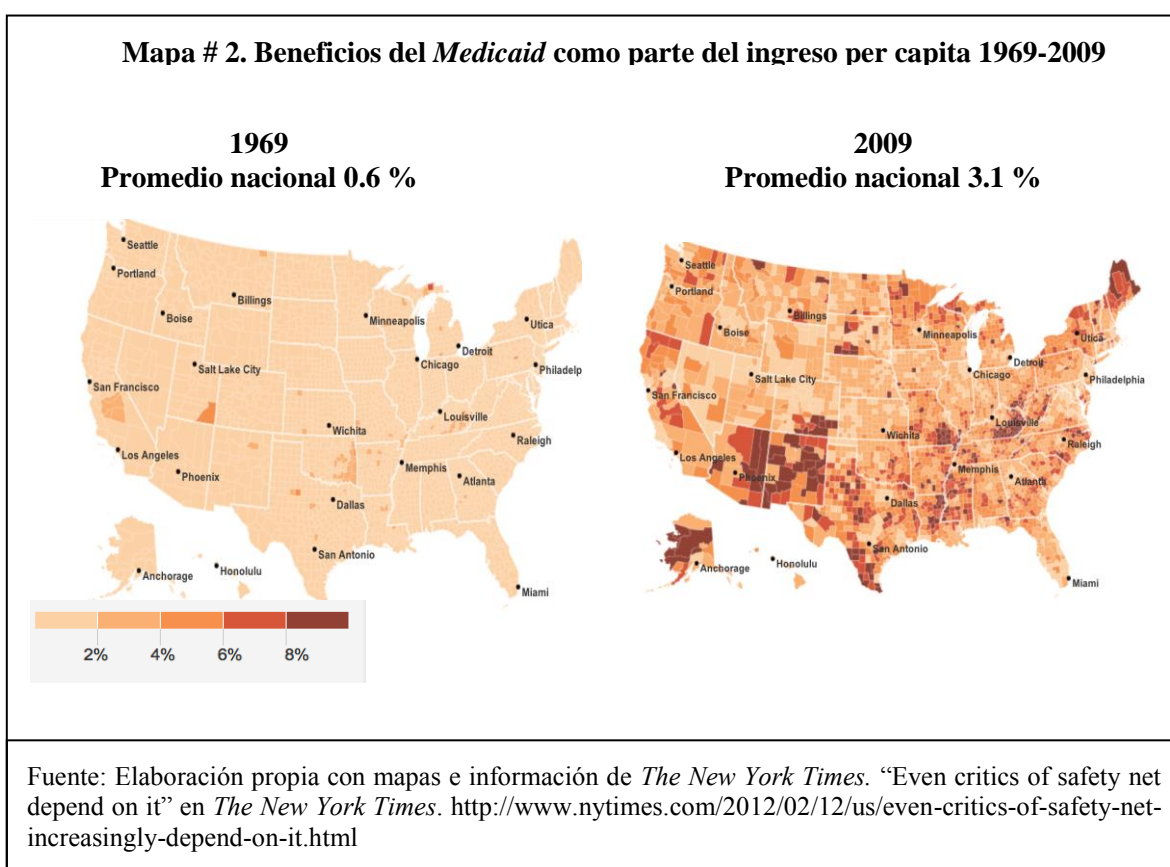
El mapa número uno ilustra de forma muy clara la relevancia que tienen los beneficios otorgados por los programas sociales como parte de los ingresos de los estadounidenses, proporción que ha aumentado con el paso de los años y que se ha expandido junto a las ciudades por toda la geografía estadounidense al punto de representar, en promedio, el 17.8 % del total de los ingresos de las familias, cifra que refleja cuán integrado está el gasto público social a la sociedad de ese país al tiempo que nos permite inferir lo importante que es a la hora de evitar que las familias de la clase media caigan en la pobreza al verse desprovistas de un ingreso estable.⁴

El apoyo que brinda el Estado de bienestar a la clase media evita que muchos ciudadanos caigan en la pobreza, lo que hace de los programas sociales una herramienta fundamental para mantener la legitimidad gubernamental y el status quo. De verse desprovistos de una pensión pública, o de los recursos que otorga el gobierno cuando se hayan desempleados, la ciudadanía que conforma a la clase media vería trastocarse su

⁴ Binyamin Appelbaum, Robert Gebeloff. “Even Critics of Safety Net Increasingly Depend On It” en *The New York Times*. Estados Unidos, 11 de febrero 2012. http://www.nytimes.com/2012/02/12/us/even-critics-of-safety-net-increasingly-depend-on-it.html?pagewanted=all&_r=0

cotidianidad de tal manera, que la confianza depositada en el gobierno se vería disminuida en la misma proporción que la demanda disminuye cuando la economía experimenta crisis acentuadas y prolongadas en el tiempo.⁵

La relevancia que tiene el gasto social en el ingreso de las personas es de naturaleza tanto económica como social, el mapa número uno permite visualizar el crecimiento histórico del *Welfare State* al tiempo que describe cómo la sociedad estadounidense ha aumentado su dependencia de las aportaciones gubernamentales para hacer frente a los retos que imponen a su seguridad económica el desempleo, el envejecimiento y la enfermedad.

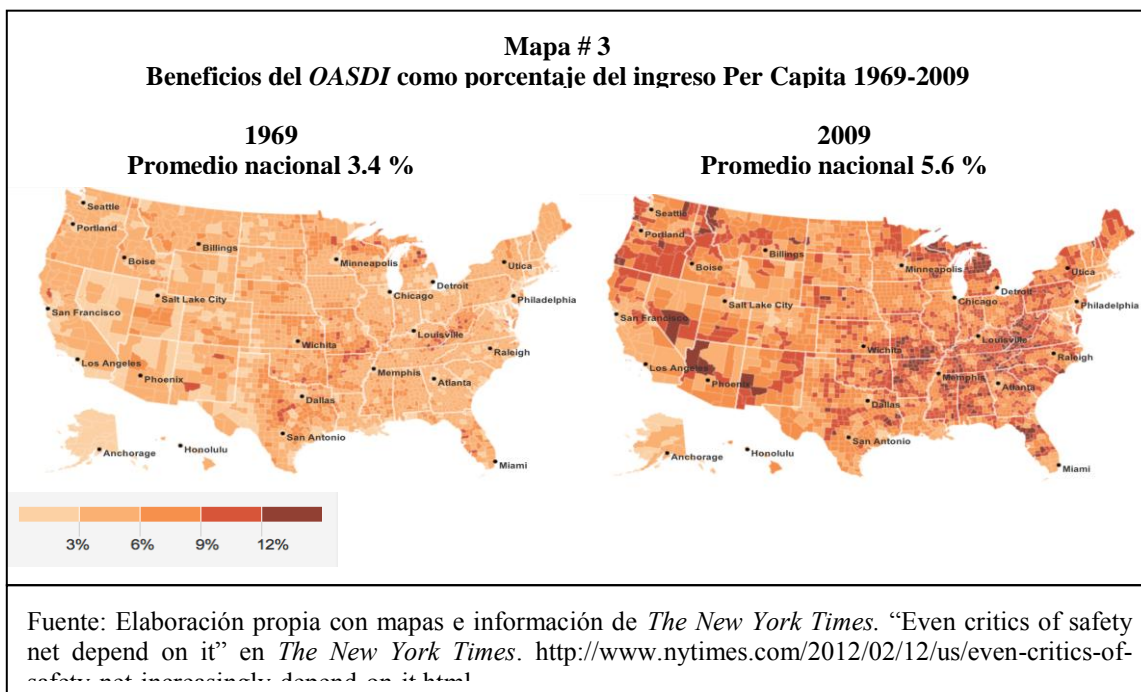


El mapa número dos nos demuestra cuánto ha crecido con el paso del tiempo el ingreso proporcionado por el Estado en el área de la salud, en este caso mapeando la

⁵ *Ibidem*. http://www.nytimes.com/2012/02/12/us/even-critics-of-safety-net-increasingly-depend-on-it.html?pagewanted=all&_r=0

trascendencia del *Medicaid*. Promulgado en el año de 1965, este es un programa de asistencia pública que otorga beneficios por concepto de cuidado a la salud a ciudadanos de bajos recursos quienes de otra manera no podrían contar con atención médica. Junto al *Medicare* (un seguro social para las personas mayores de 65 años que pagaron impuestos durante su vida laboral para calificar al programa) constituye el programa más importante para el cuidado de la salud de ese país. Los programas de cuidado de la salud como el *Medicaid* ayudan a los ciudadanos estadounidenses para cubrir los altos costos de los servicios médicos, un tema que con el envejecimiento poblacional y las altas tasas de personas sin seguro médico se convertirá en un reto fundamental para el gobierno estadounidense.

El Estado de Bienestar estadounidense ha evolucionado desde la década de los treinta del siglo XX para abarcar un mayor número de necesidades, desde la jubilación, el desempleo, la alimentación y la salud, hasta llegar a la vivienda y el consumo energético. Esta explosión de programas y beneficios, mejor ilustrada por los mapas a través de los años, nos muestra a una sociedad que confía en gran medida en el gobierno federal para el mantenimiento del ingreso. De ahí que los altos costos que genera y el aumento en el déficit que está produciendo deben ser matizados con la larga historia que tienen los *entitlements* (beneficios de programas gubernamentales) entre las clases medias, un factor que determina los debates políticos y que ha obligado a posponer las reformas de recorte y ajustes severos



por lo impopular que serían entre la ciudadanía.

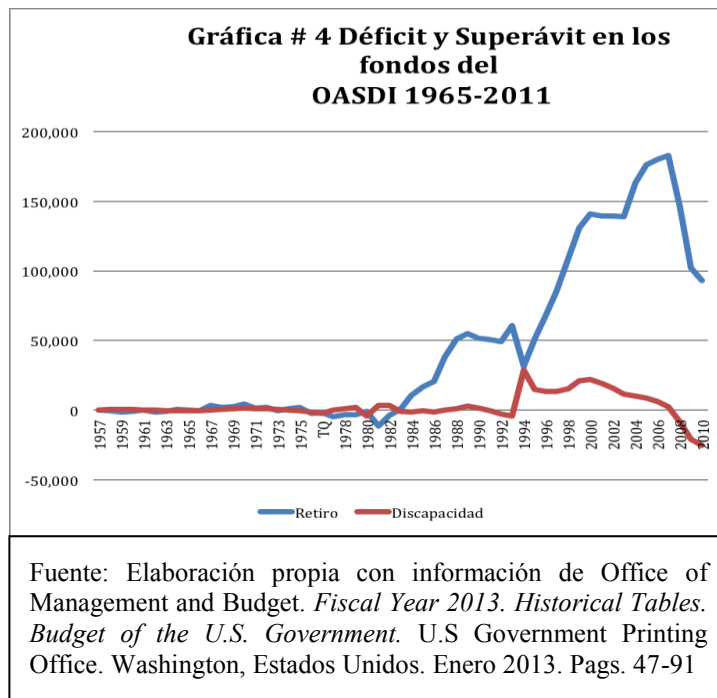
Un ejemplo de lo esencial que son los seguros sociales para la sociedad estadounidense lo presenta el mapa número tres en el cual podemos apreciar la relevancia que tienen los beneficios otorgados por el *OASDI* en el ingreso de los ciudadanos estadounidenses. Éste es un seguro social que cada vez que se ha intentado privatizar ha salido avante y que gracias a una reforma en 1983 logró evitar el incumplimiento de pago en los cheques mensuales que reciben los jubilados de aquél país cuando los fondos veían agotarse los recursos. En esa ocasión se decidió aumentar los impuestos, congelar algunos beneficios y ampliar la base contributiva, políticas que hoy en día parecen difíciles de aprobar ante la impopularidad que tienen entre el electorado.

El seguro de retiro, que cuenta con más de 70 años de historia, es un programa público de pago de pensiones y beneficios por discapacidad que auxilian tanto al trabajador retirado como a sus familiares. Es tal su relevancia, que desde la década los años treinta ha ayudado al combate a la pobreza en los Estados Unidos. De acuerdo con los administradores del programa tan sólo en el 2010 sacó de esa condición a 20.5 millones de ciudadanos estadounidenses, además, se ha estimado que sin los cheques mensuales que otorga uno de cada cuatro adultos mayores caerían en la pobreza.⁶

El *OASDI* depende de las aportaciones de los trabajadores jóvenes para mantener los fondos y pagar a los retirados, por lo que la situación actual del empleo así como el envejecimiento poblacional están sometiendo a los fondos del programa a una gran presión al ver disminuidos sus superávits con gran rapidez, una tendencia que podemos apreciar en la gráfica número cuatro.

Considerando esto último y ante el vertiginoso aumento en los costos de los programas sociales, el Estado de bienestar ha salido favorecido por otros procesos socioeconómicos que coadyuvan en el control de los egresos y en la obtención de nuevos ingresos. La migración desde México está generando recursos que pueden ser utilizados para el pago de las pensiones, obtenidos a través del cobro de impuestos a inmigrantes mexicanos indocumentados que trabajan.

⁶ Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement To The Social Security Bulletin 2011*. Estados Unidos, Febrero 2012. Pag. 35



Las aportaciones que generan los inmigrantes indocumentados con el pago de impuestos se han convertido en una fuente adicional de recursos. Los recursos que proceden de inmigrantes indocumentados, en su gran mayoría mexicanos, no pueden ser adjudicados a una cuenta oficial y quedan por lo tanto fuera de la contabilidad normal. Consciente de esta problemática, la Administración de la Seguridad Social cuenta con un archivo especial en el que se registran este tipo de ingresos al tiempo que los canaliza automáticamente para el pago de los beneficios por concepto de retiro y discapacidad.⁷

De acuerdo con el Congreso estadounidense, las aportaciones que el archivo especial tiene registradas han ayudado con el paso de los años en el mantenimiento del superávit entre los ingresos y egresos de los fondos para el retiro.⁸ En comparecencias ante el Congreso por parte de los administradores del programa de retiro, se ha reconocido que la mayoría de los recursos que conforman al archivo especial provienen de inmigrantes indocumentados y que por lo general es muy difícil que esos trabajadores lleguen algún día a solicitar los beneficios que se habrían ganado por el pago de impuestos. En el cuadro

⁷ Social Security's General Inspector. *Social Security Administration benefits related to unauthorized work.* Estados Unidos, marzo 2013. Pag. 11

⁸ *Ibidem.* Pag. 19

número tres se puede observar cuánto han aportado los inmigrantes así como la relevancia que tienen para la situación financiera de los fondos.

Cuadro # 3. Importancia de las aportaciones de los inmigrantes indocumentados al OASDI (miles de millones de dólares)			
Año	Superávit de los fondos del OASDI (miles de millones de dólares)	Aportación de los inmigrantes indocumentados (miles de millones de dólares)	Porcentaje con respecto al superávit
2003	152.9	7.2	4.70%
2005	171.8	7	4.00%
2008	180.2	10.7	5.90%

Fuente: Elaboración propia con información de Marianna Lacanfora. *Hearing before committee on ways and means subcommittee on social security United States House of Representatives Social Security Administration's Role in Verifying Employment Eligibility*. Statement of Marianna Lacanfora Assistant Deputy Commissioner Office of Retirement and Disability Policy. Abril 14, 2011. Pag. 10.

Los inmigrantes indocumentados hacen uso de identificaciones falsas, robadas e incluso de la renta de documentos válidos para registrar sus impuestos; pero sobre todo, para obtener un empleo en Estados Unidos. Existe una red de tráfico de números de seguridad social que está favoreciendo a personas con un registro oficial en el programa de retiro a costa del trabajo de inmigrantes indocumentados, una red casi indetectable y que pone en evidencia cuán integradas están las sociedades mexicana y estadounidense⁹ (esto último si consideramos que la mayoría de las aportaciones que esas identificaciones registran pertenecen a inmigrantes indocumentados mexicanos).

Tenemos que aclarar desde el comienzo de esta investigación que los inmigrantes indocumentados mexicanos sólo podrán gozar de los beneficios si obtienen la ciudadanía estadounidense y logran que el gobierno redirija sus aportaciones a una cuenta oficial. En ese sentido, el Estado de Bienestar estadounidense ha salido beneficiado del flujo de inmigrantes indocumentados (en su mayoría mexicanos) quienes constituyen una fuente alternativa de recursos muy valiosa en tiempos de recesión, especialmente porque contribuyen entre el 4 y 6 % del superávit como se muestra en el cuadro número tres.

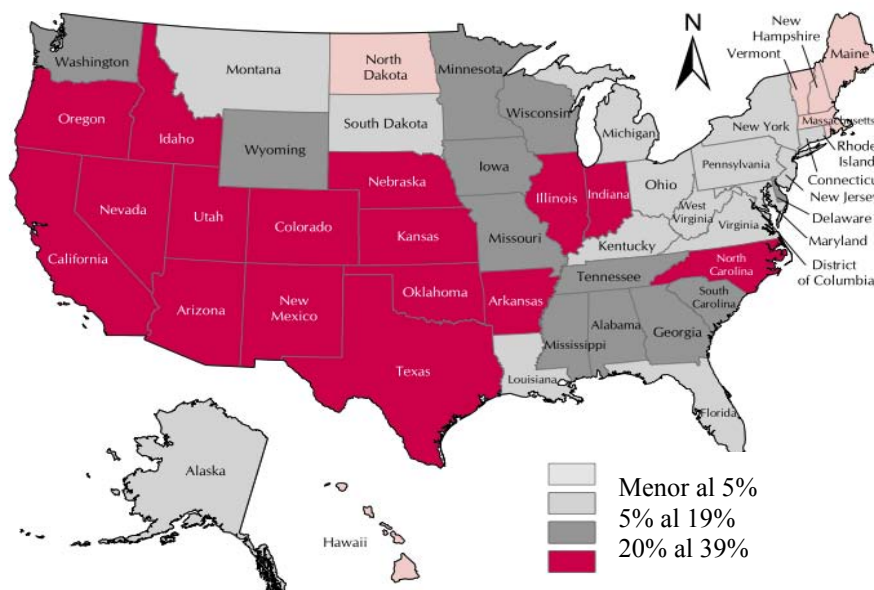
Tanto el control de los gastos como la generación de nuevos recursos constituyen un tema vital para el Estado de Bienestar, el cual se ha beneficiado de la discriminación hacia grupos vulnerables para alejarlos de la asistencia pública, en específico de los recursos que

⁹ Eduardo Porter. "Social Security: Migrants Offer Numbers for Fee" en *The New York Times*. Estados Unidos, junio 7, 2005.

otorgan los programas asistenciales que no requieren del pago de impuestos o incluso de un historial laboral. Si bien los inmigrantes indocumentados mexicanos nunca podrían acercarse a una oficina de bienestar social para solicitar beneficios públicos, sus hijos que han nacido en territorio estadounidense y que por lo tanto son ciudadanos sí podrían hacerlo. Un programa de vital importancia para los niños viviendo en Estados Unidos es el *Medicaid*, cuya función principal es otorgar beneficios por concepto de cuidado médico a ciudadanos con pocos recursos económicos quienes no pueden adquirir un seguro médico privado, una característica muy común entre los hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos.

En los últimos años, los nacimientos han sido el principal motor de crecimiento para la población mexicana que reside en Estados Unidos (incluyendo tanto a inmigrantes como a ciudadanos) lo que implica un aumento en el número de niños que al nacer en ese país se convierten automáticamente en ciudadanos, quienes además, pueden utilizar la asistencia pública si se comprueba la carencia de recursos económicos en sus hogares. Sin embargo, para un millón y medio de niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos el acceso al *Medicaid* representa más un peligro que el goce de sus derechos, lo que ha ocasionado que las tasas de uso de ese programa sean muy bajas a pesar de que son un grupo que poblacional y geográficamente hablando ha cobrado gran importancia en los últimos años, como se puede observar en el mapa número cuatro.

Mapa # 4. Proporción de niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados



Fuente: Estimaciones de la CONAPO con base en el American Community Survey. CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and the U.S. Census*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

La distribución geográfica de los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos es muy interesante ya que en 16 estados representan más del 40% del número total de niños con padres inmigrantes y en otros 12 estados se ubican entre el 20 y 40%, lo que implicaría que en varios puntos de la geografía estadounidense son un grupo demográfico de gran relevancia. En Estados Unidos, uno de cada 10 niños menores de 18 años no cuenta con cobertura médica, y dentro de este grupo, los niños con padres inmigrantes indocumentados mexicanos constituyen el 24% de niños sin seguro.¹⁰

Debido a que pertenecen a familias en las que uno o ambos padres carecen de la documentación legal para residir en los Estados Unidos estos niños no pueden acercarse a las oficinas del bienestar social ante el peligro de deportación al que están expuestos sus padres, situación que se exagera en el contexto actual de recesión económica y de aumento en las leyes antimigrantes.

La relación que existe entre la legislación migratoria y las bajas tasas de uso en algunos programas de la asistencia social forma parte del *chilling effect*, un efecto de disuasión que aleja a los posibles beneficiarios de los programas del Estado de bienestar. El caso específico de los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos es de gran interés porque ejemplifica un proceso histórico asociado con el *Welfare State*, la discriminación hacia grupos vulnerables y el control de los gastos.

El retiro y la salud son dos temas centrales para la sociedad estadounidense, en concreto, representan dos áreas que podrían afectar negativamente a las aspiraciones y valores de la clase media de ese país, ya que en caso de enfermedad del jefe de familia o de mantener (económicamente hablando) a los adultos mayores los ingresos de la clase media se ven mermados afectando su estilo de vida lo cual podría poner en duda el valor del trabajo duro y el ahorro si son insuficientes para garantizar su seguridad económica.

No existe en Estados Unidos una definición oficial ni un acuerdo entre los académicos acerca del término clase media; sin embargo, se parte de la imposibilidad de

¹⁰ CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009. Pags. 18-19

circunscribirlo exclusivamente a un nivel de ingresos. Más allá de situarse por arriba de un monto anual, la clase media se define con base en aspiraciones y valores comunes, desean estabilidad económica; un hogar y un retiro seguro; buscan proteger la salud de sus hijos y enviarlos a la Universidad; desean adquirir coches y tomar vacaciones familiares una vez al año; y para lograr todo ello creen en el trabajo duro y el ahorro.¹¹

El Estado de bienestar a través de sus seguros sociales y programas asistenciales disminuye los efectos negativos que tienen las crisis económicas en los ingresos de las familias. Asimismo, los recursos que otorga el *Welfare State* ayudan a mantener el estilo de vida de las clases medias apoyando la creencia de esa clase en el trabajo duro y el ahorro, aún en épocas de alto desempleo y pérdida del ingreso cuando estos valores podrían ponerse en duda.

Aclarada la relevancia que tiene el Estado de bienestar para la clase media estadounidense, nuestra investigación pretende responder a diversas interrogantes sobre el uso del *Welfare State* estadounidense por parte de los inmigrantes indocumentados mexicanos. ¿Cómo acceden a los números de la seguridad social? ¿Cuánto han aportado a los fondos del programa de retiro con el paso de los años? ¿Por qué los hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos no utilizan el *Medicaid* en la proporción que sus características demográficas supondrían? ¿Qué implicaciones políticas y económicas tiene el acceso al Estado de Bienestar por parte de los inmigrantes indocumentados mexicanos y sus hijos para la sociedad estadounidense?

¹¹ U.S. Department of Commerce. *Middle Class in America*. Economics and Statistics Administration, Estados Unidos, Enero 2010, Pag. 1

Capítulo 1 El Estado de Bienestar

1.1 Estado y gasto social

1.1.1 Los orígenes del Welfare State.

“El triunfo del Welfare State representa la subordinación del mercado a la justicia social.”¹²

T.H. Marshall

El desarrollo de las sociedades capitalistas de Occidente está determinado por una expansión de los derechos ciudadanos. Con la evolución y desarrollo de la economía, la protección proporcionada por el Estado tuvo que expandirse para cubrir la seguridad económica de sus ciudadanos, una obligación que disminuía el malestar popular en momentos de crisis y que se vería concretizada con la promulgación de leyes que otorgaron derechos socioeconómicos administrados por el *Welfare State*.

La aparición del Estado de Bienestar marca un hito en la relación entre el mercado y el Estado, la aprobación de recursos públicos para financiar programas de mantenimiento al ingreso se convirtió en una de las principales herramientas para corregir las fallas sistémicas inherentes al capitalismo, distorsiones que se materializan en despidos masivos y desaparición del ingreso para los ciudadanos, quienes han dedicado sus vidas a trabajar a cambio de un salario, y que confían además, en los sistemas de representación política para dar solución a los problemas sociales.

Debido a que las sociedades se han vuelto más dependientes del salario y las crisis cíclicas del capitalismo amenazan con destruir la fuente de ingresos para la mayoría de la población, los programas de mantenimiento al ingreso que conforman a los diversos Estados de Bienestar son la primera línea de defensa en contra de la pauperización y la destrucción del poder de compra que amenazan la estabilidad y vida diaria de sus ciudadanos.

Esta función social subraya la imperiosa necesidad de recaudar de manera constante recursos económicos para poder mantener los niveles de beneficios. Para el caso de los Estados Unidos, el estado actual de la economía impone un reto importante sobre los

¹²Michael Kats. *The price of citizenship. Redefining the American welfare state*. Reino Unido, 2008. Pag. 1

fondos de los programas que han gozado por muchos años de una amplia popularidad entre las clases medias que utilizan sus beneficios, sobre todo en las épocas de crisis económica.

La presencia del Estado de bienestar como una constante en las sociedades desarrolladas a partir del siglo XX, nos hace subestimar su valía y perder de vista la relevancia que tiene en épocas de crisis económica para el mantenimiento de la estabilidad social, la gobernabilidad y el mismo sistema político. Es por ello que debemos examinar su devenir histórico para dimensionar su trascendencia en la evolución de las sociedades occidentales capitalistas, en particular para los Estados Unidos.

Iniciemos el recorrido histórico que dio origen al Estado de bienestar con una definición básica de la palabra *welfare*; el término hace referencia a la salud, la felicidad y la fortuna de una persona o grupo de personas; se define también como el procedimiento estatutario o esfuerzo social diseñados para promover el bienestar físico y material básico de las personas necesitadas.¹³

Determinar qué significa el bienestar, cuáles son las bases materiales esenciales que deben protegerse, cómo se construyen los procedimientos estatutarios y el papel que juega el Estado no son elementos que signifiquen lo mismo para todas las sociedades. Su materialización como política pública no surgió de manera espontánea o como un proceso internacional homogéneo, su concreción depende del contexto espacio-temporal del caso específico que analicemos.

En un sentido limitado, el *Welfare State* hace referencia a las medidas estatales destinadas a satisfacer necesidades claves de bienestar confinadas a la salud, educación, vivienda, mantenimiento del ingreso y servicios sociales para la persona.¹⁴ En línea con la definición anterior, el Estado de Bienestar se entiende como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia.¹⁵

Con base en lo anterior es necesario resaltar que la protección que otorga se equipara a una obligación estatal, un derecho ciudadano que se diferencia de los actos de caridad. Desde el punto de vista sociológico, el Estado de Bienestar es el resultado

¹³New Oxford American Dictionary. Versión Electrónica. *Welfare*. Estados Unidos. 2010.

¹⁴Christopher Pierson. *Beyond Welfare State ?*. Era edición. Reino Unido, 2006. Pag. 9

¹⁵Gloria Regonini. *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores. 14ª Edición. México, D.F. 2005.

institucional de la adopción por parte de la sociedad de la responsabilidad legal, y por lo tanto formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros. Este tipo de Estado surge cuando determinada sociedad o los grupos dentro de ella llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales y que, por consiguiente, es competencia del gobierno.¹⁶

Sería un error ligar al Estado el papel de garante del bienestar material de sus ciudadanos como una constante en su historia, ese papel, que tardó en configurarse en Occidente hasta bien entrada la Revolución Industrial, fue ocupado mucho tiempo antes por las comunidades religiosas, los gremios artesanales, la filantropía privada e incluso por las empresas.¹⁷

Para comprender a cabalidad cómo se desarrolló y cuáles son sus orígenes debemos responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los beneficiarios de estas políticas? ¿Cuándo surgió el Estado de Bienestar y cuáles fueron las causas de su aparición? ¿Qué marcos explicativos dan cuenta de los objetivos que persigue el Estado de Bienestar? ¿Quiénes promovieron la construcción del *Welfare State* y por qué lo hicieron? Partiendo de estas interrogantes revisaremos la experiencia de Alemania y Gran Bretaña en tanto que fueron los primeros Estados de bienestar, al tiempo que el diseño del mismo en los Estados Unidos se basó en las experiencias de esos países.

Si para antes de 1900 la legislación sobre las fábricas estaba más avanzada en Gran Bretaña en comparación con cualquier otro país europeo, Alemania, por su parte, había establecido para ese entonces su liderazgo en el campo de la legislación sobre la seguridad social.¹⁸ Las reformas del canciller Otto von Bismarck durante la década de 1880,

¹⁶ Harry K. Girvetz. *Enciclopedia de las ciencias sociales*. Aguilar S. Ediciones. Madrid, 1979. Pag. 767

¹⁷ De acuerdo a Walter Trattner en su obra *From Poor Law to welfare state: A history of social welfare in America* Entre las primeras comunidades humanas la seguridad económica estuvo a cargo de la familia y de otros grupos emparentados. Conforme una sociedad se va tornando más compleja, quien ocupara la autoridad y el ejercicio del poder aceptaba la responsabilidad de auxiliar a los necesitados, en Europa ese papel recayó en la Iglesia siguiendo las palabras de Jesucristo y las más antiguas de Amós en elogio de la caridad y la compasión. Posteriormente, en Inglaterra, la expropiación de los monasterios y la desaparición de los señoríos forzaron al Estado a cargar con esa responsabilidad. La famosa *Poor Law* de Elizabeth I, instaurada en el año de 1601, aceptaba definitivamente el principio de la responsabilidad del Estado en la asistencia a los necesitados.

¹⁸ Asa Briggs. "The Welfare State in historical perspective" en Pierson Christopher. *The Welfare State Reader*. Segunda Edición. Polity Press. Cambridge, Reino Unido. 2006. Pag 19

introduciendo el seguro obligatorio contra enfermedad, accidentes, senectud e incapacidad, fueron tan exitosas que atrajeron el interés de otros países europeos.¹⁹

Dinamarca copió los esquemas alemanes de pensiones, seguida por Bélgica y Suiza, mientras tanto Gran Bretaña reconoció desde esa época lo valiosas que eran las políticas de Bismarck. El sistema de seguridad social alemán combatía las raíces del malestar social al establecer que el Estado debía prestar atención, por sobre todas las cosas, al bienestar (*welfare*) de sus miembros más débiles.²⁰

El Estado de Bienestar como hoy lo conocemos surgió a finales del siglo XIX en Alemania y no después de las guerras mundiales como se tiende a pensar, asimismo sus primeras políticas fueron promulgadas por un gobierno monárquico conservador y no por gobiernos progresistas o liberales, resultado de la puesta en práctica por parte de Bismarck de la *Real Politik*, reconociendo las ventajas de promulgar leyes de gasto público social para erradicar posibles revueltas sociales que amenazaran al *status quo*.

Alemania tardó más en sentir los males del industrialismo (el desempleo cíclico y la miseria de la desocupación) pero aplicó con mayor prontitud los remedios, para 1880 se contaba con un sistema nacional de seguros sociales como un intento del Canciller por contrarrestar los atractivos del socialismo marxista, estableciendo la premisa que una clase trabajadora sana y satisfecha engrandecería a Alemania. Para apoyar sus políticas se basó en las ideas de los economistas Adolf Wagner y Gustav von Schmoller quienes demandaban la aprobación de seguros sociales obligatorios por parte del gobierno.²¹

La *Sozialpolitik* de von Schmoller y Wagner denunciaba la falsa creencia de los liberales en la distribución automática de la riqueza entre la población y en el aumento en el nivel de vida para todas las personas una vez alcanzado el libre flujo de mercancías y la libre competencia. Contrarios al liberalismo, defendían una mayor intervención estatal para garantizar una mejora económica, ideas que fueron puestas en práctica por el padre de la *Real Politik*, Otto von Bismarck, para asegurar a la élite prusiana la continuidad en el gobierno y el apaciguamiento de la clase trabajadora (una lección que retomarían los

¹⁹ *Loc Cit.*

²⁰ *Loc Cit.*

²¹ Harry K. Girvetz. *Op Cit.* Pag. 769

Estados Unidos muchas décadas después cuando se investigaron las bases del Estado de bienestar alemán con la intención de diseñar los seguros sociales de retiro y desempleo).²²

El Estado de Bienestar alemán protegió tanto a la clase trabajadora como al *status quo* político sin entorpecer el proceso de industrialización. Logró responder a la demanda de derechos económicos sin un cambio radical del sistema político y sin poner en riesgo la productividad y el avance de las fuerzas económicas. Sin embargo, esta compatibilidad entre el capitalismo y el Estado de Bienestar no es siempre bienvenida y algunos ven a este último como una forma de reforzamiento de las inequidades sociales producidas por una economía dirigida por el mercado.²³ Por ejemplo, Clauss Offe, connotado filósofo alemán, acusa al Estado de Bienestar de funcionar como una estrategia de las élites para distraer a la clase trabajadora de la desigual distribución de la riqueza, además, sostiene que los beneficios otorgados por el *Welfare State* maquillan la injusticia que caracteriza al sistema capitalista.

Considerando esa crítica, es necesario entender que en la Europa de finales del siglo XIX la idea de la productividad económica estaba por encima de la protección al trabajador. No había reparo en las condiciones de vida de los asalariados y mucho menos se legislaba sobre su seguridad económica en tiempos de precariedad. De ahí que la promulgación de seguros sociales por parte de Bismarck sea un hito y una innovación en la relación entre el mercado, el Estado y la sociedad, y si bien, no soluciona todos los males del capitalismo, hace frente a las terribles consecuencias que producen el desempleo y las crisis económicas.

La experiencia alemana puso de manifiesto la debilidad del pensamiento liberal de finales del siglo XIX, aquél que defendía la eficiencia industrial a través de la explotación de los trabajadores y la supervivencia del más apto. Bismarck instauró un sistema de seguros sociales basado en el pago de impuestos y en la administración gubernamental, poniendo en práctica las ideas económico-sociales de intelectuales divergentes de la teoría clásica económica, aquella de la escuela de Manchester.

²² La Comisión sobre Seguridad Económica nombrada en 1932 por el Presidente Franklin D. Roosevelt, basó sus investigaciones en las experiencias europeas con la finalidad de aprender e importar las mejores prácticas para el diseño de los seguros de desempleo y retiro que funcionarían a nivel nacional y bajo la administración del gobierno federal.

²³ Christopher Pierson. *Op Cit.* Pag. 14

El pensamiento liberal inglés, relacionado con la supremacía del mercado y la negativa al Estado interventor, había triunfado en esos años ante el crecimiento producido por la Revolución Industrial y parecía distante de las innovaciones legislativas promovidas por el canciller de hierro. Gran Bretaña había despegado como la fábrica del mundo durante el siglo XIX, y las consecuencias de una población dependiente de un salario y expuesta a las crisis cíclicas del capitalismo pronto hicieron evidente que los dogmas socioeconómicos del liberalismo tenían que ser equilibrados con una mayor intervención gubernamental, en específico, a través de seguros sociales para sus ciudadanos, como ya ocurría en la recién unificada nación alemana.

El sociólogo T.H. Marshall, caracteriza a la experiencia británica como un proceso de modernización de 300 años determinado por la expansión de los derechos ciudadanos.²⁴ De acuerdo con él, la aparición del *Welfare State* es un proceso constitutivo de una historia más amplia, la expansión de la ciudadanía. La obtención de derechos civiles y posteriormente de los políticos, hizo posible la promulgación en el siglo XX de derechos sociales, abarcando desde el bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a vivir una vida civilizada de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad.²⁵

Durante el siglo XX, la cúspide de esa historia llegó con el otorgamiento de derechos sociales y con la promulgación de seguros contra accidentes laborales y del seguro de desempleo, funciones que poco a poco el Estado británico fue adquiriendo. Si bien el *Welfare State* británico de principios del siglo XX es el resultado de la expansión de la ciudadanía política de finales del siglo XIX, ampliamente auspiciada bajo la socialdemocracia,²⁶ sería un error obviar la larga tradición histórica de ayuda monárquica a los más pobres basada en las *Poor Law*, una legislación que fue eficiente después del periodo medieval; pero que se convertiría en obsoleta con las modificaciones sociales que produjera la revolución industrial.²⁷

²⁴ *Ibidem*. Pags. 24-25

²⁵ *Loc Cit.*

²⁶ Christopher Pierson. *Op Cit.* Pag. 25

²⁷ Las *Poor Law* fueron estatutos monárquicos, consolidados en 1601 por la reina Elizabeth, que adjudicaron al Estado el cuidado de las personas incapacitadas para trabajar por enfermedad o discapacidad. Aunque durante muchos años lograron aliviar la miseria, con la industrialización y el aumento en el número de personas necesitadas las *Poor Law* se convirtieron en medidas que corregían injusticias particulares pero que no lograban mejorar las condiciones generales.

