

# **Migración calificada de mexicanos a Estados Unidos mediante visado preferencial**

Rodolfo CRUZ-PIÑEIRO y Wilfrido RUIZ-OCHOA

*El Colegio de la Frontera Norte*

## *Resumen*

Se explora el alcance de las visas preferencial para los trabajadores migrantes de alta calificación a Estados Unidos, especialmente aquéllas que tienen su origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las visas denominadas H1B. Se analiza el impacto sobre la ordenación de los flujos migratorios documentados de trabajadores calificados, destacando el aprovechamiento de oportunidades laborales para profesionistas mexicanos. Se concluye que el proceso de liberalización de servicios profesionales ha resultado sumamente lento y en cuanto a las facilidades que otorgó para la movilidad internacional de profesionistas apenas empieza a percibirse. Además, se confirma que las visas preferenciales para profesionistas que se acordaron con el TLCAN se encuentran lejos de convertirse en un primer peldaño para lograr un mercado laboral profesional de beneficio trilateral. La reforma que se requiere es mucho más compleja e involucra intereses contrapuestos que se han exacerbado con la recesión económica mundial.

*Palabras clave:* migración internacional calificada, mercado laboral, TLCAN, crisis económica, profesiones, México, Canadá, Estados Unidos.

## *Abstract*

### *Qualified migration to the United States via preferential visa*

We explore the scope of preferential visas granted to migrant laborers with high qualifications to enter the U.S, especially those with an origin in NAFTA and H1B visas. We analyze the impact on the ordering of documented migratory flows of qualified laborers, distinguishing the presence of Mexican practitioners. It is concluded that the process of liberalization of professional services has been extremely slow and as for the facilities it granted to the international mobility of professionals, its effects have just been discovered. What is more, it is verified that the preferential visas for professionals agreed with NAFTA are far from becoming a first step to reach a professional labor market with benefits for the three countries. The required reform is much more complex and involves opposed interests, which have been exacerbated with the world economic recession.

*Key words:* qualified international migration, labor market, NAFTA, economic crisis, professions, Mexico, Canada, United States.

Este artículo fue recibido el 14 de octubre de 2010 y aprobado el 2 de diciembre de 2010.

## INTRODUCCIÓN

**A**ctualmente, gran parte de la migración calificada de diferentes países y regiones del mundo se dirige hacia Estado Unidos. Este país es el más atractivo para los migrantes de mayor calificación y preparación educativa. El volumen de la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ha ido creciendo con el tiempo. En 1980 había alrededor de 2.5 millones de mexicanos residiendo en Estados Unidos; para 2008, esta cifra se incrementó hasta llegar a un aproximado de 12.5 millones. Es decir, en tan solo 28 años cerca de 10 millones de personas se fueron a vivir a ese país. Actualmente se estima que cada año 400 mil mexicanos en promedio emigran desde sus lugares de origen hacia el país vecino.

La naturaleza de esta migración internacional es de carácter económico y laboral. Los mexicanos salen de su país en búsqueda de mejores oportunidades de vida, particularmente de un empleo que no pueden obtener en México, o bien, en búsqueda de un mejor salario. Esta migración de mexicanos hacia el norte ocurre y ha venido ocurriendo de una manera desordenada e insegura, donde gobiernan las leyes de la oferta y la demanda por la mano de obra. Los gobiernos mexicano y estadounidense no han sido capaces hasta el momento de llegar a ningún acuerdo migratorio que ordene y dé seguridad a los flujos migratorios que ocurren entre ambos países. Ante tal magnitud del problema migratorio podríamos esperar que existieran acuerdos y programas específicos para atender este fenómeno. Sin embargo, hasta el momento no existe ningún acuerdo binacional que atienda la migración internacional que ocurre en esta región. En la historia sólo existe un acuerdo bilateral de trabajadores migratorios entre estos países, el llamado Programa Bracero. Su nombre completo es Ley Pública 78, referente al Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios, el cual respondió a la necesidad de mano de obra de Estados Unidos como consecuencia de la escasez de trabajadores por causa de su participación en la Segunda Guerra Mundial. El Programa Bracero estuvo vigente de 1942 a 1964.

Por otra parte, México tiene firmados sendos programas de trabajadores migratorios con los gobiernos de Canadá y Guatemala. Pero aunque no se ha establecido un programa amplio de trabajadores migratorios entre México y Estados Unidos, miles de mexicanos inmigrantes utilizan algunos programas o visas especiales con el fin de trabajar en ese país. Algunos de estos programas o visas preferenciales se encuentran dirigidos a trabajadores de baja calificación y otros a migrantes de alta calificación.

En México, poca atención se ha dedicado al estudio de la emigración de mexicanos con altos niveles de educación, aunque recientemente se han llevado a cabo algunas investigaciones.

La importancia que ha adquirido la migración calificada en el mundo ha sido creciente. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó que de 1990 al 2000 se elevó de 12 a 20 millones el número de migrantes con educación terciaria y con 25 años o más de edad, lo que representó un incremento de 46 por ciento en tan solo una década (ONU, 2006). Lo destacable de estos flujos es la aportación mayoritaria de los países menos desarrollados. En el 2000 se estimaba, por ejemplo, que 56 por ciento de los migrantes internacionales con alto nivel de instrucción salidos de países en vías de desarrollo radicaba ya en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Docquier y Marfouk, 2006). Ciertamente, este fenómeno puede llegar a traducirse en remesas, pero también en una fuga de talentos de proporciones muy preocupantes que, entre los países más pequeños, llega a rebasar a 60 por ciento de su población mejor educada (Docquier, 2006).

En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estimó que en el año 2008 había 575 mil mexicanos con estudios de licenciatura o posgrado residiendo en el extranjero, de los cuales 92 por ciento se encontraba en Estados Unidos.<sup>1</sup> Una cifra que seguramente está por debajo de los datos reales, pues desde el año 2000 un estudio patrocinado por el Banco Mundial estimó que 902 mil profesionistas mexicanos habían emigrado fuera del territorio nacional, lo que ubicó a México en el sexto lugar en el mundo como expulsor absoluto de mano de obra calificada.<sup>2</sup> De manera oficial, la SEP estima que el éxodo anual de profesionistas mexicanos es cercano a 20 mil personas (Avilés, 2009).

Este artículo explora el alcance de las visas preferenciales para los trabajadores migrantes de alta calificación, especialmente aquellos documentos que tienen su origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las visas denominadas H1B, que facilitan la residencia temporal del trabajador calificado; asimismo, se revisan los procedimientos que ha seguido Estados Unidos para ordenar la demanda de mano de obra extranjera con alta instrucción o con habilidades especiales

<sup>1</sup> De acuerdo con esta institución, la fuga de talentos al 2008, representaba para México un costo equivalente a una cuarta parte del presupuesto asignado al 2009 a la Secretaría de Educación Pública (ver Avilés, 2009).

<sup>2</sup> Solamente por debajo de Inglaterra (1.5 millones), Filipinas (1.2 millones), la India (1.02 millones), Alemania (1.01 millones), y China (0.906 millones) (ver Docquier y Marfouk, 2004).

y el impacto sobre el aprovechamiento de oportunidades laborales para profesionistas mexicanos.

Así, este trabajo analiza en un primer lugar los diferentes tipos de admisión para no trabajadores inmigrantes calificados a Estados Unidos y sus tendencias. Posteriormente se destacan las ventajas del visado para profesionistas resultado del TLCAN y la manera en que se han aprovechado, para terminar señalando sus limitaciones y los retos para el futuro.

### **MIGRACIÓN CALIFICADA Y POSIBLE REFORMA MIGRATORIA**

El debate sobre una nueva reforma migratoria en Estados Unidos se ha ido postergando. La administración estadounidense y los políticos en ese país concuerdan en afirmar que el actual sistema migratorio de su país se encuentra “roto”, es decir, que su sistema migratorio no funciona y ello ha traído consigo una fuerte discusión sobre el tema. Algunos sectores de la sociedad estadounidense están en contra de una regulación de los trabajadores indocumentados y un incremento de las visas de trabajo; otros grupos se han expresado en favor de abrir y ordenar el ingreso de trabajadores extranjeros.

Los migrantes mexicanos juegan un papel importante en la discusión sobre el tema migratorio en ese país. México aporta más de la mitad de la migración indocumentada en Estados Unidos, comparte una frontera que ha sido de difícil administración y gestión para ambos gobiernos, una frontera que los dos países ven como insegura, donde el gobierno estadounidense ha ido cerrando cauces y cada vez se vuelve más rígida. Sin embargo, al mismo tiempo, ambos gobiernos son socios comerciales con el TLCAN y han promovido el programa *Partnership for Prosperity*, con el cual se busca incidir en el desarrollo económico de México.

Los beneficios y costos de la inmigración de miles de mexicanos en Estados Unidos es un tema que actualmente se encuentra bajo escrutinio y debate entre los grandes sectores sociales, políticos y económicos de la sociedad estadounidense. Se pensó que con la nueva administración del presidente Barak Obama la migración internacional sería discutida ampliamente y se avanzaría muy rápido hacia una nueva reforma migratoria, según lo prometido a los grupos latinos que apoyaron al candidato Obama; sin embargo, esto no ha ocurrido.

Las propuestas que han realizado algunos de los senadores estadounidenses se encaminan hacia un sistema migratorio basado en puntuación por méritos, es decir, aquellos migrantes con altos niveles educativos, que

hablen el idioma inglés y que tengan alguna habilidad especial serían quienes tendrían prioridad en la asignación de una visa para laborar en Estados Unidos. Esto ya ocurre en otros países como Canadá, donde benefician la calificación del trabajador y su manejo del idioma inglés.

Bajo este contexto, México debe estar preparado para poder aprovechar un nuevo panorama de la política migratoria en Estados Unidos. Aunque por factores económicos y demográficos es muy probable que la migración indocumentada continúe por varios años, sin duda es muy importante conocer y analizar las tendencias de los programas y visas preferenciales que otorga el gobierno estadounidense para los trabajadores calificados.

