



Norteamérica

ISSN: 1870-3550

ISSN: 2448-7228

UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Trigueros Legarreta, Paz

La contratación temporal de trabajadores altamente calificados H-1B
en Estados Unidos: surgimiento, evolución y condiciones actuales

Norteamérica, vol. 14, núm. 1, 2019, Enero-Junio, pp. 213-232

UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte

DOI: 10.22201/cisan.24487228e.2019.1.363

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193766362009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La contratación temporal de trabajadores altamente calificados H-1B en Estados Unidos: surgimiento, evolución y condiciones actuales

Temporal Hire of H-1B High-Skilled Workers in the United States:
Origins, Evolution, and Present Conditions

Paz Trigueros Legarreta*

Resumen: La finalidad de este artículo es estudiar el programa de visas de trabajo temporal H-1B, la forma en la que surgió y sus transformaciones a través del tiempo, su diversidad y características actuales; los ataques de distintos sectores de la población, así como la contradictoria política del presidente Trump con relación a la contratación de trabajadores extranjeros calificados y, principalmente de la que se refiere a las visas H-1B que han sido las más criticadas desde su creación en 1990.

Palabras clave: visas de trabajo temporal, migración calificada, cambios tecnológicos, política migratoria, visas H-1B

Abstract: The aim of this article is to examine the H-1B visa program: how it came to be, its transformations over time, its diversity, its present characteristics, and the threats it has posed for diverse population sectors, along with president Trump's contradictory policy regarding the hire of qualified foreign workers, mainly through H-1B visas, which have been especially criticized since their creation in 1990.

Keywords: temporary worker visas, qualified migration, technological change, migration policy, H-1B visas

*Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco; ptl@correo.azc.uam.mx

Introducción

Como ya ha sido mencionado en varios artículos de este número, la importación de trabajadores altamente calificados se ha incrementado notablemente en los últimos tiempos en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, también en estos años se ha recurrido cada vez más a su utilización de manera temporal, durante sus años de mayor productividad, y sólo en algunos casos se les otorga la residencia definitiva.

Estados Unidos no es la excepción, y aunque sólo se implementó esta forma de contratación en la segunda mitad del siglo XX, es a partir de 1990 cuando sus números crecieron de manera sorprendente. Es justo este año cuando se incorporan cambios relevantes, no sólo en términos cuantitativos, sino en relación al tipo de trabajadores que se importan, la forma de contratación, las exigencias y las modalidades en las que pueden acceder a la residencia definitiva (*green card*).

Los cuestionamientos a este tipo de contrataciones siempre han estado presentes pero, con el advenimiento del presidente Trump, se incrementaron, así como los nuevos ordenamientos para modificarlos, como parte de su política de “*American First*”.

En este artículo pretendo hacer un seguimiento de la forma en que surgen estas visas para trabajadores calificados de manera temporal en Estados Unidos, ubicándolas en el contexto en el que aparecen y sus principales transformaciones a través del tiempo, para terminar con los cuestionamientos más recientes y las modificaciones que se han implementado desde el advenimiento del Presidente Trump a la presidencia del país.

1. Los antecedentes de la contratación de trabajo calificado temporal en Estados Unidos

Debido a la amplitud de su territorio, Estados Unidos se caracterizó siempre por la atracción de extranjeros, principalmente europeos, para poblar el país y satisfacer los requerimientos laborales de su naciente industria. A la mayoría se les recibía como residentes y en pocos años se les otorgaba la ciudadanía. Sin embargo, hubieron formas de importación mucho menos amistosas, como es el caso de los trabajadores orientales en California en las últimas décadas del siglo XIX, y que finalmente fueron expulsados; los trabajadores mexicanos que eran recibidos de manera temporal para realizar trabajo agrícola o en la instalación de las vías férreas en la parte occidental del país, a los que nunca se les dio ningún documento de residencia y, sobre todo, a los trabajadores africanos que fueron llevados violentamente como esclavos. En general, había mucho rechazo a la contratación de trabajadores temporales, sobre todo por parte de las organizaciones laborales estadounidenses por lo que fue prohibida desde 1885 con la *Alien Contract Labor Law* (Jachimowicz y Meyers, 2002; Wong, 2010; Trigueros, 2015).