Ante la pauperización que producían las crisis económicas en la calidad de vida de los trabajadores, organizaciones sindicales reclamaron una reforma sustancial, y estudios como los de Charles Booth, *Life and labour of the People in London*; y *Poverty: A Study of Town Life*, de B.S. Rowntree, que documentaron las condiciones de vida y la pobreza a gran escala en el taller del mundo, influyeron en el reconocimiento de la responsabilidad estatal en el área del bienestar material.²⁸

Rowntree y Booth mostraron que una gran cantidad de personas pobres lo eran no por fallas propias sino por las tendencias dentro del sistema de mercado, Rowntree aconsejaba políticas de bienestar específicas, desde pensiones para los adultos mayores y viviendas públicas, hasta la supervisión de las condiciones de bienestar en las fábricas.²⁹

En 1905, cuando Gran Bretaña se vio afectada por el desempleo generalizado, se realizó una revisión general a las *Poor Law*. La *Royal Commission on Poor Laws and Relief Distress* proponía (en un informe realizado por Beatrice Webb) la abolición de esas leyes arcaicas y su sustitución por un programa general de seguridad social, recomendaciones basadas en el programa alemán de seguridad social.³⁰

Todo esto condujo a que en 1911, Gran Bretaña se convirtiera en el primer país en introducir un seguro obligatorio de desempleo. Esta ley formó parte de la *National Insurance Act* elaborada en gran parte por William H. Beveridge, quien con el paso de los años especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se convertiría en el arquitecto del moderno Estado de Bienestar inglés con su informe de 1942 sobre el pleno empleo y la seguridad social.³¹

Al observar las condiciones bajo las que se formularon las políticas de bienestar social en Alemania y en Gran Bretaña se refuta la preconcepción de que este tipo de Estado surge a nivel internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque separadas por varios años, la experiencia alemana y británica comparten una característica que impulsó el surgimiento del Estado de bienestar, el desarrollo económico de sociedades industriales con una clase trabajadora en crecimiento; la cual demandaba la expansión de los derechos

²⁸ Harry K. Girvetz. *Op Cit.* Pag. 769.

²⁹ Asa Briggs. "The Welfare State in historical perspective" en Pierson Charles *The Welfare State Reader*. Pag. 24.

³⁰ Harry K. Girvetz. *Op Cit.* Pag. 769.

³¹ Asa Briggs. *Op Cit.* Pag. 24.

ciudadanos a través de la promulgación de derechos sociales que garantizaran estándares dignos de vida.

Respondemos así a algunas de nuestras preguntas iniciales, las élites de los países desarrollados ponen en práctica las políticas de bienestar social ante la presión social de una clase trabajadora expuesta a las irregularidades de la economía y al aumento del desempleo generalizado. Podemos debatir si la forma de gobierno, una monarquía parlamentaria liberal o una conservadora, influye en la aparición del Estado de Bienestar, pero las diferencias entre Alemania y Gran Bretaña en su sistema político nos inclinan a negarle al tipo de gobierno mayor relevancia. Existe sin embargo, un elemento *sine qua non* para la aparición del *Welfare State*, la configuración de las economías en un sistema capitalista industrial. Revisemos ahora la influencia que tienen el desarrollo económico y la sociedad industrial en el Estado de Bienestar aprovechando que ya describimos las políticas de seguridad social y el contexto que rodearon a las experiencias alemana y británica.

1.1.2 Influencia del desarrollo económico y de las empresas en la formación del Estado de Bienestar

Existen cinco factores importantes en la historia del Estado de bienestar, en primer lugar la transformación básica en la actitud hacia la pobreza; segundo, la detallada investigación de las contingencias sociales que dirigieron la atención hacia la necesidad de políticas sociales específicas; tercero, la cercana asociación entre desempleo y política de bienestar; cuarto, el desarrollo dentro del capitalismo de mercado de la filosofía y prácticas del bienestar; y quinto, la influencia de la presión de la clase trabajadora sobre el contenido y la orientación de la legislación sobre el bienestar.³²

Si bien la incorporación a la economía industrial ocurrió en distintos momentos para los casos de Alemania y Gran Bretaña, las condiciones que rodearon la promulgación de sus legislaciones sobre el bienestar coinciden con los cinco factores anteriores, es necesario explicar por qué la dependencia del salario y el desempleo irrumpieron con tal fuerza en la sociedad moderna, obligando a desarrollar políticas de bienestar.

³²*Ibidem.* Pag. 23.

Para aquellos que perciben una relación simbiótica entre el capitalismo y el bienestar, la aparición del *Welfare State* puede ser explicado en términos de cambios profundos en la economía, sociedad y política. Fue consecuencia de la gran transformación histórica de sociedades esencialmente agrícolas, locales y tradicionales en unas definitivamente industrializadas, nacionales y modernas, proceso ocurrido entre los siglos XVIII y XIX.³³

No es de sorprender que hayan sido las presiones de los trabajadores, aunadas al temor de movilizaciones masivas, lo que impulsó a la conformación del Estado de Bienestar, ya que tanto la aparición de los trabajadores asalariados como clase social así como la pauperización en su calidad de vida (a consecuencia del desempleo) son efectos de la industrialización.

A fin de darle mayor claridad a lo antes expuesto es necesario mencionar el papel que la empresa ha jugado en la protección a los trabajadores. Antes de que el término *welfare* se asociara al concepto Estado, se instituyó, tanto en Gran Bretaña como posteriormente en los Estados Unidos, como una política empresarial.

En el siglo XX ocurrió un movimiento que buscaba garantizar el bienestar laboral a la par que profesionalizaba a los estudios sobre las relaciones humanas, la administración del bienestar y la psicología laboral.³⁴ Fue una revolución administrativa, limitada cual fuese, que aceleró la tendencia hacia el bienestar en el capitalismo impulsada por la necesidad de encontrar incentivos para los trabajadores, de evitar disputas laborales y de asegurar la producción continua. El término *Welfare* fue utilizado en un contexto empresarial antes que se asociara con alguna forma nueva de Estado.³⁵

Si bien las políticas que buscaban mejorar el bienestar del trabajador surgieron primeramente en las empresas, su alcance era limitado y sólo estaban destinadas para aquellos que poseían un trabajo. Las crisis económicas, por lo tanto, representaron un reto mayor para las empresas y un catalizador en la consolidación del Estado de Bienestar.

Comúnmente, la lógica del industrialismo ha sido observada como una explicación suficiente para el surgimiento del *Welfare State*, sin identificar las fuerzas históricas

³³ Christopher Pierson. *Beyond Welfare State ?* Era Edición. Reino Unido. 2006. Pag. 15

³⁴ Asa Briggs. *Op Cit.* Pag. 26

³⁵ *Loc Cit.*

necesarias para que ocurriera tal suceso.³⁶ El Estado de bienestar ha sido definido por una lógica progresiva y evolucionista, una transición histórica hacia sociedades desarrolladas más complejas que arrastra a todas las sociedades hacia alguna variante de la forma moderna.³⁷

La causa principal de dicha transición en los Estados Unidos fue la Gran Depresión de 1929, si el interés por una clase trabajadora alineada con el modelo político de Bismarck y el desempleo de comienzos del siglo XX llevaron a la reforma del sistema de bienestar inglés, la crisis desencadenada después del desplome de la bolsa de valores en octubre de ese año cambió el papel del Estado en los Estados Unidos al tener que proteger a millones de ciudadanos que cayeron en el desempleo y la pobreza.

Para proseguir con nuestro análisis sobre el Estado de Bienestar es necesario que sinteticemos en una primera definición lo que hasta ahora entendemos por *Welfare State*. La modificación en las condiciones de vida producida por la industrialización obligó al Estado a tomar mayores responsabilidades en el área del bienestar material, especialmente en la protección contra el desempleo, la vejez y la discapacidad para trabajar. Se le denomina Estado de Bienestar a la configuración por parte de las élites gubernamentales de políticas públicas de gasto social destinadas al alivio económico de los trabajadores. Una estrategia que funciona como válvula de escape a las demandas elaboradas por las organizaciones laborales, manteniendo el status quo del sistema político. La importancia que tuvo la crisis económica develará otra característica esencial del Estado de bienestar, su función como estabilizador de la economía.

1.1.3 La Gran Depresión

Las décadas de los veinte y treinta del siglo XX marcan un paso importante hacia la constitución del Estado de Bienestar, la crisis de 1929 con las tensiones sociales creadas por la desocupación determinó en todo el mundo occidental un fuerte aumento del gasto público para apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores.³⁸

³⁶Christopher Pierson. *Op Cit.* Pag. 23.

³⁷*Loc Cit.*

³⁸Gloria Regonini. *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores. 14ª Edición. México, D.F. 2005. pag 552.

En ese año, la tasa de desempleo en los Estados Unidos alcanzó el 25% y los salarios pasaron de totalizar 50 mil millones de dólares en 1929 a únicamente 30 mil millones en 1932.³⁹ Entre 13 y 15 millones de trabajadores perdieron sus empleos, muchos bancos cerraron, millares de ciudadanos perdieron los ahorros de toda una vida, las fábricas permanecieron inactivas, las tiendas tenían pocos clientes y cientos de miles de granjeros fueron forzados a abandonar sus tierras.⁴⁰

La disminución en la calidad de vida que produjo la crisis llevó a la búsqueda de respuestas y soluciones por parte del Estado, dado que es su obligación proteger al ciudadano; sin embargo, para ese entonces el gobierno federal no reconocía dicha responsabilidad en el área de la seguridad económica. Cuando el presidente republicano Hoover se opuso a fortalecer al gobierno nacional para proporcionar ayuda directa para los desempleados, los gobiernos locales y estatales fueron los primeros en llenar el vacío creando empleos con el establecimiento de proyectos de autoayuda. Hoover creía que el control local era necesario para preservar la responsabilidad sobre el bienestar de sus comunidades y por lo tanto el gobierno federal no tenía que intervenir de manera directa.⁴¹

Después de que la Gran Depresión comenzó, nuevas políticas económicas fueron necesarias, la respuesta más común fue la intervención fiscal masiva por parte del gobierno en tiempo de paz.⁴² Este gasto consistió, en un inicio, en que los gobiernos condales y estatales se hicieran cargo de las personas afectadas por el paro en la producción y la caída en el poder de compra.

La necesidad económica fue padecida por muchas personas, no sólo por los ancianos, los enfermos o los discapacitados, sino también por la clase media que había trabajado toda su vida, pero que ahora estaba desempleada, sin un centavo y hambrienta, condiciones que los llevaron a transformarse en lo que se como los “nuevos pobres.”⁴³

Tenemos aquí una cuestión central, la clase media fue el actor social más relevante en la edificación del *Welfare State* estadounidense, este grupo socioeconómico estaba acostumbrado a un sistema democrático en el que las elecciones eran la vía para resolver

³⁹Robert Puth. *American Economic History*. Universidad de New Hampshire. Nueva York, 1982. Pag. 485

⁴⁰Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. Julio, 1997. Pag. 10.

⁴¹*Ibidem*. Pag. 281

⁴²*Loc Cit*.

⁴³Walter Trattner. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. Free. Nueva York, 1994. Pag. 274.

los problemas, la negativa de Hoover de apoyar a los más afectados pronto fue utilizada por el gobernador de Nueva York quien buscó la simpatía entre los electores con políticas de gasto público, el gobernador Franklin D. Roosevelt inició desde su gubernatura la defensa de la seguridad económica de los ciudadanos de aquella democracia.

Además de ciertos proyectos de trabajo público de condados y estados, ninguna acción pública de consecuencia fue llevada a cabo hasta septiembre de 1931; bajo el señalamiento del gobernador Franklin D. Roosevelt la legislatura de Nueva York actuó para proporcionar asistencia al desempleo para los ciudadanos que estaban fuera de la fuerza laboral en ese estado.⁴⁴

La ley estatal de ayuda al desempleo emergió de una sesión legislativa especial, convirtiendo al Estado de Nueva York en el primero en los EE.UU. en proporcionar asistencia a sus ciudadanos más necesitados, otorgando millones de dólares en ayuda a los condados a lo largo del Estado. Para finales de 1931, veinticuatro Estados más habían seguido el ejemplo de Nueva York proporcionando asistencia de desempleo y creando nuevas agencias estatales para administrar los fondos.⁴⁵

Encontramos aquí otra característica esencial del Estado de Bienestar estadounidense, a diferencia de otros Estados occidentales industrializados (como Alemania y Gran Bretaña que habían reformado o creado sistemas de bienestar apoyados en seguros sociales) los gobiernos locales de Estados Unidos no utilizaron los seguros sociales para aliviar los malestares creados por la Gran Depresión, emplearon programas asistenciales. La gran diferencia entre ambos se basa en la participación del gobierno federal y en el cobro de impuestos que caracterizan a los seguros sociales.

Junto a las políticas locales, el sector privado llevó a cabo varios programas de bienestar. Las acciones incluían desde la ayuda para comprar casas; planes de compra de acciones; seguros en contra de accidentes laborales; hasta seguros para la vejez y programas de pensiones; actividades que dieron lugar al concepto de *welfare work*.⁴⁶

Distinguimos así otra especificidad del Estado de Bienestar de los Estados Unidos, el sector privado ha jugado desde inicios del siglo XX un papel fundamental en la protección del bienestar de los trabajadores. Sin embargo, tanto las acciones locales como

⁴⁴*Ibidem.* 275

⁴⁵*Loc Cit.*

⁴⁶Michal Katz. *Op Cit.* Pag. 3.

las políticas empresariales fueron incapaces de proteger a nivel nacional a los trabajadores cuando quedaron fuera de la fuerza laboral, especialmente si tenemos en cuenta las dimensiones y consecuencias de la Gran Depresión.

La presión acumulada sobre el aparato político con los millones de desempleados y la terrible espiral de bancarrotas y despidos obligó a llevar a cabo un cambio radical en la dirección del gobierno federal en el área del gasto social, lo cual significaría una redefinición del término *Welfare* y la injerencia del gobierno nacional.

Como resultado de la inacción federal, para el otoño de 1932 los Estados Unidos enfrentaron una seria amenaza, el desorden se difundió y se escuchaban las voces de la revolución,⁴⁷ muchos desamparados y ciudadanos hambrientos estaban descontentos con el gobierno y el sistema político que eran responsables por su situación y quienes permanecían sin hacer algo para remediarla.⁴⁸

Ante todos estos antecedentes, tanto la pauperización económica de la clase media como el fracaso del *welfare* local y privado para remediarla, las políticas de bienestar tenían que provenir del gobierno federal. Las políticas más importantes fueron aquellas destinadas a la generación de empleos y al mantenimiento del ingreso de los “nuevos pobres”. El legado de la Gran Depresión fue el *New Deal*, la primera y decisiva intervención del gobierno federal en la operación de la economía nacional.⁴⁹

El *New Deal* buscaría otorgar seguridad económica y el bienestar social por parte del Estado a nivel nacional, tres décadas después de la formulación estatal alemana y unos años antes de la publicación de la “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” de Keynes.

Con Roosevelt en la presidencia, llegó el muy resistido reconocimiento de que el capitalismo no podía sobrevivir a sus propias crueldades; el desempleo masivo, las

⁴⁷ Aclaremos que el autor Walter Trattner, hace referencia a las manifestaciones de inconformidad social que pedían programas de protección económica por parte del gobierno federal, por ejemplo en 1935 el Dr. Francis E. Townsend creó una red de clubes de personas mayores, que alcanzaron los 2.2 millones miembros exigiendo una pensión pública administrada por el gobierno federal, otra manifestación fue la del reverendo Herbert S. Bigelow quien buscó que el Estado garantizara un ingreso de 50 dólares al mes para personas con 60 años o más. Una expresión más radical fue la de Huey Long, gobernador de Louisiana de 1928 a 1932, quien propuso que el gobierno confiscara la riqueza de los privilegiados y ricos de la nación, solicitaba además que el gobierno federal garantizara a cada familia un ingreso anual de 5,000 dólares para satisfacer las necesidades de la vida, incluyendo una casa, un trabajo, un radio y un automóvil. Demostraciones que develan las amenazas populares que estaban sobre el sistema político y económico de la década de los treinta.

⁴⁸ Walter Trattner, *Op Cit.* Pag. 281.

⁴⁹ Ronald Seavoy. *Op Cit.* Pag. 282.

privaciones de la tercera edad y la gran desigualdad; había que aceptar el fracaso mismo de dejar al mercado (a industrias específicas como la de los bienes raíces) corregir sus errores, todo requería de la intervención correctiva del Estado.⁵⁰

El gobierno federal había comenzado de manera renuente a proporcionar préstamos a los ferrocarriles, bancos y a los gobiernos estatales a través de la Corporación de Reestructuración Financiera, pero fue hasta 1933 cuando la ayuda se multiplicó y se dirigió a diversos sectores.⁵¹

En los primeros cien días después de la inauguración del gobierno de Roosevelt una amplia gama legislativa fue aprobada iniciando así el *New Deal*. Algunas de las nuevas leyes aprobaron programas de ayuda a los desempleados, otras fueron diseñadas para incentivar la economía a recuperar el nivel de producción perdido, otro bloque fue destinado a la reforma de los sectores bancario y bursátil con una mayor regulación por parte del gobierno.⁵²

A su máximo de efectividad todos los programas del *New Deal* proporcionaron trabajos para un tercio de los desempleados, y fueron vistos favorablemente por la mayoría de los estadounidenses, principalmente, porque hicieron del bienestar público algo merecido, no simplemente regalado por la caridad,⁵³ consistía en derechos legislados y garantizados por el gobierno federal ganados por los ciudadanos tras las demostraciones de encono popular y la exigencia hacia los legisladores de crear un marco jurídico que les diera seguridad económica ante las fallas del sistema capitalista.

El contexto económico jugó por lo tanto un papel central en la formulación del *Welfare State* estadounidense, componente que se mantendrá con el paso del tiempo en las ampliaciones y reformas del que ha sido objeto. Una de las legislaciones que se promulgaron durante el *New Deal* y que contenía las lecciones europeas de protección del bienestar material fue la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social) un estatuto que recuperaba las experiencias de Gran Bretaña y Alemania y que con el paso del tiempo se convertiría en una de las piedras fundamentales del *Welfare State* estadounidense.

⁵⁰John K. Galbraith. "Keynes, Roosevelt and the complementary revolutions" en Wattel Harold. *The policy consequences of John Maynard Keynes*. Armonk. Nueva York, 1985. Pag. 55.

⁵¹Robert Puth. *Op Cit*. Pag. 487.

⁵²*Ibidem*. Pag. 489.

⁵³Walter Trattner. *Op Cit*. Pag 284.

1.1.4 La relevancia del seguro social

Explicemos brevemente qué es y por qué damos tanta importancia al seguro social. La aprobación de este tipo de programas por parte de los gobiernos nacionales de Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, es el punto de partida para la construcción de sus respectivos Estados de Bienestar porque se separa de las tradiciones caritativas y asistencialistas que existieron anteriormente (por ejemplo la ayuda eclesiástica, la filantropía privada o la caridad de organizaciones sociales).

El seguro social es el elemento más grande y es el fundamento para los sistemas de bienestar de muchos países industrializados, surgió de los acuerdos de seguros voluntarios de los talleres de la Europa medieval y fue institucionalizado por los gobiernos europeos de finales del siglo XIX y comienzos del XX.⁵⁴ Se caracteriza porque su participación es obligatoria, son regulados por el gobierno, financiados a través de un impuesto específico, los beneficios están reglamentados y dependen de las aportaciones del trabajador.⁵⁵

En 1935 los Estados Unidos promulgaron dos seguros sociales a nivel federal que revolucionaron la manera en que el *welfare* era proporcionado a los estadounidenses, se inauguró un seguro para las personas retiradas y un seguro de desempleo. A partir de este momento, las responsabilidades estatales en el área del bienestar material aumentaron y se diversificaron; cubrirán desde las pensiones hasta el cuidado médico con diferentes grados de responsabilidad compartida entre los gobiernos locales y el federal manteniendo además, la relevancia del sector privado.

Como finalmente fue adoptada, la *Social Security Act* fue una medida muy completa que a través de dos líneas de ataque, seguro social y programas asistenciales, pretendía aliviar el desamparo. Proporcionó un seguro social para los adultos mayores y un seguro de desempleo; asimismo creó programas de asistencia pública para niños de familias con un solo padre, discapacitados y para las personas invidentes, financiados a través del erario público, sin diseñar algún impuesto específico.⁵⁶

La ley contenía una visión integral del concepto *welfare*, incluyendo tanto a la asistencia pública (programas de alivio a la pobreza con base en evaluaciones

⁵⁴Eric Kingson. *Social security in the 21st Century*. Oxford University Press. Estados Unidos, 1997. Pag. 6.

⁵⁵*Loc Cit.*

⁵⁶Walter Trattner. *Op Cit.* Pag. 289.

socioeconómicas) como a seguros sociales (programas cuyos beneficios no están sujetos a los bienes que posee una persona, sino al pago de un impuesto específico).⁵⁷

Los seguros más importantes fueron el *Old Age Insurance*⁵⁸ (seguro para la vejez) y el seguro de desempleo; el primero se convertiría en el sistema público de pensiones de los Estados Unidos que se mantiene hasta nuestros días y el segundo ha sido desde la década de los treinta la medida más importante para mantener a la fuerza laboral consumiendo aún en épocas de paro forzado.

Si bien las políticas de Roosevelt con la promulgación de la *Social Security Act* dieron forma al Estado de Bienestar estadounidense, los seguros sociales no son los únicos programas que lo conforman, se encuentran también las políticas estatales de apoyo a la vivienda, los programas nutricionales y la legislación de protección laboral en el lugar de trabajo. Sin embargo, la promulgación de seguros sociales y su regulación por parte del gobierno federal dio inicio a una larga tradición de protección gubernamental para los ciudadanos que han pagado impuestos. Un contrato social elemental para las personas que se ven en situación de precariedad económica cuando pierden su trabajo, están enfermos o alcanzan la tercera edad.

1.1.4 La influencia de Keynes

*“Desde su dramática entrada en la escena pública como un crítico de la paz de Versalles de 1919 y hasta su muerte, Keynes pasó su tiempo intentado salvar al capitalismo de sí mismo.”*⁵⁹

Eric Hobsbawm

Existe un tema que aún no hemos abordado y que debe ser aclarado ahora que ya conocemos el contexto en el que se formuló el *Welfare State* en Estados Unidos, a saber, la

⁵⁷Michael Katz. *Op Cit.* Pag. 3.

⁵⁸Este seguro es asociado en los Estados Unidos con el término *Social Security*, es decir, es el principal programa del Estado de Bienestar estadounidense, al grado que la generalidad de ciudadanos de aquella nación lo asocia con el concepto mismo de seguridad social.

⁵⁹Harold I. Wattel. *The policy consequences of John Maynard Keynes.* Armonk, Nueva York, 1985. Pag. 3

relación de esta forma de Estado con las ideas de Keynes. Para iniciar tenemos que romper con ciertos prejuicios, si bien Keynes mantuvo contacto con los políticos que dieron forma al *Welfare State* en los Estados Unidos, la construcción del Estado de bienestar no siguió guión alguno o prescripción teórica propuesta por el economista como muchas veces se presupone, lo que en realidad influyó para su construcción fueron ideas sobre el Estado y la economía que ya se encontraban en los Estados Unidos.

Desde mediados de los treinta Marriner Eccles y Launchlin Currie de la Reserva Federal, se habían anticipado a las ideas de Keynes; estaban preocupados por un manejo fiscal más amplio de la economía, y ante el daño generado a la capacidad productiva, aceptaron e incluso promovieron el gasto público; concebían que un déficit era una necesidad superior a cualquier alternativa.⁶⁰

Décadas antes del *New Deal*, los economistas estadounidenses de la escuela institucionalista rompieron con lo que consideraban la abstracción de la ortodoxia (la teoría económica clásica basada en la autocorrección del mercado y la nula participación del gobierno) con la finalidad de explorar las cambiantes complejidades del mundo real.⁶¹ No creían en las distribuciones automáticas de la riqueza y siguiendo la crítica de pensadores como Thorstein Veblen y Henry George señalaban que había personas rezagadas del crecimiento económico demostrando así las inequidades que una economía de mercado generaba en la sociedad.

De hecho fueron economistas estadounidenses quienes desarrollaron la política fiscal keynesiana, especialmente Alvin Hansen y los miembros de su Seminario de Política Fiscal en Harvard.⁶² Estos economistas creían que los desajustes en la economía, como la crisis de 1929, eran endémicos y epidémicos en el capitalismo de mercado, y que los políticos podían parcial, pero significativamente, disminuir sus consecuencias.⁶³ Alvin Hansen incluso afirmaba que si el derecho a las tierras libres fue la consigna de hace 100

⁶⁰John. K. Galbraith. "Keynes, Roosevelt and the complementary revolutions" en Wattel Harold. *The policy consequences of John Maynard Keynes*. Armonk. Nueva York, 1985. Pag. 55.

⁶¹Theodore Rosenof. *Economics in the long run. New Deal theorists & their legacies, 1933-1993*. The University of North Carolina Press. Estados Unidos, 1997. Pag. 2.

⁶²James Toblin. "Keynes's policies in theory and practice" en Wattel Harold. *The policy consequences of John Maynard Keynes*. Armonk. Nueva York, 1985. Pag. 16.

⁶³*Ibidem*. Pag. 17.

años, el derecho a un empleo útil, remunerado y regular era el símbolo de las oportunidades económicas de su época.⁶⁴

Si las ideas económicas que orientaron al *Welfare State* estadounidense precedían a Keynes ¿Por qué se le asocia con el Estado de Bienestar en las sociedades capitalistas de Occidente, en este caso con el estadounidense? La respuesta es muy sencilla, Keynes teorizó, esquematizó y sistematizó los principios económicos inherentes a las políticas gubernamentales de gasto social llevadas a cabo en la década de los treinta. Basándose en un lenguaje matemático y econométrico dio un alto grado de respetabilidad a las políticas que países como Estados Unidos o Gran Bretaña llevaron a cabo después de la Segunda Guerra Mundial, teorización sin la cual esas medidas fácilmente pueden parecer burdas o simplistas.

Las experiencias de Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos respondieron a contextos específicos y los análisis económico-sociales producidos en cada uno de esos países guiaron las políticas de gasto público social llevadas a cabo, desde la *sozialpolitik* alemana hasta el institucionalismo y la política fiscal harvardiana de los Estados Unidos.

Las primera políticas del *Welfare State* no siguieron; pero más importante, no se basaron en la teorización macroeconómica de Keynes, fueron experimentos de prueba y error basados en estudios específicos sobre las necesidades que cada país poseía en determinado periodo.

La gran contribución de Keynes y por la que es continuamente asociado al *Welfare State* fue su construcción teórica de una defensa del gasto público, no del gasto social destinado al bienestar, sino del gasto público en general, lo cual abarca un amplio espectro de actividades.

Otro elemento que ha llevado a pensar que Keynes influyó directamente en la construcción del *Welfare State* fue la comunicación que sostuvo con el presidente Franklin D. Roosevelt, aún cuando las políticas de Roosevelt fueron *ante litteram* a la “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” de Keynes (obra en la que expone los presupuestos del gasto público y sus beneficios económicos en épocas de deflación). El punto central de la famosa carta de Keynes para Roosevelt de finales de 1933 fue el remarcar la importancia de aumentar el poder de compra a través del gasto público

⁶⁴Harry K. Girvetz. *Enciclopedia de las ciencias sociales*. Aguilar S. Ediciones. Madrid, 1979. pag. 772.

financiado por préstamos estatales; mas no se encontraba en ella alguna recomendación específica o alguna política pública en particular.⁶⁵

La obra de Keynes representa una teorización finalmente completa tanto de las causas como de los remedios de la Gran Depresión.⁶⁶ Keynes afirmaba que no hay ningún automatismo seguro que regule el mercado de trabajo, la desocupación puede que no se elimine sola e incluso puede empeorar si se deja obrar al mercado.⁶⁷

El repudio keynesiano a la tesis clásica, que mantiene que las crisis se corrigen por sí mismas siempre que se permita una baja de los salarios, así como su comprensión del papel de la política fiscal y en especial del gasto público deficitario como instrumento para corregir la contracción económica fueron los puntos centrales de su obra.⁶⁸

El aceptar que las políticas fiscal y monetaria son esenciales para la recuperación económica y su asociación como elementos constitutivos de cualquier programa básico de bienestar fueron los elementos principales por los que la figura de Keynes se ubica como corolario en la evolución del *Welfare State*.⁶⁹

La economía keynesiana siempre ha significado mucho más que una mera política de aumento de la oferta monetaria en las recesiones y de aumento en las obras públicas durante las depresiones; incluso aunque eso fuera literalmente lo único que recomendara,⁷⁰ en el mundo de la política las implicaciones y apariencias importan más que las medidas específicas y el keynesianismo llevaba la consigna de una economía de mercado mejorada, en la que por medio de una intervención sensata del Estado se le hacía funcionar mejor de lo que podía por sí sola.⁷¹

El keynesianismo y su teoría sobre el gasto público social en periodos de recesión económica se mantienen como las principales justificaciones para la intervención estatal, mas no por ello debemos creer que las políticas específicas que aplicaron los Estados

⁶⁵ John. K. Galbraith. "Keynes, Roosevelt and the complementary revolutions" en Wattel Harold. *The policy consequences of John Maynard Keynes*. Armonk. Nueva York, 1985. Pag. 56.

⁶⁶ Sergio Ricoso. *Diccionario de Economía*. Siglo XXI. México, 1990. Pag. 338.

⁶⁷ *Ibidem*. Pag. 341.

⁶⁸ Harry K. Girvetz. *Enciclopedia de las ciencias sociales*. Aguilar S. Ediciones. Madrid, 1979. pag. 773.

⁶⁹ *Loc Cit*.

⁷⁰ Paul Krugman. *Peddling Prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York, 1994. Pag. 31-32.

⁷¹ *Loc Cit*.

Unidos provinieron de Keynes, pues como vimos, el *New Deal* y la *Social Security Act* se adelantaron en tiempo a la teorización.

Otro elemento que coloca al economista británico en el centro de la reflexión sobre el Estado de Bienestar fue el hecho de que Keynes no estaba comprometido rígidamente con algún dogma, su mejor característica era el poder acomodar sus ideas al cambio, veía la vida económica como un proceso histórico, no como una manifestación de reglas estáticas.⁷² Un elemento que compartirá el economista británico con el *Welfare State* estadounidense. El pragmatismo político empleado por los arquitectos del Estado de bienestar de Estados Unidos no erigió sistemas ni principios rígidos, conforme la sociedad estadounidense evolucionó a lo largo del siglo XX fue modificando sus características.

La economía keynesiana proporcionó una licencia para las actividades de bienestar y otros esfuerzos gubernamentales dirigidos hacia la distribución de la riqueza, se sostiene que la estabilización económica y la prosperidad son compatibles con un amplio rango de políticas sociales, y se establece que el capitalismo moderno y la democracia son lo suficientemente fuertes para prosperar y progresar, al tiempo que son humanos y equitativos.⁷³

La revolución keynesiana hizo posible la transición de políticas de producción de suma cero hacia las políticas de redistribución de suma positiva.⁷⁴ Es decir, representó un transición de la ideología liberal clásica (que veía con buenos ojos a las depresiones y la pobreza si existía crecimiento económico) hacia la visión progresista, que prefería el crecimiento económico acompañado por políticas públicas que mejoraran las condiciones sociales.

El Estado de Bienestar estadounidense dio forma a un conjunto de programas de gasto público social agrupados en programas asistenciales o en seguros sociales, cuya principal función consiste en proporcionar seguridad económica a la sociedad estadounidense desde 1935. Con el paso de los años, especialmente tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el término *welfare* fue modificándose y el pragmatismo se convertiría en el elemento central para la aparición de nuevos programas, la expansión de los beneficios y la delimitación de quiénes pueden acceder a ellos.

⁷² John. K. Galbraith. *Op cit.* Pag. 58.

⁷³ James Tobli. *Op Cit.* Pag. 21.

⁷⁴ Christopher Pierson. *Op Cit.* Pag. 30.

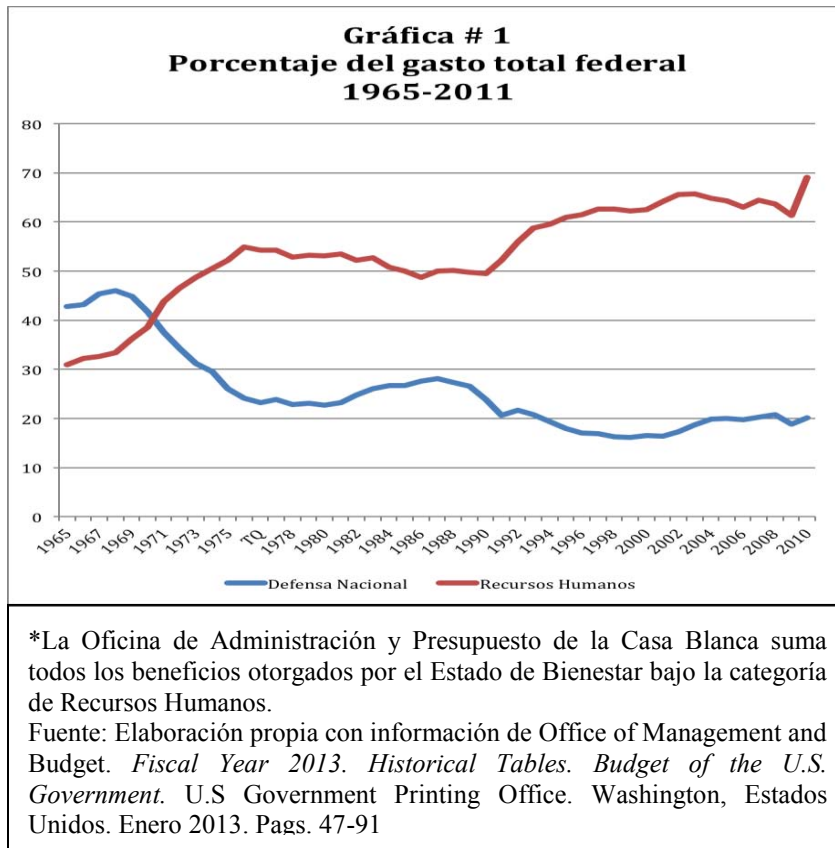
1.2. El Estado de Bienestar estadounidense

1.2.1 La expansión pragmática del Estado de Bienestar

“En el 2002 un alto oficial del Departamento del Tesoro describió al gobierno de los Estados Unidos como una gigantesca compañía de seguros con un negocio alterno en defensa nacional y seguridad interna.”⁷⁵

Paul Krugman.

El Estado de bienestar experimentó un crecimiento y consolidación muy importantes tras su inauguración en la década de los treinta con las políticas de Roosevelt, al grado de convertirse en un área central en el gasto del gobierno federal. Como se infiere de la cita de Paul Krugman, la propensión a gastar en el área social ha ido en aumento en ese país, superando incluso el gasto en defensa como se puede apreciar en la gráfica número uno.



⁷⁵ Paul Krugman. *Economics*. Worth Publishers. Estados Unidos, 2006. Pag. 506.

Después de la promulgación de la *Social Security Act*, se pusieron en marcha el seguro de desempleo y el seguro de retiro a nivel nacional. Los primeros años se caracterizaron por la carencia de los recursos suficientes para proporcionar beneficios adecuados para los retirados y desempleados, asimismo la primera generación de beneficiarios no vivieron lo suficiente para obtener el aumento en los beneficios alcanzado tras la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los primeros obstáculos a superar para los seguros sociales fueron los programas asistenciales que muchos Estados de la Unión aún empleaban para abatir el desempleo y para atender a los jubilados. Debido a la novedad que representaba la aplicación de seguros sociales a nivel federal, pocos trabajadores se afiliaban a los programas y los recursos que se esperaba obtener por concepto de cobro de impuestos aún no llegaban.