La emigración calificada de mexicanos hacia Estados Unidos se ha ido incrementando en años recientes, pero por la falta de mayores acuerdos en el ámbito del reconocimiento de las certificaciones ocupacionales y educativas entre México y Estados Unidos, miles de trabajadores mexicanos calificados se han ido a laborar a ese país en ocupaciones donde sus habilidades o educación salen sobrando. Se desaprovecha, entonces, la mano de obra calificada, tanto en México (por no tener las oportunidades de emplearse), como en Estados Unidos (por no contar con el reconocimiento ocupacional ni educacional en esa economía).

Las causas de la emigración de profesionistas son diversas. Destaca la creciente demanda mundial de talentos que ha provocado la internacionalización de la producción, la innovación tecnológica y la intensificación de la competencia entre países.<sup>3</sup> Esto ha ocasionado una recomposición de los mercados laborales calificados, que no siempre guarda relación con el perfil formativo dominante que han impulsado las políticas educativas nacionales. De allí que sea posible la coexistencia interna entre alta demanda nacional e internacional de ciertas profesiones, con el crecimiento desbocado del desempleo y subempleo de otras. Es el caso de México (Hernández Laos, 2004).

#### **ADMISIÓN DE TRABAJADORES NO INMIGRANTES CALIFICADOS**

Los países desarrollados han tratado de fortalecer su mercado laboral calificado mediante la inmigración de profesionistas. Para ello han optado

<sup>3</sup> El proceso de internacionalización de la producción conduce por lo general a la internacionalización de los servicios. Sobre este proceso operan dos fuerzas opuestas: por una parte no es sencillo sustituir proveedores cuya contratación se sustenta en relaciones de confianza, lo que origina una importación masiva de los mismos por parte de las transnacionales. Por otra, se requiere contratar proveedores locales, ya que éstos conocen el entorno regulatorio, cultural y político donde operan los negocios (De Mateo, 1990).

por diversas estrategias, entre las que destacan la flexibilización de su marco migratorio para favorecer ciertas ocupaciones, y la inclusión en los tratados comerciales de categorías de internación temporal que facilitan los flujos internacionales de bienes, capitales y servicios de alto impacto económico.

En la actualidad, Estados Unidos dispone de diversas categorías de admisión que en apariencia apuntarían a la existencia de un marco jurídico flexible en cuanto a la regulación de la internación temporal de profesionistas extranjeros, sobre todo de aquéllos que proceden de los países con los que ha suscrito acuerdos comerciales, como México, Chile y Canadá en el continente americano. Sin embargo —como se verá más adelante—, tal marco legal ha resultado en hechos sumamente limitados, sobre todo en cuanto a los cupos de visas preferenciales que autoriza.

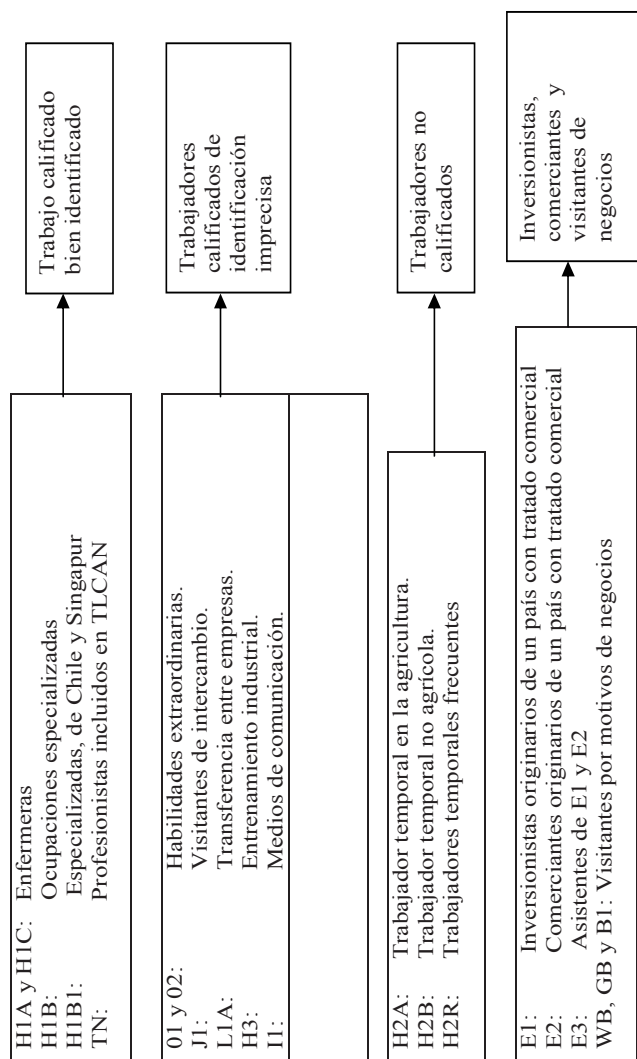
Las normas que regulan los flujos de inmigración temporal calificada tienen entre sus principales antecedentes la *McCarran-Walter Act* de 1952, que incorporó las visas H1 para mano de obra especializada y las H2 para la no calificada. Casi cuarenta años después —en 1990—, la *Immigration Act* de ese año permitió que se duplicara la proporción de inmigrantes calificados que podían entrar a Estados Unidos. Fue entonces cuando se establecieron las visas H1B hasta ahora vigentes. Estas visas comprenden el empleo temporal en una ocupación con especialidad o con mérito y habilidad distinguida. Por especialidad suele entenderse la aplicación práctica y teórica de un cuerpo de conocimientos, acompañado con un título universitario o su equivalente.<sup>4</sup>

Por otra parte, como producto del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Canadá, desde el primer día de enero de 1989 se facilitó la entrada a sus respectivos territorios a profesionistas, primero con la visa TC (que desaparece en 1994) y posteriormente con la visa TN, que se crea a partir de la puesta en marcha del TLCAN en 1994 y que extiende las facilidades preferenciales de movilidad de profesionistas a México.

En cuanto a las categorías de admisión de profesionistas, también destacan las visas especiales para enfermeras. Al respecto, la tipo H1A fue habilitada a través de la Ley de Asistencia de Enfermeras de 1989 (*Nursing Relief Act*), la cual se eliminó el primero de septiembre de 1995.

<sup>4</sup> Para mayor detalle sobre los antecedentes y los tipos de visas H, ver: Paz Trigueros Legarreta, “Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos”, *Papeles de Población*, núm. 55, enero-marzo del 2008, pp.117-144

Diagrama 1. Identificación de trabajadores calificados, no calificados, inversionistas, comerciantes y visitantes de negocios, que se admiten como no inmigrantes en Estados Unidos, según visa que ostentan



Fuente: elaboración de los autores con base en información del U.S. Department of Homeland Security, 2008 Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, agosto del 2009, en [www.dhs.gov/ximgtm/statistics/publications/yearbook.shtm](http://www.dhs.gov/ximgtm/statistics/publications/yearbook.shtm).

Como consecuencia, los Estados Unidos experimentaron una escasez de enfermeras que obligó a crear una nueva clasificación (la H1C), que se amparó en la Ley de Asistencia para Áreas Marginadas de 1999 (*Nursing Relief for Disadvantaged Area Act*). Además de esta visa, en la actualidad se puede recurrir a las visas H1B, H1B1 y TN para aspirar a un visado de enfermería.

Para mayor detalle, en el Diagrama Uno se identifican los trabajadores calificados, no calificados, comerciantes, inversionistas y visitantes de negocios que se admiten en Estados Unidos a partir del tipo de visa que ostentan. Como puede observarse, no siempre es posible una categorización precisa de estos flujos.

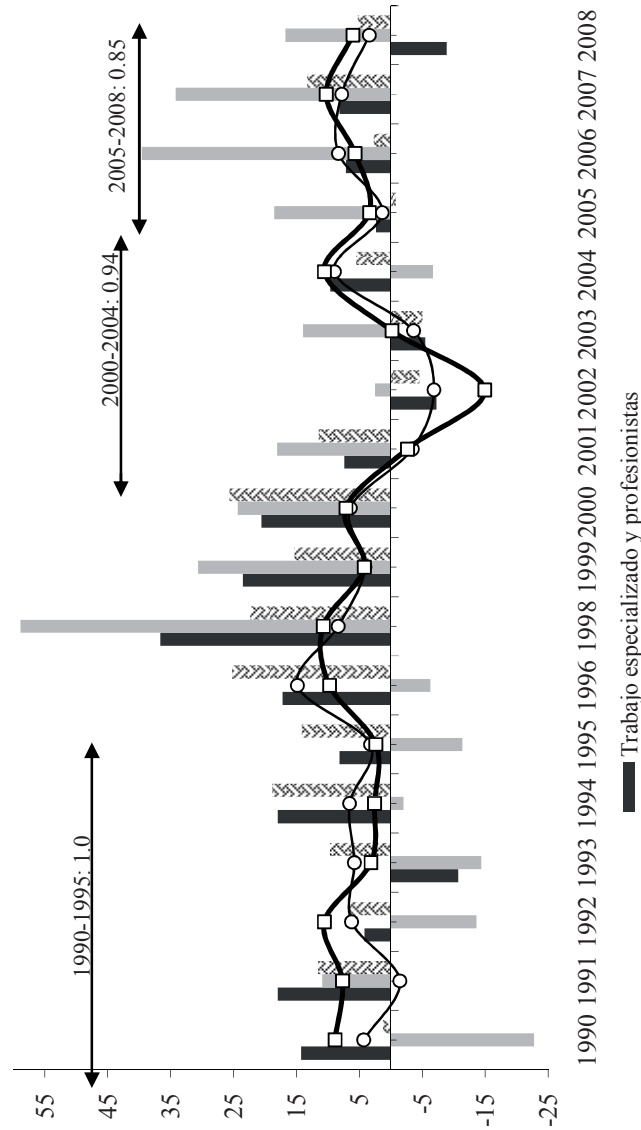
Siguiendo las clasificaciones anteriores, en la gráfica 1 puede observarse que las admisiones a Estados Unidos por motivos de ejercicio profesional o trabajo especializado han tendido a crecer a menor ritmo que las de tipo no calificado. Sin embargo, su importancia numérica en Estados Unidos es mucho mayor, y tienden a ser renovadas a un tasa más acelerada que la de todas las admisiones para no inmigrantes.