Era usual que se admitieran extranjeros altamente calificados que huían de su país debido a las guerras, la persecución política o, simplemente, por motivos económicos. Se les recibía de manera definitiva y se les facilitaba su integración en universidades, centros de investigación y demás fuentes de trabajo.

Sin embargo, las cosas comenzaron a cambiar con la Segunda Guerra Mundial (2GM) y sobre todo, a partir de la aprobación de la McCarran-Walter Act de 1952,¹ que por primera vez

¹ Esta ley también es importante porque estableció los dos pilares en los que se basa el sistema migratorio estadounidense: la reunificación familiar y la inmigración basada en el empleo.

incluyó la contratación de trabajadores temporales. Se crearon para ello las visas “H”, que se dividieron en H-1 para trabajadores especializados y H-2 para aquellos que contaban con poca calificación. En ese entonces, no era necesario demostrar que no había trabajadores en Estados Unidos que pudieran ser perjudicados con la contratación de extranjeros, ni se estableció ningún tope en su número. Lo único que se exigía era que tanto el trabajo como el trabajador que ocupara ese puesto fueran temporales² (Waller; 2006: 4).

De acuerdo al Immigration and Naturalization Service (INS), se consideraban como “trabajadores especializados”, aquellos extranjeros con cualidades y capacidades notables (*aliens of “distinguished merit and ability”*) que iban a Estados Unidos a realizar servicios de una naturaleza excepcional. La lista de actividades que incluía era muy variada. El Anuario del INS de 1978 registró 6,838 aceptados en esta categoría, entre los que destacaban los músicos y compositores (20.4%) y las enfermeras registradas (16.4%); seguidos por los atletas y actividades asociadas (5.7%), los ingenieros (2%), los bailarines (2%) y muchos más (USDOJ, 1980).

² Esta exigencia fue suprimida por el Congreso en el Acta de Abril de 1970, con la finalidad de ampliar el abanico de opciones de contratación (Jachimowicz y Meyers, 2002; Wassem y Collver, 2001: 2 y 5 y Wassem, 2006, 2).

	H-1	Workers of distinguished merit and ability
Total	16,838	100
Músicos y compositores	3,431	20.4
Enfermeras registradas	2,744	16.3
Atletas y actividades asociadas	955	5.7
Bailarines	406	2.4
Ingenieros	335	2.0
Ciencias de la vida y físicas	254	1.5
Médicos, dentistas y trabajadores relacionados	197	1.2
Profesores de universidades y de colleges	193	1.1
Pintores y escultores	162	1.0
Profesores no universitarios	157	0.9
Investigadores	145	0.9
Especialistas en cómputo	30	0.2
Otros*	7,829	46.5

*Otros incluye una gran diversidad de actividades, que van desde profesionistas y administradores hasta empleados, artesanos y pasteleros, aunque todos en muy pequeñas cantidades.

Fuente: USDOJ (1978)

También llegaban trabajadores calificados temporales con otras visas de “no inmigrantes”: como “extranjeros de intercambio” o como “transferidos intracompañías”.³

El número de visas H-1 emitidas fue aumentando en la década de los ochenta, de tal manera que, según los anuarios estadísticos del INS, pasaron de 16,838 en 1978 a 114,467 en 1991, último año en que funcionaron como visas H-1, o sea, “Aliens of Distinguished merit and ability”. A partir de 1992 entraron en vigor las visas H-1B a las que se definieron de una manera

³ Esta categoría fue creada en la Ley de 3 abril de 1970, como veremos más adelante (Jachimowicz y Meyers, 2002; Wassem y Collver, 2001: 2, 5; Wassem, 2006: 2).

más precisa, como veremos más adelante, debido a las quejas sobre la forma en que se otorgaban, y que se hicieron más agudas a medida que avanzaban los cambios científicos y tecnológicos en los centros de investigación, universidades y empresas enfocadas a lo que, desde entonces, se conoce como STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés).