Esta condición se vio modificada cuando los principales grupos sindicales, incluida la *AFL* (American Federation of Labor) adhirieron a sus afiliados a la seguridad social. Hacia 1951, por primera vez en la historia de la nación, más personas recibían beneficios de la seguridad social que de la asistencia pública local. En agosto del mismo año, la cantidad total de pagos por seguro social excedieron la cantidad de pagos por asistencia.⁷⁶

La ampliación en el número de beneficiarios a través de los grupos sindicales dio inicio a una larga relación de mutuo beneficio entre los partidos políticos (particularmente el partido demócrata) y las organizaciones laborales. Las victorias obtenidas por los trabajadores con la mejora de sus pensiones eran transformadas en triunfos en las urnas por los políticos, al tiempo que el apoyo corporatocrático a la seguridad social cimentó el éxito de los seguros administrados por el Congreso federal por sobre la asistencia pública local.⁷⁷

En 1954 se reformó la Ley de Seguridad Social para crear un seguro de discapacidad que proporciona cobertura en caso de accidente en el trabajo, otorgando beneficios en caso de incapacidad del trabajador de manera temporal o permanentemente.⁷⁸ Con el paso de los años, el Congreso amplió el alcance del programa permitiendo a los

⁷⁶ Wilburn Cohen, citado en Edward Berkowitz. "The historical development of Social Security in the United States" en *Social Security in the 21^o century*. Oxford University press. 1997. pag 28

⁷⁷ *Loc Cit*

⁷⁸ Social Security Online. *Historical Background and Development of Social Security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

familiares o dependientes del trabajador calificar para los beneficios.⁷⁹ Este seguro fue anexado al de retiro convirtiéndolo en el *Old Age, Survivors and Disability Insurance*, el seguro social identificado por los estadounidenses como la seguridad social *per se* y que en más de 75 años de historia no ha sufrido recorte alguno debido a la gran popularidad que tiene, lo que dificulta reformarlo sin sufrir derrotas en las urnas y por lo cual es conocido en la política estadounidense como el *third rail*.⁸⁰

La década de los sesenta, marcada por el boom en la economía estadounidense y la persecución de una agenda legislativa progresista bajo la administración Kennedy y Johnson, trajo cambios adicionales. Entre las enmiendas más importantes se encuentra la de 1961 que redujo la edad de retiro a 62 años y la aprobación en 1965 del *Medicare* y del *Medicaid*.⁸¹ El tema de la salud fue uno de los aspectos más importantes desde la administración Roosevelt, sin embargo, las presiones provenientes de las asociaciones médicas y de las aseguradoras impidieron aprobar un seguro social a nivel nacional administrado por la federación. Sería hasta la década de los sesenta cuando la popularidad de John F. Kennedy y la época de prosperidad que vivían los Estados Unidos permitieran la discusión en el Congreso de un seguro médico.

Tras el magnicidio del presidente Kennedy su sucesor, Lyndon Johnson, impulsó como uno de los temas prioritarios en la agenda legislativa la aprobación del *Medicare* y del *Medicaid*, cumpliendo con las promesas de campaña de Kennedy; pero sin lograr el acuerdo para un programa universal de cuidado de la salud.⁸²

Como fueron promulgados, el *Medicare* se convirtió en un seguro federal de cobertura médica para las personas que fueran a su vez beneficiarias del seguro de retiro y tuvieran 65 años, asimismo abría la posibilidad para aquellos que no cumplieran con estos requisitos de enrolarse en el programa, siempre y cuando pagaran una prima anual. Por su parte, el *Medicaid* se diseñó como un programa asistencial administrado entre la federación y los gobiernos locales para dar servicios médicos a las personas que comprobaran la carencia de recursos a través de una evaluación socioeconómica.

⁷⁹ Social Security Administration. *Social Security. A brief history*. SSA Publication No. 21-059. Estados Unidos, 2007. Pag. 11.

⁸⁰ El término *third rail* hace referencia a una vía de tren que puede electrocutar a quien se atreva a tocarla.

⁸¹ *Ibidem*. Pag. 12.

⁸² *Ibidem*. Pag. 11.

El gobierno de Johnson se enfocó en el combate a la pobreza con la intención de proteger a los ciudadanos estadounidenses que sufrieran de la carencia de recursos sin importar que no hubiesen trabajado ni pagado impuestos. El proyecto del presidente Johnson conocido como la Gran Sociedad buscó integrar a las personas que se ubicaban por debajo de la línea de la pobreza al sueño americano y al boom económico producido tras la posguerra. Por esto, los programas del Estado de bienestar se convirtieron en las primeras herramientas para integrar a estas personas, aunados a las políticas de vivienda, educación básica y rediseño urbano.

Un ejemplo del apoyo otorgado a los programas del bienestar material se dio en el área del cuidado alimentario. En 1962 se inició un programa piloto en algunos Estados para brindar vales alimentarios a las familias necesitadas, un experimento que gozó de tal éxito que hacia mediados de la década de los setenta se convirtió en obligatorio para todos los estados, como finalmente fue aprobado, formó parte de la asistencia pública y no de los seguros sociales, que están condicionados al pago de impuestos; se administraría entre el gobierno federal y los gobiernos locales bajo el nombre de *Food Stamps*. Una herramienta fundamental para evitar que muchas familias de la clase media (no sólo para aquellos situados por debajo de la línea de la pobreza) se queden sin los alimentos necesarios para sus hijos en épocas de crisis y de desempleo prolongado.

La prosperidad económica de los sesenta fue el sustento más importante para la ampliación del Estado de bienestar, a través de la promulgación de nuevos seguros sociales y de programas asistenciales se buscó mejorar las condiciones de los ciudadanos estadounidenses, una política exitosa que emplearon tanto demócratas como republicanos.

En 1972, el presidente republicano Richard Nixon reformó la *Social Security Act* para que los programas asistenciales de ayuda a los adultos mayores, individuos invidentes y discapacitados se fusionaran en un solo seguro social, el *Supplemental Security Income*, que otorgaba dinero en efectivo para las personas que antes recibían beneficios de la asistencia pública.⁸³

Si bien el desarrollo histórico del *Welfare State* se basó en expansiones y nuevas adhesiones hasta conformar una amplia gama de seguros sociales y programas asistenciales, como se aprecia en la tabla número uno, en la década de los ochenta uno de los seguros más

⁸³ *Ibidem*. Pag. 14.

importantes e inaugurados por Roosevelt, el seguro de retiro, enfrentó una importante crisis en sus fondos. Las cuentas del programa no garantizaban el pago mensual de las pensiones y ante esto el presidente Ronald Reagan encomendó a una comisión, dirigida por Alan Greenspan, para dar recomendaciones y superar la crisis.⁸⁴ La solución radicó en ampliar la base contributiva, aumentar la edad de retiro e incluir a los trabajadores federales en el programa para sanear las reservas del programa.

Programas de seguros sociales	Características Principales	Programas de asistencia social	Características Principales
<i>Old Age, Survivors and Disability Insurance (Seguro para la tercera edad, sobrevivientes y discapacitados)</i>	-Proporciona beneficios mensuales a retirados calificados, trabajadores discapacitados, así como a los dependientes y sobrevivientes del asegurado. Los estándares se fijan por el gobierno federal. -Los beneficios son determinados por las contribuciones hechas por el trabajador. -Para diciembre del 2008, 50.8 millones de personas reciben beneficios del programa.	<i>Supplemental Security Income (Ingreso de Seguridad Adicional)</i>	-Proporciona apoyo al ingreso para personas con 65 años o más, adultos o niños discapacitados o invidentes, de parte del gobierno Federal. -Se proporciona un pago mensual en efectivo, para el 2008 el promedio era de 956 dólares. -Solo se eligen a aquellos individuos cuyos ingresos son menores a los 2 000 dólares.
Seguro de Desempleo	-A través de la cooperación entre el gobierno federal y el estatal, los seguros de desempleo proporcionan beneficios a los empleados regulares pertenecientes a la fuerza laboral que de manera involuntaria se convirtieron en desempleados. -Aparte de los estándares federales, cada Estado tiene la principal responsabilidad en cuanto al contenido y desarrollo de sus leyes de seguro de desempleo. -Para diciembre del 2009, 5.362 millones de personas recibían beneficios por el Seguro de Desempleo.	Medicaid	-En un programa Federal-Estatal que paga la asistencia médica de ciertos individuos y familias con bajos ingresos y recursos. -Con amplias guías establecidas por el gobierno Federal, cada Estado establece sus propios estándares de elegibilidad determinando el tipo, cantidad y duración así como la amplitud de los servicios que cubre el seguro. -Para el 2007, 57.7 millones de personas estaban cubiertas por el programa.
Medicare	-El seguro médico se compone de cuatro partes: el medicare parte A, la parte B, la parte C y la parte D. Cuando fue establecido en 1965 cubría a las personas con 65 años o más cubiertas por el <i>OASDI</i> , con el paso de los años se han incluido aquellos que con el pago de una prima son beneficiarios del seguro. -La parte A, también conocida como el Seguro Hospitalario, ayuda a pagar las cuentas del hospital, el cuidado médico en el hogar y el cuidado de enfermería. -La parte B, o Seguro Médico Adicional, ayuda a pagar por las cuentas del doctor, cuidado en el hogar, y otros servicios, para estar cubierto por esta parte los beneficiarios deben pagar una prima mensual. -La parte C, o Programa de Ventaja, establecido en 1997, expande las opciones de los beneficiarios para participar en planes para el cuidado médico ofrecidos por el sector privado. -La parte D, ayuda a pagar por la prescripción de medicinas que no están cubiertas por la Parte A ni por la Parte B. -Para diciembre del 2007, 43.3 millones de personas estaban cubiertas por el seguro Medicare.	<i>Temporary Aid to Needy Families (Ayuda temporal para Familias Necesitadas)</i>	-Este programa proporciona asistencia y oportunidades laborales a familias necesitadas. -Casi todos los beneficiarios deben trabajar después de dos años de asistencia. -Es un programa administrado entre el gobierno Federal y los Estados, para recompensar a los Estados se otorga un bono por mover a los beneficiarios de la asistencia hacia un trabajo. -Para el año 2009, 4 millones de personas eran beneficiarias de este programa.
Compensaciones Laborales	-Este fue el primer programa de seguro social desarrollado ampliamente en los Estados Unidos. En 1908 el gobierno Federal inició este programa al cubrir a sus empleados civiles. -Proporciona beneficios en efectivo y cuidado médico cuando los empleados sufren lesiones o enfermedades relacionadas con el trabajo, así como beneficios para los sobrevivientes y dependientes del trabajador. -Por recibir estos beneficios los trabajadores pierden el derecho de demandar a sus patrones por daños de cualquier tipo. -Para el año 2006, 130.3 millones de trabajadores estaban cubiertos por el seguro.	<i>Food Stamps</i>	-El programa proporciona cupones alimentarios de manera mensual para los hogares que cuentan con menos de 2 000 dólares como ingreso neto mensual. -Desde 1974 el programa es obligatorio para todos los Estados. -Para el año 2009, 33.7 millones de personas utilizaban los cupones alimentarios.

Tabla # 1. "Seguridad Social estadounidense. Programas más importantes". Fuente: Elaboración propia con datos del Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2008

Es importante subrayar que las recomendaciones realizadas por el futuro presidente de la Fed (responsable de la volatilidad en el sector hipotecario que derivó en la crisis de 2007 al dejar al mercado ajustar los precios de las viviendas sin la intervención gubernamental) eran contrarias a los postulados del conservadurismo, ideología dominante en la Casa

⁸⁴ *Ibidem*. Pag. 15.

Blanca que se caracterizó durante los ochenta por su oposición a la intervención del Estado en la economía y que estaba a favor del adelgazamiento del *Big Government*. Asimismo, el Presidente Reagan, largamente asociado con la privatización y liberalización económica, firmó una reforma a la ley de seguridad social que aumentaba los impuestos, engrosaba la base contributiva y sumaba al staff del presidente a la burocracia gubernamental que podía recibir los beneficios de jubilación otorgados por la seguridad social.

El Estado de bienestar estadounidense lleva a cabo sus reformas y expansiones de manera pragmática, no se deja guiar por dogmas o principios ideológicos, ha actuado siempre, como lo demuestra el caso de Reagan, con un sentido de coherencia con la situación económica y con base en la importancia que tienen esos programas para la sociedad estadounidense. Así como la *Real Politik* definió al Estado de Bienestar alemán en la época de Bismarck, y la evolución de la ciudadanía está sintetizada en la experiencia inglesa, el pragmatismo político determina al *Welfare State* estadounidense.

Haciendo eco de la cosmovisión de William James o John Dewey, quienes refutaban cualquier teoría general o explicación perene, los legisladores estadounidenses han modificado los programas que dan forma al Estado de Bienestar desde una perspectiva temporal y nunca bajo cánones inamovibles. Por más que la retórica electoral lleve a los conservadores republicanos a desdeñar los programas de gasto social, la relevancia que tienen para la economía y su trascendencia para la clase media los lleva a desechar cualquier acción basada en una postura ideológica y a actuar con base en las condiciones del momento, un ejemplo prototípico del pragmatismo que busca una respuesta variable en el tiempo y no una constante universal.

El Estado de bienestar logró consagrar como derechos inalienables a varios de los seguros instaurados tras la Gran Depresión, especialmente el retiro, el seguro de desempleo y posteriormente a los programas de cuidado de la salud. La razón de este éxito se halla en su diseño, son programas de mantenimiento del ingreso financiados a través de impuestos específicos, que los trabajadores pagan como descuentos a sus salarios. No son ninguna caridad pública o privada y los derechohabientes sólo pueden acceder a ellos después de culminar su vida laboral, o en caso de accidente demostrando que han pagado impuestos y que son ciudadanos.

En la evolución del *Welfare State*, los seguros sociales han ganado preeminencia en tanto que los programas asistenciales sufrirían en la década de los noventa el recorte de beneficios tras la administración del presidente demócrata Bill Clinton. En el contexto de recuperación económica de la década de los noventa estaba muy afianzada la creencia que el trabajo era la única vía para mejorar las condiciones de vida y la justicia social, largamente defendida por los demócratas, no tenía por qué ser contraria a la eficiencia productiva. En ese ambiente, el pago de beneficios para las personas que carecían de recursos económicos y utilizaban la asistencia pública era visto como un despilfarro del presupuesto federal al tiempo que obstaculizaba la integración de esas personas a la fuerza laboral.

En un esfuerzo por cambiar la filosofía que caracterizaba a la asistencia pública, el presidente Clinton dio su apoyo a la idea sostenida por los conservadores de condicionar el pago de beneficios de la asistencia pública a la obtención de un empleo o del registro a talleres por parte de los solicitantes. Asimismo, confiados en el éxito del *workfare*,⁸⁵ redujeron el tiempo durante el cual los beneficiarios podían recibir los recursos y endurecieron los requisitos para dar preeminencia al entrenamiento laboral.

Aunque la reforma fue aplaudida por los conservadores y reconocida en su momento como un éxito de la administración Clinton, la Gran Recesión del 2007 demostró el fracaso de dicha filosofía, los programas asistenciales largamente asociados con los grupos vulnerables y las minorías también son la fuente de recursos de última instancia para las familias de clase media trabajadora que han quedado desprovistas de un salario; al limitar los recursos y endurecer los requisitos de los programas asistenciales, fracasaron en su objetivo central, proporcionar bienestar material a los ciudadanos estadounidenses en momentos de severas crisis económicas.

El desarrollo de los programas del bienestar social ha sido primordialmente pragmático y expansivo, las propuestas para reformarlos han sido formuladas en respuesta a problemas específicos más que sobre la base de una agenda nacional.⁸⁶ El Estado de Bienestar estadounidense ha sido adaptado a las condiciones de cada contexto en particular,

⁸⁵ Concepto que sintetizaba el cambio en la filosofía de los programas asistenciales, resultado de fusionar los términos *work* y *welfare*.

⁸⁶ Social Security Administration. *Social security programs in the United States*. Social Security Administration office of Research. Estados Unidos, 1997. Pag. 2.

hace uso de nuevos actores y procesos para obtener recursos que permitan mantener las políticas de gasto social que legitiman al sistema político y a la democracia de ese país. Así como la Gran Depresión de 1929 detonó su aparición, la crisis del año 2007 puso bajo gran presión a los fondos de los principales programas.

1.2.2 La crisis del 2007

La crisis que vivió Estados Unidos entre el año 2007 y el 2009 produjo una disminución muy importante en la calidad de vida de sus ciudadanos. Esta recesión no tiene punto de comparación con las sufridas durante los setenta y ochenta, la única situación con la que puede ser comparada a cabalidad es la Gran Depresión. Proporcionar recursos extraordinarios para mantener los beneficios otorgados por el Estado de Bienestar se convirtió en un tema central para la administración Obama.

Después de iniciada la recesión del año 2007, diecisiete billones de dólares de la riqueza de los hogares se evaporó en tan solo 21 meses y el desempleo alcanzó la tasa del 10.1%.⁸⁷ Las comunidades que a lo largo de los años habían confiado en el boom del sector hipotecario veían desvanecerse el valor de sus propiedad junto a sus trabajos, cuando sus recursos disminuyeron, estas mismas comunidades se encontraron atadas al mantenimiento de hogares que no podían pagar.⁸⁸

La recesión inició oficialmente en diciembre del 2007 y por mucho sus efectos en el mercado laboral fueron los peores alguna vez registrados. La economía recortó 3.6 millones de trabajos en el 2008, para el 2009 se perdieron otros 4.7 millones y durante todo el 2010 apenas un millón de trabajos fueron recuperados.⁸⁹

Por si fuese poco, la tasa de sub-empleo, el total de desempleados que están buscando trabajo más aquellos con trabajos de medio tiempo que preferirían uno de tiempo completo y de aquellos que quisieran un trabajo pero que están desanimados como para

⁸⁷ National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. *The financial crisis inquiry report*. US Government Printing Office. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 389

⁸⁸ *Ibidem*. Pag. 390.

⁸⁹ *Loc Cit*.

buscar uno, aumentó del 8.8 % en 2007 a 13.7 % en el 2008 hasta alcanzar el 17.4% en el 2009.⁹⁰

En junio de ese año los Estados Unidos salieron de la recesión de manera oficial, sin embargo las buenas noticias no llegaron para los más de 26 millones de estadounidenses que estaban desempleados, que no podían encontrar un trabajo de tiempo completo o que habían dejado de buscar uno.⁹¹

La cantidad de despidos masivos no fue la única consecuencia producida por la Gran Recesión, el desempleo se tradujo en pérdidas significativas para las arcas públicas, se registraron menos impuestos pagados por concepto de seguridad social y por lo tanto aumentó la presión sobre los fondos de los seguros sociales, programas fundamentales para cualquier Estado de Bienestar y esenciales para el actual *Welfare State* estadounidense.

La caída en los mercados financieros puso en riesgo a algunos planes públicos de pensiones, la recesión devastó no sólo a muchas compañías y a sus trabajadores, también lo hizo con los gobiernos locales y estatales que vieron sus ingresos fiscales desplomarse, los programas que se vieron más afectados fueron el *Medicaid*, las compensaciones por desempleo, y los servicios de la asistencia pública.⁹²

La tarea más importante para el gobierno federal durante la recesión consistió en redirigir los recursos aprobados en la *American Recovery and Reinvestment Act* hacia el seguro de desempleo, el *Medicaid* y los servicios asistenciales. Al tiempo que se buscaba mantener el nivel de los beneficios, el estado de la economía empujaba a muchas familias de la clase media por debajo de la línea de la pobreza, lo que puso a prueba a muchos programas asistenciales como los *Food Stamps*.

Estos años estuvieron muy cerca de revivir los tiempos de la Gran Depresión, con el asentamiento de campamentos improvisados en lo que habitaban las familias desalojadas de sus hogares por no ser capaces de pagar sus hipotecas; sin embargo, a diferencia de los años treinta la sociedad estadounidense pudo valerse de los programas de la seguridad social para mantenerse con un ingreso en tanto la economía comenzó una tibia recuperación a finales del año 2009. Podían contar con el seguro de desempleo, emplear el *Medicaid*, los miembros jubilados contaban con su pensión pública, asimismo las familias con menos

⁹⁰*Loc Cit.*

⁹¹*Ibidem.* Pag. 391.

⁹²*Ibidem.* Pag. 398.

recursos podían contar con los beneficios (limitados y disminuidos tras la presidencia Clinton) de los programas de la asistencia pública.

El Estado de bienestar estadounidense impidió que la crisis se convirtiera en la Segunda Gran Depresión, una tarea colosal que dependió de la inyección de recursos extraordinarios para hacer frente al gran número de desempleados y para mantener a flote a los fondos del seguro de retiro que vieron interrumpido el flujo de ingresos ante los despidos masivos y la concatenada reducción en el pago de impuestos.

La tendencia histórica del gasto federal destinado al área de la seguridad social se puede representar como una línea ascendente que corre paralelamente al desarrollo de la economía y a la consolidación de la democracia estadounidense. Los seguros sociales fueron puestos a prueba durante la Gran Recesión mas el aumento en sus costos no es un proceso coyuntural originado por la crisis, por el contrario, es una constante que acompaña a la consolidación del Estado de bienestar.

Conclusiones

El capitalismo estadounidense a través de la democracia liberal ha confiado en los programas del bienestar para amortiguar los efectos de la inequidad. Sus crisis cíclicas ponen en entredicho la estabilidad social y es por ello que mantener a flote al Estado de bienestar es un tema prioritario, por encima de los debates presupuestales y las posturas ideológicas.

Si bien es esencial mantener al Estado de bienestar aún con los costos que produce, la búsqueda de nuevas fuentes de recursos así como la limitación de algunos de sus costos son procesos sociales que han evolucionado junto al *Welfare State*. La migración y la integración de las minorías como ciudadanos con plenos derechos son elementos que se han sumado a su historia. Las pensiones y el gasto en el sistema de salud está condenando a la bancarrota a muchas ciudades, como Detroit y Los Angeles, hacerles frente requiere del pragmatismo político para ver oportunidades y beneficios en la migración y limitar el acceso a los derechos socioeconómicos para aquellos que no son aún miembros de las clases medias trabajadoras.

Sin la asistencia pública, las madres solteras con hijos solo podrían rogar por la piedad de los agentes de la caridad, sin el seguro de desempleo o el seguro de retiro, los trabajadores retirados y desempleados sólo podrían contar con ayudas esporádicas en albergues o en estaciones de policía, la pobreza en Estados Unidos nunca ha sido fácilmente resuelta, pero hace 100 años sin el *Welfare State* era inconmensurablemente peor.⁹³

⁹³ Michael Katz. *Op Cit.* Pag. 17.

Capítulo 2

El sistema de pensiones y el pago de impuestos de los inmigrantes indocumentados mexicanos

2.1 El seguro de retiro y los inmigrantes indocumentados mexicanos

2.1.1 *Los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos*

“No creo que exista otra alternativa para nosotros más que aumentar la inmigración. Esto ayudará a la economía y a arreglar las finanzas a largo plazo del Medicare y la Seguridad Social.”⁹⁴

Bill Clinton

La migración hacia los Estados Unidos responde a un gran número de factores de expulsión y atracción que existen entre ese país y México. Las diferencias salariales y de desarrollo económico; las oportunidades de movilidad social; o el huir de la violencia, son algunas de las causas que generan la movilización de millones de personas hacia otro país con otra cultura, otra lengua y otro estilo de relación gobierno-ciudadanía.

Las consecuencias que ha producido este proceso regional en ambas sociedades son múltiples y de gran alcance, comprensibles únicamente tras el desarrollo de las generaciones que un país pierde y otro obtiene. Un ejemplo de las modificaciones que genera lo encontramos en las proyecciones y estrategias de mercadeo de los principales minoristas (*retailers*) estadounidenses, uno de los *targets* principales al que buscan llegar las empresas lo constituyen las personas de origen latino quienes han aumentado su poder adquisitivo con el paso de los años y están modificando el estilo de la publicidad y los patrones de consumo.⁹⁵

Más allá de las transformaciones que se están produciendo en las vitrinas de los centros comerciales en diversas ciudades estadounidenses mostrando modelos con rasgos latinos o asiáticos por sobre los tradicionales modelos caucásicos, la población de origen mexicano están convirtiéndose en un grupo que de ser considerado minoría podrá en el

⁹⁴ Jackie Calmes. “Bill Clinton, on Immigration and Wall Street”. En *The New York Times. The Caucus*. Estados Unidos, abril 28, 2010. <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2010/04/28/clinton-on-immigration-wall-street/?pagemode=print>

⁹⁵ Stuart Elliot. “A Growing Population, and Target, for Marketers” en *The New York Times*. Abril 5, 2011. http://www.nytimes.com/2011/04/05/business/media/05adco.html?_r=0

mediano plazo convertirse en la mayoría para ciertos puntos de la geografía estadounidense, un proceso que puede observarse ya en ciudades como Los Angeles y en algunas otras comunidades de la zona suroeste de Estados Unidos, un hecho además, que ha determinado el discurso político y definido las victorias en las urnas.⁹⁶

Las consecuencias de la migración no se circunscriben al movimiento de una persona hacia otra geografía y sociedad, deben ser rastreadas en las modificaciones que produce en el código de valores; en la lengua; en la concepción metafísica del yo; y en la definición de la otredad de la sociedad a la que ha arribado. Dentro de esas consecuencias debemos incluir el impacto que tiene para el gasto público social, con la intención de eliminar el argumento *a priorístico* que los cataloga como un grupo que fraudulentamente accede a la beneficencia pública constituyéndose como una carga para los presupuestos locales.

La migración de mexicanos indocumentados que encuentran un trabajo en Estados Unidos (de manera ilegal, puesto que está prohibido buscar empleo si no se cuenta con la residencia legal) y pagan impuestos, está ayudando al mantenimiento de los fondos para el retiro del programa *Old Age Survivors and Disability Insurance*. La insuficiencia de recursos para el pago de las jubilaciones tras la Gran Recesión ha producido, a nivel local, terribles consecuencias para la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Detroit es el ejemplo más reciente de esta problemática, ante la disminución con el paso de los años de la población que ahí residía y trabajaba, el pago de impuestos se vio mermado, las condiciones actuales de la economía, la transformación post-industrial y la importante cantidad de jubilados que pagaron impuestos y ahora son beneficiarios de una jubilación han empujado a la bancarrota a la que una vez fuera considerada la cuarta ciudad más grande de los Estados Unidos.⁹⁷

En el centro del debate y de las quejas de la ciudadanía, se encuentra un argumento elemental para la democracia liberal, el gobierno prometió a los contribuyentes beneficios

⁹⁶ Jennifer Medina. "California Eases Tone as Latinos Make Gains" en *The New York Times*. Febrero 16, 2013. Estados Unidos. http://www.nytimes.com/2013/02/17/us/california-eases-its-tone-as-latinos-make-gains.html?pagewanted=1&_r=1&hpw&

⁹⁷ Steven Yaccino. "Cries of Betrayal as Detroit Plans to Cut Pensions" en *The New York Times*. Julio 21, 2013. www.nytimes.com/2013/07/22/us/cries-of-betrayal-as-detroit-plans-to-cut-pensions.html?pagewanted=all

públicos alcanzado el retiro y ahora, unilateralmente, desea negar ese contrato o reducirlo,⁹⁸ escenarios inconcebibles para una sociedad acostumbrada a obtener sus derechos tras cumplir durante toda una vida con sus obligaciones con el fisco.

De la frase de Bill Clinton ubicada al comienzo de este capítulo, se debe inferir lo ventajosa que es la migración para los fondos de los programas de retiro y salud. Al emplear los recursos provenientes de un grupo poblacional que ha llegado a trabajar y que al no formar parte de la ciudadanía no puede obtener los beneficios, se registra una suma a los ingresos y ninguna resta en los egresos.

Dos características de la migración mexicana indocumentada justifican su relevancia para el programa de retiro: en primer lugar, la gran cantidad de personas que a lo largo de los años han cruzado la frontera y encontrado trabajo en Estados Unidos, y la segunda, la magnitud de sus aportaciones al fisco. Para explicar la relevancia de la migración indocumentada mexicana en el sistema de pensiones debemos describir el desarrollo histórico de sus flujos así como sus características demográficas y su distribución geográfica.

La historia de la política migratoria estadounidense hacia los mexicanos se compone de tres grandes periodos: el primero, basado en políticas de *laissez faire* aplicadas durante los principios del siglo XX hasta antes de la Segunda Guerra Mundial; un segundo momento caracterizado por un programa de gran escala de trabajadores temporales (el programa bracero) durante y después de la conflagración mundial que dio lugar a un aumento en los flujos migratorios; y finalmente, un tercero definido por la explosión en el flujo de inmigrantes indocumentados tras la eliminación del programa bracero.⁹⁹

Tiempo antes de la Segunda Guerra Mundial, la migración en Norteamérica consistía primordialmente de flujos temporales y de corto plazo entre México y el sudoeste de los Estados Unidos. En respuesta a la alta oferta laboral y la poca demanda local los mexicanos fueron empleados en el sector agrícola y en la construcción de los ferrocarriles.¹⁰⁰ Cerca de 60 mil mexicanos entraron anualmente a los Estados Unidos a inicios del siglo XX, la mayoría de ellos regresando a México durante el invierno. En este

⁹⁸ *Ibidem*. www.nytimes.com/2013/07/22/us/cries-of-betrayal-as-detroit-plans-to-cut-pensions.html?pagewanted=all

⁹⁹ Marc R. Rosenblum, Kate Brick. *US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now*. Migration Policy Institute. Estados Unidos, agosto 2011. Pag. 1.

¹⁰⁰ *Ibidem*. Pag. 3.

primer periodo la innovación tecnológica y el estallido de la Revolución mexicana se constituyeron como las variables más importantes para explicar el aumento en las tasas migratorias.¹⁰¹ Gracias al fuerte apoyo de los empresarios estadounidenses en el sudoeste, los inmigrantes mexicanos estuvieron exentos de las duras restricciones hacia los inmigrantes europeos y asiáticos que caracterizaron al periodo comprendido entre 1880 y 1920.¹⁰²

En esta primera etapa, se puede identificar una de las principales funciones que ha representado la migración de mexicanos indocumentados, satisfacer la oferta laboral en épocas de expansión de la economía estadounidense, circunstancia que ha llevado a los empresarios a pugnar por un relajamiento en la legislación migratoria. Desde estos momentos se puede rastrear la sinergia que existe entre el empresariado estadounidense y el flujo migratorio de indocumentados mexicanos. Paralela a esta situación, cuando una crisis económica de grandes proporciones desestabiliza al mercado, los migrantes suelen ser señalados como chivos expiatorios para ajustar la oferta y la demanda laboral.

A finales de la década de los veinte, la ola antimigrante alcanzó a los mexicanos y las oficinas consulares de los Estados Unidos comenzaron a endurecer las aprobaciones en el visado, ocasionando una reducción del 75% en el flujo migratorio entre los años de 1928 y 1929.¹⁰³ El alto desempleo reportado durante la Gran Depresión redujo el atractivo de migrar hacia los Estados Unidos y junto a las deportaciones provocaron que la población mexicana viviendo en los Estados Unidos se redujera en un 40% para la década de los treinta.¹⁰⁴

Siguiendo las leyes de la economía, la postura antimigrante se desvaneció justo en el momento en que los Estados Unidos entraron a la Segunda Guerra Mundial. Debido al reclutamiento militar y ante la disminución de la fuerza agrícola, los Estados Unidos y México firmaron un acuerdo formal en el año de 1942 para establecer un programa de trabajadores invitados, conocido como el programa bracero.¹⁰⁵

Si bien fue ideado originalmente como una medida de tiempos de guerra para hacer frente a la disminución de la fuerza laboral, el programa bracero permaneció hasta 1964

¹⁰¹ *Loc Cit.*

¹⁰² *Loc Cit.*

¹⁰³ *Loc Cit.*

¹⁰⁴ *Ibidem.* Pag. 4.

¹⁰⁵ *Loc Cit.*

cuando una coalición de defensores de los trabajadores persuadió a la administración Kennedy y a los demócratas en el Congreso para eliminar el programa. Hasta esa fecha, 4.8 millones de contratos en el programa bracero habían sido firmados.¹⁰⁶

Después de la eliminación del programa, en el año de 1965 se reformó la *Immigration and Nationality Act*, estableciendo el diseño básico de la legislación sobre inmigración en los Estados Unidos. El objetivo central de esa reforma fue eliminar el sistema de migración basado en el origen racial de las personas y reemplazarlo con límites por país con un tope de hasta 20,000 visas.¹⁰⁷

El nuevo sistema fracasó debido a que las cuotas fijas por país no respondían a las demandas laborales de los empleadores en Estados Unidos, y muchos de ellos podían esquivarlas utilizando la *Texas Proviso*, una excepción en la ley que eximía de responsabilidades legales a los empresarios que contrataran inmigrantes indocumentados.¹⁰⁸

La presión pública sobre los Congresistas para actuar sobre el tema de la inmigración ilegal produjo un cambio legislativo en 1986 con la aprobación de la *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*. Esta reforma legalizó la residencia en el país de personas que habían entrado a los Estados Unidos antes de 1982 así como a ciertos trabajadores agrícolas; al mismo tiempo, otorgó fondos para la protección de la frontera y estipuló sanciones para los empleadores que abusaban de la *Texas Proviso* y contrataran trabajadores indocumentados.¹⁰⁹

La IRCA jugó un papel importante en la legalización de los inmigrantes indocumentados a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, particularmente para el caso de los inmigrantes mexicanos ya que el programa otorgó el estatus de residencia legal a más de 3 millones de inmigrantes para el año de 1992.¹¹⁰

En 1990 se aprobó una nueva expansión a los fondos para la protección de la frontera y en 1996 la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* reforzó

¹⁰⁶ *Ibidem*. Pag. 5.

¹⁰⁷ *Loc Cit*.

¹⁰⁸ *Loc Cit*.

¹⁰⁹ *Ibidem*. Pag. 6.

¹¹⁰ Gary Burtless, Audrey Singer. Gary Burtless, Audrey Singer. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants*. Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 2.

las medidas de vigilancia en la frontera así como la aplicación de prohibiciones y limitaciones en el uso por parte de inmigrantes documentados de los programas asistenciales.

Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos aprobaron seis leyes entre el 2002 y 2006 enfocadas al fortalecimiento de la vigilancia fronteriza. Sin embargo, después de 25 años de iniciativas legislativas la población indocumentada se ha triplicado, con los mexicanos representando el 60% de todos los inmigrantes indocumentados viviendo en Estados Unidos.¹¹¹

El endurecimiento de la legislación migratoria estadounidense no ha provocado una disminución importante en el número de indocumentados, han sido en cambio, la situación general de la economía y el aumento en el desempleo, los catalizadores principales de la reducción o estancamiento en el número de inmigrantes indocumentados mexicanos. Un proceso que ocurrió en 1929 con la Gran Depresión y que se repitió entre el 2007 y 2010 a consecuencia de la Gran Recesión.

La migración indocumentada de mexicanos, hasta antes de la Gran Recesión, ha mantenido un flujo constante, sin la instauración de un programa de trabajadores invitados de la magnitud del programa Bracero, muchos inmigrantes han buscado empleo de manera ilegal, quebrantando la legislación migratoria estadounidense. La importancia histórica y la magnitud del flujo migratorio nos llevan ahora a reflexionar sobre las características demográficas de los inmigrantes indocumentados. ¿Cuánto tiempo permanecen en Estados Unidos? ¿Qué edad promedio tienen? ¿Se integran a la fuerza laboral, y en caso de hacerlo, cuál es su proporción con relación al total de las personas empleadas en Estados Unidos?

2.1.2 Los inmigrantes indocumentados mexicanos viviendo en Estados Unidos

En la última década ha crecido el interés por estudiar los impactos que tienen los migrantes viviendo en los Estados Unidos en diversos aspectos de la vida social, desde la economía pasando por la cultura hasta llegar al sistema de retiro. El impacto económico de la inmigración sobre ese país se extiende más allá del mercado laboral, afecta al sistema de educación y al bienestar financiero de la seguridad social (programa de retiro); por otra

¹¹¹ Marc R. Rosenblum, Kate Brick. *Op cit.* Pag. 6.

parte, los costos que ocasiona en el control del crimen y en los programas asistenciales no han sido calculados dentro de la visión tradicional de costo-beneficio que mide si la inmigración es algo positivo o negativo para los Estados Unidos.¹¹²

Una de las razones que explica el aumento en la atención prestada a los inmigrantes indocumentados en el área del gasto público social es la tendencia al alza que ha observado el flujo migratorio en los últimos años hasta antes de la Gran Recesión, en especial el de los mexicanos.