Durante el periodo de 1985 a 2007, las visas para personal calificado han tendido a representar cerca de la mitad del total de las admisiones estadounidenses documentadas de no inmigrantes por motivos laborales. Le siguen, en orden de importancia, las admisiones para trabajar entre compañías (cerca de 30 por ciento), y en forma lejana, las asignadas a trabajadores no calificados, cuyo peso en el total de las admisiones estadounidenses antes citadas oscila entre ocho y 13 por ciento. Desde luego, cuando se acota el análisis en la migración proveniente de México el balance es justo al contrario: las visas asignadas a trabajadores no calificados son proporcionalmente las más importantes. En 2008, por ejemplo, 80 por ciento de las visas asignadas a nuestro país bajo los programas de trabajadores huéspedes (calificados o no) y para movilidad entre empresas (las tipo L), correspondieron a visas para laborar en actividades no calificadas: H2A, H2B y H2R (U.S. Department of Homeland Security, 2009).

No hay una relación totalmente clara, entre el crecimiento del PIB de Estados Unidos y el comportamiento de la migración documentada calificada y no calificada. Durante la primera mitad de la década de 1990 —época caracterizada por un crecimiento moderado debido a la breve recesión de 1991—, la inmigración documentada calificada tendió a crecer a mayor ritmo que la de baja calificación. De hecho, de 1992 a 1996 esta última mostró tasas de crecimiento negativas.



Gráfica 1. Tasa de crecimiento de las admisiones de no migrantes en Estados Unidos por categoría de visado y periodos de crecimiento del PIB per cápita



Fuentes: U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años; y, U.S. Department of Commerce, U.S. Economic Accounts, Bureau of Economic Analysis (BEA), varios años. En: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) y [www.bea.gov](http://www.bea.gov).

Notas: después del periodo se indica la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Para calcular la tasa anual promedio de 1998 se consideró a 1996 como año base debido a que no se dispone de las cifras de 1997.

Las admisiones reguladas de migrantes dependen de grandes impulsos de la economía nacional para mantenerse. De 1995 a 2000 —periodo en que la economía estadounidense experimentó tasas anuales de crecimiento en ascenso—, tanto la migración calificada como la de baja calificación y la articulada entre empresas alcanzaron tasas superiores a 15 por ciento anual. Sin embargo, el impacto recesivo del periodo 2000-2001 sobre estos flujos fue diferenciado. En ese periodo el ritmo de las admisiones de migrantes calificados perdió seis puntos porcentuales al pasar de 24 a 18 por ciento su crecimiento anual. De manera similar, el ritmo de la movilidad internacional de personal entre empresas se contrajo en 10 por ciento, y el de baja calificación en seis puntos porcentuales.

La experiencia parece indicar entonces que, guardando las proporciones, las recesiones prolongadas tienden afectar en mayor grado a la inmigración documentada con instrucción. De hecho, para el periodo 2005-2008, tanto las admisiones para transferencia entre empresas, como las visitas por razones de negocio y comercio, y las que se amparan en el programa de trabajadores huéspedes no calificados, experimentaron una desaceleración en cuanto al ritmo en que venían creciendo, pero sin presentar reducciones. A diferencia de las admisiones de trabajadores calificados, que, en el 2008, resintieron una reducción de 10 por ciento.

En términos absolutos, el mercado laboral estadounidense para profesionistas es muy grande: el *U.S. Bureau of Labor Statistic* (BLS) registró a finales del segundo cuatrimestre del 2009 poco más de treinta millones de personas ocupadas en actividades profesionales y afines (United States Department of Labor, 2009). Este contingente cada año se enriquece con poco más de medio millón de profesionistas extranjeros que renuevan sus visas de trabajo o que logran ser admitidos por primera vez. No obstante, desde finales de 2007, la fase recesiva en que entró Estados Unidos, redujo en forma significativa su capacidad para generar empleos de alta calificación tanto para residentes como seguramente también para inmigrantes temporales.<sup>5</sup> Según datos del BLS, en agosto del 2008 se encontraban registrados como desempleados un millón 135 mil personas que usualmente se ocupaban en áreas profesionales y afines; para agosto del 2009, dicha cifra creció en poco más de 50 por ciento: un millón 785 mil personas. Se estima que de éstos, cerca de 300 mil eran inmigrantes, de

<sup>5</sup> Desde principios de 1994 y hasta Septiembre del 2007 no se habían registrado tasas de desempleo superiores a tres por ciento entre trabajadores con nivel universitario, pero para agosto de 2009 dicha tasa alcanzó 4.7 por ciento. Si se considera a trabajadores con al menos un año de educación universitaria, se observa también un ascenso en las tasas de desempleo (véase United States Department of Labor, varios años).

los cuales los latinos darían cuenta de una cuarta parte.<sup>6</sup> Es previsible que estos cálculos no estén muy alejados de los reales, pues el *Migration Policy Institute* (MPI) ha documentado que cuando se reducen las oportunidades de trabajo calificado los inmigrantes resienten en mayor proporción el desempleo.<sup>7</sup>

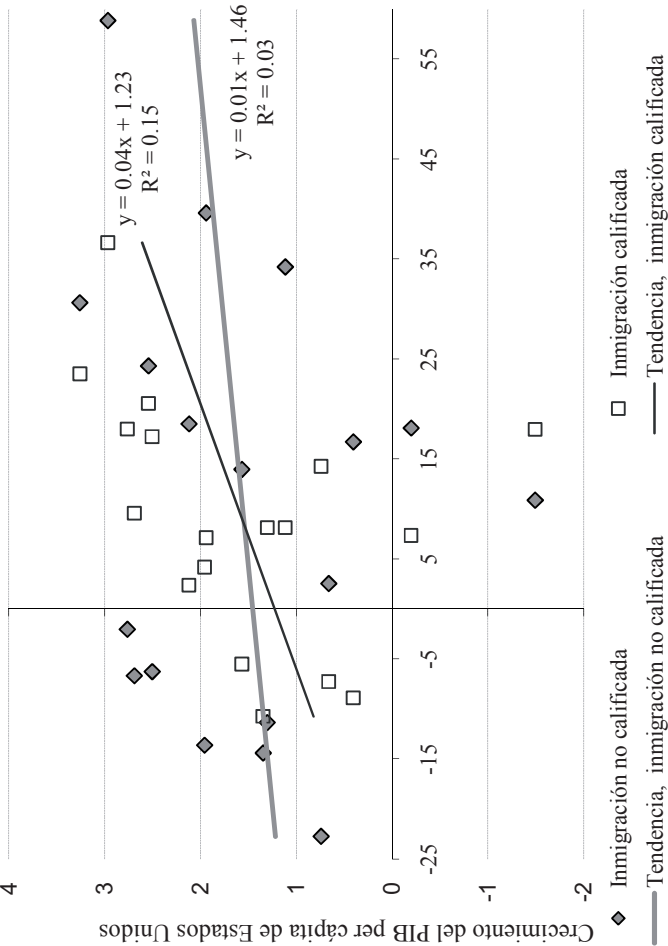
Durante los periodos recesivos, podría esperarse una mayor inconsistencia entre las bandas salariales fijadas por el Departamento de Trabajo —mediante las normas de salario prevaleciente o de efecto adverso—, y el salario fijado efectivamente en el mercado. Sin embargo, a juzgar por las cifras antes citadas, el ajuste salarial que pudiera presentarse en épocas de contracción económica no parece ser lo suficientemente significativo como para anular la sobreoferta de trabajo calificado. En estas condiciones es previsible que el desempleo profesional entre extranjeros crezca, lo cual se verá reflejado en una reducción en el número de visas renovadas o emitidas por primera vez. De hecho, de 2007 a 2008 se registró por primera vez desde 2001 una reducción muy significativa de casi 50 mil admisiones documentadas de profesionistas y personal especializado en Estados Unidos (véase la gráfica 3). Es difícil prever durante cuánto tiempo continuará esta tendencia a la baja. Seguramente se tornará menos agudo o incluso se evitará en aquéllos sectores que no sean especialmente sensibles al ciclo económico (como en el ramo de la medicina) o que no estén muy vigilados. Todo dependerá del tiempo que dure la recesión y de la efectividad de las medidas que se han implementado para combatirla.

Mientras tanto, parece inadecuado reducir aún más las raquíticas cuotas de trabajadores huéspedes calificados bajo argumentos de “protección del empleo nacional”. Pues esta medida podría incluso retrasar el proceso de recuperación de algunos sectores que dependen de profesionistas extranjeros y cuyas habilidades son difíciles de adquirir en el corto plazo. De hecho, durante el periodo 1990-2008 las admisiones de trabajadores migrantes calificados parece que evidenciaron un impacto positivo sobre el crecimiento del PIB per cápita estadounidense que, aunque moderado, ha tendido a ser superior al de la inmigración no calificada. Así lo muestran las líneas de tendencia que se indican en la gráfica 2, las cuales correlacionan el crecimiento económico promedio de Estados Unidos con el de su inmigración.

<sup>6</sup> Estos cálculos se elaboran con base en las proporciones correspondientes para el periodo 2005-2006, que se publicaron en Batalova y Fix (2008).