En una publicación anterior (Trigueros, 2012b), hago referencia a ésta que se ha llamado revolución científica tecnológica (RCT) que ha dado lugar a la aplicación de nuevos conocimientos a los sistemas productivos,⁴ siendo lo que las distingue el hecho de que la ciencia precede a la tecnología y ésta, a la producción, por lo que la ciencia es el prerrequisito para el avance de las fuerzas productivas directas y que hacen obsoletas las técnicas anteriores (Corona, 1991).

Ante este panorama, se imponía un cambio en la legislación migratoria que incorporara las nuevas exigencias, para que la Unión Americana no se quedara atrás de otros países que ya estaban adaptando su legislación migratoria en este sentido.

Aunque ya en 1989 se habían modificado las visas H-1,⁵ fue con la **Immigration Act de 1990**, con la que el Congreso respondió de una manera integral a las nuevas exigencias.

⁴ Según Corona (1991: 18), esta revolución incluye cuatro procesos diferentes: la *cibernetización*, que se refiere a la retroalimentación de la información mediante centros de control por computadora; la *quimización*, por la cual la materia prima es transformada de manera continua; la *biotecnología* que se enfoca a la utilización de microorganismos para la transformación de las materias, y la *aplicación de los procesos energéticos* (Corona; 1991: 18-21).

⁵ El principal cambio fue la creación de la categoría H-1A a la que se puso el nombre de “*Nursign Relief*” para atender la creciente escasez de enfermeras muy preparadas, mientras los demás migrantes especializados entrarían como H-1B (Waller: 4).

2. La importancia de la *Immigration Act* de 1990 (IMMACT1990)

A diferencia de la ley llamada IRCA (Immigration Reform and Control Act) de 1986, cuya finalidad era resolver el problema de la migración indocumentada, principalmente de personas con baja calificación, con la de 1990 se buscaba un nuevo esquema migratorio que modificara las bases del sistema establecido en 1952 que priorizaba la reunificación familiar. Con ella se intentaba dar mayor atención al otro pilar del sistema migratorio: la migración laboral, y así responder a las exigencias de distintos tipos de empleadores, evitando también que el país quedara rezagado en esa materia. Es por ello que se incrementó la proporción de inmigrantes que podían ser aceptados bajo la modalidad de requerimientos laborales que pasó del 10% del total anual, al 21% (lo que significaba aumentar de 54 mil a 140 mil anualmente) (Alarcón, 2000: 2).

Se estableció un sistema de preferencias de contratación en el que la primera se destinaba a trabajadores con habilidades extraordinarias en distintas ramas del conocimiento, el arte y el deporte (40 mil); la 2ª preferencia, a personas con grados avanzados o habilidades excepcionales en las ciencias, artes o negocios (40 mil), y la 3ª a profesionistas, con, cuando menos, el título de licenciatura, y a trabajadores calificados (30 mil), lo que constituía un total de 110 mil *green cards* para personal altamente calificado (Alarcón, 2000: 4; Mehta, 2004; Trigueros, 2012b).

Cuadro 2. Sistema de preferencias para asignar estas visas		
Prioridad	Descripción	Número de visas
1a	Para personas con Habilidades extraordinarias, en ciencias, artes, educación, negocios o atletismo, profesores e investigadores y a ciertos ejecutivos y administradores de corporaciones multinacionales.	40,000
2a	Para inmigrantes con grados avanzados o habilidades excepcionales en las ciencias, artes o negocios.	40,000
3a	Para profesionistas con licenciatura, y trabajadores calificados y no calificados, (en ambos casos con un mínimo de 2 años de experiencia). *	40,000
4a	Para inmigrantes especiales como: ministros o trabajadores religiosos y empleados del gobierno de EU en el extranjero.	10,000
5a	Para inversionistas que establecieran nuevas empresas e invirtieran entre 500,000 y 3 millones de dólares.	10,000
*Aunque la tercera preferencia incluía a los trabajadores no calificados, sólo se les asignaba la cuarta parte, 10,000.		
Fuentes: Alarcón (2000: 4), Mehta (2004) y Trigueros (2012b)		