Cerca de 14 millones de migrantes provenientes de México y Centroamérica viven hoy en día en los Estados Unidos, muy por arriba del millón de personas que vivían ahí en la década de los setenta, el aumento ha sido producido por las oportunidades económicas, y se ha visto facilitado por las redes sociales de amigos y familiares viviendo en ese país.¹¹³

Por si fuera poco los inmigrantes constituyen una gran parte de la fuerza laboral estadounidense, el número ha aumentado de manera constante desde los setenta y se aproximó en 2010 a las tasas experimentadas durante el clímax de la anterior ola de inmigración a comienzos del siglo XX.¹¹⁴

En el 2009, uno de cada 8 estadounidenses, y uno de cada 6 trabajadores era inmigrante.¹¹⁵ En las últimas dos décadas los inmigrantes han representado cerca del 50% del crecimiento de la fuerza civil laboral, y cerca de una cuarta parte de los jóvenes proyectados a entrar a la fuerza laboral en la siguiente década tienen un padre inmigrante.¹¹⁶ Entre el 2000 y el 2007, cuando el número de personas empleadas en EE.UU. alcanzó los 146 millones de personas, el número de trabajadores inmigrantes pasó de 19 millones a 24.1 millones constituyendo el 16% de la fuerza laboral.¹¹⁷

Los Estados Unidos han ofrecido históricamente oportunidades económicas sin paralelo a sucesivas generaciones de inmigrantes y el lugar de trabajo ha sido una de las

¹¹² George J. Borjas. "Introduction" en Borjas George. *Issues in the Economics of Immigration*. University of Chicago Press. Enero, 2000. Pags. 1-2.

¹¹³ Marc Rosenblum, Kate Brivk. *US immigration policy and mexican/central american migration flows: Then and now*. Woodrow Wilson International Center for scholars. Agosto, 2011. Pag. 1.

¹¹⁴ Aaron Terrazas. *The economic integration of immigrants in the United States. Ling and short-term perspectives.2011*. Migration Policy Institute. Julio 2011. Pag. 1.

¹¹⁵ *Ibidem*. Pag. 2

¹¹⁶ *Loc Cit*.

¹¹⁷ *Ibidem*. Pag. 8.

instituciones más poderosas para la integración de los inmigrantes en el país.¹¹⁸ La migración responde a la búsqueda de un mejor salario en comparación con el que se puede obtener en el lugar de origen, una característica esencial en el caso de la migración mexicana indocumentada, quienes además han prolongado su estadía influyendo así en la demografía de aquél país.

Los datos emanados del Censo 2010 arrojaron que de 308.7 millones de personas viviendo en los Estados Unidos, 50.5 millones son hispanos, un aumento con respecto a los 35.3 millones contabilizados en el año 2000.¹¹⁹ Más de la mitad del crecimiento poblacional registrado en Estados Unidos entre el 2000 y el 2010 se debió al aumento de los hispanos, en esos años la población total creció un 10% mientras que la tasa para los hispanos fue del 43%.¹²⁰

Por su parte, la población de origen mexicano (que incluye tanto a inmigrantes documentados e indocumentados como a ciudadanos estadounidenses) aumentó un 54% pasando de los 20.6 millones en el 2000 a 31.8 millones en el 2010.¹²¹ Los mexicanos representan el grupo hispano más grande en 40 estados, con más de la mitad de esos estados ubicados en las regiones sur y oeste de los Estados Unidos.¹²²

De los hispanos viviendo en ese país, los de origen mexicano representan el grupo más grande con los casi 32 millones contabilizados para el año 2010, seguidos por los 4.6 millones de puertorriqueños, los 1.7 millones de cubanos y los 1.4 millones de dominicanos.¹²³ Estos datos demuestran varios puntos, en primer lugar la dimensión de la población de origen mexicano como grupo étnico en los Estados Unidos, en segundo su distribución geográfica y en tercero la importancia que tienen con relación a la fuerza laboral estadounidense, convirtiéndolos, en un principio, en un actor importante para el sistema de retiro de aquel país.

Si observamos el mapa # 1 podremos conocer la distribución geográfica de los principales grupos de población hispana, resaltando dentro de este, la relevancia

¹¹⁸ *Ibidem*. Pag. 1.

¹¹⁹ Sharon R. Ennis, Merarys Ríos-Vargas, Nora G. Albert. *The Hispanic Population: 2010*. U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration Census Briefs. Mayo 2011. Pag. 2.

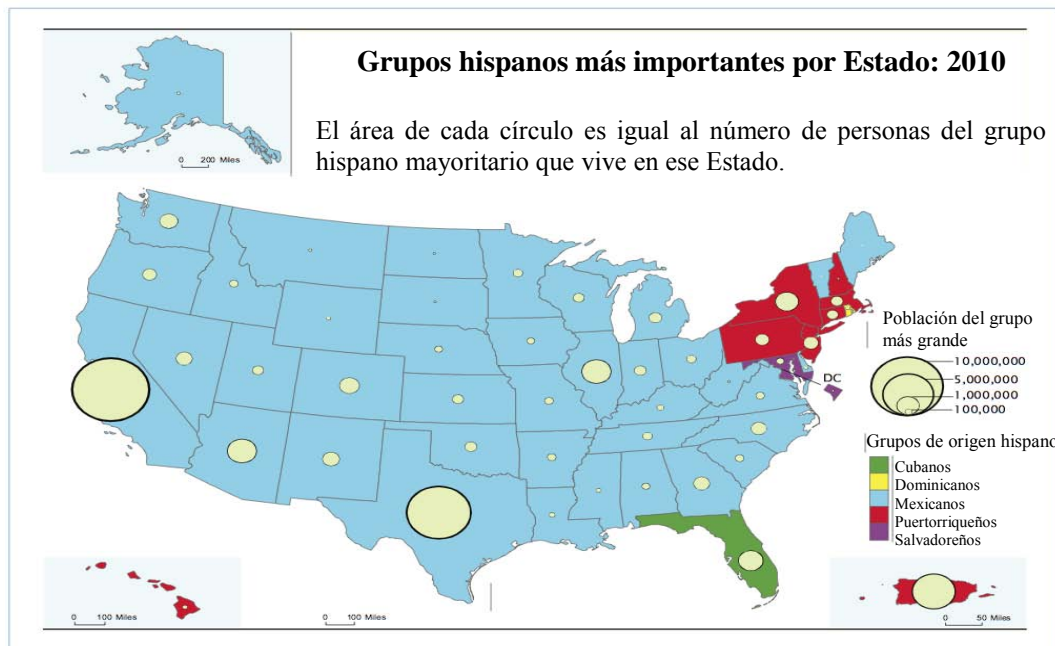
¹²⁰ *Loc Cit*.

¹²¹ *Loc Cit*.

¹²² *Ibidem*. Pag. 8.

¹²³ *Census 2010*. www.census.gov/prod/cen2010/doc/sf1.pdf

demográfica que tiene la población de origen mexicano.



Mapa # 1. Fuente: Census Bureau Office. *The Hispanic Population: 2010*. U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration Census Briefs. Mayo 2011. Pag. 2.

Como podemos ver en el mapa # 1, la población de origen mexicano está distribuida por todo el territorio estadounidense lo cual habla *a priori* de un acceso importante a nivel nacional tanto a la fuerza laboral como al retiro si nos basamos en los datos demográficos. Los principales estados en donde se encuentran asentados los mexicanos son los de la región del sudoeste de los EE.UU. En primer lugar, se encuentra California donde radican 11.4 millones, seguida por Texas con 7.9 millones, Arizona con 1.6 millones, Illinois con 1.6 millones y finalmente Colorado con 757 mil.¹²⁴

De acuerdo al *American Community Survey* del año 2010, del total de mexicanos viviendo en Estados Unidos, 21 millones nacieron en ese país mientras que 11.6 millones son inmigrantes, de estos últimos 9 millones no son ciudadanos (es decir pueden ser indocumentados o simplemente residentes) y 2.6 millones son ciudadanos naturalizados.¹²⁵

En la cuadro # 1 podemos observar el crecimiento poblacional de la comunidad mexicana viviendo en los Estados Unidos durante el tiempo que abarcó la Gran Recesión,

¹²⁴ *Census 2010*. www.census.gov/prod/cen2010/doc/sf1.pdf

¹²⁵ U.S. Census Bureau. *Selected population profile in the United States*. American Fact Finder. www.factfinder2.census.gov/faces/

tanto de inmigrantes como de *Mexican-Americans*.

Cuadro # 1. Mexicanos viviendo en Estados Unidos durante la Gran Recesión					
Año	Total de mexicanos viviendo en Estados Unidos	Mexican-Americans	Nacidos en México	Nacidos en México Naturalizados ciudadanos	Nacidos en México Sin ciudadanía
2010	32,929,683	21,252,486	11,677,197	2,675,285	9,001,912
2009	31,689,879	20,269,898	11,419,981	2,597,950	8,822,031
2008	30,738,559	19,396,872	11,341,687	2,503,127	8,838,560
2007	29,166,981	17,537,524	11,629,457	2,515,696	9,113,761

Fuente: Elaboración propia con datos del *American Community Survey* 2010,2009,2008,2007.
www.factfinder2.census.gov/faces/

La gran cantidad de mexicanos viviendo en los Estados Unidos, tanto ciudadanos como inmigrantes, nos lleva a plantear la pregunta central de este capítulo ¿Los inmigrantes indocumentados mexicanos viviendo en Estados Unidos acceden al seguro de retiro ?

2.1.3 Los inmigrantes indocumentados mexicanos y sus pagos al sistema de retiro

La inmigración mexicana es benefica para la salud financiera del seguro de retiro porque más trabajadores significan más ingresos por concepto de impuestos. En el reporte del 2008 de la Administración de la Seguridad Social, los responsables del programa hicieron notar que ante el creciente número de trabajadores no legales ocurrirá un fortalecimiento del programa en las próximas décadas.¹²⁶

Todos los ingresos que se obtienen de trabajadores indocumentados son dirigidos a un archivo especial de “ingresos en suspenso”, en la década de los noventa el archivo acumuló 189 mil millones de dólares, dos veces y media más de lo que contabilizó en los ochenta.¹²⁷ El *Earnings Suspense File* es un archivo electrónico donde se registran los

¹²⁶ The New York Time's Editorial. “How immigrants saved social security” en *The New York Times*. Estados Unidos, abril 2008.

¹²⁷ Eduardo Porter. “Illegal immigrants are bolstering social security with billions”, en *The New York Times*. Estados Unidos, abril 5, 2005.

salarios que no tienen coincidencia con el historial de un trabajador porque la información es falsa o sencillamente no corresponde a algún registro. Desde el comienzo del programa de retiro en 1937 y hasta el año fiscal 2008 el archivo contenía cerca de 305 millones de salarios en suspenso.¹²⁸ Mientras que el archivo es una herramienta para contabilizar los salarios, el dinero que se ha registrado es redirigido al pago de los cheques mensuales de los jubilados. En el año 2003, 7.2 mil millones de dólares fueron acreditados a los fondos.¹²⁹

Aunque es difícil determinar a ciencia cierta cuál es el porcentaje de salarios provenientes de trabajadores indocumentados que se encuentran en el archivo especial, varios investigadores afirman que son los principales contribuyentes. Nick Theodore, director del *Center for Urban Economic Development* de la Universidad de Illinois en Chicago sostiene que los inmigrantes indocumentados aportan la gran mayoría de los ingresos reportados en el archivo especial, reflejo del crecimiento presenciado durante la década de los noventa de los inmigrantes indocumentados en la fuerza laboral.¹³⁰

No hay duda que la importancia de sus ingresos irá aumentando conforme pase el tiempo. Con base en los datos más recientes, para el año fiscal 2008 los fondos del seguro de retiro recibieron 10.7 mil millones de dólares provenientes del archivo de los ingresos en suspenso.¹³¹ Asimismo, las tendencias demográficas, con el envejecimiento poblacional y las bajas tasas de fertilidad entre los estadounidenses blancos, harán de los inmigrantes que trabajan un pilar fundamental para el mantenimiento del programa ya que sus aportaciones crecerán porcentualmente a un ritmo exponencial.

Tenemos que partir de algunos prejuicios para refutarlos y analizar cómo influyen los inmigrantes indocumentados mexicanos en el seguro social más importante para la sociedad estadounidense. En primer lugar, se encuentra el mito de que los inmigrantes indocumentados llegan a los Estados Unidos para obtener beneficios del Estado de

¹²⁸ Marianna Lacanfora. *Hearing before committee on ways and means subcommittee on social security United States House of Representatives Social Security Administration's Role in Verifying Employment Eligibility. Statement of Marianna Lacanfora Assistant Deputy Commissioner Office of Retirement and Disability Policy*. Abril 14, 2011. Pag. 10.

¹²⁹ James B. Lockhart III. *Testimony of James B. Lockhart III before the House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social Security, Subcommittee on Oversight, on Strengthening Employer Wage Reporting February 16, 2006*. <http://www.socialsecurity.gov/legislation/sitemap.html>

¹³⁰ Eduardo Porter. *Op Cit*.

¹³¹ Marianna Lacanfora. *Op Cit*. Pag. 10.

Bienestar. George Borjas, connotado analista de la migración hispana hacia los Estados Unidos, sostiene que no hay duda acerca de que los inmigrantes están haciendo un mayor uso de la asistencia pública.¹³² Borjas afirma que las olas recientes de migrantes están menos preparadas en comparación con las anteriores por lo que no es de sorprender que los migrantes tengan mayores probabilidades de utilizar los beneficios del Estado de Bienestar. Parece que el proceso de asimilación involucra aprender acerca de las oportunidades tanto en el mercado laboral como de las que ofrece la asistencia pública.¹³³

Sostiene además, que hay pocas dudas acerca de esta tendencia; y agrega que el gasto que significa proporcionar a los inmigrantes servicios públicos, en especial la educación, ha añadido una pregunta nueva y potencialmente explosiva en el debate sobre la migración: ¿Los inmigrantes pagan su acceso al *welfare state*?¹³⁴

Hagamos unas precisiones a la argumentación de George Borjas. El Estado de Bienestar de los Estados Unidos está compuesto por dos tipos de programas, los seguros sociales financiados por impuestos específicos como es el caso del retiro, y los programas asistenciales que obtienen sus recursos del erario público y están destinados para las personas más pobres (a diferencia de los seguros sociales que son programas destinados para la clase media trabajadora).

Los seguros sociales más importantes son el de retiro; el *Medicare*; el seguro de desempleo; y un seguro de Ingreso Adicional (el *Supplemental Security Income*) que dota a las personas de bajos recursos que fueron miembros de la fuerza laboral con un apoyo mensual a sus ingresos.

Los programas asistenciales más importantes son el programa *medicaid*, que da servicios médicos a personas de bajos recursos sin la obligación de haber formado parte de la fuerza laboral; los vales alimentarios; y el programa *Temporary Aid to Needy Families*, que da apoyo económico a madres solteras con hijos con la condición de que se inscriban a talleres para encontrar trabajo.

Con base en esta diferenciación debemos explicar que únicamente los ciudadanos estadounidenses pueden recibir beneficios para ambos tipos de programas. Ningún

¹³² George J. Borjas. "Introduction" en Borjas George. *Issues in the Economics of Immigration*. University of Chicago Press. Enero, 2000. Pag. 6.

¹³³ *Loc Cit.*

¹³⁴ *Loc Cit.*

inmigrante indocumentado puede recibirlos y desde 1996, gracias a una limitación a los beneficios que se le ofrecen a ciertos inmigrantes documentados aprobada por Bill Clinton, muy pocos inmigrantes documentados pueden beneficiarse de las prestaciones del Estado de Bienestar.

Por lo tanto, tenemos que distinguir entre el impacto que puedan tener los inmigrantes en un seguro social del que tengan sobre un programa asistencial. Refutemos a cabalidad el mito del uso desmedido y masivo del Estado de Bienestar por parte de los inmigrantes. Los hombres indocumentados llegan a Estados Unidos casi exclusivamente a trabajar, en el año 2003, más del 90% de los indocumentados trabajaban.¹³⁵

Los indocumentados son jóvenes, con pocas probabilidades de asistir a la escuela y con muchas menos de estar retirados. Más aún, los inmigrantes indocumentados no pueden recibir beneficios de los programas asistenciales, ni de los vales alimentarios, ni del *medicaid*, etc.¹³⁶

Aclarado que esta oleada de inmigrantes, y dentro de ella el considerable número de mexicanos indocumentados, no pueden acceder a los beneficios del seguro de retiro mientras no sean ciudadanos queda la pregunta de si pueden influir en los fondos del seguro de retiro.

Los inmigrantes indocumentados pagan los mismos impuestos sobre la renta, a las ventas y al consumo que cualquier otra persona en los Estados Unidos.¹³⁷ La mayoría de los costos estatales y locales en educación y otros servicios son financiados a través de estos impuestos, incluido el seguro de retiro.¹³⁸

Como el Estado de Bienestar de los Estados Unidos requiere cada vez más de nuevas fuentes de recursos para financiar sus programas, cualquier beneficio obtenido de los mexicanos viviendo en ese país es importante. La administración de Seguridad Social de los Estados Unidos ha estimado que tres cuartas partes de los inmigrantes indocumentados pagan el impuesto sobre la nómina, contribuyendo entre 6 y 7 mil millones de dólares a los fondos del seguro de retiro.¹³⁹

¹³⁵ Randy Capps, Michael Fix. *Undocumented Immigrants: Myths and Reality*. The Urban Institute, Migration Policy Institute. Octubre 2005. Pag. 1.

¹³⁶ *Loc Cit.*

¹³⁷ *Loc Cit.*

¹³⁸ *Loc Cit.*

¹³⁹ *Loc Cit.*

Si ya aclaramos la importancia de los mexicanos como grupo demográfico, ahora debemos sumar el factor económico. Pagan impuestos y ese dinero se dirige a los fondos del programa de retiro de los Estados Unidos. Los inmigrantes que trabajan en ese país sin autorización legal pueden tener empleos en los que contribuyan a la Seguridad Social, aunque muchos de ellos trabajan fuera de los registros contables de las empresas, otros contribuyen al seguro de retiro a través de los impuestos que se les cobran,¹⁴⁰ al grado que ayudan a mantener el superávit del programa como se ve en la cuadro # 2.

Cuadro # 2. Importancia de las aportaciones de los inmigrantes indocumentados al OASDI (años seleccionados)			
Año	Superávit de los fondos del OASDI (miles de millones de dólares)	Aportación de los inmigrantes indocumentados (miles de millones de dólares)	Porcentaje con respecto al superávit
2003	152.9	7.2	4.70%
2005	171.8	7	4.00%
2008	180.2	10.7	5.90%

Fuente: Elaboración propia con información de Marianna Lacanfora. *Hearing before committee on ways and means subcommittee on social security United States House of Representatives Social Security Administration's Role in Verifying Employment Eligibility*. Statement of Marianna Lacanfora Assistant Deputy Commissioner Office of Retirement and Disability Policy. Abril 14, 2011. Pag. 10.

Dado que el seguro de retiro se financia a través de los pagos de los trabajadores jóvenes, esto último acentúa la importancia de la gran cantidad de inmigrantes mexicanos indocumentados que trabajan. Dejemos muy en claro cómo funciona dicho sistema. La economía está poblada por generaciones sobrepuestas de individuos quienes viven dos periodos;¹⁴¹ cuando son jóvenes y trabajan y cuando alcanzaron la tercera edad y están retirados. El sistema de impuestos y transferencias que rige a las pensiones se basa en el principio de *pay as you go*, en cada periodo el gobierno impone un impuesto al ingreso salarial de la generación joven y paga con esos recursos los beneficios de la seguridad social a la generación vieja.¹⁴²

Considerando esta característica del sistema de retiro debemos tomar en cuenta las condiciones demográficas de la población en EE.UU. El envejecimiento de la población y

¹⁴⁰ Gary Burtless, Audry Singer. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants*. Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 1.

¹⁴¹ Assaf Razin, Edith Sand. *Migration-regime liberalization and social security: political-economy effect*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts, mayo 2009. Pag. 4.

¹⁴² *Loc Cit.*

el aumento en los costos de la salud causarán una carga considerable en el presupuesto federal, el crecimiento de la inmigración hacia los Estados Unidos puede ayudar a evitar futuras crisis, disminuyendo el envejecimiento poblacional y ayudando en el pago del seguro de retiro.¹⁴³

El seguro de retiro en tiempos recientes sufre de la reducción en la fuerza laboral ocasionada por la crisis económica y puede beneficiarse de los inmigrantes que tienen una tasa de natalidad que sobrepasa a la de la población en general.¹⁴⁴ La idea básica es que los inmigrantes son benéficos para el programa porque pueden ayudar en el pago de las prestaciones de las personas mayores. Un lento crecimiento de la población implica una menor fuerza laboral, y si una tasa de natalidad baja conduce a una disminución en el crecimiento poblacional es fácil de entender que un aumento exógeno a través de la inmigración de jóvenes reducirá la edad promedio de la población y aumentará el crecimiento, aunque no es una solución a largo plazo sí es una herramienta útil.¹⁴⁵

En el caso específico de los inmigrantes indocumentados mexicanos Gary Burtless y Audrey Singer con base en los datos arrojados por el *Mexican Migration Project*¹⁴⁶ afirman que los impuestos pagados por concepto de seguridad social han ayudado a los fondos de retiro, al menos temporalmente, mejorando la solvencia de los mismos.¹⁴⁷

Utilizando información proporcionada por los inmigrantes mexicanos indocumentados, analizaron la cobertura otorgada en los trabajos de los migrantes tanto indocumentados como documentados. Para el periodo comprendido entre 1993 y 2007 estiman que aproximadamente un 56% de los salarios de los inmigrantes fueron obtenidos en empleos cubiertos por el seguro de retiro.¹⁴⁸

Asimismo, en su análisis del *Current Population Survey* de marzo del 2007 estiman

¹⁴³ Ronald Lee, Timothy Miller. *Immigration, Social Security and Broader Fiscal Impacts*. The American Economic Review. Vol 90, No. 2. Estados Unidos, mayo 2000. Pag. 350.

¹⁴⁴ Assaf Razin, Edith Sand. *Op Cit*. Pag. 4.

¹⁴⁵ Edith Sand, Assaf Razin. *Immigration and the survival of social security: A political economy model*. National Bureau of Economic Research. Estados Unidos, diciembre 2006. Pag 3.

¹⁴⁶ El *Mexican Migration Project* es un compendio etnográfico de comunidades en México que se esperan tengan algún nivel de expulsión de migrantes hacia los Estados Unidos. Desde 1987 el proyecto ha recolectado información sobre la población mexicana tanto en México como en los Estados Unidos. Un total de 128 comunidades expulsoras en México han sido encuestadas.

¹⁴⁷ Gary Burtless, Audrey Singer. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants*. Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 20.

¹⁴⁸ *Loc Cit*.

que cerca del 1.4% de todos los salarios en Estados Unidos, o lo que es equivalente a 87 mil millones de dólares fueron generados por los inmigrantes mexicanos indocumentados que eran jefes de familia.¹⁴⁹ De esa cantidad se estima que 52% de los salarios fueron ganados en empleos cubiertos por la seguridad social.¹⁵⁰

El papel que la población de origen mexicano juega como contribuyente del seguro de retiro aumentará sustancialmente en las siguientes décadas. Mientras que se espera que la fuerza laboral estadounidense caiga a cerca de 94 millones en el 2050, la fuerza laboral de origen latino (primordialmente impulsada por la población de origen mexicano) se espera se duplique hasta alcanzar los 46 millones para el 2050.¹⁵¹

Las aportaciones de los mexicanos al seguro de retiro son una realidad y debido a los movimientos masivos de población hacia los Estados Unidos se ha construido una estructura económica regional de gran importancia. Aunque es informal, puesto que son personas indocumentadas y que en principio no podrían ocupar un lugar en la fuerza laboral, los beneficios que representan para el seguro de retiro no son menores.

En el año 2005 el *New York Times* reportó que los siete millones de trabajadores inmigrantes indocumentados mexicanos registrados para ese año, estaban proporcionando ingresos del orden de los 7 mil millones de dólares.¹⁵² La dimensión de las contribuciones de los inmigrantes indocumentados a la seguridad social es impresionante, el dinero acumulado llegó a representar hasta el 10% del superávit registrado en el 2004 en las cuentas del seguro.¹⁵³ Esto quiere decir que gracias a las aportaciones de los inmigrantes indocumentados la diferencia entre lo que el sistema recibe y lo que se paga por concepto de pensiones ha mantenido una situación favorable para las finanzas públicas.

Es imposible saber exactamente cuántos trabajadores inmigrantes ilegales pagan impuestos, pero de acuerdo con los especialistas muchos de ellos lo hacen aún cuando desde 1986, con la *Immigration Reform and Control Act*, se impusieron penalizaciones a los empleadores que deliberadamente contrataran inmigrantes ilegales.¹⁵⁴

¹⁴⁹ *Loc Cit.*

¹⁵⁰ *Loc Cit.*

¹⁵¹ Richard Fry, Rakesh Kochhar, Jeffrey Passel, Roberto Suoro. *Hispanics and the social security debate*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, marzo 16, 2005. Pag. 4.

¹⁵² Eduardo Porter. "Illegal immigrants are bolstering social security with billions", en *The New York Times*. Estados Unidos, abril 5, 2005.

¹⁵³ *Loc Cit.*

¹⁵⁴ *Loc Cit.*

La relación entre la migración y el sistema de retiro, como un proceso internacional inherente al Estado de bienestar estadounidense moderno, está impactando de manera importante el actual debate sobre la reforma migratoria. El punto central de la discusión es incorporar a nuevos contribuyentes que hasta la fecha se encuentran en lo que se conoce como *shadow economy*. La intención es abastecer de recursos al seguro de retiro, inaugurado por Roosevelt, e impedir la incapacidad de pago, un fallo al contrato social y una razón de peso para la inconformidad en la ciudadanía, lo cual podría muy fácilmente desestabilizar al orden político y social sin mencionar al consumo y la economía.

Del otro lado, la advertencia es clara, en caso de ciudadanizar a un gran número de migrantes se podría agregar una loza muy importante al seguro de retiro porque en el mediano y largo plazo serían derechohabientes a los cuales el gobierno debe proporcionarles beneficios por concepto de jubilación, tanto al trabajador como a sus dependientes en caso de fallecer.

Para entender por qué hemos dado tanta importancia a las aportaciones hechas por los inmigrantes indocumentados mexicanos que trabajan en los Estados Unidos a la seguridad social es necesario explicar cuán importante es el seguro de retiro para la economía y sociedad estadounidense.

2.1.4 Importancia del seguro de retiro en los Estados Unidos

En Estados Unidos existen varias modalidades de retiro, las cuentas privadas de ahorro, los planes de retiro administrados por las empresas y un seguro público de pensiones mensuales administrado por el gobierno federal. Este último es conocido por los estadounidenses bajo el término de *Social Security* (seguridad social) y es un seguro que proporciona beneficios por concepto de jubilación y discapacidad tanto a los trabajadores como a sus familias.

El seguro ha operado por más tiempo que el Departamento de Defensa, la CIA o el FBI; precede por más de dos décadas a la autopista interestatal que cruza a ese país y es anterior a las últimas 6 enmiendas de la Constitución.¹⁵⁵ Es un seguro con gran historia en

¹⁵⁵ Kathryn Anne Edwards, Anna Turner, Alexander Hertel-Fernandez. *A Young Persons's Guide to Social Security*. Economic Policy Institute. Washington D.C., 2011. Pag. 7.

la sociedad estadounidense y esto es muy importante puesto que se ha configurado en una constante en la vida de los ciudadanos, representa un cheque mensual una vez alcanzado el retiro, un beneficio que data desde 1937 cuando inició sus operaciones durante la administración de Franklin D. Roosevelt.

Los fondos de la seguridad social provienen directamente de sus beneficiados, es decir, de los trabajadores quienes pagan un impuesto específico sobre la nómina. El gobierno federal, quien administra el programa, cobra un impuesto sobre el salario del trabajador del 6.2% al cual se le suma una aportación en la misma proporción por parte del empleador.¹⁵⁶ El pago de impuestos constituye el 83 % de los ingresos del seguro de retiro, el resto proviene de intereses generados por los fondos invertidos en bolsa así como de los impuestos cobrados a los derechohabientes con altos ingresos.¹⁵⁷

El seguro es un programa diseñado para los trabajadores ya que para recibir los beneficios las personas necesitan haber trabajado para poder estar asegurados. Se utiliza un sistema de créditos en el cual, con base en cierto tiempo trabajado, se obtiene un crédito y la acumulación de estos últimos otorga el acceso a la pensión. Es importante que el individuo haya laborado cerca de 10 años para poder ser derechohabiente y retirarse a los 62 años (esta edad es para las personas que quieren adelantar su retiro aunque reduzcan sus beneficios, la edad oficial de retiro se alcanza a los 65 años).¹⁵⁸

La *Social Security* es el programa de combate a la pobreza más exitoso de los Estados Unidos, con los beneficios que otorgó a los pensionados en 2010, sacó a 20.5 millones de estadounidenses de los niveles más bajos de la escala socioeconómica. Se estima que sin el ingreso otorgado por el retiro uno de cada cuatro adultos mayores viviría en la pobreza.¹⁵⁹

De acuerdo con los datos más recientes de la Administración de la Seguridad Social, en el año 2010, 58 millones de estadounidenses cobraron beneficios del seguro de retiro totalizando los 740 mil millones de dólares (*billions*) en beneficios.¹⁶⁰ El 64 % de ellos eran retirados, 15% discapacitados y el restante 21% eran los sobrevivientes o los familiares del

¹⁵⁶ *Loc Cit.*

¹⁵⁷ *Ibidem.* Pag. 8.

¹⁵⁸ *Ibidem.* Pag. 9.

¹⁵⁹ *Ibidem.* Pag. 16.

¹⁶⁰ Social Security Administration. *Fast Facts & Figures About Social Security*. Office of Research, Evaluation, and Statistics. Washington, D.C., 2010. Pag. 14

trabajador retirado o discapacitado.¹⁶¹

En el año 2009, cerca de 128 millones de personas equivalentes al 94 % de la fuerza laboral de los Estados Unidos trabajaban en empleos cubiertos por la seguridad social. El porcentaje restante que no está cubierto lo componen ciertos trabajadores gubernamentales de los niveles local y estatal, personas autoempleadas con bajos salarios y trabajadores ferroviarios.¹⁶²

Debido a que el programa se financia principalmente a través de las aportaciones de los trabajadores, las crisis económicas son una gran amenaza ya que el aumento del desempleo y el paro forzoso disminuyen los ingresos registrados en los fondos de pensión. La crisis que inició en el 2007 ha tenido un gran impacto en la economía y sociedad estadounidenses al ser una recesión en donde el paro ha alcanzado niveles históricos tanto en el número de despedidos como en el número de semanas que un desempleado queda inactivo.

La recesión más reciente fue la peor caída en la economía desde la Gran Depresión. La pérdida de trabajos alcanzó en su pico los 8.7 millones de personas lo que equivale al 6.3% de todos los trabajos en Estados Unidos, en un momento del año 2010 más de 15 millones de estadounidenses estaban sin trabajo. Los ingresos de los hogares, incluidas las cuentas privadas de ahorro para el retiro, perdieron un total de 7.4 billones (registrados como *trillions* en EE.UU) de dólares.¹⁶³

El seguro de retiro, aún en estas condiciones, no recortó sus beneficios y nunca se retrasó en el pago de las pensiones mensuales. De hecho, el programa pudo hacer frente a sus compromisos, incluso con el aumento en el número de retirados producto de la jubilación de la generación del *baby boom*.¹⁶⁴

Desde hace 40 años se sabe que una gran parte de la fuerza laboral estadounidense se retirará entre el 2011 y el 2029. La tasa de trabajador por beneficiado bajará, pasará de los 3.2 trabajadores por pensionado registrada entre 1975 y el 2008, a los 2.1 trabajadores para el 2035.¹⁶⁵ Esto impactará negativamente en las finanzas del seguro de retiro, ya que disminuirán los recursos de una manera acelerada al tiempo que la debilidad en el mercado

¹⁶¹ *Loc Cit.*

¹⁶² Kathryn Anne Edwards, Anna Turner, Alexander Hertel-Fernandez. *Op Cit.* Pag. 8.

¹⁶³ *Ibidem.* Pag. 30.

¹⁶⁴ *Loc Cit.*

¹⁶⁵ *Ibidem.* Pag. 8

laboral puede poner en riesgo el equilibrio fiscal o incluso el cumplimiento de las obligaciones del programa.

Como se puede apreciar el seguro ha resistido los embates tanto de la crisis económica como del envejecimiento poblacional. Muchos son los factores que explican este hecho, por una parte las reformas aplicadas en 1983 por el presidente Ronald Reagan que aumentaron la base contributiva y la tasa impositiva fortaleciendo los fondos de retiro, y por otra el aumento en la edad de retiro que ha pasado a los 65 años con la posibilidad de retirarse antes, a los 62, con una reducción en los beneficios. Podemos considerar un factor adicional, las aportaciones hechas a través del cobro de impuestos sobre la nómina a trabajadores inmigrantes indocumentados mexicanos.

2.2. Beneficios del seguro de retiro

2.2.1 *El robo de identidad y los números de seguridad social*

Cuando Cambert Lybbert recibió la notificación por parte de su banco de que el número de seguridad social de su hija tenía registradas dos tarjetas de crédito y dos préstamos automotrices con un balance de más de 25 mil dólares creyó que era un error. Su hija sólo tenía 3 años, pero después de cinco meses intentando aclarar el historial crediticio resultó que José Tinoco, un inmigrante ilegal, estaba usando el número de seguridad social de la niña. No tenía la intención de cometer un fraude bancario sino simplemente lo necesitaba para obtener un trabajo.¹⁶⁶

Los inmigrantes indocumentados, incluidos los mexicanos, aportan con el pago de impuestos recursos muy necesarios al fondo del seguro de retiro estadounidense, para hacerlo, se valen de un número de seguridad social en el cual pueden llevar un historial de sus aportaciones. Como se puede inferir de la historia anterior, la adquisición de un número de seguridad social para un indocumentado es un acto ilegal, un tema que se ha erigido como una preocupación central para las autoridades ya que esto implica el robo de identidad, lo cual puede prestarse a malversaciones o al robo de cuentas bancarias.

Con la finalidad de evitar ser detectados por las autoridades migratorias, los

¹⁶⁶ John Leland. "Immigrants stealing U.S. Social Security numbers for jobs, not profits." en *The New York Times*. Estados Unidos, septiembre 4, 2006.

inmigrantes indocumentados utilizan documentos falsos para obtener trabajos y pagar los impuestos de la seguridad social.¹⁶⁷ Sin embargo, no sólo se valen de números apócrifos, también emplean números de seguridad social robados o incluso de la renta de identificaciones válidas de ciudadanos estadounidenses.

Para poder acceder al seguro de retiro, o al menos, para poder registrar el pago de impuestos se requiere de un número de seguridad social. Su obtención está relacionada con las redes sociales que el flujo migratorio ha creado entre México y Estados Unidos ya que para poder registrar cualquier pago de impuesto y obtener un empleo deben acceder a dicha identificación.

Después de la aprobación de la Ley de Seguridad Social en el año de 1935, se diseñó el número de seguridad social como una vía para registrar las ganancias de las personas que trabajaban en empleos cubiertos por el seguro. La finalidad de dicho número es mantener un registro exacto de las ganancias para poder otorgar los beneficios basados en esos ingresos.¹⁶⁸

Sin embargo, el número de seguridad social junto con una identificación puede ser utilizado para determinar si una persona está o no autorizada para trabajar. Con la aprobación en 1986 de la *Immigration Reform and Control Act* se hizo ilegal para los empleadores contratar a cualquier persona que no tuviese autorización para trabajar en los Estados Unidos, de ahí que la presentación de identificaciones oficiales fuese una forma de comprobar la legalidad de la persona para trabajar.¹⁶⁹

En 1996, el Congreso aprobó la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, bajo la cual el *Immigration and Naturalization Service* y la Administración de la Seguridad Social se encargaron del diseño y puesta en marcha de un proceso de confirmación efectivo y no discriminatorio para comprobar la elegibilidad de una persona para trabajar.¹⁷⁰ En línea con las peticiones legislativas se implementó el sistema *E-Verify* en cinco de los siete Estados con la población más grande de inmigrantes

¹⁶⁷ Gary Burtless, Audry Singer. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants*. Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 1.