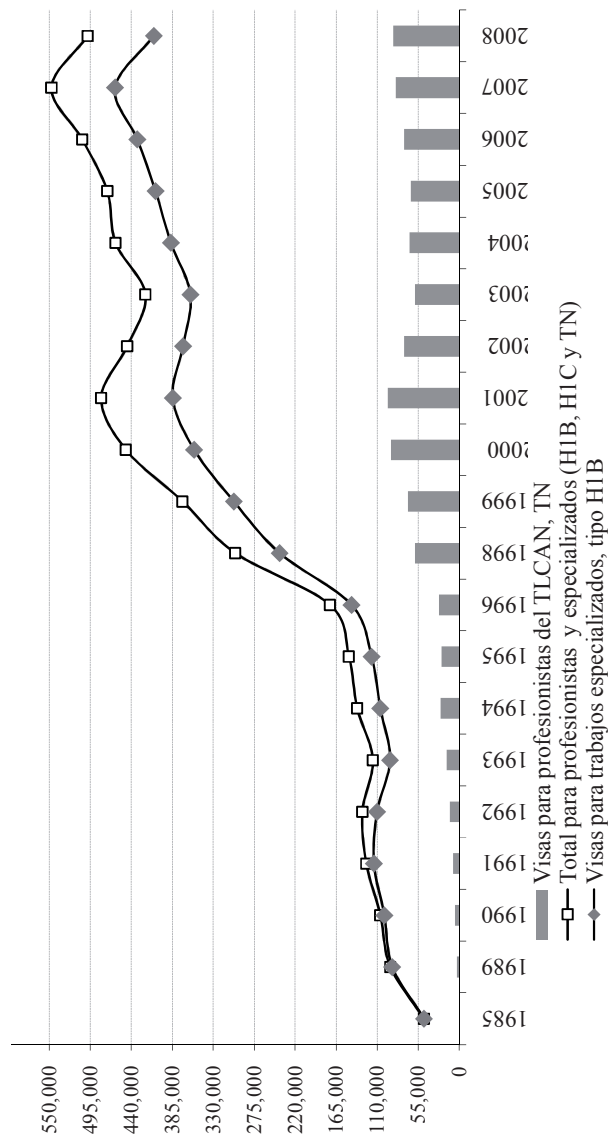
<sup>7</sup> En el periodo 2005-2006, por ejemplo, la tasa de desempleo de los profesionistas de origen latino fue 1.3 por ciento mayor que la de los residentes o nativos: 2.6 contra 3.9 por ciento (véase Batalova y Fix, 2008).

Grafica 2. Correlación entre el crecimiento del PIB per cápita de Estados Unidos y el de sus distintas clases de inmigrantes (1990-2007)



Fuentes: U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años; y, U.S. Department of Commerce, U.S. Economic Accounts, Bureau of Economic Analysis (BEA), varios años. En: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) y [www.bea.gov](http://www.bea.gov).

Grafica 3. Visas estadounidenses expedidas para profesionistas y trabajadores especializados



Fuentes: U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años.

Es indiscutible la contribución que ha tenido la migración documentada de tipo calificado para impulsar el crecimiento económico estadounidense. Este hecho ha adquirido, además, una importancia creciente. En el periodo 1994-2000, por ejemplo, se multiplicaron por cinco las admisiones de profesionistas extranjeros que ingresaron a Estados Unidos como trabajadores temporales. Si se agregan las nuevas admisiones y las renovaciones, se tiene que aun con el comportamiento declinante de los dos años recientes, para 2008 se habían registrado medio millón de visas para profesionistas o personal especializado (gráfica 3).

Datos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (U.S. Department of Homeland Security, 2009) indican que las admisiones de trabajadores temporales calificados procedentes de todo el mundo constituyeron en 1985, 2.5 por ciento del total de visas que se otorgaron a no migrantes por motivos laborales, de negocios, inversión y comercio. Para 2007, tal proporción se había elevado a casi siete por ciento. Además, el monto de visas para trabajadores transferidos entre compañías de 1985 a 2007 resultó tan importante como el otorgado a profesionistas y siguió una tendencia similar, lo cual evidencia que el flujo de inmigración calificada hacia Estados Unidos seguramente rebasa el medio millón anual de personas que es posible identificar con la gráfica 3, pues parte de los intercambios interfirma e interindustriales de trabajadores está constituida por personal altamente calificado que, con base en la categoría de visado correspondiente (la L1A) es imposible desagregar.

### **VENTAJAS DEL VISADO DERIVADO DEL TLCAN**

El vertiginoso crecimiento de la inmigración calificada que ha experimentado Estados Unidos en los 15 años recientes seguramente no se debe tanto a las facilidades que otorga el TLCAN o el sistema de visas H1B en materia de internación temporal, sino más bien a factores estructurales de mayor calado, como son: la creciente inversión que ese país ha dirigido hacia sectores de alta tecnología, así como el proceso de internacionalización de la producción y el comercio en que la economía estadounidense ha estado inmersa en décadas recientes. Este es, desde luego, un planteamiento que requiere confirmarse.

Lo cierto es que pese a su potencial y cercanía con Estados Unidos, México no ha aprovechado de manera suficiente las oportunidades de un mercado laboral profesional, regulado y binacional, debido no solamente a los rezagos que presentan sus profesionistas y en cuanto al manejo del

idioma inglés (Ruiz y Mercado, 1997), sino también a un marco normativo desventajoso y a restricciones cuantitativas aún significativas.

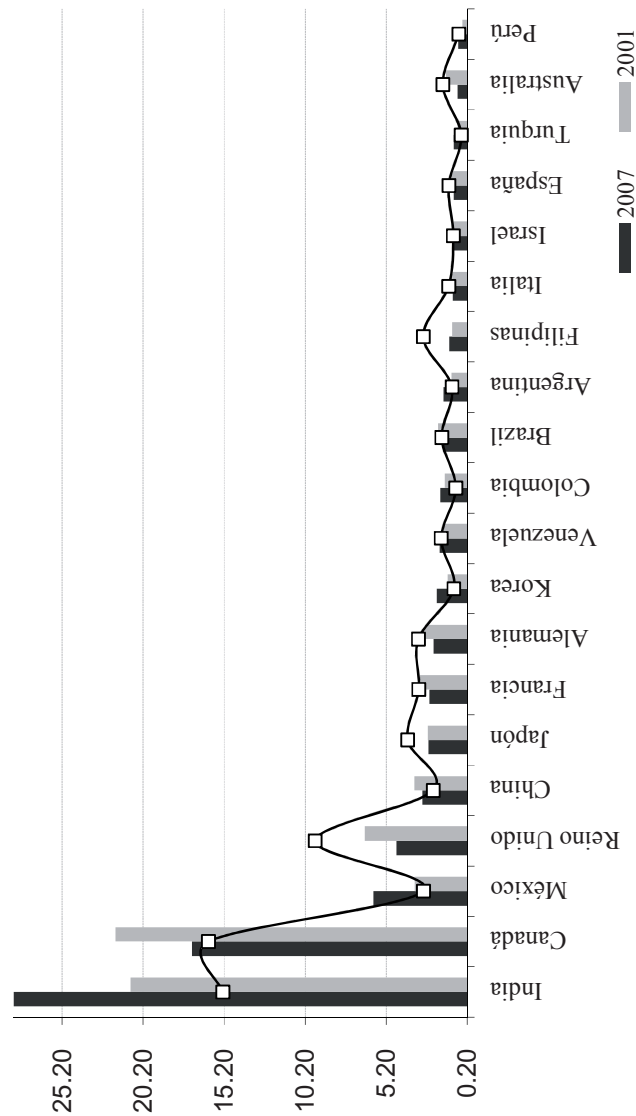
Las facilidades de internación que México obtuvo con el TLCAN no se han traducido en ventajas relativas sustanciales con respecto a las que ofrecen los programas de visado profesional que pueden ser aprovechados por cualquier otro país que haya o no suscrito tratados comerciales con Estados Unidos, como es el caso del H1B. De hecho, a 2007, casi la mitad de las visas tipo H1 (de categorías A, B o C) y las TN, fueron asignadas o renovadas a profesionistas originarios de sólo dos países: India y Canadá. Por su parte, México alcanzó el tercer lugar como beneficiario de esas visas, pero con una participación lejana, de apenas cinco por ciento (gráfica 4). En 2008, casi cuatro de cada diez visas asignadas a trabajadores especializados H1B se otorgaron a personas originarias de la India.

Desde el punto de vista puramente regulatorio, hay dos factores que están tendiendo a mejorar la posición internacional de México en cuanto al grado en que aprovecha los programas de visas estadounidenses para sus profesionistas. En primer lugar, las facilidades otorgadas en años recientes a mexicanos para internarse bajo la visa TN han tendido a mejorar sustancialmente. En segundo lugar, existe una presión enorme por limitar los cupos de las visas H1B y para mantener una mayor vigilancia sobre las mismas contra prácticas fraudulentas. Ambos factores podrían ampliar la ventaja relativa de los programas de visas para profesionistas vinculados a tratados comerciales, frente a los que no lo están.

Revisemos el primero de los factores citados. Hasta 2004 los requisitos de visado TN eran significativamente más complejos y restringidos en México que en Canadá, de manera que incluso resultaba preferible optar por una visa H1B que por una TN. A esto se agrega que México estaba sujeto a una cuota anual de cinco mil 500 visas, y que se le exigía la certificación laboral por parte del Departamento de Trabajo estadounidense, mientras que a Canadá no. Ambos requisitos ya no se aplican a México desde el año 2004, con lo cual se ha tendido a igualar ligeramente las condiciones de acceso entre canadienses y mexicanos (véase cuadro 1).

En cuanto al segundo factor, una de las ventajas más importantes de las visas TN sobre las H1B es el hecho de que la segunda está sujeta a cupos cada vez más reducidos, su vigencia no puede extenderse más allá de seis años y exige la certificación laboral solicitada por el empleador.

Gráfica 4. Participación porcentual de los primeros 20 países, que se beneficiaron del total de visas estadounidenses para trabajadores especializados y profesionistas (visas tipo H1 y TN)



Fuentes: U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años.



Cuadro 1. Diferencias entre México y Canadá, respecto a gestiones para obtener una visa TN

| Requisito                      | México, VISA TN                                                               | Canadá, VISA TN | VISA H1B                        |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| Solicitud de condición laboral | Antes de 2004 se requería la solicitud previa de condición laboral del patrón | No es necesaria | Requerida                       |
| Renovaciones                   | A partir de 2008, ilimitada                                                   | Ilimitada       | Cada tres años, hasta dos veces |
| Cupos                          | Después de 2004, sin límite                                                   | Sin límite      | Con cupos                       |

Fuente: construido con base en la información disponible en los portales del Departamento de Estado de Estados Unidos, de la Embajada de Estados Unidos en México y del Servicio de Ciudadanía e Inmigración a los Estados Unidos de América (USCIS, por sus siglas en inglés). Ver: <http://www.usembassy-mexico.gov>, <http://travel.state.gov/visa>, y <http://www.uscis.gov/portal>.