Sin embargo, estas visas eran insuficientes para atender las necesidades del capital, por lo que se recurrió al uso intensivo de visas de trabajo temporal, que habían sido tan rechazadas desde principios del siglo XX puesto que iban en contra de la filosofía inmigratoria tradicional. Algunas de estas visas fueron creadas para este fin y otras, ya existentes, simplemente fueron modificadas. Con ellas se buscaba probar a los trabajadores antes de darles la residencia definitiva y seleccionar únicamente a los que se adaptaran mejor a los requerimientos del país y de los empresarios. Por este motivo se estableció el llamado “Intento Dual” que se refería al derecho que tienen estos trabajadores de solicitar simultáneamente una visa permanente, por lo que no se les exige, como en otras visas temporales, demostrar que cuentan con residencia en su país de origen.

Las visas que han atraído más la atención de empleadores, gobierno y demás interesados en el tema son las “H-1B”, para científicos y técnicos especializados. Para que cumplieran con las nuevas expectativas, se definieron mejor sus requerimientos, y se ampliaron las exigencias de contratación, al especificar que sólo se asignarían a trabajadores que desempeñaran las consideradas “ocupaciones especializadas”, lo que significaba la aplicación teórica y práctica de un cuerpo de conocimiento especializado, por lo que usualmente requería, cuando menos, de un título de licenciatura (o su equivalente). También se exigía una licencia para trabajar, en Estados Unidos cuando fuera requerida en su campo de especialización (por ejemplo, arquitecto o terapeuta físico) o tener, según determinara la autoridad competente, el equivalente al grado requerido, a través de una combinación de educación, entrenamiento, y/o experiencia. Se incluyeron más de 40 profesiones,⁶ aun cuando, en la práctica, una amplia mayoría se asignan a analistas y programadores de sistemas computacionales (DHS, 2003: 94).

El Cuadro 3 nos muestra las principales visas de trabajo temporal, de las cuales, sólo las H-2^a y H-2B son para trabajadores no calificados. Las visas “O-1” y “O-2” se asignan a “trabajadores con habilidades extraordinarias y logros importantes”, que se distinguen en ciencias, artes, educación, negocios o deportes; así como productores cinematográficos o de televisión, y sus acompañantes y asistentes; las visas “P”, para atletas, entrenadores y artistas reconocidos internacionalmente, o dentro de algún programa de intercambio o “culturalmente único”; las visas “Q”, para participantes en programas internacionales de intercambio cultural, y

⁶ Entre las actividades que incluyen están las de ingenieros, contadores públicos, médicos, profesores universitarios, científicos, arquitectos, abogados, enfermeras, técnicos de laboratorio, y técnicos médicos o clínicos; así como a modelos, para quienes se exige tener “mérito distinguido o habilidad”.

las “R”, para realizar trabajos de carácter religioso (DHS, 2003: 120, nota al pie de página no. 9; Trigueros, 2012b: 161).

Es necesario mencionar que actualmente se consideran las visas L-1 como visas de trabajo porque se ha vuelto usual contratar con ellas a expertos en computación y sistemas para enviarlos a dar servicio a los clientes de las empresas, sin tener que pasar por los complicados trámites de las visas H-1B. Fueron creadas en 1970 para facilitar la transferencia de personal del nivel más alto en las empresas multinacionales y entrenarlo en el funcionamiento de la empresa a nivel global. En la ley de 1990, se hicieron algunas modificaciones para evitar los abusos que ya existían entonces. Se precisó que “conocimiento especializado” se refería al producto de la empresa; se fijaron hasta siete años como límite para la estancia de gerentes y ejecutivos y cinco para aquellos que eran aceptados por tener conocimientos especializados del producto (Wassem, 2006: 2).