¹⁶⁸ Theresa L. Gruber. *Hearing before Committee on Ways and Means Subcommittee on Social Security United States House of Representatives. The Role of Social Security Numbers in Identity Theft. Statement of Theresa L. Gruber Assistant Deputy Commissioner Office of Operations*. Abril 13, 2011. Pag. 1.

¹⁶⁹ Marianna Lacanfora. *Op Cit*. Pag. 2.

¹⁷⁰ *Loc Cit*.

indocumentados, California, Florida, Illinois, Nueva York y Texas.¹⁷¹

Los empleadores participantes en el sistema se registran en el *Department of Homeland Security* con la finalidad de verificar el número de seguridad social y el estatus de un nuevo empleado. El empleador llena un formato electrónico por internet y el Departamento de Seguridad Interna envía electrónicamente la información a la Administración de Seguridad Social para verificar el nombre, el número de seguridad social y la fecha de nacimiento del nuevo trabajador en la base de datos. Entre el Departamento de Seguridad Interna y la Administración de Seguridad Social se corrobora el estatus de la persona, si es ciudadano o no y si tiene autorizado trabajar en los Estados Unidos.¹⁷²

El sistema informa en tan sólo segundos al empleador sobre el estatus migratorio y legal del trabajador.¹⁷³ La verificación del número de seguridad social es importante por dos razones, la primera para poder adjudicar a la persona correcta los beneficios para el retiro, y en segunda por cuestiones de seguridad.

La acreditación correcta de ganancias a un número de seguridad social asegura que se podrá determinar la elegibilidad para los beneficios por retiro y discapacidad; si no se puede registrar de manera adecuada, puede que esa persona no califique para recibir los beneficios de la seguridad social.¹⁷⁴

En cuanto al tema de la seguridad, los ataques del 11 de septiembre del 2001 dispararon una serie de esfuerzos gubernamentales para disminuir la cantidad de números de seguridad social falsos. En los meses siguientes al 11 de septiembre, la Oficina del Inspector General de la Administración de la Seguridad Social trabajó junto al FBI y otras agencias de seguridad pública para intercambiar información. La idea era asegurar a través de la revisión de los números de seguridad social que los individuos con acceso a sitios importantes como aeropuertos, plantas nucleares y puertos marítimos fuesen quienes afirmaban ser y no meros impostores.¹⁷⁵

¹⁷¹ *Loc Cit.*

¹⁷² *Ibidem.* Pag. 3.

¹⁷³ *Loc Cit.*

¹⁷⁴ Theresa L. Gruber. *Op Cit.* Pag.2.

¹⁷⁵ Patrick P. O'Carroll Jr. *U.S. House of Representatives. Committee on Ways and Means Subcommittee on Social Security. Statement for the Record. Protecting the Privacy of the Social Security Number from Identity Theft.* Junio 21, 2007. www.socialsecurity.gov

Incluso antes de los ataques terroristas y que el robo de identidad se convirtiera en un tema de gran importancia, los administradores del programa de retiro estaban conscientes de la necesidad de fortalecer la integridad de los números de seguridad social.¹⁷⁶ Debido a que el número se utiliza para una gran variedad de cosas en la sociedad estadounidense fue necesario asegurar que su asignación fuese lo más transparente posible.

Contrario a la finalidad contable que tiene el número de seguridad social, más y más personas y sistemas están usándolo como una forma de identificación. En 1943, una orden del Ejecutivo obligó a las agencias federales a utilizarlo en cualquier nuevo sistema para la identificación de los individuos. Esta medida fue un antecedente de la explosión en el uso del número de seguridad social como identificación personal experimentada durante la llegada de la computadora en la década de los sesenta.¹⁷⁷

La tarjeta que contiene el número de seguridad social nunca tuvo la intención de servir como un documento de identificación personal. Sin embargo, y ante el uso que de ella hacen los estadounidenses, la administración se ha esforzado para garantizar que no pueda ser falsificada. En el año 2010, se asignaron 5.5 millones de números de seguridad social, se reemplazaron 11.2 millones y se procesaron más de mil millones de verificaciones.¹⁷⁸

La Administración emite números de seguridad social para los ciudadanos estadounidenses así como tarjetas para inmigrantes autorizados para trabajar, de igual manera expide números para inmigrantes que residen en los Estados Unidos pero a los cuales el Departamento de Seguridad Interna no les ha autorizado trabajar. De estas últimas se expidieron 28 mil en el año 2010, estas tarjetas tienen una leyenda que dice “no válido para un trabajo”.

Hay que explicar que los números de seguridad social no válidos para trabajar sólo son emitidos cuando un estatuto o regulación federal lo solicita para otorgar un beneficio o servicio particular, por ejemplo programas de asistencia pública para personas que no son ciudadanos pero que están legalmente en los Estados Unidos. Igualmente se expiden cuando las leyes locales o estatales lo soliciten para otorgar beneficios de asistencia

¹⁷⁶ *Loc Cit.*

¹⁷⁷ Theresa L. Gruber. *Op Cit.* Pags. 6-7.

¹⁷⁸ *Ibidem.* Pag. 2.

pública.¹⁷⁹

A la par de las acciones de vigilancia en la asignación de números de seguridad social, el 18 de noviembre del 2008 el Presidente George W. Bush eliminó la orden Ejecutiva que obligaba a las agencias federales a utilizar los números como identificaciones personales.¹⁸⁰ El problema es que no sólo a través de números falsos o robados se puede obtener un trabajo y registrar las ganancias. Existe una red de transferencia de números de seguridad social válidos para trabajar de personas que ya obtuvieron la ciudadanía y que los rentan a nuevos indocumentados.

2.2.2 Red regional de números de seguridad social y beneficios del seguro de retiro

“Miras a las personas que dicen 'Oh no, los inmigrantes van a asesinarnos' y te preguntas, ¿No han leído nada de historia? No comprenden nada acerca de los negocios.”¹⁸¹

*Michael R. Bloomberg.
Alcalde de Nueva York*

Gerardo Luviano de 39 años, obtuvo la residencia legal en los Estados Unidos hace 20 años, ahora que está de regreso en su pueblo natal, Tlalchapa, está buscando a alguien para rentarle su número de seguridad social.¹⁸² “Casi logré contactar a alguien a quien prestarle mi número. Mi hermano, que vive en California, tiene un amigo dueño de sembradíos y conoce personas que necesitan un número de seguridad social”.¹⁸³ Muchos inmigrantes indocumentados que no pueden o no quieren comprar el combo de documentos falsos por entre 100 y 200 dólares que incluye una *green card* y un número de seguridad social, recurren a la renta de números de seguridad social válidos. Gran parte del préstamo de

¹⁷⁹ *Ibidem*. Pags. 3-4.

¹⁸⁰ Carolyn Puckett. *The Story of the Social Security Number*. U.S. Social Security Administration. Office of Retirement and Disability Policy. Estados Unidos, 2009. <http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/ssb/v69n2/v69n2p55.html>

¹⁸¹ Sam Dolnick. “Bloomberg Talks Immigration With Business Titans” en *The New York Times. City Rooms*. Estados Unidos, diciembre 10, 2010. <http://cityroom.blogs.nytimes.com/2010/12/10/bloomberg-talks-immigration-with-business-titans/?pagemode=print>

¹⁸² Eduardo Porter. “Social Security: Migrants Offer Numbers for Fee” en *The New York Times*. Estados Unidos, junio 7, 2005.

¹⁸³ *Loc Cit.*

identificaciones ocurre entre la familia extendida del migrante o entre inmigrantes del mismo pueblo.¹⁸⁴

Las ventajas para los inmigrantes indocumentados que obtienen un número de seguridad social rentado son varias, en principio podrán obtener un trabajo y como le pertenece a una persona legalizada y registrada en las cuentas del programa, no tendrán problemas al momento de ingresar sus datos con el empleador.

El riesgo para el prestamista es que las ganancias registradas a su número puede que no llegue a cobrarlas una vez alcanzado el retiro, ya que corre el riesgo que el inmigrante le robe la identidad o se quede con el número de seguridad social. Este hecho da cuenta de un elemento fundamental para el proceso migratorio, la construcción de redes que permitan una mejor y más eficiente migración. No es nada desdeñable el hecho de que gracias a estas redes se ha construido un mercado casi indetectable para las autoridades estadounidenses de contrabando de identificaciones.

La migración internacional no es un tema sencillo, las personas no toman una decisión a la ligera para cambiar su vida de raíz, abandonar su hogar y dejar a la familia atrás. Explicar la migración depende de una combinación de factores estructurales que se escapan al control de los gobiernos.¹⁸⁵

Las redes sociales (familia extendida, amigos, conocidos) conectan a los migrantes con los empleos en el país receptor y con las comunidades de los connacionales de una población o área geográfica específicas. Las redes familiares y sociales facilitan la migración al proporcionar recursos e información para las personas que buscan migrar, asimismo ayudan a su integración en las economías receptoras. Estas redes también ayudan a los migrantes a comprender e interactuar con el nuevo ambiente, incluido cómo relacionarse con las autoridades públicas. Con el gran número de mexicanos viviendo en Estados Unidos las redes son un factor importante para la migración hacia este país.¹⁸⁶

No se puede saber con certeza la cantidad de números de seguridad social de personas con la ciudadanía estadounidense que son rentados a los inmigrantes mexicanos indocumentados. Mucho menos se puede tener una cifra exacta de las contribuciones que

¹⁸⁴ *Loc Cit.*

¹⁸⁵ Marc R. Rosenblum, Kate Brick. *US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now*. Migration Policy Institute. Estados Unidos, agosto 2011. Pag. 2.

¹⁸⁶ *Loc Cit.*

se encuentran en las cuentas regulares del programa de retiro que son atribuibles a los indocumentados. Mas no por esto se debe hacer a un lado el hecho de que esta red existe y que a consecuencia de las políticas migratorias, en especial tras la amnistía de 1986, permitió a muchos mexicanos indocumentados obtener la residencia y formalizar sus cuentas del seguro de retiro.

No hay duda que la gran cantidad de inmigrantes indocumentados mexicanos ayudan con el pago de sus impuestos a los fondos para el retiro; sin embargo aún queda por responder a cabalidad si en algún momento podrán recibir beneficios, si ya los están recibiendo y en qué proporción.

En respuesta a una petición del Congreso hecha en el año 2002, la Oficina del Inspector General revisó el esquema regulatorio y estatutario que permitía a los inmigrantes indocumentados recibir beneficios por concepto de seguridad social aunque no tuvieran autorización para trabajar. Los salarios registrados bajo un nombre y número de seguridad social inválidos no pueden ser adjudicados a una cuenta individual y en su lugar se acumulan en el archivo de ingresos en suspenso.¹⁸⁷ La intención era identificar cuántas personas se beneficiaban del programa y si era posible y legal que después de un tiempo los indocumentados se convirtieran en beneficiarios.

Ningún indocumentado puede recibir beneficios de seguridad social puesto que no es ciudadano de los Estados Unidos, sin importar cuántos años haya trabajado ni la cantidad de dinero que haya registrado en algún número de seguridad social. Únicamente si ha obtenido la ciudadanía o legalizado su residencia, puede solicitar que los ingresos que registró sean regularizados para obtener beneficios del seguro.

El Inspector General de la Seguridad Social, en sus investigaciones sobre el uso del programa por parte de indocumentados, determinó que cualquier persona que pueda probar que las ganancias registradas en un número de seguridad social le pertenecen podrá ser beneficiaria; en caso de no contar con la ciudadanía, la Administración de la Seguridad Social le dará los créditos correspondientes para poder obtener beneficios del programa si llega a legalizarse.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Social Security's General Inspector. *Social Security Administration benefits related to unauthorized work*. Estados Unidos, marzo 2003. Pag. 4.

¹⁸⁸ Social Security's General Inspector. *Social Security Administration benefits related to unauthorized work*. Estados Unidos, marzo 2003. Pag. 8.

Esto se basa en la forma en que la legislación del programa define al empleo y las ganancias registradas por una persona. La Ley de Seguridad Social permite que los beneficios del seguro de retiro sean pagaderos a las personas que regularicen su situación migratoria sin importar si tenían autorización para trabajar en el momento en que registraron sus ganancias. La sección 210(a) define al empleo como “cualquier servicio, de cualquier naturaleza realizado después de 1950 por un empleado para la persona que lo empleó, sin importar la ciudadanía, residencia o ambas”.¹⁸⁹

En el *Legalized Population Survey* se encontró que 92% de los trabajadores mexicanos legalizados por la IRCA en 1986 reportaron que su empleador les restaba el impuesto por seguridad social de sus salarios.¹⁹⁰ De ahí que tras la amnistía de aquel año los inmigrantes indocumentados mexicanos, buscaron formalizar sus aportaciones, registradas en el archivo especial del programa, y que les permitirá en un futuro obtener beneficios del programa para su retiro.

Los solicitantes se basaban en una premisa, si una persona que no era ciudadana, estaba trabajando de manera ilegal en los Estados Unidos utilizando un número de seguridad social inválido, la Administración ponía sus ganancias en el archivo de ingresos en suspenso para futuras resoluciones. Si esa misma persona se legaliza y obtiene un número válido puede solicitar, por ley, que las ganancias sean reinstauradas en su nuevo historial.¹⁹¹

Asimismo la administración del programa no ve de manera negativa esta reposición, por el contrario, la considera justa y legal. Si bien los indocumentados residen y trabajan de manera ilegal en los Estados Unidos están contribuyendo con su trabajo, pagando los impuestos requeridos, y acumulando un registro de ganancias de la misma forma que lo hace un trabajador legal.¹⁹²

Como ejemplo expondremos dos casos investigados por la Administración de la Seguridad Social sobre la restitución de las ganancias una vez obtenido el estatus legal por parte de inmigrantes mexicanos indocumentados:

El primer caso involucra a una mujer nacida en México quien trabajó de manera

¹⁸⁹ *Ibidem*. Pag. 7

¹⁹⁰ *Ibidem*. Pag. 19.

¹⁹¹ *Ibidem*. Pag. 10.

¹⁹² Social Security's General Inspector. *Social Security Administration benefits related to unauthorized work*. Estados Unidos, marzo 2003. Pag. 11

ilegal bajo un número de seguridad social inválido por 6 años. Después de un tiempo fue regularizada, sus salarios anteriores reinstalados a su registro de ganancias y comenzó a recibir beneficios por discapacidad¹⁹³ (recordar que el seguro de retiro brinda tanto pensiones como beneficios por discapacidad al trabajador, a sus dependientes e incluso a sus sobrevivientes en caso de fallecimiento).

Si bien durante 6 años utilizó su propio nombre junto a un número de seguridad social falso, en el año de 1999 la Administración de la Seguridad Social registró sus ingresos bajo un número válido. Los salarios totales reinstalados por los 6 años que laboró llegaron a los cerca de 83,300 dólares (con base en la tasa de cambio peso-dólar para diciembre de 2011 la cifra corresponde a 1.15 millones de pesos). La mujer comenzó a recibir los beneficios en agosto de 1999.¹⁹⁴

El segundo caso involucró a un hombre nacido en México quien trabajó con el número de seguridad social de su padre por 9 años y después transfirió esas ganancias a su nuevo número para poder recibir beneficios por concepto de retiro. Los registros de la Administración de la Seguridad Social dan cuenta que este individuo utilizó el número de su padre por varios años, y que el padre firmó una declaración donde acordaba que las ganancias fueran transferidas al nuevo número de su hijo.¹⁹⁵

En ningún caso la Administración del programa cuestionó el derecho de los individuos a trabajar en los Estados Unidos, tampoco reportó el incidente a las autoridades migratorias. Por ejemplo, en el segundo caso, los salarios pertenecían a 10 empleos diferentes del sector agrícola, aún así, el personal de la Administración no hizo ninguna anotación cuestionando los movimientos ni la contratación por parte de los empleadores.¹⁹⁶

Debemos advertir que este proceso no ha estado exento de la atención de las autoridades estadounidenses, mucho menos si consideramos que es parte del debate migratorio y que se encuentra asociado con el mito, ya refutado, de los inmigrantes aprovechándose de los beneficios del Estado de Bienestar.

En la década de los 80, miembros del Congreso cuestionaron el marco legal que permitía a los indocumentados beneficiarse por los ingresos registrados en un trabajo al que

¹⁹³ *Loc Cit.*

¹⁹⁴ *Loc Cit.*

¹⁹⁵ Social Security's General Inspector. *Op Cit.* Pag. 13

¹⁹⁶ *Loc Cit.*

accedieron ilegalmente. Se propusieron enmiendas a la ley para que los indocumentados una vez legalizados no pudiesen recibir beneficios; al igual que la instauración de límites a los beneficios pagados a personas que alguna vez fueron indocumentadas,¹⁹⁷ argumentos que en el año 2013 son revividos por los miembros más conservadores de la Cámara de Representantes que se oponen a una vía para la ciudadanía de los inmigrantes indocumentados.

Son varias las implicaciones que rodean el debate sobre el otorgamiento de beneficios, en primer lugar se encuentra la idea de que las leyes migratorias son quebrantadas e impunemente se les asignan beneficios a sujetos que alguna vez las infringieron, por otra parte, se encuentra el argumento de que al ser beneficiarios se convertirán en una carga más para los fondos del programa; y en tercero está el hecho de que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los beneficios a sus ciudadanos, sin importar si en algún momento fueron indocumentados (especialmente si esas personas se hicieron acreedores a los beneficios gracias al pago de impuestos federales).

Un impresionante porcentaje de los inmigrantes indocumentados que ganan salarios cubiertos por la seguridad social muy probablemente no se convertirán en ciudadanos estadounidenses y por lo tanto no serán elegibles para el seguro de retiro.¹⁹⁸ Esto sólo cambiaría si el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos adoptan una política migratoria que establezca un camino hacia la legalización de los trabajadores indocumentados y de sus familiares más cercanos.¹⁹⁹

En la actualidad, si alguno de ellos llega a solicitar los beneficios de retiro, las condiciones de vida de los inmigrantes hispanos y mexicanos que alcanzan los 65 años no son nada halagüeñas. Dentro del grupo de la tercera edad, los hispanos son la población con menor probabilidad que otra de recibir beneficios de seguridad social.²⁰⁰

Los pocos que llegan a tener acceso son más dependientes de los ingresos de la seguridad social como su fuente principal de ingresos, en comparación con la población

¹⁹⁷ Social Security's General Inspector. *Op Cit.* Pag. 8.

¹⁹⁸ Gary Burtless, Audry Singer. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants.* Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 19.

¹⁹⁹ *Loc Cit.*

²⁰⁰ Richard Fry, Rakesh Kochhar, Jeffrey Passel, Roberto Suoro. *Hispanics and the social security debate.* Pew Hispanic Center. Estados Unidos, marzo 16, 2005. Pag. 4.

general, debido a que no tienen muchos recursos para sostenerse en el retiro.²⁰¹ Asimismo la población hispana es la que menos oportunidades tiene para acceder a las otras fuentes de ingresos para el retiro, es decir, a pensiones patrocinadas por los empleadores y a cuentas privadas de ahorro.²⁰² De ahí la alta dependencia que tienen del seguro de retiro.

Las condiciones de los empleos que han tenido a lo largo de su vida es un factor que perjudica a quienes lleguen a obtener los beneficios. Si bien existe un componente de transferencia en la seguridad social diseñado para otorgar más beneficios a las familias de bajos ingresos,²⁰³ es muy probable que esas personas hayan ocupado puestos de bajos salarios, intercalando años trabajando en empleos cubiertos por la seguridad y otros sin la cobertura,²⁰⁴ lo que produce que comparativamente hablando, reciban beneficios menores a lo que en realidad contribuyeron durante su vida laboral.²⁰⁵

El diseño del programa no es para nada beneficioso para los retirados que alguna vez fueron indocumentados. Para calcular las ganancias de una vida laboral se hace un promedio considerando los 35 años más altos de ganancias cubiertas por el programa. Para el caso de los inmigrantes que han pasado menos tiempo en los Estados Unidos, el cálculo incluirá ceros para los años que pasaron fuera del país, lo cual significa que recibirán menos beneficios.²⁰⁶

Otro punto importante para comprender la trascendencia que tienen los indocumentados que se legalizaron y adquirieron beneficios en las finanzas del seguro de retiro es su demografía. Con base en información del *American Community Survey* del 2010, de los 32 millones de personas de origen mexicano sólo el 4.5 % de estos tienen 65 años o más. Asimismo de los 7.9 millones de hogares mexicanos en los Estados Unidos tan sólo el 14.8% de ellos recibían beneficios del seguro de retiro, los cuales promediaron los 12,702 dólares al año. Un uso muy bajo que se ha mantenido con el paso de los años como se puede observar en la cuadro # 3.

²⁰¹ *Loc Cit.*

²⁰² *Loc Cit.*

²⁰³ Alan Gustman, Thomas Steinmeier. "Social Security Benefits of Immigrants and U.S. Born" en Borjas George. *Issues in the Economics of Immigration*. Estados Unidos, 2000. Pag. 309.

²⁰⁴ Richard Fry, Rakesh Kochhar, Jeffrey Passel, Roberto Suoro. *Hispanics and the social security debate*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, marzo 16, 2005. Pag. 13.

²⁰⁵ Alan Gustman, Thomas Steinmeier. "Social Security Benefits of Immigrants and U.S. Born" en Borjas George. *Issues in the Economics of Immigration*. Estados Unidos, 2000. Pag. 310.

²⁰⁶ *Loc Cit.*

Cuadro # 3. Hogares de población de origen mexicano en Estados Unidos con Seguridad social				
Año	Total de hogares de inmigrantes mexicanos	Con ingresos de seguridad social	Total de hogares de población de origen mexicano*	Con ingresos de seguridad social
2010	4,196,482	11.70%	7,979,424	14.80%
2009	4,155,864	10.90%	7,736,826	14.70%
2008	4,146,560	10.20%	7,639,880	13.90%
2007	4,195,036	9.90%	7,293,156	13.50%
Fuente: Elaboración propia con datos del <i>American Community Survey 2010,2009,2008,2007</i> . www.factfinder2.census.gov/faces/				
* Incluye tanto a inmigrantes como a <i>Mexican-Americans</i> .				

Estos datos y las fórmulas contables que determinan el nivel de beneficios, demuestran que la población de origen mexicano aún dista mucho de constituirse en un grupo demográfico que amenace la estabilidad de las cuentas del seguro. Mas no por ello debe creerse que este problema no puede llegar a presentarse en el futuro.

En 2003, un estimado de 710,000 personas de origen mexicano mayores de 60 años vivían en los EE.UU, un 63% más que en la década anterior. De estos, una cuarta parte vivía por debajo de la línea de la pobreza.²⁰⁷ Además, el envejecimiento de la población de mexicanos seguramente sumará más personas a este grupo demográfico, un proceso que ha sido impulsado por el fortalecimiento de la vigilancia en la frontera.

Douglas Massey, profesor de sociología en la Universidad de Princeton, sostiene que la continua fortificación de la frontera sur puede tener la consecuencia de impulsar a los inmigrantes viejos a quedarse en los EE.UU. Contrarios a enfrentarse a la patrulla fronteriza y al desierto, los inmigrantes indocumentados ya no regresan con tanta frecuencia a sus hogares,²⁰⁸ ahora pueden esperar una amnistía, ciudadanizarse y regular

²⁰⁷ Eduardo Porter, Elisa Malkin. "Aging Immigrants could strain two countries" en *The New York Times*. Estados Unidos, agosto 4, 2005.

²⁰⁸ *Loc Cit.*

sus números de seguridad social para obtener los beneficios del seguro de retiro.

2.2.3 La disyuntiva política y la realidad económica.

“Es vital que el público esté informado sobre los hechos, por encima de las falacias, acerca de la inmigración.

La Cámara de Comercio de los Estados Unidos seguirá impulsando reformas migratorias basadas en el sentido común [...]”²⁰⁹

*Randel K. Johnson.
Vicepresidente de la sección Trabajo,
Beneficios de la inmigración y Empleados.
Cámara de Comercio de los Estados Unidos*

Los inmigrantes indocumentados están ayudando al sistema de retiro estadounidense en tiempos de recesión. Sus aportaciones son redirigidas a los fondos del seguro de retiro para pagar las pensiones mensuales de los estadounidenses jubilados. Sin embargo, no podemos obviar el hecho de que al encontrar ocupación en el mercado laboral quebrantan la legislación migratoria que desde 1986 prohíbe su contratación.

Desde abril del 2009, la administración Obama reforzó las medidas contra los empleadores que contrataran inmigrantes indocumentados, una acción sin precedentes en varias décadas. Los oficiales federales han utilizado tácticas que eran casi inexistentes hacía un par de años atrás.²¹⁰

Hasta antes de la Gran Recesión, la vigilancia en los lugares de trabajo era notoriamente laxa, especialmente en el sector servicios. La respuesta típica de los empleadores era que si las personas les proporcionaban un número de seguridad social ellos a cambio les daban un trabajo y un cheque.²¹¹

Sin embargo, con la creciente preocupación por el robo de identidad, muchos estados han obligado a los empleadores a suscribirse al sistema *E-Verify* y no conformarse únicamente con las cartas que les envía la Administración de Seguridad Social cuando no

¹¹¹ United States Chamber of Commerce. *Immigration Myths And Facts*. Estados Unidos, Mayo 2011. Pag. 1.

²¹⁰ Sarah Kershaw. “Immigration Crackdown Steps Into the Kitchen” en *The New York Times*. Estados Unidos, septiembre 7, 2010.

²¹¹ *Loc Cit.*

existen los datos del trabajador que registran para el seguro.²¹²

El uso del sistema ha aumentado de los menos de 6,000 empleadores registrados en el 2006 a los 217,000 enlistados en el 2010. En la presidencia de George W. Bush la estrategia principal fueron las redadas en los lugares de trabajo, con Barack Obama la política se ha basado en realizar auditorias e imponer multas a los empleadores.²¹³

La *U.S. Immigrations and Customs Enforcement* realizó durante los primeros dos años de la administración Obama 3,500 auditorias a los empleadores, resultando en la imposición de 54 millones de dólares en multas y la clausura de 225 compañías e individuos.²¹⁴

La respuesta de las cámaras empresariales de los Estados Unidos no se ha hecho esperar, y así como ocurrió con la *Texas Proviso* o con las excepciones impulsadas por los empresarios a comienzos del siglo XX para evitar que se aplicaran las cuotas migratorias a los mexicanos, los empleadores han salido en defensa de sus negocios, y de paso de los indocumentados.

Un ejemplo de esto último lo constituye los esfuerzos de la Asociación Nacional de Restaurantes que ha estado cabildeando para que el Congreso destrabe reformas en las leyes migratorias que faciliten la legalización de los trabajadores indocumentados.²¹⁵ La postura empresarial no pudo ser más clara cuando Michael Chertoff, Secretario de Seguridad Interna de los Estados Unidos en 2008, intentó obligar a los empleadores a despedir a los trabajadores cuyos números de seguridad social no coincidieran con los registros del programa, la Cámara de Comercio respondió con insatisfacción y al poco tiempo un Juez federal rechazó la propuesta del Secretario Chertoff.²¹⁶

Los empresarios han hecho un esfuerzo importante por difundir los beneficios que generan los inmigrantes para la economía, incluido el apoyo a la producción en épocas de recesión y al sistema de retiro estadounidense. En el reporte *Immigration Myths And Facts* del año 2011 de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos se resume la visión

²¹² *Loc Cit.*

²¹³ Marc R. Rosenblum, Kate Brick. *US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now*. Migration Policy Institute. Estados Unidos, agosto 2011. Pag. 10.

²¹⁴ *Loc Cit.*

²¹⁵ Sarah Kershaw. *Op Cit.*

²¹⁶ Associated Press. "New Effort to Tighten Rules on Immigrants" en *The New York Times*. Estados Unidos, octubre 23, 2008.

empresarial acerca del funcionamiento actual de la economía y el papel que juegan los inmigrantes.

El empleo no es un juego de suma cero, la economía estadounidense no tiene un número fijo de trabajos por los cuales los inmigrantes y los nativos compitan, la razón es que ambos grupos de trabajadores poseen habilidades distintas y no pueden ser removidos entre sí como si fuesen pilas eléctricas.²¹⁷ Asimismo, si se removieran 8 millones de trabajadores indocumentados de la economía eso también significaría remover el mismo número de consumidores, si se disminuyera la población indocumentada la economía estadounidense se contraería y el número total de trabajos decrecería.²¹⁸

En el tema particular del sistema de retiro la Cámara de Comercio es muy clara en su evaluación de los costos y beneficios. Los inmigrantes indocumentados proporcionan un enorme subsidio al sistema de la seguridad social (seguro de retiro), cada año aportaciones fiscales son obtenidas de miles de millones de dólares de salarios cuyos números de seguridad social no coinciden con los registros de la Administración de Seguridad Social.²¹⁹ Con base en datos de la misma Administración, informa la Cámara de Comercio, un gran número de estos salarios son obtenidos por indocumentados que utilizan papeles falsos y para octubre del 2009 totalizaron los 836 mil millones de dólares.²²⁰

Este reconocimiento por parte de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos demuestra que más allá de las discrepancias políticas en torno a los inmigrantes, la economía se ve beneficiada por el flujo de los recursos que genera el pago de sus impuestos, en específico el programa de retiro, uno de los pilares del estado de bienestar estadounidense, ha logrado mantener un superávit contabilizando las aportaciones de este grupo de la población.

Sobre el pago de impuestos, la Cámara informa que de acuerdo con el *Institute for Taxation and Economic Policy* los hogares encabezados por inmigrantes indocumentados pagaron 11.2 mil millones de dólares por concepto de impuestos locales y estatales sólo en el año 2010.²²¹ Finalmente, varios estudios estatales han demostrado que, en promedio, los inmigrantes pagan más impuestos que lo que reciben en beneficios y servicios

²¹⁷ United States Chamber of Commerce. *Op Cit.* Pag. 1.

²¹⁸ *Loc Cit.*

²¹⁹ *Ibidem.* Pag. 4

²²⁰ *Loc Cit.*

²²¹ *Loc Cit.*

gubernamentales. Por ejemplo, en el Estado de Arizona los inmigrantes generan 2.4 mil millones de dólares al año por concepto de impuestos, lo cual supera los 1.4 mil millones de dólares que generan sus gastos en educación, cuidado médico, y seguridad pública.²²²

En el caso de Florida, se estima que los inmigrantes pagan casi 1,500 dólares más en impuestos que lo que reciben en beneficios públicos, incluidos el seguro de retiro, beneficios por discapacidad, compensaciones de desempleo, vales alimentarios, asistencia energética y por los seguros médicos *Medicare* y *Medicaid*.²²³

Además de la cámara comercial estadounidense otros *think thanks*, como el *Fiscal Policy Institute*, han demostrado la importancia que tienen los indocumentados para la economía, al tiempo que oponen argumentos de peso a las políticas federales de multas y cierre de negocios por la contratación ilegal de inmigrantes.

El *Fiscal Policy Institute* en un estudio de las zonas metropolitanas más grandes de Estados Unidos reportaba que entre 1999 y 2006 las áreas con el más rápido crecimiento económico fueron aquellas con el mayor aumento de inmigrantes en la fuerza laboral.²²⁴ Las economías de Phoenix, Dallas y Houston observaron el crecimiento más rápido en la proporción de la fuerza laboral que era inmigrante al tiempo que mostraron un crecimiento económico muy por encima del promedio.²²⁵

Pareciera una trivialidad afirmar que son mayores los beneficios que acarrea la migración indocumentada para la economía de los Estados Unidos en comparación con los costos, en especial para el seguro de retiro en las actuales condiciones de crisis económica. Sin embargo, el contexto político complejiza este argumento ya que los partidos deben responder a sus bases electorales con discursos que sean favorables o contrarios a una reforma migratoria lo cual puede llevar a obviar o trivializar lo necesaria que es la inmigración indocumentada para programas tan importantes como la seguridad social.

Los demócratas favorecen el gasto público social y están relativamente abiertos a una sociedad multirracial y multicultural.²²⁶ Sin embargo, la apertura a la inmigración no

²²² *Ibidem*. Pag. 4-5.

²²³ *Loc Cit*.

²²⁴ The Fiscal Policy Institute. *Immigrants and the Economy. Contribution of Immigrant Workers to the Country's 25 Largest Metropolitan Areas* with a focus on the five largest metro areas in the East. Estados Unidos. Diciembre 2009. Pag.1

²²⁵ *Loc Cit*.

²²⁶ Paul Krugman. "The curious politics of immigration" en *The New York Times*. Abril 26, 2010.

puede coexistir con una fuerte red de seguridad social, si vas a garantizar el cuidado médico y un ingreso a todos, no puedes hacer esa oferta de manera global.²²⁷

El partido republicano tiene una postura ambigua, el ala cercana a los negocios favorece a los trabajadores de bajo costo, mientras que los más conservadores repudian a los inmigrantes.²²⁸ Por mucho tiempo el *Grand Old Party* fue dirigido esencialmente por los intereses corporativos, pero en los últimos dos años y con el surgimiento del movimiento *Tea Party* el partido se ha radicalizado y los conservadores han llevado el discurso más allá de los intereses empresariales para atraer a las bases más nacionalistas y antimigrantes.

Ambos partidos tienen posturas encontradas sobre el tema de la migración, en específico sobre una reforma migratoria que otorgue la ciudadanía a los inmigrantes indocumentados. Sin embargo, en el contexto de la Gran Recesión (nombre por el que se conoce a la crisis económica del 2007-2009 en los Estados Unidos) los dos han actuado de formas muy directas en contra de la migración, por una parte los gobernadores republicanos han promulgado legislaciones persecutorias e incluso racistas contra la población indocumentada, al tiempo que el gobierno demócrata de Obama hasta finales del 2011²²⁹ continuó con su política de multas para los empresarios y redadas en los lugares de trabajo.

De esta disyuntiva política, que claramente busca satisfacer a una base electoral en tiempos de gran desempleo, tenemos que aclarar que económicamente hablando el flujo de indocumentados y su importancia para el sistema de retiro es un proceso sumamente favorable para la sociedad estadounidense.

El debate político no puede distraernos del hecho de que los inmigrantes mexicanos indocumentados continúan aportando recursos a los fondos del seguro de retiro mediante el pago de impuestos. Y entre más políticas que busquen perseguirlos o alejarlos del mercado laboral sean aprobadas, mayores serán las repercusiones negativas para la economía y de

²²⁷ *Loc Cit.*

²²⁸ *Loc Cit*

²²⁹ Hay que recordar que hasta el último trimestre del 2011 la administración Obama apoyó tanto las redadas como las deportaciones a México de los indocumentados aprehendidos. Con miras al proceso electoral del 2012 Obama aprobó una amnistía para aquellos indocumentados que no tuvieran antecedentes penales y que demostraran que tenían fuertes lazos para permanecer en los Estados Unidos, en concreto una familia de la cual eran los máximos responsables económicamente hablando.

paso para el pago de las pensiones mensuales al largo plazo.

Los empresarios buscan que el gobierno reconozca lo favorable que es la presencia de los inmigrantes en lugar de instaurar sistemas rígidos de verificación. Lo que demandan es continuar con las políticas migratorias laxas en los lugares de trabajo, que el gobierno deje pasar y deje hacer a los negocios (*laissez faire, laissez passer*), los empresarios exigen que para el caso de los indocumentados que pagan impuestos, pero que no deberían tener un empleo, el Estado no intervenga en el mercado y le permita *laissez faire, laissez passer*.

Sin embargo, existe un rubro muy diferente al del seguro de retiro (y dicho sea de paso al de los seguros sociales en general) donde la población de origen mexicano no es tan favorable para la ecuación, mucho menos si hemos establecido que el gasto público social en condiciones de crisis económica requiere de nuevas fuentes de recursos.