Cuadro 2. Doble intención, vigencia, periodos de estancia y trabajo para la familia, de las principales visas estadounidenses para no inmigrantes

| Característica/Visa         | TN         | H1B       | L                  | E            | H2A Y H2B        |
|-----------------------------|------------|-----------|--------------------|--------------|------------------|
| Vigencia                    | Tres años  | Tres años | De uno a tres años | 1 a 5 años   | Un año           |
| Renovaciones                | Ilimitada  | Una vez   | Dos veces          | Ilimitada    | Dos veces        |
| Máxima estancia             | Ilimitada  | Seis años | Cinco a siete años | Ilimitada    | Tres años        |
| Doble intención             | No         | Sí        | Sí                 | Sí           | No               |
| Visa para cónyuge e hijos*  | Sí (la TD) | Sí        | Sí                 | Sí           | Sí (H4 para H2B) |
| Trabajo de cónyuge e hijos* | No         | No        | Sí (cónyuge)       | Sí (cónyuge) | No               |

Fuente: las mismas del cuadro 1.  
\* Aplicable solamente para hijos menores de 21 años .

En contraste, en el caso de la visa TN no hay cupos, su vigencia puede ser ilimitada<sup>8</sup> en tanto un oficial de migración no considere que su carácter “temporal” ha concluido, y se encuentra menos vigilada por el Departamento del Trabajo debido a que no implica la certificación de trabajo. Ahora bien, entre las desventajas relativas que ofrecen las visas TN respecto a las H1B, destacan las siguientes:

1. Las visas tipo H1B son muy atractivas para trabajadores calificados que no concluyeron sus estudios universitarios, pero que disponen de experiencia, toda vez que en una gran variedad de ocupaciones permiten equiparar tres años de práctica por uno de educación formal. En el caso de la visa TN, tal “sustituibilidad” está a tal grado restringida, que en algunos casos se añade la obligación de presentar un título universitario (Ruiz, 1997: 803-810).
2. A diferencia de la visa TN, las H1B son la única categoría de visado profesional a la que se le reconoce la “intención doble”. Esto significa que quien la ostenta puede iniciar trámites para aspirar a la ciudadanía. Además de los trabajadores temporales especializados, solamente quienes se internan legalmente por haber sido transferido entre compañías (con visado L), por motivos de negocios (visas E), para desarrollar actividades extraordinarias (visas O) o para participar como deportistas (con visas P), pueden adherirse al programa de intención doble (cuadro 2).

Respecto al número de renovaciones y periodos de estancia, las TN y las que se otorgan por motivos de negocios (las E) son las que gozan de las mejores preferencias cuando se les compara con otras visas para no inmigrantes. Pero en cuanto a las posibilidades de trabajo para el cónyuge e hijos, las mayores ventajas se inclinan hacia las visas otorgadas a trabajadores transferidos entre empresas y las que se otorgan a visitantes de negocios. Ahora bien, las mayores restricciones, tanto en materia de otorgamiento de la visa, como en la vigencia de ésta y en lo tocante a la posibilidad de trabajo de los familiares del inmigrante se encuentran en las visas para trabajadores no calificados.

<sup>8</sup> Hasta 2008, la renovación de las visas TN para profesionistas debía efectuarse cada año antes de solicitar una nueva extensión. A partir del 2009, su vigencia se extendió a tres años, periodo que se iguala al de las visas H1B.

## APROVECHAMIENTO DEL VISADO TN PREFERENCIAL

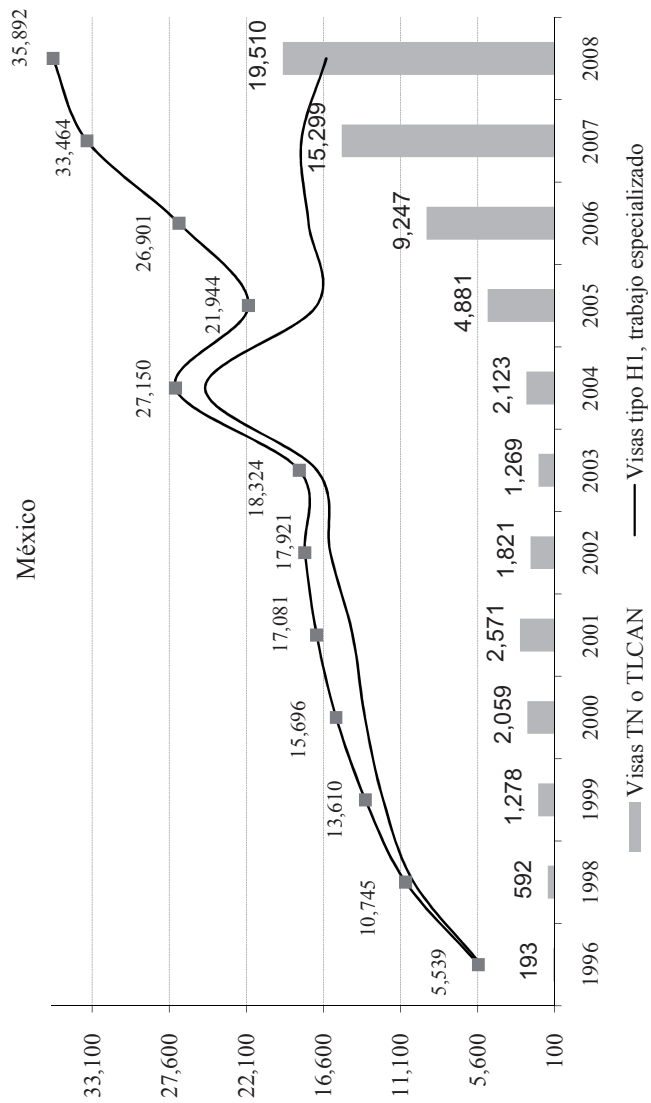
En México, las ventajas relativas que ofrece la TN respecto a la H1B tienden a compensar sus limitaciones. Así lo indican las tendencias de los años recientes. A partir de 2005, por ejemplo, México pasó del cuarto al tercer lugar mundial como beneficiario de visas estadounidenses para trabajadores calificados. Esto, gracias al exponencial crecimiento de las admisiones bajo la categoría TN, que en sólo cuatro años pasaron de cinco mil a casi veinte mil (véase la gráfica 5). Como ya se sugirió, lo anterior pudo deberse a la eliminación de los cupos TN para México, a la drástica reducción del cupo de la visas H1B en 2004 (de 195 mil a 65 mil), y —como se verá más adelante— a la mayor vigilancia contra declaraciones fraudulentas para obtener el visado de trabajadores especializados. Además, se sospecha que una proporción significativa de profesionistas mexicanos con visas H1B lograron transitar de esta categoría migratoria a la TN sin necesidad de salir de Estados Unidos por un año.

En la gráfica 5 también se puede observar que mientras las admisiones de profesionistas mexicanos bajo el visado H1B tendieron a crecer de 1996 a 2004, a partir de 2005 presentaron una tendencia inversa: las categorías de admisión de profesionistas especializados han tendido a declinar, en tanto que las que se cobijan bajo el amparo del Tratado de Libre Comercio muestran una tendencia tal que en 2008 se volvieron proporcionalmente más importantes que las amparadas bajo el visado H1B.

El crecimiento anual de las admisiones reguladas de profesionistas mexicanos a Estados Unidos ha sido espectacular: han pasado de cinco mil 500 en 1996 a casi 36 mil en 2008. Se han multiplicado poco más de seis veces en doce años. Pese a ello, el número de visas asignadas o renovadas a trabajadores calificados de Canadá siguen representando poco más del doble de las que consigue México: 92 mil contra 35 mil en 2008. Lo anterior no sólo obedece al rezago educativo nacional, a las diferencias sociodemográficas, idiomáticas, económicas y a otros factores estructurales, sino también al hecho de que nuestro país fue tratado hasta 2004 en términos menos ventajosos que Canadá, en cuanto a las facilidades otorgadas para obtener visas TN para profesionistas.

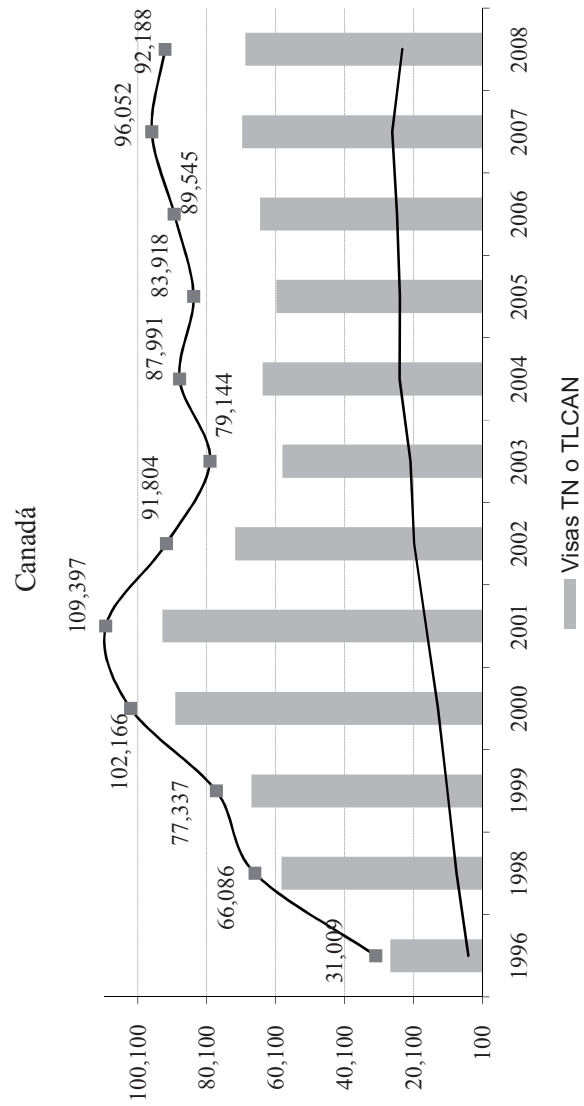
Mientras que las admisiones de profesionistas canadienses dependen principalmente de las ventajas preferenciales de las TN, para los mexicanos, hasta el año 2005, era justo al contrario: se recurría más a las ventajas que ofrecían programas de visado ajenos al TLCAN. Esta tendencia —como ya se vio— ha empezado a revertirse apenas hace cinco años (gráfica 5).