		Absolutos	%
H-1B	Trabajadores en ocupaciones "especiales"	534,633	19.29
H-2A	Trabajadores Agrícolas	348,052	12.56
H-2B	Trabajadores no agrícolas	119,457	4.31
H-3	Trabajadores en entrenamiento Industrial	2,786	0.10
O-1 y O-2	Trabajadores con habilidades/logros extraordinarios y asistentes	130,589	4.71
P1, P2 y P3	Atletas y artistas	125,406	4.52
Q-1	Trabajadores en programas de intercambio cultural	3,038	0.11
R-1	Trabajadores en ocupaciones religiosas	14,095	0.51
TC y TN	Trabajadores profesionales, acuerdos Canadá y NAFTA	816,149	29.44
L-1	Transferidos Intracompañías	677,583	24.45
	Total	2,771,788	100.00

Cuadro 3. Admisiones de Trabajadores Temporales y en Entrenamiento, según el tipo de visa (2016)Fuente: Elaboración propia con datos del *Yearbook of Immigration Statistics 2016*, tabla 25 (DHS, 2017a)

De cualquier manera, los abusos continúan a pesar de las quejas de investigadores y de trabajadores estadounidenses, lo que no ha impedido que actualmente su número sea mayor que el de los trabajadores H-1B.

Entre los cambios motivados por la globalización, destacan las visas que han surgido de los convenios y tratados internacionales realizados por la Unión Americana con otros países. La más importante, la visa "TN", surgió como parte de la firma del TLCAN, entre Canadá, Estados Unidos y México y que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Según el Departamento de Seguridad Interna (DHS), con ella se facilita la entrada temporal de ciudadanos mexicanos y canadienses para actividades de negocios, intercambio comercial, así como para inversionistas,

y transferidos intracompañías (DHS, 2003: 94). Sin embargo, en este caso, sus portadores no pueden optar por la residencia definitiva.

Por otro lado, las condiciones que ofrecen a cada uno de los socios han sido muy desiguales. Mientras los mexicanos deben realizar complicados trámites en su país para que puedan acceder a esas visas, los canadienses las pueden obtener al cruzar la frontera, por lo que su número es mucho mayor. Esta facilidad ha dado lugar a que sea muy difícil cuantificar cuántos canadienses reciben estas visas, puesto que sólo se conoce su número de entradas, que pueden ser varias en un año. En cambio, el Departamento de Estado no puede publicar cuántas visas se asignaron a estos solicitantes puesto que únicamente registra las que otorgan sus representaciones diplomáticas en los lugares de origen.

3. Requerimientos y evolución de las visas temporales de trabajadores calificados y características actuales

Como ya se mencionó, la IMMACT de 1990, estableció muchas exigencias para aprobar las visas de trabajo temporal en general, pero, entre las calificadas, las H-1B fueron las más reglamentadas y las que debían pasar por más filtros antes de que el trabajador seleccionado la tuviera en su poder.⁷

Los empleadores que las requieren tienen que cumplir un complicado proceso que incluye: presentar una solicitud al Departamento de Trabajo (DOL) en el que se especifique el trabajo, salario, duración y lugar del empleo; para asegurar la protección de los trabajadores

⁷ Las visas H-2, que son las únicas orientadas a atraer trabajadores no calificados también han sido muy reglamentadas, sobre todo, las H-2A, creadas con la IRCA de 1986 que se destinan a la contratación temporal de trabajadores agrícolas (Trigueros, 2015).

estadounidenses; atestiguar que pagarán más del salario prevaleciente o real y que están dispuestos a proporcionar las mismas condiciones que prevalecen para los trabajadores locales; garantizar que no existe ninguna huelga o cierre patronal; además de colocar un aviso sobre el empleo para asegurar que no existan trabajadores locales interesados en ese puesto (Mehta, 2004, 31).