La cuadro # 4 nos da una muestra de cómo ha crecido el uso de beneficios de programas asistenciales por parte de la población de origen mexicano. Un ejemplo claro lo constituye el programa *Food Stamps*, que desde la década de los sesenta otorga a los ciudadanos estadounidenses de bajos recursos económicos vales que pueden intercambiar por alimentos. Este es un programa que cobra gran relevancia cuando la economía sufre de despidos masivos y de la correspondiente disminución en el poder de compra, en especial, de la imposibilidad para los jefes de familia de cubrir los gastos más básicos como el de la alimentación.

Cuadro # 4. Hogares de población de origen mexicano en Estados Unidos con Food Stamps				
Año	Total de hogares de inmigrantes mexicanos	Con Food Stamps	Total de hogares de población de origen mexicano*	Con Food Stamps
2010	4,196,482	20.20%	7,979,424	21.60%
2009	4,155,864	17.70%	7,736,826	16.90%
2008	4,146,560	13.70%	7,639,880	13.60%
2007	4,195,036	11.70%	7,293,156	11.80%
Fuente: Elaboración propia con datos del <i>American Community Survey 2010,2009,2008,2007</i> . www.factfinder2.census.gov/faces/				
* Incluye tanto a inmigrantes como a <i>Mexican-Americans</i> .				

Mientras que los seguros sociales se benefician de las aportaciones de los

inmigrantes indocumentados mexicanos, los programas asistenciales registran como costos a los mexicanos con ciudadanía estadounidense que se benefician de ellos.

La Cámara de Comercio de los Estados Unidos da cuenta de una distinción significativa en la forma en que se calculan dichos costos. Algunos estudios han buscado demostrar que los hogares encabezados por inmigrantes representan un gran costo para los programas públicos, invariablemente, muchos de los “costos” calculados por esos estudios provienen de programas utilizados por niños ciudadanos estadounidenses, hijos de inmigrantes.²³⁰ Estos niños son contabilizados como “costos” de la inmigración si tienen menos de 18 años; pero si trabajan se contabilizan como ciudadanos, adultos que pagan impuestos.²³¹

Conclusiones

El seguro de retiro es un programa fundamental para el estilo de vida de la clase media estadounidense, al apoyar económicamente a los ciudadanos jubilados retira un peso importante para el ingreso de las familias. El mantenimiento de la estabilidad financiera es elemental para continuar con el pago de sus compromisos y de paso reforzar del trato entre el Estado y los ciudadanos que se erigió desde el *New Deal* de Roosevelt.

Los inmigrantes indocumentados mexicanos están apoyando a las finanzas del programa lo que demuestra una característica positiva de la migración hacia los Estados Unidos. Más allá de discusiones políticas enmarcadas en contextos electorales, durante la Gran Recesión los impuestos pagados por los inmigrantes ayudaron más de lo que los políticos conservadores quisieran reconocer. Asimismo la incapacidad de hacer uso de los beneficios de los programas de la seguridad social los convierten en un catalizador de recursos sin detrimento alguno para las finanzas de la misma.

La pregunta que surge de esta sinergia tan ventajosa para la sociedad estadounidense tiene que ver con los hijos de estos inmigrantes, en específico, sobre aquellos que nacieron en ese país. ¿Pueden usar los programas del estado de bienestar? y en caso de poder hacerlo ¿Están aumentando de manera significativa los costos de los programas? En el siguiente capítulo analizaremos la importancia que tienen los niños

²³⁰ United States Chamber of Commerce. *Immigration Myths And Facts*. Estados Unidos, Mayo 2011. Pag. 5.

²³¹ *Loc Cit.*

ciudadanos hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos para el Estado de Bienestar estadounidense, en específico para un programa asistencial que a diferencia de los *food stamps* está contribuyendo al déficit y ha aumentado estrepitosamente los costos, hablamos del *Medicaid* el principal programa asistencial de cuidado a la salud para las personas de bajos recursos.

Capítulo 3

El *Medicaid* y los niños ciudadanos hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos

3.3 El *Medicaid* y su relevancia en el cuidado de la salud

3.1.1 *Medicaid* y *Medicare*

“Uno de los sellos distintivos de la sociedad estadounidense ha sido el deseo común entre las familias de cualquier procedencia de seguridad económica y una mejor vida para sus hijos”

*U.S. Department of Commerce.*²³²

Durante la contienda por la presidencia estadounidense del año 2012 uno de los temas que mayor polémica generó fue la reforma al sistema médico conocida como *Obamacare*. El candidato republicano, Mitt Romney, mantuvo durante su campaña que eliminaría las previsiones que componían a dicha reforma, en tanto que el Presidente Obama sostuvo que su contrincante no tenía un plan específico para sustituir la legislación ya aprobada.

La principal crítica proveniente del candidato republicano versaba sobre el aumento en los costos que la expansión propuesta por el presidente generaría para el presupuesto público. Una idea esgrimida tanto por los políticos conservadores como por los defensores de un *small government*, quienes abogan por un gobierno sin tantas responsabilidades en el área del gasto público social.

De acuerdo a la *Heritage Foundation* los estadounidenses deben regresar a las verdades y valores esenciales de un gobierno limitado y con base en ello rediseñar al gobierno federal reduciéndolo a su tamaño original, enfocado en llevar a cabo sus responsabilidades centrales, todo ello mediante reducciones profundas y de largo plazo en el gasto federal.²³³

El problema desde la perspectiva conservadora se basa en que para continuar pagando los *entitlements* (beneficios públicos sociales) se deben heredar decenas de billones de dólares de deuda a los hijos y nietos de la generación actual, un escenario a futuro en el que cada estadounidense debería más de 200 mil dólares, por lo que piden a los

²³² U.S. Department of Commerce. Economic and Statistics Administration. *Middle Class in America*. Estados Unidos, enero 2010. Pag. 1

²³³ Stuart M. Butler, Alison Acosta Fraser, William W. Beach. *Saving the American Dream*. The heritage Foundation. Massachusetts, 2011. Pag. 6

ciudadanos que piensen hoy por el beneficio de sus hijos, el cual corre un gran peligro si las promesas gubernamentales permanecen intocables.²³⁴

Un área del gasto federal que está amenazando a los valores estadounidenses, de acuerdo a la visión conservadora, es el de la salud. La reforma al sistema médico del presidente Obama ha llamado la atención por los altos costos que podría generar para las autoridades estatales, al aumentar el número de asegurados y ante la promesa de otorgar subsidios gubernamentales a quienes no puedan pagar las primas de los mismos.

En marzo del 2010 el presidente Obama aprobó la *Patient Protection and Affordable Care Act* logrando lo que ningún otro demócrata había hecho, encaminó a los Estados Unidos de manera decisiva hacia un seguro de salud universal.²³⁵ La *Affordable Care Act* incluye dos mecanismos principales para ayudar a las personas a obtener cobertura médica, en primer lugar, la obligación de que todos los ciudadanos compren un seguro médico y en segundo, la expansión del programa asistencial *Medicaid*. Comenzando en 2014, las personas con familias de ingresos anuales de hasta 31,809 dólares (en familias de cuatro personas), que antes no calificaban para el programa, serán elegibles para el *Medicaid*. Asimismo, se obligará a todas las personas sin seguro a comprar uno y en caso de requerirlo recibirán un subsidio federal.²³⁶

Para el 2014, el *Affordable Care Act* expandirá la elegibilidad del programa *Medicaid* incluyendo a todos los individuos menores de 65 años en familias que no rebasen el ingreso anteriormente mencionado. La nueva legislación amplía la elegibilidad hacia personas que antes no calificaban al programa por no ser menores de 18 años, por no ser discapacitados, no estar embarazadas o no ser padres de un niño elegible.²³⁷

Con base en esta expansión, la población adulta será la responsable del aumento en los registros del seguro; sin embargo, el tema de los costos y la amenaza del gobierno Federal hacia los estados, advirtiéndoles que en caso de no cubrir a los nuevos asegurados

²³⁴ *Ibidem*, Pags 5-7.

²³⁵ The Economist Online. *Obamacare and the Supreme Court. A clean bill of health*. Junio 28, 2012. www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2012/06/obamacare-and-supreme-court

²³⁶ Kaiser Family Foundation. *Mapping the Effects of the ACA's Health Insurance Coverage Expansion*. Junio 2012. www.healthreform.fkk.org/en/coverage-expansion-map.aspx

²³⁷ Social Security Administration. Office of Retirement and Disability Policy. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*. Estados Unidos, febrero 2012.

les retiraría los fondos para el programa, abrió una controversia legal que alcanzó al máximo tribunal de justicia en aquél país.

Minutos después de la aprobación de la nueva ley, 13 estados presentaron una demanda en contra de la misma en un tribunal de Florida, pronto otras demandas se presentaron a lo largo del país, incluida la presentada por la *National Federation of Independent Business*, cuatro individuos y 13 Estados más. Los Estados denunciaban que la expansión del *Medicaid* era una coerción desmedida por parte del gobierno Federal, ya que si no cumplían con sus estipulaciones perderían todo el dinero federal destinado al *Medicaid*.²³⁸

Finalmente en junio de 2012, la Suprema Corte en una decisión de 5 jueces a favor y 4 en contra declaró que de los dos mecanismos contenidos en la *ACA (Affordable Care Act)* el mandato individual, que obliga a las personas a comprar un seguro médico y en caso de no hacerlo pagar una penalización, estaba justificada por la capacidad del Congreso para gravar a las personas mediante impuestos; mientras que la decisión de expandir el *Medicaid* quedó en manos de las legislaturas estatales ya que el Congreso no puede penalizar a los estados que escojan no participar en el nuevo programa quitándoles los fondos federales.²³⁹

Muchos críticos de la reforma presidencial aseguran que con el paso de los años los costos más importantes serán responsabilidad de los Estados, mientras que el gobierno federal dejará de pagar por los nuevos derechohabientes. De acuerdo con ellos, los Estados verán un crecimiento en la lista de registros proveniente de personas que se beneficiarán por el cambio en la forma en que se mide el ingreso, contenida en la nueva ley. Asimismo dado que el nivel de los pagos que realizan los Estados a los hospitales subirán y únicamente serán pagados por el gobierno federal en los primeros años, las autoridades locales verán un aumento en los costos del *Medicaid* si deciden aplicar las previsiones del *Obamacare*.²⁴⁰

Antes de que la decisión de ampliar el programa quedara en manos de los Estados, se estimaba que con la nueva legislación el 17% de la población no perteneciente a la

²³⁸ The Economist Online. *Op cit* www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2012/06/obamacare-and-supreme-court

²³⁹ *Loc Cit.*

²⁴⁰ Nina Owcharenko, Edmund F. Hailsmaier. *Medicaid Expansion and State Health Exchanges: A Risky Proposition for the States*. The Heritage Foundation. Diciembre 2012. Pag. 2.

tercera edad se beneficiaría;²⁴¹ sin embargo, la decisión de la Suprema Corte y el problema de los costos en ascenso han puesto en entredicho esa posibilidad.

Muchos gobernadores han expresado su descontento por los costos que generaría crear los *exchanges*, el sistema mediante el cual se ofrecerían los subsidios públicos para aquellos que no puedan comprar un seguro de salud. Denuncian que los costos verdaderos aparecerán en sus presupuestos una vez que el gobierno federal les retire el flujo de recursos federales destinados al establecimiento de los *exchanges* a partir del 2015, por lo que cada estado deberá desarrollar su propia fuente de ingresos para financiar sus operaciones.²⁴²

Con base en esos argumentos, hacia finales del 2012 únicamente una quinta parte de los estados habían aceptado públicamente el establecimiento del *exchange* y la expansión de los beneficiarios del *Medicaid*. Sin embargo, la presión por parte del electorado para aumentar los beneficios públicos en el área de la salud está poniendo en entredicho a gobernadores conservadores, un ejemplo de esto último lo observamos en Arizona donde el electorado, curiosamente la población de origen latino, está obligando a repensar las políticas.

La Gobernadora Jan Brewer, reconocida como una de las figuras republicanas más conservadores y que ha enfrentado a la presidencia de Obama en el tema de la migración, aceptó expandir el programa *Medicaid* para incluir a cualquier persona que gane hasta 14,856 dólares al año, una acción repetida por otros gobernadores republicanos en el suroeste como Susana Martinez de Nuevo México y Brian Sandoval de Nevada.²⁴³ Estas acciones han levantado las críticas de los medios conservadores, el *National Review Online*, expresó que la decisión de la gobernadora de Arizona ejemplificaba el patrón común entre los líderes republicanos, son rígidos en la retórica pero oportunistas en la realidad.²⁴⁴

Si bien sólo con el paso del tiempo podremos saber si las gubernaturas apoyaran la reforma del presidente Obama y si los costos se elevarán exponencialmente una vez se retiren los fondos federales; hoy en día podemos afirmar que la configuración de un

²⁴¹ Kaiser Family Foundation. *Op Cit.* www.healthreform.fkk.org/en/coverage-expansion-map.aspx

²⁴² Nina Owcharenko, Edmund F. Haislamier. *Op Cit.* Pag. 1

²⁴³ Fernanda Santos. “Medicaid Expansion is Delicate Maneuver for Arizona’s Republican Governor” en *The New York Times*. Estados Unidos, Enero 19, 2013.

²⁴⁴ *Loc Cit.*

esquema universal de salud se ha entorpecido por las reticencias que se han dado a la expansión en la cobertura pública estados como Florida.

El hecho de que aquél país carezca de un esquema público universal de cuidado a la salud no significa que el Estado no otorgue beneficios en esta área del bienestar. En la década de los sesenta el presidente Lyndon Johnson ratificó una enmienda a la *Social Security Act* (Ley de Seguridad Social) estableciendo un programa asistencial y un seguro social para el cuidado médico. El programa asistencial creado fue el *Medicaid* y el seguro social aprobado fue el *Medicare*.

El *Medicare* es un programa que otorga beneficios a las personas mayores de 65 años de edad que a su vez son beneficiarias del seguro de retiro de los Estados Unidos. El título XVIII de la *Social Security Act* designado como “Seguro de salud para los adultos mayores y discapacitados” es conocido comúnmente bajo el nombre de *Medicare*, formó parte de las enmiendas de 1965 y se estableció como un seguro social destinado a las personas mayores, como un complemento a los beneficios por retiro.²⁴⁵

Cuando entró en vigor en el año de 1966, el *Medicare* cubrió a la mayoría de las personas con 65 años o más, en 1973 la cobertura del programa se amplió para otorgar beneficios a personas con enfermedades renales en fase terminal, discapacitados beneficiados por el seguro de retiro, y a aquellos que quisieran pagar una prima para estar asegurados.²⁴⁶

Originalmente, el programa estaba conformado por dos partes: el seguro hospitalario, conocido como Parte A, y el seguro médico adicional, conocido como la Parte B. La primera parte ayuda con el pago de las cuentas del hospital, por gastos de cuidado de enfermería, y por asistencia médica en el hogar. La segunda parte cubre los gastos del médico, cuidados fuera del hospital y otros servicios, es importante subrayar que para ser beneficiario de la Parte B las personas deben pagar una prima mensual.²⁴⁷

Con la entrada en vigor de la *Balanced Budget Act* en el año de 1997, se agregó la Parte C que expandía las opciones de los beneficiarios del programa para participar en planes privados de cuidado médico. Asimismo, durante la administración del presidente

²⁴⁵ Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement To The Social Security Bulletin*, 2011. Estados Unidos, febrero 2012. Pag. 35

²⁴⁶ *Loc Cit.*

²⁴⁷ *Loc Cit.*

George W. Bush, consciente de la popularidad que tiene el programa entre el segmento de votantes de la tercera edad, anexó una cuarta parte en el año 2003 conocida como la Parte D. Esta Parte proporcionó tarjetas de descuento para medicinas con prescripción médica, beneficio que era ofrecido de manera voluntaria con un costo menor para las personas de bajos recursos.²⁴⁸

Cuando el *Medicare* entró en vigor, el primero de julio de 1966, aproximadamente 19 millones de personas se inscribieron en el seguro, para el año 2011, casi 49 millones estaban registrados en la Parte A y B, mientras que 12 millones de éstos últimos eligieron participar en las secciones C y D.²⁴⁹

El *Medicare* es uno de los seguros sociales más importantes de los Estados Unidos, tanto por el número de afiliados que están suscritos al mismo, como por la cantidad de recursos que el gobierno federal le destina, datos que se pueden observar en los cuadros número 1 y 2. Estos costos implican que los programas están sufriendo una carga mayor conforme los años adhieren a nuevos beneficiarios, el mantener a flote sus finanzas significará asegurar el cuidado médico para millones de estadounidenses que dependen del gobierno para pagar las cuentas del doctor o del hospital. Retirar el apoyo por falta de recursos podría repercutir tanto en la economía como en el sistema político, acusando una falta de acción por parte del gobierno para garantizar el acceso a la salud a sus ciudadanos, en particular para aquellos que cuentan con pocos recursos económicos.

²⁴⁸ *Loc Cit.*

²⁴⁹ *Loc Cit.*

Cuadro # 2. Gastos del Medicare

Año	Millones de dólares
1999	212,959
2000	221,758
2001	244,715
2002	265,691
2003	280,760
2004	308,898
2005	336,444
2006	408,347
2007	431,687
2008	468,112
2009	508,976
2010	522,804

Fuente: Elaboración propia con datos del Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2011*. Estados Unidos, Febrero 2012. Secciones 8.1, 8.2

Junto al seguro de desempleo y al sistema de retiro, el *Medicare* es una de las columnas del Estado de Bienestar estadounidense. Los intentos por privatizarlo o incluso por reducir sus

Cuadro # 1. Personas registradas en el Medicare
(Años seleccionados)

Año	Millones de personas
1990	34.2
1995	37.5
2000	39.6
2005	42.5
2008	45.4
2009	46.5

Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2011*. Estados Unidos, Febrero 2012. Sección 8.5

beneficios se han encontrado con una fuerte oposición popular. Sin embargo, este seguro social sólo beneficia a quienes han pagado impuestos a lo largo de su vida laboral y a aquellas personas quienes, aunque no cumplan con el requisito de los 65 años, pagan una prima para acceder a los beneficios. La mayoría de los estadounidenses que no cuentan con los recursos económicos para acceder a un seguro médico privado y que no califican para el *Medicare* hacen uso del programa asistencial *Medicaid*.²⁵⁰

Promulgado en el año de 1965, el *Medicaid* es un programa administrado entre la federación y los estados que brinda asistencia médica a personas y familias con bajos recursos. Este programa es la fuente más importante en el pago de los servicios médicos y de salud para las personas más pobres en Estados Unidos.²⁵¹

Dentro del marco de una guía nacional establecida por estatutos federales, cada estado impone sus propios estándares de elegibilidad, determinando el tipo, la cantidad, duración y los servicios que otorgará el programa. Las políticas de elegibilidad, los servicios y los pagos son complejos y varían considerablemente de Estado a Estado²⁵², por lo que una persona que califica para el programa en uno puede que no sea elegible en otro.²⁵³

Otra característica importante de este programa es que funciona con base en licitaciones. Los Estados tienen dos opciones de pago, a través de la contratación de proveedores de cuidado de la salud con base en un sistema de cuotas por servicio, o a través de acuerdos de prepago. Los Estados pueden hacer pagos adicionales a hospitales calificados que proporcionen servicios a un número desproporcionado de beneficiarios o a personas de bajos recursos sin seguro bajo lo que se conoce como el ajuste de la “parte desproporcional hospitalaria”. De 1988 a 1991 el uso excesivo e inapropiado del ajuste

²⁵⁰ Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement To The Social Security Bulletin, 2011*. Estados Unidos, febrero 2012. Pag. 50

²⁵¹ *Ibidem*. Pag. 56

²⁵² Para que los Estados puedan recibir fondos federales para el *Medicaid* deben proporcionar cobertura a los siguientes grupos: a) Familias de pocos ingresos con niños, b) Niños menores de 6 años cuyo ingreso familiar esté por debajo de los 22,350 dólares al año, c) Mujeres embarazadas cuyo ingreso familiar no alcance los 22,350 dólares al año, d) Recién nacidos cuyas madres califiquen para el *Medicaid* (sólo para el primer año de vida) e) Personas beneficiadas por el programa *Supplemental Security Income*, f) Personas beneficiadas por asistencia para la adopción o cuidado adoptivo, g) todos los niños menores de 19 años cuyo ingreso familiar esté por debajo de los 22,350 dólares al año, h) Individuos que perdieron asistencia pública porque aumentaron sus ingresos laborales, i) Ciertas personas beneficiadas por el seguro *Medicare*.

²⁵³ *Loc Cit.*

derivó en un rápido aumento de los gastos federales para el *Medicaid* por lo que en el año de 1997 se fijó un límite para las aportaciones federales utilizadas en dicho ajuste.²⁵⁴

El gobierno federal paga una parte de los gastos producidos por el programa a los Estados conocida como el Porcentaje de Asistencia Médica Federal. Este porcentaje se determina anualmente a través de una fórmula que compara el ingreso promedio per capita en el Estado con el ingreso nacional promedio. Los Estados con los niveles más altos reciben los reembolsos más bajos. Por ley, el porcentaje federal no puede ser menor al 50% ni mayor al 83%.²⁵⁵

Para responder a los impactos producidos por la recesión económica, la *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 proporcionó a los Estados un aumento de hasta 14 puntos porcentuales en las contribuciones federales. Las nuevas aportaciones dependieron de las tasas de desempleo estatales y fueron aplicadas desde el primer trimestre del año 2009 hasta el primero del año 2011. Una enmienda del año 2010 extendió el periodo hasta el tercer trimestre del 2011 pero con un nivel menor en el aumento al porcentaje federal.

El *Medicaid* fue formulado inicialmente como una extensión a los programas federales que proporcionaban recursos a las personas que se encontraban en situación de pobreza para el cuidado médico, en especial a los niños y sus madres; los discapacitados; y los adultos mayores. Con el paso de los años, los criterios de selección se han expandido más allá de sus esquemas originales, lo que ha producido un aumento importante en los costos del programa.

El *Medicaid* ha experimentado un aumento muy importante en sus gastos en la última década y la recesión económica del 2007-2009 los catapultó debido al creciente número de ciudadanos que al quedar desempleados perdían sus seguros médicos privados y optaban por el *Medicaid* elevando los costos del programa como podemos observar en el cuadro número 3.

²⁵⁴ *Ibidem*. Pag. 59

²⁵⁵ *Ibidem*. Pag. 60

Cuadro # 3. Personas en el Medicaid y gastos del programa.

Año	Personas (millones)	Gastos en millones de dólares
1999	40.3	147,372
2000	42.8	168,442
2001	46.1	186,913
2002	49.3	213,497
2003	51.9	233,206
2004	55	257,748
2005	57.6	275,569
2006	57.7	268,505
2007	56.8	276,539
2008	58.7	296,560
2009	62.4	320,752

Fuente: Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2011*. Estados Unidos, Febrero 2012. Sección 8.47

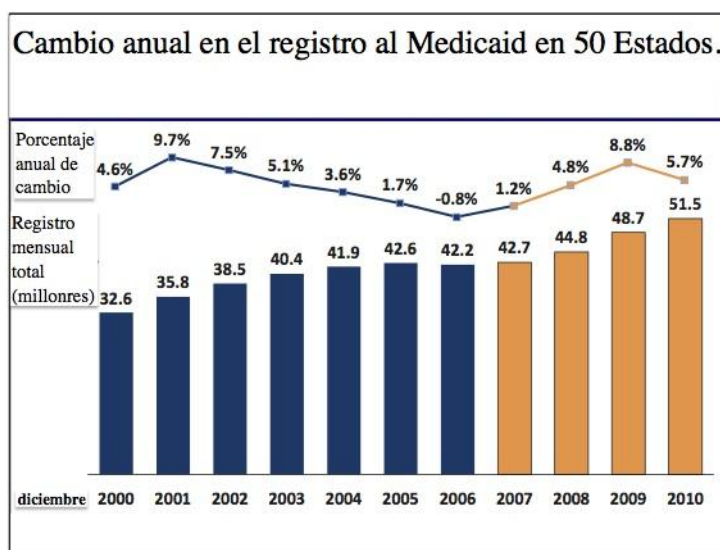
Dado que es un programa asistencial enfocado a proporcionar cuidado médico a las personas de bajos recursos, la Gran Recesión ocasionó que muchas personas, muchos de ellos parte de la clase media, perdieran sus trabajos y con ellos el seguro médico. Al recurrir al *Medicaid* muchas familias pudieron mantener la salud de sus integrantes; pero el costo que generó el aumento en el número de beneficiarios ha puesto presión en las finanzas del programa.

Entre diciembre del 2009 y diciembre del 2010, 2.8 millones de personas se inscribieron en el programa, lo que representó un crecimiento del 5.7 % con respecto al periodo anterior.²⁵⁶ En la gráfica número 1 podemos observar la relación que existe entre la recesión económica y la tasa de crecimiento en los inscritos al *Medicaid*.

Esta dinámica nos demuestra que en los tiempos de crisis económica los programas asistenciales sufren una carga extra ya que personas que antes no empleaban el programa ahora requieren de los beneficios que otorga para poder mantener su calidad de vida. Este proceso nos impulsa a definir a los programas como el *Medicaid* como esenciales, no sólo para las personas de bajo recursos sino para la misma clase media que recurre a ellos en

²⁵⁶ Kaiser Commission on Medicaid Facts. *Medicaid and the uninsured*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Washington D.C., diciembre 2011. Pag. 1

tiempos de alto desempleo, además debemos considerar que en Estados Unidos los gastos médicos son muy altos y la participación del sector público se centra básicamente en el *Medicare* y el *Medicaid* lo que conduce a que el control en los costos sea un tema prioritario para los administradores del programa.



Fuente. Kaiser Commission on Medicaid Facts. *Medicaid and the Uninsured*. Washington. Diciembre 2011. Pag. 1.

Tanto en la recesión del año 2001 como en la del 2007 la cobertura del programa aumentó. Desde diciembre de 2007, se agregaron al *Medicaid* 8.8 millones de nuevos beneficiados, un comportamiento lógico si consideramos que los cambios en el ciclo económico afectan con mayor relevancia a las familias y particularmente a los niños quienes son los principales beneficiarios del programa.²⁵⁷

Entre diciembre del 2009 y diciembre del 2010 casi todos los estados con la excepción de Arizona aumentaron sus registros del *Medicaid*, diez de ellos (Texas, Florida, California, Nueva York, Michigan, Illinois, Pennsylvania, Ohio, Maryland y Connecticut) representaron el 60% del crecimiento total.²⁵⁸ El hecho de que los gobiernos locales tengan que cubrir a un mayor número de personas está poniendo presión en sus presupuestos, un

²⁵⁷ *Loc Cit.*

²⁵⁸ *Ibidem*. Pag. 2

elemento que avivó la discusión política sobre qué papel juegan estos programas y cómo se administra el otorgamiento de beneficios.

La recesión no sólo devastó a muchas compañías y a sus trabajadores también lo hizo con los gobiernos locales que veían caer sus ingresos fiscales, justo en el momento en que las personas perdían sus trabajos y la demanda por los servicios públicos aumentaba considerablemente.²⁵⁹

El registro de nuevos derechohabientes ha puesto en entredicho la salud financiera de los estados, tan sólo en el año 2009, 3.8 millones de personas accedieron al *Medicaid* representando un crecimiento anual del 8%, el más grande desde los primeros años del programa. Ante la situación apremiante de los Estados, el Congreso aprobó 87 mil millones de dólares, incluidos en el paquete de estímulo a la economía de 2009, para ayudar a solventar los gastos.²⁶⁰

El problema del alto desempleo y la leve recuperación económica que experimenta Estados Unidos desde el año 2009 están presionando a los presupuestos locales. El desafío para los Estados no proviene únicamente de la pérdida en la recaudación impositiva, sino también de la impopularidad que tienen entre los contribuyentes los programas asistenciales.

El *Medicaid* a diferencia del *Medicare* no se financia a través de un impuesto específico, los fondos son obtenidos del erario público y esto genera una mayor presión sobre los administradores para saber a quiénes se está beneficiando, especialmente en una época en que los costos han alcanzado niveles históricos. A pesar de que las complejidades administrativas del programa han producido que muchas personas de bajos recursos económicos queden fuera del programa, muchos políticos ponen en tela de juicio si los recursos son desperdiciados en sujetos que no han trabajado para obtener esos beneficios y si el gasto público es una carga injusta para los contribuyentes de la clase media.

Los intentos por expandir el seguro social han sido exitosos sin importar la ideología del presidente en turno; sin embargo, los esfuerzos por ampliar los beneficios y el número de beneficiarios del *Medicaid* se han topado con fuertes oposiciones locales y es así como debe interpretarse el rechazo de la Suprema Corte a la propuesta de Obama, como

²⁵⁹ National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. *The Financial Crisis Inquiry Report*. Estados Unidos, enero 2011. Pag. 398.

²⁶⁰ *Ibidem*. Pag. 399

una expresión del federalismo en el que Washington no puede expandir programas de asistencia pública bajo la amenaza de recortar las aportaciones federales a los Estados.

Lo anterior es un ejemplo de lo difícil que es expandir los beneficios de la asistencia pública, ya que los recursos que otorgan son estereotipados por el discurso político como regalos en efectivo para un grupo poblacional que no trabaja y no paga impuestos, a pesar de que en la realidad, los beneficios son utilizados igualmente por los miembros de la clase media trabajadora. El tema central en el área de la salud es el del aumento en los costos, una debilidad en el sistema de bienestar social que pone en riesgo el mantenimiento de los programas *Medicare* y *Medicaid*.

La aprobación del mandato individual, contenido en la reforma del presidente Obama, aumentará los costos de las primas en los seguros médicos porque se obliga a las compañías a asegurar a ciudadanos con enfermedades a las que están predispuestos o de las que ya sufren, lo cual pondrá presión a los subsidios que otorga el gobierno federal a partir de 2014, un elemento que hace del control de los costos del cuidado a la salud un tema esencial para la economía y el sistema político estadounidense. El punto central se encuentra en cómo enfrentar durante los siguientes veinte años el envejecimiento poblacional y cumplir con los compromisos sociales (o *entitlements*) sin eliminar los derechos que garantizan la seguridad económica de los ciudadanos estadounidenses.

En el núcleo de este debate se encuentra una realidad irrefutable y muy alejada del maniqueísmo demagógico que caracteriza a los procesos electorales, si no se brinda atención médica adecuada se generan dos problemas: ciudadanos que serán cargas presupuestales para el Estado cuando requieran servicios y procedimientos más costosos una vez que envejecan; y una población inconforme por la inactividad gubernamental. De instaurarse una ideología de *laissez faire-laissez passer* en el área de la salud, se puede inconformar al electorado porque el gobierno no le proporciona los servicios a los que ya están acostumbrados desde la década de los sesenta del siglo XX. El hecho de ser ciudadanos, implica que tienen el pleno derecho de exigir los beneficios que el contrato social instaurado tras la promulgación de la *Social Security Act* les otorgó para lidiar con las crisis económicas, de no cumplirse este pacto, el gobierno podría perder legitimidad. De ahí que el control en los gastos de programas asistenciales sea un tema central en el corto plazo para el área del cuidado de la salud. Una de las medidas para asegurar al electorado

que los gastos en estos programas son utilizados de manera eficiente es garantizando que los beneficios vayan a ciudadanos y no sean empleados de manera fraudulenta por inmigrantes indocumentados.

3.1.2 Mitos sobre los inmigrantes

Al hablar sobre el Estado de Bienestar y su relación con los inmigrantes se tiende a pensar automáticamente que muchos migrantes llegan a los Estados Unidos con la finalidad de explotar los beneficios que otorga, especialmente para el caso de los programas asistenciales. Sin embargo, la realidad es muy diferente ya que los inmigrantes indocumentados no pueden recibir los beneficios del Estado de Bienestar y sólo cierto tipo de inmigrantes legales pueden recibirlos. A partir de la reforma de 1996, realizada por el presidente Bill Clinton, los beneficios otorgados por los programas asistenciales se otorgan sólo a los refugiados y se prevén tres situaciones para los demás inmigrantes legales.²⁶¹

En primer lugar, se estipulaba que la mayoría de los inmigrantes que llegaron a los Estados Unidos antes del 22 de agosto de 1996 serían expulsados de los programas *Supplemental Security Income*, *Food Stamps* y del *Medicaid* en un plazo de un año. En segundo lugar, aquellos que entraron después de esa fecha tenían prohibido calificar para la mayoría de los programas de asistencia pública, incluido el *Medicaid*, durante los primeros cinco años a partir de su llegada. Finalmente, los inmigrantes que arribaran después de la aprobación de la reforma estarían sujetos a regulaciones más estrictas para obtener los beneficios.²⁶²

La *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, prohibió a la mayoría de los inmigrantes legales el uso del *Medicaid* durante sus primeros cinco años de estadía en los Estados Unidos (con la excepción de los servicios de emergencia) al tiempo que abrió la posibilidad para que los Estados, de manera discrecional, utilicen sus fondos y

²⁶¹ The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured. *Medicaid A Primer. Key Information on Our Nation's Health Coverage Program for Low-Income People*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Estados Unidos, junio 2010. Pag. 8.

²⁶² *Loc Cit.*

otorguen a los migrantes legales beneficios; a pesar de la prohibición federal de cinco años.²⁶³

Con la intención de asegurarse que los inmigrantes no utilicen ilegalmente el *Medicaid*, la mayoría de los estadounidenses que apliquen para el programa por primera vez deben presentar documentos que avalen su estatus de ciudadanos. Desde el primero de julio de 2006, los administradores del *Medicaid* comprueban la ciudadanía de los solicitantes a través de la revisión del pasaporte o del certificado de nacimiento y desde el 2010 los Estados tienen la opción de comprobar el estatus legal de las personas a través de la base de datos de la Administración de la Seguridad Social utilizando el número de seguridad social, alternativa que casi la mitad de los Estados utilizan.²⁶⁴

La aprobación de la reforma de 1996 cambió los criterios de selección haciéndolos más estrictos para los inmigrantes, especialmente para aquellos que apenas arribaban a los Estados Unidos. Por primera vez, la ley unió la elegibilidad con el periodo de residencia en ese país. Los inmigrantes legales exentos de la ley son los refugiados, los inmigrantes por razones humanitarias así como los miembros en activo y veteranos de las Fuerzas Armadas estadounidenses.²⁶⁵

Con el endurecimiento de la legislación se buscó que los beneficiados por el programa fuesen personas con un estatus migratorio legal, cerrando así cualquier posibilidad a que personas indocumentadas recibieran los apoyos. Si bien los Estados pueden ofrecer la ayuda médica a niños y madres indocumentadas cuando requieran servicios de emergencia o atención en casos de parto, los indocumentados tienen prohibida su participación en el *Medicaid*.

Personas con visa de estudiante o de trabajo temporal quedan fuera de la cobertura del programa y en el caso de los inmigrantes legales que llegan a Estados Unidos para reunirse con un familiar se requiere que tengan un *sponsor* quien es el responsable de apoyarlos durante su transición hacia los Estados Unidos. Si esos inmigrantes desean inscribirse al *Medicaid* la ley estipula que una parte de los ingresos del *sponsor* sean

²⁶³ The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured. *Medicaid A Primer. Key Information on Our Nation's Health Coverage Program for Low-Income People*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Estados Unidos, junio 2010. Pag. 8.

²⁶⁴ *Ibidem*. Pag. 9

²⁶⁵ The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured. *Medicaid and SCHIP Eligibility for Immigrants*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Estados Unidos, abril 2006. Pag. 1

considerados para otorgar los beneficios, lo que ha generado que muchos inmigrantes legales que no tienen los recursos económicos para pagar un seguro privado no califiquen al *Medicaid*.

Las complejidades administrativas del *Medicaid* pueden tanto perjudicar como beneficiar a los inmigrantes legales, por un lado le permiten a los Estados otorgar a los migrantes documentados beneficios del programa a través de sus fondos; al mismo tiempo que los administradores locales pueden aumentar la prohibición federal extendiéndola hasta que el inmigrante haya trabajado durante 40 trimestres o se haya naturalizado.²⁶⁶ Las restricciones federales han endurecido el proceso de selección en el *Medicaid* y es posible afirmar que los inmigrantes indocumentados están fuera de los beneficios del mismo.

El *Medicaid* ha fortalecido sus normas de acceso y como se puede observar los inmigrantes indocumentados no pueden beneficiarse de la asistencia pública. Sin embargo, los hijos de esos inmigrantes nacidos en los Estados Unidos representan un caso muy particular, los niños son el grupo poblacional que más ha sufrido las restricciones en el proceso de selección y para el caso de los hijos de inmigrantes indocumentados mexicanos existen otros factores que impiden que accedan a esos beneficios.