Gráfica 5. Visas estadounidenses asignadas a México y Canadá, para trabajadores especializados o profesionistas



Fuentes: Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años.

Gráfica 5. Visas estadounidenses asignadas a México y Canadá, para trabajadores especializados o profesionistas



Fuentes: Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años.

Justo en medio de la reciente recesión de Estados Unidos, el fortalecimiento de las ventajas preferenciales de la visa TN en México ha permitido que las admisiones estadounidenses de profesionistas mexicanos mantengan un crecimiento moderado de siete por ciento.

En contraste, las admisiones de profesionales canadienses empezaron a reducirse ligeramente desde 2007, debido a que el esquema preferencial del TLCAN no ha logrado compensar al vigilado programa de trabajadores especializados.

### CUPOS DE VISADO PROFESIONAL EN UN CONTEXTO RECESIVO

Uno de los principales instrumentos que utiliza Estados Unidos para regular los flujos de migración calificada hacia su territorio es el establecimiento de cupos a sus categorías de visado. El cupo anual de la tipo H1B —que es la más importante en términos numéricos—, actualmente es de sólo 85 mil visas, de las cuales 20 mil están reservadas a quienes se graduaron en universidades estadounidenses. Esta cuota es menor a la de 115 mil que estuvo vigente durante 1999-2000 o a la de 195 mil que se aprobó para el periodo 2001-2003. De hecho, se ha regresado a la cuota mínima de 65 mil, si consideramos solamente las visas para profesionistas extranjeros que no se formaron en Estados Unidos (véase cuadro 3).

Cada año estos cupos suelen agotarse rápidamente, por lo cual resulta claramente insuficiente para cubrir la demanda de trabajadores extranjeros calificados. Durante 2000, por ejemplo, se dejaron de recibir solicitudes para visas H1B seis meses antes del fin del año fiscal. Para 2006, el cupo se alcanzó cuando apenas habían transcurrido 20 días del año, y en el 2008 se agotó por primera vez en 24 horas, con lo cual solamente se atendió a 43 por ciento de una demanda que ascendió en ese año a 163 mil peticiones.<sup>9</sup>

En la definición de los cupos han influido diversos grupos contrapuestos. Por una parte, se encuentran los sindicatos y organizaciones de profesionistas nativos, que se oponen a los programas de visas para trabajadores calificados con el argumento de que desplazan mano de obra local y provocan una reducción de los salarios. Por otra parte se encuentran las empresas, sobre todo las firmas líderes del ramo de las tecnologías de la información, las cuales han solicitado constantemente ante el Congreso

<sup>9</sup> Revísese: Univision Online, “Se acabaron las visas H1B para 2008. Ventanilla se cerró en apenas 24 horas”, 6 de Abril del 2007, en [www.univision.com](http://www.univision.com). También: Hatzipanagos, Rachel, y Doreen Hemlock, “Empresarios se quejan por escasez de visas para que emigren profesionales de los países pobres”, *El Sentinel*, agosto 12 del 2006. Véase <http://www.ask.com/>. Radio Primerísima.

estadunidense la urgente ampliación de los cupos de las visas H1B para enfrentar el creciente déficit de talento local que prevalece en Estados Unidos.<sup>10</sup>

Cuadro 3. Cuotas anuales de visas para no inmigrantes calificados en Estados Unidos

| Tipo/año                                             | 1998   | 1999<br>2000 | 2001<br>2003 | 2004       | 2005<br>2008 |
|------------------------------------------------------|--------|--------------|--------------|------------|--------------|
| H1B, general                                         | 65 000 | 115 000      | 195 000*     | 65 000     | 85 000       |
| H1B, para profesionistas graduados en Estados Unidos | nd     | nd           | nd           | nd         | 20 000       |
| H1B1 para Chile                                      | na     | na           | na           | 6 100      | 6 100        |
| H1B1 para Singapur                                   | na     | na           | na           | 5 400      | 5 400        |
| Visas TN para Canadá                                 | nd     | nd           | Sin limite   | Sin limite | Sin limite   |
| Visas TN para México                                 | 5 500  | 5,500        | 5 500        | Sin limite | Sin limite   |
| Visas H1C, enfermeras                                | nd     | 500          | 500          | 500        | Desaparece   |

Fuente: las mismas del cuadro 1.

\*Modificado a partir de octubre de 2000, por la Ley de la Competitividad Americana del Siglo Veintiuno.

(nd): Información no disponible, y (na): no aplica.

La reforma migratoria que estuvo a punto de aprobarse durante la administración de Bush recogía en cierta medida las demandas de los empresarios, pues no solamente pretendía ampliar la cuota de visas H1B de 65 mil a 115 mil a partir de 2007, sino que también buscaba aplicar un controvertido sistema de puntos parecido al de Canadá y el Reino Unido, que otorga prioridad al nivel educativo sobre los vínculos familiares para aspirar a la residencia (Papademetriou, 2006; Oltarsh & Associates, 2007). Esta última propuesta recibió fuertes críticas por parte de los demócratas, por considerar que estimulaba la desarticulación familiar.<sup>11</sup>

Conforme se recrudecía la recesión estadounidense, la propuesta de ampliación de los cupos de la H1B perdió consenso. Para el 7 de junio del 2007 —fecha en que la reforma fue virtualmente bloqueada—, el Senado había condicionado su aprobación al cumplimiento de un mayor número de requisitos de visado, entre los que se encontraban: una declaración en la que los empresarios jurasen que habían hecho una búsqueda exhaustiva de ciudadanos estadounidenses para ocupar los empleos solicitados por los extranjeros, mayor autoridad federal para realizar auditorías aleatorias,

<sup>10</sup> Por ejemplo, léanse las últimas declaraciones de Bill Gates ante el Congreso de Estados Unidos. Abrams, Jim. “Gates pide al Congreso más visas para trabajadores extranjeros”, *La Voz*, Arizona, 13 de marzo de 2008.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, la posición de Hillary Clinton al respecto, en Univision Online, “Clinton objetó plan migratorio de Bush”, 30 de Abril de 2007.

duplicar el monto de las penalidades para empleadores que incurrieran en practicas fraudulentas y, finalmente, prohibir la contratación de extranjeros en empresas con más de 50 empleados que contaran con al menos 50 por ciento de trabajadores con visas H1B.

La coyuntura del plan de rescate financiero de la administración Obama y el repunte preocupante del desempleo manufacturero en Estados Unidos fortalecieron a los grupos que se oponen a la ampliación de los cupos de visado para profesionistas. En su versión inicial, el plan de rescate prohibía a las empresas que reciben ayuda del gobierno contratar trabajadores mediante el visado H1B. Tal medida fue suspendida en el último minuto debido a las protestas del sector empresarial. Sin embargo, el paquete de estímulos aumentó durante dos años el número de trámites que los bancos y otras empresas rescatadas deben hacer para contratar profesionistas extranjeros y otorgó mayores facultades al gobierno para controlar prácticas fraudulentas de contratación de extranjeros calificados (McKinnon, 2009).

En general, la recesión ha conducido a una mayor vigilancia del visado profesional H1B, lo cual ha tenido como efecto un mayor número de sanciones, detenciones y demandas, sobre todo contra personal que labora en empresas de la informática que son originarias de la India y que en conjunto se benefician en mayor medida del visado de especialistas extranjeros en comparación con Microsoft y de otras grandes firmas estadounidenses del ramo (Elstrom, 2009; Herbst, 2008). El 11 de febrero del 2009, por ejemplo, fueron detenidas 11 personas en un operativo que involucró a seis estados, y se demandó a cinco grandes empresas de la informática.<sup>12</sup> La naturaleza del fraude es compleja, destaca el hecho de que los salarios que reciben los profesionistas extranjeros son menores que los de ciudadanos estadounidenses con la misma calificación y para las mismas ocupaciones. Aunque la dimensión de éstas y otras irregularidades no es muy significativa, en el actual contexto recesivo su importancia se ha sobredimensionado a tal punto, que las autoridades han podido actuar en forma extraordinaria para controlarlas. Esto, pese a que tales acciones han sido calificadas de proteccionistas y pese a los tibios llamados por boicotear la compra de productos americanos en los países de origen de las empresas afectadas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Consultar: Herbs, Moira, "Visa Fraud Sparks Arrests Nationwide. An ongoing federal probe into H-1B visa fraud leads to 13 arrests and the indictment of IT services firm Vision Systems Group", *Business Week Magazine*, 13 de febrero del 2009.

<sup>13</sup> El 8 de octubre de 2008 el servicio de inmigración y ciudadanía (USCIS por sus siglas en inglés) declaró que, de acuerdo con un estudio, al menos 13 por ciento de las peticiones de visas H1B eran fraudulentas y siete por ciento adicional presentaban violaciones técnicas. (Véase



Para aprovechar las oportunidades laborales que en teoría se abrieron con el TLCAN no es suficiente la simplificación y agilización de la emisión de visado preferente para profesionistas. Para lograrlo, se requiere impulsar diversas acciones paralelas. Por una parte, es necesario desarrollar programas académicos binacionales de licenciamiento y práctica profesional. Sobre todo en ámbitos laborales altamente demandados en Estados Unidos. En el caso de enfermería, por ejemplo, opera desde hace años en Texas un programa en colaboración con *El Centro College* que seguramente tendrá resultados positivos. Es necesario que programas similares se lleven a cabo para otras profesiones.<sup>14</sup>

Por otra parte, se requiere avanzar en la formalización de acuerdos que permitan el establecimiento de rutas de certificación mutuamente aceptables entre los tres países, en cuanto a requisitos exigidos para ejercer o licenciarse profesionalmente en los países parte. Estos acuerdos deben incluir requisitos como nacionalidad, escolaridad mínima, exámenes, normas de ética, licencias estatales y provinciales, profundidad en el conocimiento de leyes e idiomas, ámbito de acción en el que es posible el ejercicio profesional de extranjeros y otros requerimientos que varían por profesión.