Después de recibir el certificado, el empleador debe llenar una solicitud ante el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) para patrocinar a un extranjero, ya sea que se encuentre fuera de Estados Unidos o dentro del país, laborando para otro empleador o realizando otra ocupación. Su contratación puede ser de hasta tres años inicialmente, con posibilidad de extensión que no exceda los tres años (DHS, 2003: 95).

El siguiente paso queda en manos del candidato a obtener la visa, quien debe solicitarla al Departamento de Estado (DOS, por sus siglas en inglés) a través de alguno de sus consulados. Para ser aceptado, el solicitante tiene que entrevistarse con un cónsul en su país de residencia, quien verifica que la documentación requerida sea consistente. Si reúne las condiciones, se le otorga la visa. En el caso de los que solicitan una ampliación o modificación de su visa inicial, pueden hacer el trámite sin salir del país (Ruiz *et al.*, 2012: 4-5).

Los trabajadores que entran con estas visas, tienen condiciones mucho mejores que las de los trabajadores no calificados. Se les brinda la posibilidad de cambiar de empleo cuando el patrón no cumple con lo ofrecido o simplemente encuentran un trabajo mejor; tienen libertad de movimiento en el país y de salir y entrar cuantas veces quieran; así como la facilidad para llevar a sus familiares, aunque no para que trabajen, a menos que consigan otra visa que se los

permita. Y, lo que es más importante, se les abre la posibilidad de que, al final del periodo de contratación –que puede extenderse hasta seis años- soliciten una visa permanente con el patrocinio de su empleador (doble intento) (Trigueros, 2012: 159). Sin embargo, no siempre se cumple con las condiciones ofrecidas y, en lo que se refiere al otorgamiento de la residencia definitiva, en la realidad existe un gran retraso (*backlog*) debido a los límites impuestos por la legislación. Mientras un trabajador consigue su *green card*, debe permanecer con su patrón en calidad de trabajador H-1B⁸ pues es el único que puede apoyarlo (Ruiz *et al.*: 3). El presidente Obama trató de solucionar el problema a través de sus órdenes ejecutivas, solicitando al DOS que acelerara el proceso, sin embargo, los funcionarios se vieron impedidos debido a que las solicitudes sobrepasan con mucho la cantidad de 140 mil que permite la ley distribuir anualmente. Además, también está establecido que ningún país reciba más del 7% de estas visas, por lo que los inmigrantes de India y China deben esperar por una década o más (Preston, 2015).

Es por eso que dice Philip Martin (2003) que la puerta de visas temporales está muy abierta, pero la de visas de inmigrantes es mucho más angosta, por lo que el portador de visa H-1B puede quedar sometido a una relación de servidumbre durante varios años.

Por otro lado, en el transcurso de los años, las quejas contra estas visas han proliferado por parte de diversos actores sociales. Entre ellos destacan los sindicatos y las asociaciones profesionales, que demandan un mayor control de las solicitudes y del tipo de extranjeros que

⁸ Preston (2015) cita los ejemplos de un ingeniero eléctrico proveniente de India que llevaba 13 años esperando por su *green card*, y del Dr. Sengupta que era profesor de medicina en la Universidad de Boston y tenía un equipo de investigación avanzada que atraía pacientes de todo el mundo, pero que, después de diez años de solicitar la visa definitiva sin conseguirlo, en 2015 le negaron la renovación de su visa H-1B por lo que en dos meses debía abandonar el país.

llegan con ellas, así como la exigencia de que se creen programas para la formación de especialistas capaces de realizar los trabajos que se dice, no existen en Estados Unidos. Martín (2003) señala que desde la crisis de la industria de la tecnología del 2000, muchos empresarios reemplazan legalmente a trabajadores estadounidenses con trabajadores H-1B y hasta se dan casos en los que han sido forzados a entrenar a trabajadores H-1B antes de despedirlos, como lo hizo la empresa Siemens. Por su parte, Hira (2011), menciona que siete de las diez principales empresas empleadoras de trabajadores H-1B de los años 2007-2009, realizaban outsourcing con ellos.⁹

Pero también hay quejas por parte de los empleadores, por lo complicado de los trámites, pero, sobre todo, porque consideran que su número es insuficiente, ya que la ley estableció un límite anual de 65,000, para proteger a los trabajadores locales (USCIS, 2012).