Para dimensionar la relevancia que tienen para el *Medicaid* los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos, es necesario revisar cuáles son las condiciones socioeconómicas de sus hogares y en qué medida estos niños utilizan los beneficios a los que tienen derecho por ser ciudadanos estadounidenses. Ya que si bien los inmigrantes indocumentados no tienen acceso a los beneficios esta condición no es aplicable para sus hijos nacidos en Estados Unidos. El endurecimiento en la normativa de registro al *Medicaid* es un reflejo de la importancia que tiene el control de los beneficios de este tipo de programas para la sociedad estadounidense. El primer grupo que se busca alejar de las oficinas de la asistencia pública es el de los inmigrantes, muchas veces atacado por políticos que buscan beneficios en las urnas sin considerar que es casi imposible que un migrante indocumentado acceda a los beneficios.

²⁶⁶ *Ibidem*. Pag. 2

3.4 *Chilling Effect* y leyes migratorias

3.2.1 *Los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos y el uso del Medicaid*

Uno de los principales grupos poblacionales a los que el *Medicaid* auxilia es el de los niños, un sector demográfico que depende de los ingresos familiares para obtener la mejor atención posible y que con el paso de los años ha adquirido mayor relevancia en los gastos del programa. El *Medicaid* proporciona cobertura de salud a más de 31 millón de niños, la mitad de los cuales pertenecen a hogares de bajos ingresos. Si bien el programa tiene una guía federal que establece quienes pueden ser inscritos, todos los Estados han optado por expandir la cobertura hacia niños que rebasan el máximo de ingresos establecido federalmente.²⁶⁷

En general, los niños que viven en familias con ingresos de hasta \$ 44,700 al año pueden inscribirse en el *Medicaid*. Todos los niños desde el nacimiento y hasta los 6 años en familias con ingresos de \$29,700 dólares; así como niños de los 6 a los 18 años cuyo ingreso familiar sea de \$22,350 dólares al año son elegibles para el programa. Otros niños que califican para el programa son los recién nacidos hijos de madres cubiertas por el *Medicaid*; ciertos niños que estén en cuidado adoptivo o en programas de asistencia para la adopción; y niños con discapacidades.²⁶⁸

El *Medicaid* es un programa esencial en el cuidado de la salud de las personas con bajos recursos, muchas de ellas afectadas por la crisis de 2007 y que recurren a él para cubrir sus necesidades médicas. La recesión económica afectó de manera más importante a los niños latinos, más de 6.1 millones de ellos vivían en la pobreza en el 2010, lo que los colocó en el primer lugar nacional. Esto representó la primera vez en la historia de los Estados Unidos que el grupo más grande de niños viviendo en la pobreza no era blanco. En 2010, 37.3% de los niños pobres eran latinos, 30.5% eran blancos y 26.6% eran afroestadounidenses.²⁶⁹

Mencionar que minorías étnicas representan los grupos más vulnerables no representa ninguna novedad; sin embargo, la población de origen mexicano es hoy en día

²⁶⁷ Health Department. *Children*. www.medicaid.gov. Consultado el 5 de agosto de 2012.

²⁶⁸ *Ibidem*. www.medicaid.gov. Consultado el 5 de agosto de 2012.

²⁶⁹ *Ibidem*. Pag. 5

un sector que ya no se ajusta tan fácilmente al concepto de minoría, especialmente si consideramos sus tasas de crecimiento, su distribución poblacional, su promedio de edad y la relevancia que tienen como motor del crecimiento demográfico. Por lo tanto, atender sus niveles de pobreza significa observar y describir a la sociedad estadounidense más que acotar una característica obvia para un grupo minoritario.

Los niveles de pobreza se han acentuado entre la población de origen mexicano en Estados Unidos (incluidos tanto inmigrantes documentados e indocumentados; y ciudadanos estadounidenses de origen mexicano) ya que 27% de ellos viven en pobreza, muy por encima de la tasa general de 15% y un poco mayor a la tasa de 25% para la comunidad latina.²⁷⁰ Asimismo, los datos para los niños dentro de esa población son igualmente preocupantes, en 1993, 68.6 % de los niños pobres de la comunidad latina eran de origen mexicano, en el año 2010 la proporción alcanzó el 75.1%.²⁷¹

Cuadro # 4. Tasa de pobreza para la población de origen mexicano

Año	Familias de población de origen mexicano (incluye migrantes y ciudadanos)	Familias de población de origen mexicano con niños menores de 18 años
2010	24.2%	30.1%
2009	22.6%	28.0%
2008	20.7%	25.5%
2007	20.0%	24.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del American Community Survey 2010, 2009, 2008, 2007.

El cuadro # 4 nos muestra el gran porcentaje de familias de población de origen mexicano que tienen ingresos por debajo de la línea de la pobreza y que por lo tanto podrían acceder al *Medicaid*. Si revisamos con mayor cuidado las características de esas familias en el mismo cuadro, podremos apreciar que los niveles de pobreza se agravan para aquellas que tienen niños menores de 18 años, lo que indicaría en una primera interpretación que son un

²⁷⁰ Seth Moten, Eileen Patten. *Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2010*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, junio 27, 2012. <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>

²⁷¹ *Ibidem*. <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>

grupo con una gran inclinación a utilizar la asistencia pública, en este caso, de los programas de salud.

Aunado a esto último podemos observar en los datos contenidos en el cuadro # 5, que el ingreso promedio de los hogares de población de origen mexicano no excede el tope establecido por los administradores del *Medicaid* lo que nos llevaría a pensar que cumplen con otro requisito para acceder a los beneficios. Este elemento es fundamental si entendemos que el requisito esencial para hacer uso de la asistencia pública es la carencia comprobada de recursos.

Cuadro # 5. Ingresos de los hogares de población de origen mexicano

Año	Ingreso anual ajustado a la inflación
2010	\$ 39,103
2009	\$ 39,115
2008	\$ 40,647
2007	\$ 39,742

Fuente: Elaboración propia con datos del American Community Survey 2010, 2009, 2008, 2007.

Por otra parte, en el cuadro # 6 observamos que la mayoría de los hogares de población de origen mexicano en los Estados Unidos están formados por familias, de los cuales más del 50% cuentan con niños menores de 18 años. Estos datos demuestran que el porcentaje de niños menores de edad constituye una parte importante de la población de origen mexicano residiendo en aquél país, por lo que sería comprensible que esa proporción se reflejase de igual forma en las tasas de uso de la asistencia pública.

Cuadro # 6. Hogares de población de origen mexicano con niños menores de 18 años

Año	Total Hogares	Hogares familiares	Hogares familiares con niños menores de 18 años
2010	7,979,424	6,383,539	3,344,974
2009	7,736,826	6,228,145	3,257,320
2008	7,639,880	6,104,264	3,204,739
2007	7,293,156	5,900,163	3,156,587

Fuente: Elaboración propia con datos del American Community Survey 2010,2009,2008,2007

Considerando la caída en los ingresos familiares y dadas las características de los hogares de la población de origen mexicano se pensaría que el *Medicaid* y los esquemas públicos de salud locales tienen gran relevancia para ellos; sin embargo, más de la tercera parte de esta población no cuenta con un seguro médico, como se puede apreciar en el cuadro # 7. Asimismo el 50.2% de los niños con padres inmigrantes indocumentados mexicanos no tiene ningún seguro médico, en comparación con sólo el 20.3% para los niños de padres inmigrantes provenientes de otras regiones.

Cuadro # 7. Cobertura de seguro médico para la población de origen mexicano

Año	Población total	Con seguro de salud privado	Con seguro de salud público	Sin seguro de salud
2010	32,492,376	38.30%	31.60%	33.50%
2009	31,256,145	39.60%	30.30%	33.60%

Fuente: Elaboración propia con datos del American Community Survey 2010, 2009.

La población de origen mexicano representa un segmento muy importante en términos demográficos, especialmente en el sector de los menores de 18 años. Como resultado de la inmigración, los hijos de inmigrantes (tanto documentados como indocumentados) corresponden al 24% del número total de niños en los Estados Unidos.²⁷² Como observamos, más que una minoría esta población simboliza el futuro mercado laboral estadounidense, sin mencionar que ya son un grupo importante de votantes.

Entre 2002 y 2008 la población de los niños menores de 18 años en Estados Unidos creció en 1.5%, mientras que ese sector decreció un 9% para los afroestadounidenses y un 3.1% para los blancos, la tasa para los niños con padres mexicanos inmigrantes creció un 17.2%.²⁷³

La distribución geográfica de los niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados mexicanos es aún más interesante, en 16 estados representan más del 40%

²⁷² CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009. Pag. 8.

²⁷³ *Ibidem*. Pag. 9.

del número total de niños con padres inmigrantes y en otros 12 estados están entre el 20 y 40%.²⁷⁴ El número de niños con padres provenientes de México es particularmente alto, equivale a 6.3 millones, lo que representa una cifra muy cercana al total de niños con padres afroestadounidenses. La gran mayoría de los hijos de inmigrantes nacieron en los Estados Unidos correspondiendo al 86% del total, porcentaje que aumenta si se considera únicamente a los niños menores de 6 años ya que alcanza el 95%.²⁷⁵

Esta dinámica poblacional se ha configurado como el principal motor de crecimiento para los mexicanos que viven en Estados Unidos, a partir del año 2011 los nacimientos superaron a los flujos migratorios como la principal causa de crecimiento.²⁷⁶ En la primera década del siglo XXI, la población Mexican-American creció en 7.2 millones únicamente por nacimientos, mientras que por la llegada de nuevos migrantes creció en 4.2 millones de personas, representando un cambio con respecto a las dos décadas anteriores cuando la inmigración igualaba o incluso superaba a los nacimientos.²⁷⁷

Este comportamiento nos indica que más que un tema de migración, el cuidado de la salud de estos niños hace referencia a un proceso interno de los Estados Unidos, ligado con la problemática de los costos del Estado de Bienestar. El crecimiento de la población Mexican-American con base en el aumento de los nacimientos, y el hecho de que al ser ciudadanos pueden demandar servicios públicos, pondrá a prueba a los programas de la asistencia pública así como a otros sectores del gasto público cuando estos niños crezcan y demanden educación y salud.

Se estima que en términos absolutos hay 6.5 millones de niños viviendo con padres inmigrantes,²⁷⁸ siendo los mexicanos el grupo más importante entre esos niños. Hoy en día, aproximadamente uno de cada cuatro niños menores de un año tiene por lo menos un padre inmigrante. Estos niños constituyen el grupo que más rápido crece en los Estados Unidos, de hecho, de no ser por los niños con padres inmigrantes, la población de niños menores a un año hubiese decrecido.²⁷⁹

²⁷⁴ *Ibidem*. Pag. 11.

²⁷⁵ *Ibidem*. Pags. 9-11.

²⁷⁶ Pew hispanic Center. *The México-americanos Boom: Births Overtake Immigration*. Estados Unidos, julio 14, 2011. Pag. 2.

²⁷⁷ *Loc Cit*.

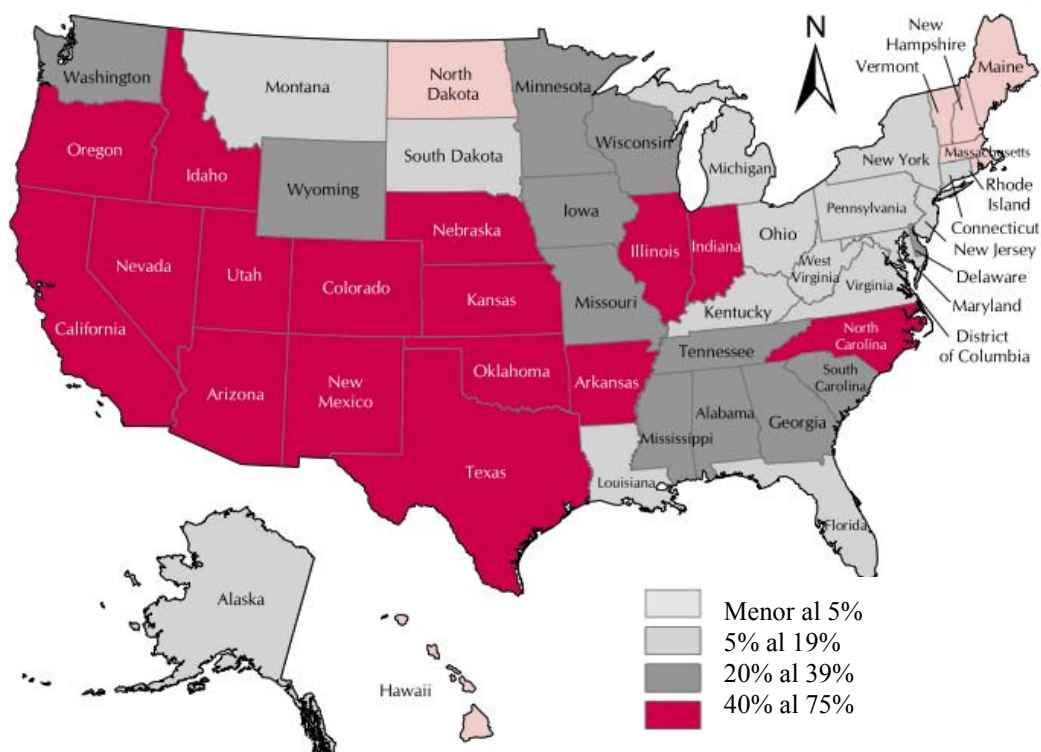
²⁷⁸ CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Op Cit*. Pag. 12

²⁷⁹ *Ibidem*. Pag. 43

Como se puede observar en el mapa # 1, la cantidad de niños Mexican-American menores de 18 años, quienes además tienen por lo menos un padre inmigrante, tiene una gran importancia en la dinámica poblacional estadounidense. Al ser un grupo que pertenece a hogares con bajos recursos y con pocas probabilidades de acceder a seguros médicos patrocinados por el empleador, no sólo están ayudando al rejuvenecimiento de población sino que además pueden convertirse en cargas fiscales para el erario público, particularmente para los presupuestos locales si acceden a la asistencia pública en la misma proporción que la población blanca no migrante.

Si bien las estadísticas nos inclinan a pensar que generarán presión sobre los fondos de los programas asistenciales, en la realidad, el acceso a la salud para estos niños ciudadanos depende del contexto político y de la composición particular de sus hogares. Debido a que al menos uno de sus padres es un inmigrante indocumentado, el acceso a los esquemas públicos de salud represente más un riesgo que un derecho. La ciudadanía que ellos han obtenido por nacer en suelo estadounidense no es suficiente para hacer frente a un ambiente hostil hacia sus padres inmigrantes, quienes durante la Gran Recesión fueron perseguidos y detenidos en sus lugares de trabajo.

Mapa # 1. Proporción de niños de origen mexicano en relación a todos los hijos de inmigrantes, 2007



Fuente: Estimaciones de la CONAPO con base en el American Community Survey. CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009. Pag. 12

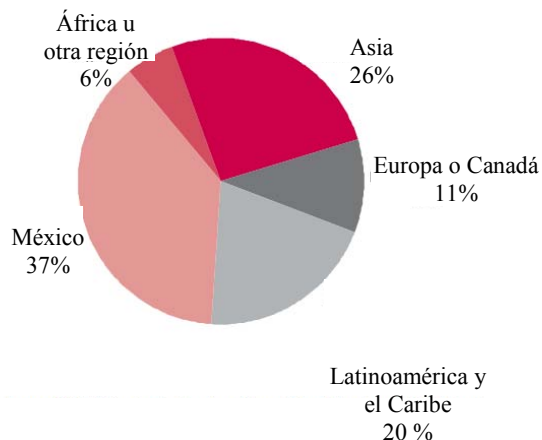
El hecho de que los hijos de los inmigrantes indocumentados mexicanos estén ayudando a la dinámica demográfica, lo cual cobrará mayor relevancia cuando entren a la fuerza laboral y paguen impuestos, no puede distraernos de los retos que cualquier grupo catalogado como minoría enfrenta para integrarse a la sociedad estadounidense y por lo tanto hacer pleno uso de sus derechos ciudadanos, incluidos los beneficios de los programas de la asistencia pública.

Dado que sus padres carecen de la documentación migratoria, se condiciona negativamente el acceso a sus derechos y los priva de los beneficios socioeconómicos a los que podrían calificar.²⁸⁰ Estos niños viven en condiciones desfavorables, el bajo acceso de sus padres al mercado laboral, particularmente en ocupaciones formales con salarios fijos y beneficios laborales, obliga a los niños menores de 18 años a vivir en la pobreza. Más de la

²⁸⁰ *Ibidem*. Pag. 13

mitad de los niños ciudadanos con este tipo de padres viven en hogares de bajos ingresos, en familias con ingresos un 150% por debajo de la línea de la pobreza.²⁸¹

Gráfica # 2. Lugar de nacimiento de los padres inmigrantes con niños menores de 18 años, 2008



Fuente: CONAPO, estimaciones hechas con base en el Current Population Survey, marzo 2002 y marzo 2008, CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009. Pag. 12

Los altos costos de los servicios médicos en los Estados Unidos restringen el acceso de estos niños a los chequeos regulares y esto último produce efectos muy negativos para la economía familiar cuando los niños se enferman gravemente o cuando sufren un accidente y deben de llevarlos al hospital. Para las familias más pobres ir al hospital puede significar perderlo todo debido a los costos del cuidado médico, de ahí que el diagnóstico y tratamiento entre los hijos de padres inmigrantes indocumentados mexicanos muchas veces sean pospuestos.²⁸² Como se puede observar en el cuadro # 8 el uso de los centros de salud y el acceso a seguros médicos es muy bajo para los niños ciudadanos con este tipo de padres, la causa de este comportamiento está ligado al nivel de recursos con los que cuentan las familias de estos niños. La precariedad en el hogar así como la situación migratoria de los padres son factores que coadyuvan para que las tasas de uso de los servicios médicos entre los niños Mexican-American con padres inmigrantes sean tan bajas.

²⁸¹ *Loc Cit*

²⁸² *Ibidem*. Pag. 24

Cuadro # 8. Asistencia a centros de salud y cobertura médica

Sin un lugar para el cuidado médico regular		Uso del servicio de emergencias		Sin seguro médico	
Niños Mexican-American con padres inmigrantes indocumentados	Niños blancos	Niños Mexican-American con padres inmigrantes indocumentados	Niños blancos	Niños Mexican-American con padres inmigrantes indocumentados	Niños blancos
17%	4.30%	16.20%	20.70%	27%	6.50%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009.

La gran mayoría de los niños menores de 18 años tienen un lugar donde usualmente asisten para recibir atención médica, sin embargo, la proporción de niños ciudadanos con padres inmigrantes indocumentados que no cuentan con un centro de atención es significativamente más alta, un 13.8% mayor que la de los niños pertenecientes a otros grupos étnicos.²⁸³

Junto con las pocas probabilidades que tienen de asistir a un centro de salud, las condiciones de sus hogares son poco favorables para que tengan un seguro médico. En los Estados Unidos uno de cada diez niños menores de 18 años no cuenta con cobertura, dentro de este grupo, los niños de padres mexicanos inmigrantes indocumentados constituyen el 24% de niños sin seguro, con una cifra cercana a los 1.5 millones de niños.²⁸⁴

Los hijos de mexicanos inmigrantes indocumentados son los menos protegidos en términos de salud, de hecho, el porcentaje de niños sin seguro médico es más del doble que el de los niños de otros inmigrantes, que el de padres afroestadounidenses y que el de los blancos. Las desventajas para estos niños se exacerban entre el grupo de 6 a 17 años donde la proporción de niños sin seguro alcanza el 27%.²⁸⁵

En un contexto en el que los niños de inmigrantes indocumentados mexicanos que poseen la ciudadanía estadounidense tienen menos probabilidades en comparación con

²⁸³ *Ibidem*. Pag. 27

²⁸⁴ *Ibidem*. Pags. 18-19.

²⁸⁵ *Ibidem*. Pag. 20.

otros grupos demográficos de tener seguro médico, los programas de asistencia pública diseñados para las familias de bajos ingresos como el *Medicaid* deberían de cobrar mayor relevancia. Sin embargo, el programa excluye a una proporción muy importante de niños que pertenecen a hogares de población de origen mexicano de bajos recursos, a pesar de que por haber nacido en territorio estadounidense tienen derecho a utilizar el programa una vez comprobados los ingresos de sus hogares. Uno de cada cinco niños con padres mexicanos inmigrantes no acceden a los beneficios del programa²⁸⁶ y esto se debe más al estatus migratorio de sus padres que al incumplimiento de los requisitos establecidos por el programa.

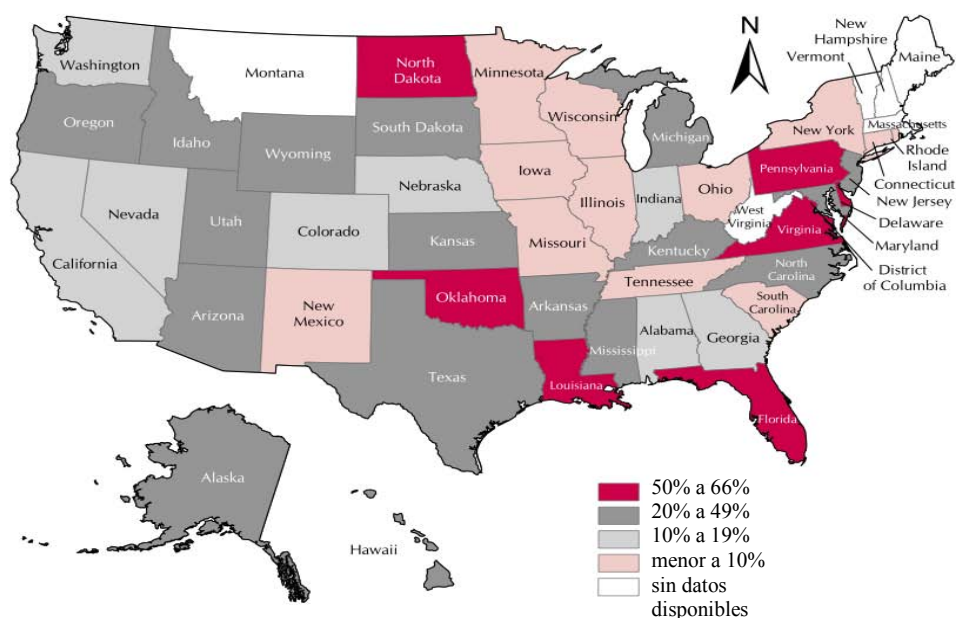
Al interior de los Estados Unidos existen grandes diferencias en el nivel de exclusión del sistema de salud para este sector de la población, ya que el programa es administrado entre los Estados y la federación, este proceso depende mucho de la composición demográfica local y de las leyes migratorias aprobadas por los Estados. Parte de esa exclusión está fuertemente asociada con los niveles de integración social que sus padres tienen con el entorno, en específico con base en sus perfiles migratorios. Como podemos apreciar en el mapa # 2, una quinta parte de los niños con padres migrantes mexicanos está excluida del sistema de salud en 24 Estados, asimismo en siete Estados con recientes flujos migratorios (Pennsylvania, Dakota del Norte, Virginia, Oklahoma, Luisiana, Delaware y Florida) se ha identificado que la proporción de estos niños sin seguro alcanza el 50%.²⁸⁷

Esto último demuestra que los flujos migratorios actuales y la reconfiguración demográfica producida por las primeras olas condicionan en gran medida la actitud de las autoridades locales hacia los indocumentados; y tangencialmente influyen en el porcentaje de niños que se enrolan en los centros de bienestar social para obtener los beneficios a los que tienen derecho por ser ciudadanos.

²⁸⁶ CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Op Cit.* Pag. 22

²⁸⁷ *Loc Cit*

Mapa # 2. Hijos de migrantes mexicanos menores de 18 años sin seguro médico, 2008



Fuente: CONAPO, estimaciones basadas en el Current Population Survey 2005-2008. CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009. Pag. 21

Las desventajas de estos niños, reflejadas en las bajas tasas de uso del seguro *Medicaid* así como de otros programas de la asistencia pública, son resultado de barreras culturales²⁸⁸ y lingüísticas, así como de los problemas asociados con el alto número de padres que son indocumentados. Debido a la falta de documentación de sus padres, algunos de estos niños están en continuo riesgo de sufrir la ruptura del hogar ante la deportación de sus padres y este factor influye en las bajas tasas de uso de los programas de la asistencia pública.

Tenemos que mencionar que los bajos niveles de acceso al sistema de salud no se deben a una mejor salud de los niños México-americanos en comparación con los niños de otros grupos étnicos, e inclusive se puede afirmar que las dificultades para acceder a los servicios de salud contribuyen al agravamiento de varios padecimientos que son comunes

²⁸⁸ Este tipo de barreras hacen referencia a la poca integración por parte de la población de origen mexicano en la localidad a la que han llegado. Se debe considerar que el cambio en los lugares a los que llegan los inmigrantes indocumentados mexicanos hoy en día ha producido que la comunidad receptora no esté acostumbrada a la migración, por lo que acercarse a las oficinas del Bienestar social puede ser más peligroso en comparación con lugares en los que los migrantes son parte de la vida diaria.

entre este sector poblacional. El cuadro # 9 nos demuestra que a pesar de ser más proclives a ciertas enfermedades, los niños méxico-americanos con padres inmigrantes indocumentados no hacen uso de las facilidades médicas en la misma proporción que los niños blancos con quienes comparten la característica de ser ciudadanos.

Cuadro # 9. Salud de los niños *méxico-americanos* con padres inmigrantes indocumentados.
2006-2008

Con Anemia (por cada mil niños)		Sufrieron ataques o convulsiones (por cada mil)		Con resfriados o gripe (por cada mil)	
Niños méxico- americanos	Niños blancos	Niños méxico-americanos	Niños blancos	Niños méxico- americanos	Niños blancos
28	13	15	7	150	180
Niños con bajo peso (por cada mil)		Niños con colitis y afectaciones estomacales (por cada mil)		Días que perdieron clase debido a enfermedad	
Niños méxico- americanos	Niños blancos	Niños méxico-americanos	Niños blancos	Niños méxico- americanos	Niños blancos
106	90	39	37	27	26

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009.

Al observar su baja participación en el programa *Medicaid*, aún cuando cumplen con los requisitos establecidos por los administradores y ante los problemas de salud que padecen, tenemos que asociar ese comportamiento a un panorama más general, los costos en ascenso del Estado de Bienestar estadounidense y el contexto político que rodea a la migración mexicana están afectando los derechos de estos niños ciudadanos. Para relacionar estos procesos debemos considerar el papel que juega la situación migratoria de sus padres en el uso del *Medicaid*, así como la postura que han tenido los gobiernos locales ante la migración en los últimos cinco años.

3.2.2 El chilling effect y las leyes antimigrantes

“Por virtud de haber nacido en los Estados Unidos, un niño es ciudadano estadounidense. ¿Qué otra prueba necesita el gobierno federal?”²⁸⁹

*Kimberly Belshé
Secretaria de la Agencia de Salud
y Servicios Humanitarios del Estado de California*

El control en los gastos del *Medicaid* ha estado ligado a la comprobación del estatus legal de los padres que solicitan beneficios para sus hijos. En el año 2006, una política federal estipulaba que los niños nacidos en Estados Unidos de padres inmigrantes indocumentados de bajos recursos no serían beneficiados por el seguro médico de manera automática.²⁹⁰

Con base en este contexto y considerando que los niños Mexican-American con padres indocumentados tienen tasas muy bajas en el uso de los seguros médicos públicos debemos considerar que ese comportamiento responde en cierto grado al estatus legal de sus padres y a la situación actual de la economía que está condicionando al Estado de Bienestar estadounidense, elementos que constituyen al *Chilling Effect*.

Los efectos de congelación o *Chilling Effects*, producidos por un ambiente político frío son una explicación popular para las bajas tasas de uso entre los inmigrantes documentados de la asistencia pública. La participación en los programas que componen al Estado de Bienestar está influenciada no sólo por el diseño de los mismos sino también por un amplio campo de decisiones políticas aparentemente no relacionadas.²⁹¹

Partiendo de esta definición identificamos que no sólo los inmigrantes son víctimas de esos efectos, también los son los ciudadanos estadounidenses, en específico los niños Mexican-American. Están condicionados por políticas externas a la administración de la

²⁸⁹ Jason DeParle. “Welfare Limits Left Poor Adrift as Recession Hit” en *The New York Times*. Abril 7, 2012. www.nytimes.com/2012/04/08/us/welfare-limits-left-poor-adrift-as

²⁹⁰ Robert Pear. “Medicaid Wants Citizenship Proof for Infant Care” en *The New York Times*. Noviembre 3, 2006. www.nytimes.com/2006/11/03/washington/03medicaid.html?_r=0

²⁹¹ Tara Watson. *Inside the Refrigerator: Immigration Enforcement and Chilling Effects in Medicaid Participation*. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 16278. Estados Unidos, agosto 2010. Pag. 1

asistencia pública, que si bien en un principio no se pensaría que tienen una relación, determinan el nivel de inscripción a las listas de beneficiarios.

Después de la reforma al *welfare* de 1996 y con el declive en la participación de los inmigrantes asociada a ella, se llegó a asumir que el ambiente político podría afectar la participación en el programa, incluso para aquellos quienes podían mantener la elegibilidad, de ahí que el término *chilling effects* surja del contexto político y no de cambios directos a los requisitos de los programas.²⁹²

Un ejemplo de estos efectos surgió inmediatamente después de aprobada aquella reforma, la reducción en la participación de los programas de la asistencia pública fue mucho mayor a lo que se esperaba se produjera, se argumentó que los efectos de congelación surgían del lenguaje antimigrante de la propia reforma lo que pudo desincentivar la participación del público que aún era elegible.²⁹³

Otro ejemplo de esos efectos de congelación, asociado de manera más directa con los mexicanos, ocurrió en 2006 con la eliminación del registro automático para los recién nacidos en el *Medicaid*. A pesar de que los doctores y las juntas directivas de los hospitales afirmaban que el cambio en la política haría más difícil para los hijos de inmigrantes indocumentados obtener el cuidado médico necesario para el primer año de vida, muchos padres optaron por no realizar el nuevo procedimiento de registro.

Bajo la nueva legislación, se debía llenar una aplicación a nombre de los niños, y los padres tenían que proporcionar documentos que probaran la ciudadanía de los infantes. El problema residía en que los padres, quienes son indocumentados, estaban renuentes a ir a la oficina estatal de *welfare* para llenar la aplicación por temor de encontrarse con las agencias gubernamental quienes podrían reportar su presencia a las autoridades migratorias.²⁹⁴

La razón que las autoridades esgrimieron para prohibir el registro automático era que bajo su interpretación de la *Deficit Reduction Act*, ratificada por el Presidente Bush en febrero de 2006, se debían fortalecer los requisitos de inscripción para combatir el fraude y detener el uso, por parte de inmigrantes indocumentados, de los beneficios del *Medicaid*, lo cual elevaba los costos del mismo.²⁹⁵

²⁹² *Ibidem*. Pag. 2

²⁹³ *Ibidem*. Pag. 3

²⁹⁴ Robert Plear. *Op Cit*. www.nytimes.com/2006/11/03/washington/03medicaid.html?_r=0

²⁹⁵ *Loc Cit*.

Se debe tener en cuenta que cerca de cuatro millones de bebés nacen anualmente en los Estados Unidos, y el *Medicaid* paga por más de una tercera parte de esos nacimientos.²⁹⁶ Los controles administrativos hacen frente a dos problemas para el programa; por una parte, combaten el uso fraudulento y por otra, intentan reducir los costos del programa, un tema que impacta a la población de origen mexicano de manera muy importante, sobre todo si consideramos la importancia que tienen los nacimientos para su dinámica demográfica.

Otro ejemplo de la relación que existe entre la migración y el uso del *Welfare State* se presentó en 1994, cuando el boom de leyes de vigilancia migratoria provocó que las acciones del Servicio de Inmigración y Naturalización afectaran la participación en los programas de la asistencia pública. Después de la aprobación de la Propuesta 187 en el Estado de California, el Departamento de Servicios Médicos desarrolló un programa junto al Servicio de Inmigración y Naturalización para solicitar el pago de los beneficios recibidos por el *Medicaid* a los inmigrantes sin ciudadanía antes de reingresar a los Estados Unidos después de un viaje al extranjero. Asimismo, se presentaron casos en los que a los solicitantes de la ciudadanía se les pedía reembolsar al gobierno cualquier beneficio utilizado previamente, a pesar de que esa exigencia no estuviese basada en alguna legislación federal.²⁹⁷

Junto a las presiones fiscales y a la normatividad migratoria a nivel estatal, los formatos de aplicación para registrarse a los programas del welfare constituyen parte del *chilling effect*, un elemento, además, que ha alejado a muchas personas de las oficinas del bienestar social. Los formatos de aplicación solicitan los números de seguridad social de todos los miembros del hogar, aun cuando sólo los niños estén aplicando para los beneficios. Con base en un reporte del Departamento de Salud y Servicios Humanitarios del 2003, de seis sitios web de registro al *welfare* solamente uno declaraba explícitamente que la información contenida en la aplicación no sería compartida con el Servicio de Inmigración y Naturalización, por otro lado, las aplicaciones en dos sitios web declaraban explícitamente que la información sería compartida con el Servicio de Inmigración y

²⁹⁶ *Loc Cit.*

²⁹⁷ Tara Watson. *Op Cit.* Pag 5

Naturalización y la respuesta por parte de esta agencia podría afectar los niveles de los beneficios o incluso conducir a una investigación sobre el estatus legal del solicitante.²⁹⁸

La política migratoria influye en el mantenimiento de los costos generados por el *Medicaid*, aunque esa no sea su principal meta. Las leyes contra los indocumentados y la estrategia del presidente Obama han coadyuvado en el bajo uso de los programas de la asistencia pública, aún entre los ciudadanos estadounidenses como es el caso de los niños Mexican-American con padres indocumentados.

Durante la primera administración Obama, las deportaciones de inmigrantes han alcanzado niveles récord contabilizando cerca de 400,000 al año, cifra que representa un 30% más que los deportados anualmente durante el segundo periodo del Presidente Bush y más del doble de las que se registraron para su primer periodo.²⁹⁹ Únicamente en el año 2010, las deportaciones de inmigrantes mexicanos representaron tres cuartas partes del total de deportados durante el primer periodo del presidente Obama.³⁰⁰

Asimismo, otro factor que produce temor entre los mexicanos indocumentados es el cambio en la estrategia migratoria llevada a cabo por esa administración. Los arrestos en la frontera han caído significativamente ya que en estos últimos años la Patrulla Fronteriza ha detenido menos inmigrantes en la frontera y más en los lugares de trabajo, por ejemplo, en 2005 se aprehendieron a 1.2 millones de personas mientras que en 2011 el número había caído hasta 340,000.³⁰¹ Si bien esas cifras tienen que ver con la reducción en el flujo migratorio producida por la recesión, el hecho de que las deportaciones ya no ocurran en la frontera es indicativo de que ahora se han trasladado a zonas en donde antes los indocumentados se podían sentir más seguros.

Uno de cada seis migrantes regresados a México fueron aprehendidos en el trabajo o en su hogar en el año 2010. Esto representa un aumento importante con relación a los años anteriores en los que apenas un 3% era aprehendido en sus lugares de trabajo.³⁰² Además del lugar donde son arrestados es importante mencionar que el 53% de los

²⁹⁸ *Ibidem*. Pag. 6.

²⁹⁹ Pew Hispanic Center. *As Deportations Rise to Record Levels, Most Latinos Oppose Obama's Policy*. Estados Unidos, diciembre 2011. Pag. 11

³⁰⁰ *Ibidem*. Pag. 12

³⁰¹ *Ibidem*. Pag. 14

³⁰² Jeffrey Passel, D'Vera Cohn, Ana Gonzalez-Barrera. *Net Migration from Mexico Falls to Zero and Perhaps Less*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, abril 2012. www.pewhispanic.org/2012/24/23/iii-mexicans-sent-back-to-mexico-by-usauthorities/

deportados eran jefes de familia al tiempo que el 17% del total llevaban viviendo cinco años o más en los Estados Unidos.³⁰³

No es casual entonces que el temor de los padres indocumentados de ser deportados los inhiba de registrar a sus hijos ciudadanos a los programas de asistencia pública, como es el caso del cuidado a la salud y el *Medicaid*. La estrategia del presidente Obama se ha sumado a los formatos de aplicación que alejan a los solicitantes al indicar que las autoridades migratorias serán informadas de la solicitud.