Debe recordarse que el TLCAN recomienda la gradual liberalización de las medidas disconformes y cuantitativas que resulten incongruentes con los principios de trato nacional, nación más favorecida y presencial local, pues son normas que dificultan el intercambio de bienes y servicios entre los países firmantes, como las normatividades internas que impiden el libre ejercicio profesional a escala trilateral. A fin de solventar estas diferencias, el TLCAN recomienda que las partes se reúnan para alcanzar ‘acuerdos de reconocimiento mutuo’ (ARM), que permitan el licenciamiento y la certificación de los profesionistas en América del Norte (TLCAN, anexo 1210.5). En atención a esta recomendación, entre 1994 y 1995 se crearon en México doce Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las

Herbs, 2008). Más información en “High rate of H1B Visa Fraud. A study finds that 13 per cent of the visa petitions for U.S. employers to bring in skilled foreign workers are fraudulent”, *Business Week Magazine*, 8 de octubre de 2008. Y en “Anger grows in India over U.S. visa rules. It’s protectionism, say Indian critics, that Congress has banned companies receiving bailout money from hiring foreigners on H-1B visas”, *Business Week Magazine*, 24 de febrero de 2009.

<sup>14</sup> El programa busca que enfermeras y enfermeros graduados en México puedan trabajar en Estados Unidos y así disminuir el déficit de estos profesionales bilingües en ese país, el cual se estima en 300 mil. Las instituciones académicas participantes son *El Centro College*, en Dallas, y la organización *Nurses Now International*, con sede en México. Los graduados deben realizar prácticas en Estados Unidos y aprobar los exámenes necesarios para obtener el licenciamiento de la Junta de Enfermería de Texas. Las partes involucradas se han trazado como meta, graduar 80 enfermeras(os) al año con capacidad para trabajar en ambos países. Véase Agencia de Noticias, “Buscan enfermeros mexicanos para trabajar en Estados Unidos” (*Diario Última Hora*, 2009).

Profesiones (Compi), que han llevado la representatividad mexicana en la negociación de los ARM con Estados Unidos y Canadá.<sup>15</sup>

Sin embargo, recientemente, la Secretaría de Economía informó que al 24 de abril del 2009 solamente cuatro de los doce comités mencionados habían firmado con sus homólogos extranjeros un documento referencial para un ARM: los Compi de arquitectura, contaduría, derecho e ingeniería. De éstos, sólo los dos primeros estaban trabajando en la fase de implementación del ARM.<sup>16</sup> Las causas de esta situación son diversas, entre las que destacan:

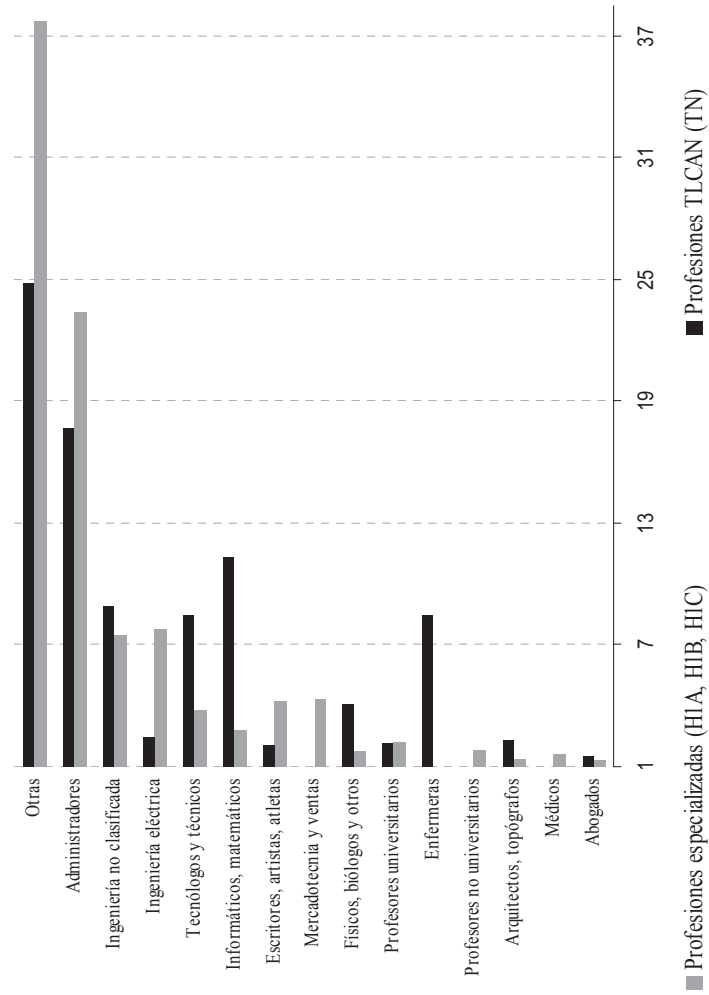
1. Los avances han dependido de la voluntad de reunión de las partes, ya que el TLCAN no señala obligatoriedad alguna sobre el particular.
2. La eventual flexibilización, desregulación u homogenización de normas profesionales necesariamente afecta áreas muy sensibles para la soberanía de los países, como la salud, el marco fiscal, la política educativa y las normas migratorias vigentes, por lo que hay resistencias políticas “naturales” para suscribir los ARM.
3. Internamente también se han presentado dificultades para compatibilizar la necesidad de orientar los programas de estudio hacia necesidades urgentes de desarrollo regional o local, y la búsqueda de estándares internacionales que no necesariamente responden a la realidad nacional.
4. El alto nivel de descentralización —por estados o provincias—, que caracteriza a los sistemas de certificación profesional de Estados Unidos y Canadá, junto con el gran diferencial salarial que prevalece entre estos países y México ha dificultado aún más que nuestro país logre ARM con sus contrapartes.

Los únicos aspectos en los que se ha avanzado en forma transversal y significativa tienen que ver con la eliminación de los cupos de visado en el año 2004 y con la eliminación, a partir de 1996, del requisito de nacionalidad para ejercer profesionalmente en otro país.

<sup>15</sup> En México, los Compi están compuestos por las asociaciones profesionales más representativas, por el sector académico y representantes del sector empleador. La Secretaría de Economía, la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Migración (INM) participan como asesores y observadores. Las profesiones consideradas en los 12 Compi son: actuaría, agronomía, arquitectura, contaduría pública, derecho, enfermería, farmacia, ingeniería, medicina, veterinaria, odontología y psicología.

<sup>16</sup> Información proporcionada de manera no oficial por la Dirección de Negociaciones Multilaterales y Regionales de Servicios, de la Secretaría de Economía de México. Para una exposición detallada del funcionamiento de los Compi (véase Hernández y Godínez, 2004).

Gráfica 6. Distribución porcentual del visado estadounidense para migrantes calificados, según profesión admitida en el 2002



Fuentes: U.S. Department of Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Office of Immigration Statistics, varios años.

Debido a ello, aun con el realce que ha adquirido en el último lustro el carácter preferente de las visas TN frente a otros visados estadounidenses similares, su aprovechamiento tenderá a ser limitado o, en el mejor de los casos, se ampliará sobre los mismos nichos ocupacionales que desde hace décadas se aprovechan mediante el visado H1B o incluso mediante la exportación de aquéllos servicios profesionales cuya naturaleza facilita de *facto* su comercialización internacional sin que medie regulación alguna (Ruiz, 2002: 310-322).

En apoyo a lo antes mencionado, puede verificarse en la gráfica 6 que el perfil de profesiones beneficiadas por las visas TN y H1B son muy similares, lo cual indica que el marco normativo preferencial de las primeras no muestra un diferencial significativo en cuanto a las actividades calificadas que en los hechos ambas favorecen. Las profesiones que tienden a utilizar cualquiera de las dos categorías de visado citadas son aquéllas que se inscriben en un contexto normativo internacionalmente similar, como es el caso de la informática, las ingenierías y la administración. En contraste, las profesiones que se encuentran fuertemente reguladas, como la abogacía, la arquitectura y la medicina, encuentran, tanto en las visas TN como en las H1B, pocas oportunidades para su ejercicio internacional, debido a que aún no operan o se consolidan ARM en sus campos disciplinarios.

Estas y otras dificultades se han convertido en retos a superar para aprovechar algunos de los nichos laborales que podrían ocupar los profesionistas mexicanos en Estados Unidos. Entre los que destacan, la demanda de servicios de salud por parte de una creciente población de origen hispano, así como diversos servicios de consultoría, abogacía, arquitectura, informática e ingeniería que se encuentran vinculados a operaciones empresariales de carácter transfronterizo en los tres países socios. Más allá de estas oportunidades, el horizonte es todavía limitado.

Las visas TN apenas han empezado a ofrecer ventajas preferenciales significativas para los inmigrantes temporales de nuestro país, pero en los hechos aún no han conducido a un aprovechamiento significativo de sus ventajas por parte de la gran gama de profesiones que se esperaba serían beneficiadas con el TLCAN.

## CONCLUSIONES

Los programas preferenciales de visado profesional para países socios de Estados Unidos que se encuentran en vías de desarrollo difícilmente podrán convertirse en la base de un acuerdo amplio de migración documentada

calificada. Fundamentalmente agilizan la internación temporal de aquellos profesionistas que facilitan el flujo internacional de bienes, servicios y capitales, dejando fuera cualquier mecanismo que permita una mayor integración internacional de los mercados laborales y que comprometa incluso una modificación del contenido de las leyes migratorias vigentes para beneficio trilateral.

Quince años después de que entró en vigor el TLCAN, el proceso de liberalización del comercio de servicios profesionales en México ha resultado sumamente lento. Apenas en el año 2004 empezaron a darse los primeros pasos para facilitar de manera seria la internación temporal de profesionistas a Estados Unidos, por lo que el impacto del TLCAN sobre los flujos de migración documentada México-Estados Unidos apenas empieza a percibirse.

En años recientes se ha constatado, además, que la flexibilización del marco legal estadounidense que regula el visado de la inmigración documentada calificada no es suficiente por sí solo para fomentar la movilidad internacional de profesionistas con suficiencia, eficiencia y certidumbre. Se requieren políticas coordinadas en materia laboral, cultural, educacional, migratoria y en cuanto a seguridad para aprovechar la pequeña ventana de oportunidad migratoria que se abrió para los países en desarrollo que suscribieron tratados comerciales que incluían los servicios profesionales.