En respuesta, han surgido diversas leyes que tratan de atender a los quejosos y subsanar o al menos paliar los efectos negativos en su asignación y en su número. En 1998 la *"American Competitiveness and Workforce Improvement Act"* (ACWIA) aumentó el tope a 115 mil para los años de 1999 y 2000, y a 107,500 en el 2001.

A cambio de estas ampliaciones, se impuso una cuota de 500 dólares por cada trabajador que solicitaran, con la finalidad de obtener dinero para apoyar los programas de educación y entrenamiento que facilitaran el aumento de la oferta local de trabajadores en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) (USCIS, 2012).

⁹ Las siete compañías que realizaban outsourcing eran Infosys, Wipro, Satyam, Tata, Cognizant, IBM y Accenture, en tanto que las tres que no lo hacían eran Microsoft, Deloitte e Intel (Hira, 2011).

Con la Ley Pública 106-311, (oct. 17, 2000), se aumentó esta cuota a 1,000 dólares por cada trabajador, y extendió su aplicabilidad a las peticiones realizada hasta el 30 de septiembre de 2003, y se incrementó el número de solicitudes a 195 mil para 2001, 2002 y 2003, aunque señalaba que, después de esa fecha, volverían al tope inicial de 65,000.

Además, exentó de estos topes: a las organizaciones de investigación no mercantiles o gubernamentales; las instituciones de educación primaria, secundaria y superior y otras entidades no mercantiles; así como a los empleadores que solicitaran la extensión o modificación de la estancia de algún extranjero, o para corregir un error (Waller, 2006: 5; USCIS, 2012).

En el 2004 hubo nuevos cambios, la *H-1B Visa Reform Act* de 2004 instituyó la que llamaron “Cuota para la prevención y detección de fraude (*Fraud Fee*)” de 500 dólares, que debían pagar los solicitantes junto con la petición inicial, tanto de visas H-1B como de Visas L-1, que han sido tan cuestionadas, aunque no aplicaba a las solicitudes de extensión o modificación de la estancia de estas categorías de trabajadores (USCIS, 2012; Waller, 2006). Y el 8 de diciembre se reinstituyó de manera permanente la cuota establecida en la ACWIA de 1998 que había terminado a fines de 2003, y se elevó a \$1,500 por cada petición calificada. No alteró las exenciones y bajó la cuota a \$750 a los empleadores que tuvieran no más de 25 empleados en Estados Unidos. Además, se hizo una nueva adición de 20 mil peticiones, exentas del tope, cuando los solicitantes hubieran obtenido un grado de maestría o mayor en Estados Unidos (USCIS, 2012; Waller, 2006).

Otra medida que se tomó fue el *Premium processing fee* en 2006: con el que el US Citizenship and Immigration Services (USCIS) garantizaba que en 15 días calendario se procesaría la solicitud de extensión de la estadía para ciertas visas H-1B, para los empleadores que requerían de un proceso expedito y que en 2017 era de \$1,225¹⁰ (USCIS, 2017; Ruiz *et al.*, 2012).

A pesar de todo, estos cobros no lograron inhibir el número de solicitudes. En el año fiscal de 2016 el número de solicitudes llegó a 399 mil, lo que significa un aumento de 14% con relación al año anterior. Y, de ellas, se aprobaron 348 mil que representan un aumento de 25% con relación al año anterior; de las cuales, 114,503 eran solicitudes iniciales y 230,759 eran renovaciones¹¹ (DHS, 2017b).