La combinación de la situación económica, que ha llevado a las autoridades locales a ser más estrictas en las asignaciones de los beneficios, con el aumento en las deportaciones en los hogares y trabajos generan ese ambiente frío que limita los derechos de los niños méxico-americanos.

Los niños Mexican-American menores de siete años sufren de mayor forma los reforzamientos legislativos en comparación con los niños de mayor edad, asimismo los niños de madres mexicanas son afectados en mayor medida por el endurecimiento migratorio, lo que origina que no sólo no se enlisten al *Medicaid* sino que además, ha provocado que quienes cuentan con mayores recursos ni siquiera busquen la protección de seguros médicos privados.³⁰⁴

De acuerdo con estimaciones hechas por el *Pew Hispanic Center*, 4.4 millones de mexicanos fueron deportados a México por el *U.S. Department of Homeland Security* entre el 2005 y el 2010. Estas cifras han producido un cambio en el sentir de los indocumentados sobre su estadía en los Estados Unidos y los ha hecho reconsiderar la seguridad que tienen en sus trabajos y hogares. Con base en una encuesta realizada en diciembre de 2011 por el *Pew Hispanic Center*, uno de cada cuatro migrantes decían conocer personalmente a alguien que hubiese sido detenido y deportado por el gobierno federal en el año anterior.³⁰⁵

La estrategia federal se ha aunado a la promulgación de leyes antimigrantes a nivel estatal, repitiendo las experiencias ocurridas a mediados de los noventa cuando el Servicio de Inmigración y Naturalización expandió su autoridad para localizar y remover a inmigrantes indocumentados. Las leyes antimigrantes, cuya promulgación experimentó un boom tras de la aprobación de la ley SB 1070 de Arizona, generaron un ambiente de

³⁰³ *Loc Cit.*

³⁰⁴ Tara Watson. *Op Cit.* Pag. 20

³⁰⁵ Pew Hispanic Center. *Op Cit.* Pags. 14-17.

persecución en el interior de los Estados. Los controles locales, tanto a nivel Estatal como Condal representan un factor más a tomar en cuenta para explicar las bajas tasas de uso por parte de los méxico-americanos menores de 18 años.

El año 2011 se caracterizó por la aprobación de leyes de inmigración a nivel estatal, la ley de Arizona fijó un estándar que otros Estados han tratado de igualar o incluso superar. Treinta y un Estados introdujeron propuestas de ley imitando todas las previsiones de la SB 1070 (Ley antimigrante de Arizona) y cinco de ellos lograron su aprobación.³⁰⁶

La cinco legislaturas estatales que aprobaran dichas leyes fueron Georgia, Indiana, Carolina del Sur, Utah y Alabama, siendo esta última la más estricta de todas. La legislación de Alabama fue considerada como la más dura de toda la nación, obligaba a la policía a revisar el estatus migratoria de cualquier persona que detuviese o arrestara en caso de tener una sospecha razonable de que estuviese en el país de manera ilegal.³⁰⁷

La ley de Alabama prohibía también a los inmigrantes indocumentados trabajar; solicitar trabajo; asistir a universidades públicas; o entrar en transacciones de negocio con el Estado. Prohibía a las personas rentar apartamentos a inmigrantes; llevarlos en sus coches; o darles refugio; al tiempo que obligaba a los oficiales en las escuelas estatales determinar si sus alumnos eran legales o ilegales.³⁰⁸

A final de cuentas todas esas previsiones fueron apeladas en tribunales federales y obligadas a ser eliminadas de la legislación estatal, sin embargo; esta actitud antimigrante ha alcanzado a varias legislaturas locales y se ha reproducido en los condados y ciudades lo que alejó a muchos inmigrantes de entrar en contacto con las autoridades, en detrimento de sus hijos ciudadanos que necesitaban de los beneficios otorgados por la asistencia pública.

La severidad de las leyes antimigrantes ha llegado a las ciudades, ya que cientos de ellas han aprobado ordenanzas que solicitan a los empleadores certificar el estatus legal de los inmigrantes; que permiten revisar las casas en renta cuando se sospecha que las habitan inmigrantes; así como declarar que el inglés sea la lengua oficial de la ciudad.³⁰⁹

³⁰⁶ Lawrence Downes. “When States Put Out the Unwelcome Mat” en *The New York Times*. Marzo 10, 2012. www.nytimes.com/2012/03/11/opinion/sunday/when-tates-put-out-

³⁰⁷ The Economist’s Editorial. “Alabama’s immigration law is proving too strict and too costly” en *The Economist*. Enero 28, 2012. www.economist.com/node/

³⁰⁸ *Loc Cit.*

³⁰⁹ Lawrence Downes. *Op Cit.* www.nytimes.com/2012/03/11/opinion/sunday/when-tates-put-out-

Si bien durante el año 2012 legislaciones estatales que proponían penalizar el transporte de inmigrantes como las de Misissippi, Missouri, Rhode Island, West Virginia y Kansas fueron rechazadas por tribunales federales; a nivel condal las ordenanzas han producido un ambiente de incertidumbre entre los indocumentados. Miles de inmigrantes, sobre todo latinos, tanto legales como ilegales han abandonado los condados de Alabama, los granjeros se quejan por las cosechas que están perdiendo mientras que las compañías constructoras están inconformes con el aumento en los costos; ambos han sufrido la reducción en el número de trabajadores inmigrantes. Samuel Addy, economista de la Universidad de Alabama, estima que los costos totales de la legislación antimigrante estatal alcanza los miles de millones de dólares.³¹⁰

En medio de ese contexto han quedado los derechos de niños ciudadanos que sufren, en la misma proporción que la población en general, problemas de salud. Las leyes estatales y las ordenanzas condales han alejado a millares de padres de familia de los centros de salud lo que sin duda ayuda en la disminución de los costos generados por el *Medicaid*. Al Estado de Bienestar estadounidense se le ha sumado el *chilling effect* como una de las características que lo componen.

El acceso al *Medicaid* también está circunscrito a las condiciones políticas y económicas de cada estado. Por una parte, se encuentran aquellos en los que los inmigrantes corren un gran riesgo de ser deportados si solicitan la asistencia pública, y por otra, están aquellos en los que su importancia demográfica permite que los niños ciudadanos puedan ser beneficiarios de esos programas sin el temor de que sus padres sean deportados. Las leyes antimigrantes se enfrentaron a la movilización civil de Mexican-Americans quienes pidieron detener las medidas racistas, esto último ayudó a que muchos estados vieran derrotadas sus legislaciones en tribunales federales, al tiempo que demostró que millones de estos ciudadanos son un componente importante del electorado local, constituyéndose en una base política que conviene tener en cuenta y a la que muchos gobiernos locales ha comenzado a prestar mayor atención.

³¹⁰ The Economist's Editorial. *Op Cit.* www.economist.com/node/

Conclusiones

Las condiciones que alejaron a muchos niños Mexican-American de las oficinas del bienestar social están transformándose, el cambio demográfico que está ocurriendo en el sur de los Estados Unidos está favoreciendo la eliminación de las ordenanzas antimigrantes y promoviendo agendas políticas que incluyan temas como el acceso en la salud como una prioridad.

Asimismo, en el mediano y largo plazo, estos niños ciudadanos entrarán a la fuerza laboral y comenzarán a pagar impuestos lo que permitirá que se independicen y dejen de temer por la deportación de sus familiares en caso de solicitar beneficios de la asistencia pública. Sin embargo, para el Estado de bienestar su incorporación a la ciudadanía de manera plena representa un dilema, si bien es cierto, aportarán recursos a los fondos de los programas mediante el pago de sus impuestos, ahora que están alejados del contexto antimigrante podrán utilizarán el *Medicaid* y otros programas asistenciales lo que sumará nuevos gastos al Estado de bienestar. En la misma proporción que sus características demográficas rejuvenecerán la fuerza laboral y mantendrán la tasa de fertilidad, impulsarán un aumento considerable en los gastos de salud, retiro y demás programas de la asistencia pública.

Esto último, constituye un reto a futuro muy importante para el *Welfare State* ya que debe cumplir con las promesas que la Democracia y el capitalismo han formulado desde 1935 para la ciudadanía estadounidense. Un contrato social constitutivo del *American Way of Life* por el que millones de mexicanos cruzan la frontera, y al cual podrían tener acceso sus hijos ciudadanos una vez que encuentren un trabajo y paguen impuestos.

Conclusiones

El Estado de bienestar estadounidense es una expresión concreta de la democracia de ese país. El conjunto de programas asistenciales y seguros sociales que le dan forma coadyuvan en la legitimación de su gobierno. Dado que sus ciudadanos dependen de un salario cuando se ven destituidos del mismo en épocas de crisis confían en que el Estado les garantizará su seguridad económica a través de programas de mantenimiento del ingreso. Esta acción lo legitima y fortalece la gobernabilidad aún en épocas de crisis económica y de encono social.

Las políticas del *welfare state* son cristalizaciones de aquella vieja máxima democrática en la que el *demos* determina al *kratos*. Las demandas ciudadanas definen la agenda del gobierno; responsable este último de proteger a una sociedad con la que ha entrado en contrato social. Desde 1935, los problemas del desempleo y el retiro han guiado las políticas de Washington en el tema del gasto público social y como lo demostró la elección de Roosevelt en 1931 y la de Obama en 2008 y 2012 el proceso electoral en épocas de crisis gira entorno a esos temas y culmina con la elección de gobernantes que prometen solucionar los problemas en el área del bienestar material impulsando el gasto gubernamental. *Demos*, debe aclararse, es un término que en la sociedad estadounidense de los siglos XX y XXI hace referencia a las clases medias trabajadoras que consumen y que votan, nos remite tanto a la ciudadanía que elige representantes políticos como a la demanda agregada que mantiene el consumo y a la producción.

El *Welfare State* en Estados Unidos no es un conjunto de recetas keynesianas que distribuye recursos provenientes del erario público entre las minorías empobrecidas que nunca han trabajado; es una evolución de la República clásica en la que los gobernantes, conscientes de la inequidad socioeconómica, promulgan leyes desde el Congreso con la intención de corregir vulnerabilidades que degeneren en revueltas sociales inconformes con el sistema político.

En esa dinámica observamos un pragmatismo ejemplar que sobrepone a ideologías económicas y políticas la necesidad de preservar el *status quo*. El andamiaje político y constitucional estadounidense cuenta desde 1935, cuando fue promulgada la *Social*

Security Act, con programas para aminorar los peligros del aumento en la desigualdad, presentes de manera más importante en periodos de prolongado desempleo y caída en la producción. No existe una teoría económica o política, unos principios o una ideología que definan al Estado de bienestar, la *raison d'être* del mismo radica en solucionar problemas sociales a través de la aprobación o ampliación desde el poder legislativo de programas de gasto público social. El objetivo central del *Welfare state* estadounidense es preservar a la Unión republicana haciendo uso de la división de poderes que canaliza las demandas sociales y reconoce que los temas de la ciudadanía determinan el debate en la palestra nacional.

Washington no decide sobre el futuro del *Welfare State* con base en ideologías liberales, progresistas o conservadoras, el gobierno federal se ha visto obligado a moldearlo con base en el contexto económico, respetando los casi 80 años de popularidad que tiene entre el electorado. Los retos para los programas que lo conforman se encuentran en los costos que generan y en la expansión misma de la democracia, no provienen de alguna tendencia ideológica dominante en la Casa Blanca ni de la demagogia y retórica presentes en los periodos electorales.

La expansión de la democracia significa asegurarle a más ciudadanos la protección del Estado y otorgarles seguridad económica. El aumento en el número de beneficiarios genera paralelamente mayores costos y conduce, por un lado, a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos; y por otro, a la aplicación de mejores controles en los gastos. El *welfare state* estadounidense requiere de nuevos contribuyentes y de un control pragmático en los gastos, para lo primero debe permitir a más personas trabajar para cobrarles impuestos sin importar que sean o no ciudadanos; para lo segundo debe distinguir a los ciudadanos con plena capacidad para hacer uso de los beneficios, de aquellos que por alguna situación particular puedan ser disuadidos de utilizar la asistencia pública.

La democracia y el pragmatismo determinan al Estado de bienestar estadounidense ya que para obtener nuevos recursos puede utilizar los impuestos de inmigrantes indocumentados mexicanos y para el control de gastos puede aprovechar las leyes antimigrantes que generan un contexto tan hostil hacia los padres inmigrantes de niños con ciudadanía estadounidense que el uso de los programas asistenciales se ve reducido.

Eliminar o privatizar los programas del Estado de bienestar, exponiendo los beneficios a las fluctuaciones del mercado, significa jugar en contra de la democracia republicana y romper la promesa contenida en el contrato social de que la autoridad protegerá a la sociedad, quien además le ha delegado el poder soberano de emitir leyes y hacerlas cumplir para resguardarla. Buscar nuevos recursos sin importar las fuentes y beneficiarse de contextos discriminatorios hacia ciudadanos pertenecientes a minorías son expresiones del pragmatismo que mantienen a flote las finanzas de una serie de programas esenciales para la democracia liberal.

El Estado de bienestar ha cobrado tal importancia porque acompaña a las clases medias estadounidenses desde la década de los treinta en su cotidianidad, está presente en sus salarios como descuentos para el retiro, en la asistencia pública para alimentarse a través de los *food stamps*, es la garantía de que contarán en la senectud con un seguro médico al tiempo que representa la promesa final de que en el retiro sus ciudadanos podrán contar con los recursos necesarios para mantener su estilo de vida. Por más de 75 años ha sido la garantía gubernamental de que los beneficios de la jubilación (entre muchos otros beneficios) no se perderán en la bolsa de valores porque el Estado es el garante de la inversión.

Teniendo en cuenta esta situación, podemos dimensionar la importancia que tienen las aportaciones de los inmigrantes indocumentados mexicanos, que si bien son redirigidas a los cheques mensuales de los ancianos retirados esos mismos trabajadores nunca podrán recibir un dólar de los beneficios. Una ecuación perfecta para el Estado de bienestar que se mantendrá constante a menos que los indocumentados mexicanos se ciudadanicen.

La relación que existe entre los inmigrantes indocumentados mexicanos y el seguro de retiro nos demuestra que el mantenimiento de la democracia requiere de una flexibilidad pragmática para cobrar impuestos a inmigrantes ilegales (ya que es una violación a la ley federal contratar inmigrantes indocumentados) y ser muy rígido en el otorgamiento de beneficios. En sentido estrictamente legal el *OASDI* y sus administradores no infringen ninguna ley al utilizar estos recursos, ya que la *Social Security Act* sólo habla de trabajadores como los sujetos de derecho obligados a pagar impuestos mientras que la misma legislación únicamente reconoce a los ciudadanos como los derechohabientes.

Entre México y Estados Unidos existe una estructura laboral que va más allá de la oferta de mano de obra barata, el flujo de indocumentados tiene una utilidad esencial en el pago de las pensiones. Sin la ocupación de los mexicanos en sectores de la economía que muchas veces son rechazados por los nativos, aún en periodos de alto desempleo, ese flujo de recursos se vería mermado por la inactividad laboral y por el inexistente pago de impuestos. Más allá de cosechas perdidas o construcciones sin acabar el no contar con indocumentados en los lugares de trabajo produciría que los cheques mensuales de los adultos mayores fuesen un compromiso cada vez más difícil de cumplir para Washington, especialmente en momentos en que el desempleo es alto y los ingresos están limitados.

Los inmigrantes indocumentados mexicanos que trabajan y pagan impuestos demuestran que su estadía en aquél país tiene que ver más con la obtención de un mejor nivel de vida que con la búsqueda de beneficios públicos otorgados por el Estado. Por el contrario, sus aportaciones ayudan a mantener el superávit en un programa que con el paso de los años agrega nuevos beneficiarios. Desde el punto de vista de esta investigación, los inmigrantes indocumentados mexicanos coadyuvan en el mantenimiento del *American way of life* ya que sus aportaciones ayudan a evitar que las clases medias vean amenazadas sus aspiraciones al tener que apoyar, económicamente hablando, a un familiar de la tercera edad sin pensión pública.

El hecho de que los inmigrantes indocumentados están pagando impuestos por concepto de jubilación es reconocido incluso por las Cámaras de Comercio estadounidenses, quienes en la persecución de sus propios intereses han abogado por el flujo de mano de obra barata desde la frontera sur utilizando un argumento central, pagan impuestos por concepto de retiro y representan más una ayuda a las finanzas de la seguridad social que un costo.

Aunque no son ciudadanos, cumplen con una de las obligaciones esenciales en los sistemas políticos modernos, pagan impuestos que financian las tareas del gobierno, en este caso particular, generan recursos para los programas de seguridad económica que coadyuvan en la cohesión social. La estructura socioeconómica que existe entre México y Estados Unidos tiene una conexión más profunda que la inversión extranjera, el comercio o el mercado laboral, implica una relación en el núcleo mismo de la democracia estadounidense, los indocumentados son una fuente de recursos económicos que ayudan al

Old Age Survivors and Disability Insurance, un seguro creado por Roosevelt y que los estadounidenses identifican como la seguridad social *per se*.

Esto da cuenta de un proceso regional que beneficia a la sociedad estadounidense y que de ciudadanizar a los inmigrantes indocumentados terminaría con la ecuación perfecta para la salud financiera de los fondos del programa de retiro. La legalización y ciudadanización de inmigrantes indocumentados que trabajan produciría grandes costos al largo plazo, existe por lo tanto un componente estructural que se suma al debate nacional sobre una reforma migratoria. De abrir el camino a la ciudadanización se aumentarían las cargas fiscales del Estado, se engrosaría la lista de beneficiarios y se trastocaría una fuente de recursos que la región produce de manera natural con la expulsión de mano de obra barata y sin grandes calificaciones desde México hacia Estados Unidos.

Si bien los inmigrantes indocumentados mexicanos no pueden obtener los beneficios de la seguridad social, sus hijos que han nacido en Estados Unidos podrían hacerlo ya que son ciudadanos; sin embargo, el uso de los beneficios otorgados por el *welfare state* está asociado a otro tipo de ciudadanos, aquellos que pertenecen a las clases medias trabajadoras que han pagado impuestos y que sólo requieren de la asistencia pública cuando el desempleo ha afectado sus ingresos.

La realidad es que los niños *Mexican-American* de padres indocumentados, a pesar de ser ciudadanos estadounidenses, sufren un tipo de discriminación que los sigue manteniendo lejos de los beneficios. A diferencia de sus padres, ellos cumplen con los requisitos legales para acceder al Estado de bienestar; pero, dado que sus padres están expuestos a las deportaciones se ha creado un “ambiente frío y disuasivo” que reduce las tasas de uso de la asistencia pública.

La situación de estos niños ciudadanos refleja una constante en la sociedad estadounidense, los derechos se obtienen de manera gradual en la medida que las minorías van cobrando relevancia económica, política y finalmente social. Los *Mexican-American* en su totalidad no pueden ser encasillados bajo el concepto de minoría y no todos están expuestos al *chilling effect* que aleja a los niños ciudadanos con padres indocumentados de las oficinas del bienestar social, este fenómeno de disuasión depende mucho de la localidad y legislación estatal que estemos estudiando, un ejemplo sin lugar a dudas de lo importante que es el federalismo como sistema político e incluso social en Estados Unidos.

Asimismo, la dinámica poblacional de los *Mexican-American* está transformando el escenario político en Estados que hasta hace poco tiempo eran muy conservadores y provocaban ese ambiente de congelación. En específico, el suroeste de Estados Unidos ha visto una modificación en la importancia que tienen los ciudadanos *Mexican-American* para el sistema electoral, razón por la cual, gubernaturas como la de Arizona han cambiado su postura hacia temas que son relevantes para esa población. Un ejemplo muy claro se encuentra en el acceso a la salud, que ha pasado de ser un tema de debate y choque con el presidente Obama a una fuente de victorias electorales para los políticos que expandan la cobertura, un elemento que aunado a la recuperación económica podría favorecer, con el paso del tiempo, a los niños ciudadanos de padres inmigrantes indocumentados.

Las circunstancias específicas de los niños *Mexican-American* de padres inmigrantes indocumentados nos demuestran que la ciudadanía no se alcanza tan sólo con nacer en ese país, haciendo eco de otros momentos en la historia estadounidense, las minorías deben expandirse geográficamente y crecer demográficamente hasta adquirir una masa crítica que les permita exigir los derechos que las clases medias han ganado con el desarrollo mismo del capitalismo y la democracia, especialmente, deben continuar con su integración a la sociedad de aquél país hasta formar parte de la clase media trabajadora en una proporción relevante.

Los *Mexican-American* han comenzado un movimiento de derechos civiles en los estados del sur en los que las ordenanzas condales han creado un ambiente de persecución hacia todos aquellos que tengan rasgos latinos. Mientras que las leyes buscan disminuir la ocupación de inmigrantes en puestos que podrían ser utilizados por la población blanca, el populismo político ha contribuido a su explosión a lo largo de la geografía estadounidense al presentar a los inmigrantes como chivos expiatorios ante el desempleo, generando un ambiente discriminatorio hacia otros *Mexican-American* que ya poseen la ciudadanía desde hace varias generaciones.

Este tipo de control en los gastos del *Welfare State* no es exclusivo para los niños *Mexican-American* de padres indocumentados ni tampoco es una novedad aplicada a su caso. La discriminación ha sido una constante entre los afroestadounidenses y las mujeres solteras en la historia del Estado de bienestar. Hacer uso de los beneficios de los programas

asistenciales es mucho más complicado para quienes viven en familias vulnerables a la discriminación.

De cierto modo, los niños *mexican-american* están entrando a un proceso de asimilación a la sociedad estadounidense, el exigir beneficios socioeconómicos representa demandar del Estado uno de los derechos más importantes en la evolución misma del concepto de ciudadanía. Así como la representación política y la ampliación de la base electoral fueron los sellos distintivos de las revoluciones políticas del siglo XIX, la demanda de derechos sociales simboliza el corolario de la ciudadanía en nuestra época.

El ser discriminados forma parte de un proceso que muchos otros ciudadanos han experimentado en la evolución de la sociedad estadounidense, estos niños ciudadanos cargan el lastre de ilegalidad de sus padres y como ha sido costumbre en los Estados Unidos, al menos desde la época de las leyes pobres y la colonia, cualquier extranjero y sus familias son vistos como una amenaza para el tesoro local (hoy en día representan un posible aumento en el déficit federal).

El sentido de comunidad y la responsabilidad individual están muy presentes en el traspaso de recursos a minorías, la democracia no es una constante para todos los ciudadanos, varía dependiendo el grado de integración y de la salud financiera de programas que de antemano son vistos como caridad pública.

El *Welfare State* no está exento de los ciclos históricos de las sociedades capitalistas, en periodos de crisis es un instrumento esencial para mantener a la economía y al sistema político; pero en ese mismo contexto debe buscar mayores ingresos y menores costos, lo que dificulta creer que la solución está en deportar indocumentados y preservar la salud de todos los niños en igualdad de condiciones.

La evolución de la Democracia liberal capitalista en Estados Unidos ha creado un Leviatán que protege a sus ciudadanos de la inseguridad económica, no basta con otorgar seguridad a la propiedad privada, a la comunidad o a la nación; el siglo XX con sus crisis económicas dejó una impronta imborrable para las sociedades occidentales, la gobernabilidad se fortalece cuando el gobierno federal mantiene el ingreso de sus ciudadanos para que puedan vivir acorde con sus tiempos, reforzando así la soberanía nacional; promoviendo la legitimidad; y configurando las bases materiales del patriotismo.

Formar parte de una ciudadanía, una sociedad, y un gobierno con ese grado de compromisos y características es el imán que atrae a los migrantes, quienes están dispuestos a pagar su acceso al *American way of life*. Un estilo de vida basado en un axioma central, paga impuestos y si eres ciudadano miembro de la clase media trabajadora disfrutarás de los derechos sociales que el desarrollo del capitalismo y la democracia han producido.

Las clases medias de la sociedad estadounidense moderna dependen del mantenimiento del Estado de Bienestar para hacer frente a los riesgos que la economía produce en sus aspiraciones. El desempleo, las enfermedades y un retiro sin los recursos económicos suficientes pueden destruir su estilo de vida, razón por la cual, los programas asistenciales y los seguros sociales están por encima de los debates fiscales; representan en sí mismos la solución a las fallas de la economía capitalista al tiempo que fortalecen las creencias de la clase media en el trabajo, la democracia y la libertad del individuo.

Bibliografía

BOBBIO Norberto. *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores. 14ª Edición. México, D.F. 2005.

BORJAS George. *Issues in the Economics of Immigration*. University of Chicago Press. Enero, 2000.

BURTLESS Gary, Singer Audry. *The earnings and social security contributions of documented and undocumented mexican immigrants*. Center for Retirement Research at Boston College. Estados Unidos, enero 2011.

BUTLER Stuart M, Acosta Fraser Alison, W. Beach. William. *Saving the American Dream*. The heritage Foundation. Massachusetts, 2011.

CAPPS Randy, Fix Michael. *Undocumented Immigrants: Myths and Reality*. The Urban Institute, Migration Policy Institute. Octubre 2005.

CONAPO, University of California in Los Angeles, School of Public Health. *Migration and Health. The Children of Mexican Immigrants in the US*. Estados Unidos, octubre 2009.

EDWARDS Kathryn Anne, Turner Anna, Hertel-Fernandez Alexander. *A Young Persons's Guide to Social Security*. Economic Policy Institute. Washington D.C., 2011.

ENNIS Sharon R, Ríos-Vargas Merarys, Albert Nora G. *The Hispanic Population: 2010*. U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration Census Briefs. Mayo 2011.

FRY Richard, Kochhar Rakesh, Passel Jeffrey, Suoro Roberto. *Hispanics and the social security debate*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, marzo 16, 2005

GIRVETZ Harry K.. *Enciclopedia de las ciencias sociales*. Aguilar S. Ediciones. Madrid, 1979.

GRUBER Theresa L.. *Hearing before Committee on Ways and Means Subcommittee on Social Security United States House of Representatives. The Role of Social Security Numbers in Identity Theft. Statement of Theresa L. Gruber Assistant Deputy Commissioner Office of Operations*. Abril 13, 2011.

GUSTMAN Alan, Steinmeier Thomas. “Social Security Benefits of Immigrants and U.S. Born” en Borjas George. *Issues in the Economics of Immigration*. Estados Unidos, 2000.

KAISER COMMISSION ON MEDICAID FACTS. *Medicaid and the uninsured*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Washington D.C., diciembre 2011

KAISER COMMISSION ON MEDICAID AND THE UNINSURED. *Medicaid A Primer. Key Information on Our Nation’s Health Coverage Program for Low-Income People*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Estados Unidos, junio 2010.

KAISER COMMISSION ON MEDICAID AND THE UNINSURED. *Medicaid and SCHIP Eligibility for Immigrants*. The Henry J. Kaiser Family Foundation. Estados Unidos, abril 2006.

KAISER FAMILY FOUNDATION. *Mapping the Effects of the ACA’s Health Insurance Coverage Expansion*. Junio 2012. www.healthreform.fkk.org/en/coverage-expansion-map.aspx

KATS Michael. *The price of citizenship. Redefining the american welfare state*. Reino Unido, 2008.

KINGSON Eric. *Social security in the 21st Century*. Oxford University Press. Estados Unidos, 1997.

KRUGMAN Paul. *Economics*. Worth Publishers. Estados Unidos, 2006.

KRUGMAN Paul. *Peddling Prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. Nueva York, 1994.

LACANFORA Marianna. *Hearing before committee on ways and means subcommittee on social security United States House of Representatives Social Security Administration's Role in Verifying Employment Eligibility. Statement of Marianna Lacanfora Asistant Deputy Commissiones Office of Retirement and Disability Policy*. Abril 14, 2011.

LEE Ronald, Miller Timothy. *Immigration, Social Security and Broader Fiscal Impacts*. The American Economic Review. Vol 90, No. 2. Estados Unidos, mayo 2000. Pag. 350.

LOCKHART III James B. *Testimony of James B. Lockhart III before the House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Social Security, Subcommittee on Oversight, on Strengthening Employer Wage Reporting*. Estados Unidos. Febrero 16, 2006.

MOTEN Seth, Patten Eileen. *Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2010*. Pew Hispanic Center. Estados Unidos, junio 27, 2012. <http://www.pewhispanic.org/2012/06/27/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2010/>

NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES. *The financial crisis inquiry report*. US Government Printing Office. Estados Unidos, enero 2011.

O'CARROLL JR. Patrick P. U.S. *House of Representatives. Committee on Ways and Means Subcommittee on Social Security. Statement for the Record. Protecting the Privacy of the Social Security Number from Identity Theft.* Junio 21, 2007.

OWCHARENKO Nina, Hailsmaier Edmund F. *Medicaid Expansion and State Health Exchanges: A Risky Proposition for the States.* The Heritage Foundation. Diciembre 2012.

PASSEL Jeffrey, Cohn D'Vera, Gonzalez-Barrera Ana. *Net Migration from Mexico Falls to Zero and Perhaps Less.* Pew Hispanic Center. Estados Unidos, abril 2012. www.pewhispanic.org/2012/24/23/iii-mexicans-sent-back-to-mexico-by-usauthorities/

PEW HISPANIC CENTER. *As Deportations Rise to Record Levels, Most Latinos Oppose Obama's Policy.* Estados Unidos, diciembre 2011.

PEW HISPANIC CENTER. *The México-americanos Boom: Births Overtake Immigration.* Estados Unidos, julio 14, 2011.

PIERSON Christopher. *Beyond Welfare State ?.* Era edición. Reino Unido, 2006.

PIERSON Christopher. *The Welfare State Reader.* Segunda Edición. Polity Press. Cambridge, Reino Unido. 2006.

PUCKETT Carolyn. *The Story of the Social Security Number. U.S. Social Security Administration.* Office of Retirement and Disability Policy. Estados Unidos, 2009.

PUTH Robert. *American Economic History.* Universidad de New Hampshire. Nueva York, 1982.

RAZIN Assaf, Sand Edith. *Migration-regime liberalization and social security: political-economy effect*. National Bureau of Economic Research. Massachusetts, mayo 2009.

ROSENOF Theodore. *Economics in the long run. New Deal theorists & their legacies, 1933-1993*. The University of North Carolina Press. Estados Unidos, 1997.

ROSENBLUM Marc, Brick Kate. *US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now*. Migration Policy Institute. Estados Unidos, agosto 2011.

SAND Edith, Razin Assaf. *Immigration and the survival of social security: A political economy model*. National Bureau of Economic Research. Estados Unidos, diciembre 2006

SEAVORY Ronald. *An economic history of the United States. From 1607 to the present*. Routledge. Nueva York, 2006.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Fast Facts & Figures About Social Security*. Office of Research, Evaluation, and Statistics. Washington, D.C., 2010.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social Security. A brief history*. SSA Publication No. 21-059. Estados Unidos, 2007.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social security programs in the United States*. Julio, 1997.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. OFFICE OF RETIREMENT AND DISABILITY POLICY. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*. Estados Unidos, febrero 2012.

SOCIAL SECURITY'S GENERAL INSPECTOR. *Social Security Administration benefits related to unauthorized work*. Estados Unidos, marzo 2003.

TERRAZAS Aaron. *The economic integration of immigrants in the United States. Long and short-term perspectives 2011*. Migration Policy Institute. Julio 2011.

THE FISCAL POLICY INSTITUTE. *Immigrants and the Economy. Contribution of Immigrant Workers to the Country's 25 Largest Metropolitan Areas* □with a focus on the five largest metro areas in the East. Estados Unidos. Diciembre 2009.

TRATTNER Walter. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. Free. Nueva York, 1994.

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE. *Immigration Myths And Facts*. Estados Unidos, Mayo 2011.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. ECONOMIC AND STATISTICS ADMINISTRATION. *Middle Class in America*. Estados Unidos, enero 2010.

WATSON Tara. *Inside the Refrigerator: Immigration Enforcement and Chilling Effects in Medicaid Participation*. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 16278. Estados Unidos, agosto 2010.

WATTEL Harold I. *The policy consequences of John Maynard Keynes*. Armonk, Nueva York, 1985.

Hemerografía

APPELBAUM Binyamin, Robert Gebeloff. “Even Critics of Safety Net Increasingly Depend On It” en *The New York Times*. Estados Unidos, 11 de febrero 2012. http://www.nytimes.com/2012/02/12/us/even-critics-of-safety-net-increasingly-depend-on-it.html?pagewanted=all&_r=0

ASSOCIATED PRESS. “New Effort to Tighten Rules on Immigrants” en *The New York Times*. Estados Unidos, octubre 23, 2008.

CALMES Jackie. “Bill Clinton, on Immigration and Wall Street” en *The New York Times. The Caucus*. Estados Unidos, abril 28, 2010. <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2010/04/28/clinton-on-immigration-wall-street/?pagemode=print>

DEPARLE Jason. “Welfare Limits Left Poor Adrift as Recession Hit” en *The New York Times*. Abril 7, 2012. www.nytimes.com/2012/04/08/us/welfare-limits-left-poor-adrift-as

DOLNICK Sam. “Bloomberg Talks Immigration With Business Titans” en *The New York Times. City Rooms*. Estados Unidos, diciembre 10, 2010. <http://cityroom.blogs.nytimes.com/2010/12/10/bloomberg-talks-immigration-with-business-titans/?pagemode=print>

DOWNES Lawrence. “When States Put Out the Unwelcome Mat” en *The New York Times*. Marzo 10, 2012. www.nytimes.com/2012/03/11/opinion/sunday/when-tates-put-out-

ELLIOT Stuart. “A Growing Population, and Target, for Marketers” en *The New York Times*. Abril 5, 2011. [ww.nytimes.com/2011/04/05/business/media/05adco.html?_r=0](http://www.nytimes.com/2011/04/05/business/media/05adco.html?_r=0)

KERSHAW Sarah. "Immigration Crackdown Steps Into the Kitchen" en *The New York Times*. Estados Unidos, septiembre 7, 2010.

LELAND John. "Immigrants stealing U.S. Social Security numbers for jobs, not profits." en *The New York Times*. Estados Unidos, septiembre 4, 2006.

MEDINA Jennifer. "California Eases Tone as Latinos Make Gains" en *The New York Times*. Febrero 16, 2013. Estados Unidos. www.nytimes.com/2013/02/17/us/california-eases-its-tone-as-latinos-make-gains.html?pagewanted=1&_r=1&hpw&

PEAR Robert. "Medicaid Wants Citizenship Proof for Infant Care" en *The New York Times*. www.nytimes.com/2006/11/03/washington/03medicaid.html?_r=0

PORTER Eduardo, Malkin Elisa. "Aging Immigrants could strain 2 countries" en *The New York Times*. Estados Unidos, agosto 4, 2005.

PORTER Eduardo. "Illegal immigrants are bolstering social security with billions", en *The New York Times*. Estados Unidos, abril 5, 2005.

PORTER Eduardo. "Social Security: Migrants Offer Numbers for Fee" en *The New York Times*. Estados Unidos, junio 7, 2005.

SANTOS Fernanda. "Medicaid Expansion is Delicate Maneuver for Arizona's Republican Governor" en *The New York Times*. Estados Unidos, Enero 19, 2013.

THE ECONOMIST. *Obamacare and the Supreme Court. A clean bill of health*. Junio 28, 2012. www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2012/06/obamacare-and-supreme-court

THE ECONOMIST'S EDITORIAL. "Alabama's immigration law is proving too strict and too costly" en *The Economist*. Enero 28, 2012. www.economist.com/node/

THE NEW YORK TIME'S EDITORIAL. "How immigrants saved social security"
en *The New York Times*. Estados Unidos, abril 2008.

YACCINO Steven. "Cries of Betrayal as Detroit Plans to Cut Pensions" en *The New York Times*. Julio 21, 2013.www.nytimes.com/2013/07/22/us/cries-of-betrayal-as-detroit-plans-to-cut-

Recursos electrónicos

AMERICAN COMMUNITY SURVEY. www.factfinder2.census.gov/faces/

CENSUS 2010. www.census.gov/prod/cen2010/doc/sf1.pdf

HEALTH DEPARTMENT. CHILDREN. www.medicaid.gov.

NEW OXFORD AMERICAN DICTIONARY. Electronic version.

SOCIAL SECURITY ONLINE. *Historical Background and Development of Social Security*. <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>