No obstante, las tendencias indican que en México se presentó un repunte importante del visado especial para profesionistas mexicanos beneficiados por el TLCAN en el año 2008, el cual obedece en principio a la simplificación de su expedición y a su menor vigilancia en comparación con las visas de trabajadores especializados (H1B). De continuar esta tendencia, el visado profesional desarrollado a partir del TLCAN puede convertirse en la categoría migratoria más relevante para la promoción de la exportación de servicios intensivos en conocimiento, sin que ello se traduzca necesariamente en un incremento sostenido de la inmigración de profesionistas mexicanos en Estados Unidos.

En el corto plazo es previsible que la recesión mundial tienda a imprimir mayor discrecionalidad en la aplicación del marco normativo estadounidense que regula los flujos internacionales de mano de obra calificada, por lo que seguramente se desacelerarán todavía más. El reencauzamiento de tales flujos hacia países que sean más indulgentes con la inmigración calificada difícilmente podrá contener el crecimiento del desempleo de los profesionistas extranjeros, el cual se verá reflejado en una reducción de la

tasa de renovaciones de visado y no tanto en una eventual contracción de los raquíticos cupos existentes.

Si las reglas migratorias se tornan todavía más inflexibles para expedir y controlar el uso de las visas H1B, se podría recurrir a visados alternativos menos restringidos, pero aún considerando que este hecho provoque un aumento de las admisiones bajo la clasificación TN, éste seguramente resultará insuficiente para compensar por completo la desaceleración de la migración calificada de mexicanos hacia Estados Unidos, que ya empezó a registrarse en el periodo 2007-2008.

México todavía debe recorrer un largo camino para posicionar a sus profesionistas en los mercados laborales internacionales, no sólo debido al rezago educativo que padece, sino también a los pocos ARM que ha logrado. La ausencia de éstos se ha convertido en una verdadera barrera no arancelaria para el comercio internacional de servicios intensivos en conocimiento.

En medio de este contexto pesimista debe considerarse a la recesión como una oportunidad para que los países expulsores recuperen talentos y fortalezcan campos de actividad laboral que resienten déficits serios de trabajo calificado. En definitiva, se debe ser paciente para colocar en la agenda política una reforma migratoria que, aunque urgente, involucra necesariamente intereses encontrados que se han exacerbado con la recesión actual.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMS, Jim, 2008, "Gates pide al congreso más visas para trabajadores extranjeros", en *La Voz*, Arizona.

AGENCIA DE NOTICIAS DE BWM, 2008, "High rate of H1B visa fraud. A study finds that 13% of the visa petitions for U.S. employers to bring in skilled foreign workers are fraudulent", en *Business Week Magazine*.

AGENCIA DE NOTICIAS DE BWM, 2009, "Anger grows in India over U.S. visa rules. It's protectionism, say Indian critics, that congress has banned companies receiving bailout money from hiring foreigners on H-1B visas", en *Business Week Magazine*.

AGENCIA DE NOTICIAS DE DUH, 2009, "Buscan enfermeros mexicanos para trabajar en Estados Unidos", en *Diario Ultima Hora*, año 13, núm., 4244, en [www.ultimahora.com.mx/index.php?n=10190](http://www.ultimahora.com.mx/index.php?n=10190), Nuevo Laredo.

AVILÉS, Karina, 2009, "SEP: la fuga de cerebros ha costado a México 100 mil millones de dólares", en *La Jornada*, México.

BATALOVA, Jeanne y Michael FIX, 2008, *Uneven progress, The employment pathways of skilled immigrants in the United States*, Migration Policy Institute, EUA.

- BATALOVA, Jeanne y Michael FIX, *Uneven Progress. The employment pathways of skilled immigrants in the United States*, Migration Policy Institute, EUA.
- DE MATEO V., Fernando, 1990, “El comercio de servicios y los países en desarrollo”, en *Comercio Exterior*, vol., 40, núm., 7.
- DOCQUIER, F. y A. MARFOUK, 2006, “International migration by educational attainment 1990-2000”, en C. OZDEN, y M. SCHIFF (eds.), *International migration, remittances and the brain DRAIN*, capítulo 5, Palgrave-Macmillan, Estados Unidos.
- DOCQUIER, Frédéric y Abdeslam MARFOUK, 2004, *Measuring the international mobility of skilled workers 1990-2000*, Working Paper, S3381, World Bank.
- DOCQUIER, Frédéric, 2006, *Brain DRAIN and inequality across nations*, IZA DP núm., 2440, *Université Catholique de Louvain and IZA Bonn*, Discussion Paper Series, Institute for the study of labor, noviembre del 2006, en <http://ftp.iza.org/dp2440.pdf>, Alemania.
- ELSTROM, Peter, 2009, “Work visas may work against the U.S. Indian outsourcers file the most applications for temporary H-1B visas, are they using them to train staff for jobs abroad?”, en *Business Week Magazine*.
- HATZIPANAGOS, Rachel y Doreen HEMLOCK, 2006, “Empresarios se quejan por escasez de visas para que emigren profesionales de los países pobres”, en *El Sentinel*, ver <http://www.ask.com/>, Radio primerísima.
- HERBS, Moira, 2008, “It’s true: there’s fraud in the H1-B visa program, a new U.S. government report confirms that companies are using the visas to hire illegally, but reforms are on the way”, en *Business Week Magazine*.
- HERBS, Moira, 2009, “Visa fraud sparks arrests nationwide, an ongoing federal probe into H-1B visa fraud leads to 13 arrests and the indictment of IT services firm vision systems group”, en *Business Week Magazine*.
- HERBST, Moira, 2008, “Guess who’s getting the most work visas. Indian outsourcers top the list of companies bringing foreign workers to the U.S. on the H1B program”, en *Business Week Magazine*.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique, 2004, *Panorama del mercado laboral de profesionistas en México*, Facultad de Economía de la UNAM y ANUIES, núm., 2, México.
- HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura y Wendy A. GODÍNEZ MÉNDEZ, 2004, *Prospectividad en servicios profesionales a diez años del TLCAN*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, México, en [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org).
- MCKINNON, John, 2009. “El paquete de estímulos de Estados Unidos impone restricciones a visas H1B”, en *The Wall Street Journal*.
- OLTARSH & Associates, 2007, *Reforma migratoria*, en <http://www.abogados-de-inmigracion.com>.
- ONU, 2006, en *Migración internacional y desarrollo. Informe del Secretario General*, Informe A/60/871 de distribución general, Nueva York.
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G., 2006, “La reforma migratoria: el dilema de Estados Unidos”, en *Portal Letras Libres*.

- RUIZ OCHOA, Wilfrido y Alfonso MERCADO G., 1997, *Indicadores de competitividad de los servicios profesionales en la frontera norte de México*, Cuaderno de Trabajo, núm., 1, Departamento de Estudios Económicos, El Colef, Tijuana.
- RUIZ OCHOA, Wilfrido, 1997, “Los servicios profesionales en el marco del TLCAN”, en *Comercio Exterior*, vol.47, núm., 10, México.
- RUIZ OCHOA, Wilfrido, 2002, “Apertura y servicios profesiones en la frontera norte de México”, en *Comercio Exterior*, vol., 52, núm., 4, México.
- TRIGUEROS LEGARRETA, Paz, 2008, “Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos”, en *Papeles de Población*, núm. 55, enero-marzo, CIEAP/UAEM, Toluca.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *U.S. economic accounts*, Bureau of Economic Analysis, varios años, en [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) y [www.bea.gov](http://www.bea.gov).
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2008, *Yearbook of immigration statistics*, Office of Immigration Statistics, Estados Unidos, 2009, en [www.dhs.gov/ximgtn/statistics/publications/yearbook.shtm](http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/publications/yearbook.shtm).
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, s/f, *yearbook of immigration statistics*, Office of Immigration Statistics, varios años.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR, 2009, *The employment situation-august 2009*, Bureau of Labor Statistics, en [www.bls.gov/cps](http://www.bls.gov/cps). EUA.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR, s/f, *historic unemployment statistics*, Bureau of Labor Statistics, varios años, en [www.bls.gov/cps](http://www.bls.gov/cps). EUA.
- UNIVISION ONLINE, 2007, *Clinton objetó plan migratorio de Bush*.



*Rodolfo CRUZ PIÑEIRO*

Doctorado en Sociología con especialidad en población, por la Universidad de Texas en Austin; maestría en Demografía por El Colegio de México; licenciatura en Economía de la Universidad Veracruzana; miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1992. En El Colegio de la Frontera Norte ha sido director de Posgrado y director del Departamento de Estudios de Población; así como director general de Vinculación, secretario general académico y presidente interino de la institución. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Estudios de Población. Su principal área de estudio es población y desarrollo de las ciudades que se ubican en la frontera de México y Estados Unidos. Cuenta con la publicación de un libro, tres coordinaciones de libros y más de 40 capítulos y artículos en revistas especializadas. Ha participado en un amplio número de proyectos de investigación. La mayor parte de sus estudios y publicaciones centran su atención en el fenómeno de la migración interna e internacional y en la fuerza de trabajo mexicana. Los trabajos se realizan desde un enfoque sociológico y económico.

Correo electrónico: rcp1704@hotmail.com

*Wilfrido RUIZ OCHOA*

Doctor en Desarrollo Económico y Teoría de la Integración por la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta con una maestría en Economía Industrial por el Colegio de la Frontera Norte y una licenciatura en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California. Becario por tres años de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Ha publicado cerca de 15 artículos arbitrados y es autor de tres capítulos de libro, sobre temas de desarrollo regional, impacto de programas sociales, procesos de industrialización y fenómenos migratorios. Además, ha colaborado como investigador para proyectos financiados con recursos de Fomix, Conacyt, Fondercyt, la iniciativa privada, y la Fundación Ford. Actualmente es profesor investigador del Departamento de Estudios Económicos de El Colef y desde hace tres años es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel uno.

Correo electrónico: rcruz@colef.mx