Hay que mencionar que, aunque se hace hincapié en que deben ser trabajadores con alta calificación, de los aprobados en 2016, 44% contaban únicamente con licenciatura; 45%, con maestría y sólo 7% con doctorado (DHS, 2017b). Como se mencionó antes y ha sido una de las principales críticas de estas visas, la gran mayoría se asignó a trabajadores en análisis de sistemas, programación y otras actividades relativas al cómputo (69.1%) (DHS, 2017b).

En cuanto a los países de origen, como ya es de todos conocido, India sobresale con la gran mayoría, que en 2016 fueron de 256,226 que constituyen el 74.2% del total; seguida muy de lejos por China con el 9.3%. En niveles todavía más bajos se encuentran otros países asiáticos como Corea del Sur (1.0%), Filipinas (1.0%) y Taiwán (0.6%). En tanto que, de los países no

¹⁰ Si no se cumplía con el tiempo, la agencia regresaría al peticionario el pago y continuaría con el proceso expedito de la aplicación.

¹¹ Sin embargo, como veremos más adelante, las medidas tomadas durante el primer año de la presidencia de Trump sí lograron bajarlas a 199 mil.

asiáticos que participan sus números son también muy bajos: El Reino Unido con 1.1%; Canadá con 1% y México con 0.6% (DHS, 2017b).

Para conocer las principales empresas que demandan este tipo de visas, utilizamos la información de la Employment and Training Administration (ETA), perteneciente al Departamento del Trabajo (DOL) de 2016. De las tres que ocupaban los primeros lugares, las dos primeras solicitaban analistas de sistemas computacionales. En primer lugar, estaba Deloitte Consulting LLP, la cual obtuvo la certificación de 164 mil posiciones, número muy superior a las siguientes empresas certificadas: Cognizant Technology Solutions US Corporation, con 97,472, y PricewaterhouseCoopers LLP que obtuvo 54,093 posiciones certificadas para contadores y auditores (Office of Foreign Labor Certification, 2016: 31).

Sin embargo, junto con estas grandes empresas, existe un gran número de establecimientos que requieren de unas pocas posiciones, muchos de ellos, sólo una. Sobresalen las enfocadas al sector educativo,¹² que aunque constituyen únicamente el 2.5% de todas las posiciones solicitadas, son muy importantes para las instituciones educativas de todos los niveles. De éstas, aproximadamente el 75% fueron solicitadas por universidades y colegios profesionales; en tanto que cerca de 18% fueron para escuelas elementales y secundarias (Office of Foreign Labor Certification, 2016: 37).

Aunque se puede considerar que están muy bien pagadas las actividades que realizan los trabajadores especializados en cómputo, la mediana de la remuneración anual en 2016 es de 82 mil dólares; por lo que no son, de ninguna manera, las mejor retribuidas. Son superadas por las

¹² Hay que recordar que las instituciones educativas no están sujetas a ningún tope.

de los abogados, (cuya mediana de ingresos anuales es de 115 mil dólares); las de los ocupados en “ciencias de la vida” (106 mil); en ciencias sociales (100 mil); los arquitectos, ingenieros y topógrafos (de 87 mil) y la de los ocupados en medicina y salud (86,000) (DHS, 2017b: 17).

4. La ofensiva de Trump contra las visas de trabajadores calificados

La llegada de Trump a la presidencia marca un rompimiento tajante con la visión que históricamente habían tenido de la migración los presidentes de Estados Unidos, como una fuerza positiva para la economía y como parte de la herencia cultural del país, aun cuando, como dicen Pierce y Selee (2017), las políticas variaban, tanto en su apertura a los flujos migratorios como en el énfasis en el reforzamiento. Según estos autores, Trump concibe la inmigración como una amenaza mayor para la economía y la seguridad nacional, por lo que ha apoyado cortes dramáticos a la inmigración legal y está cuestionando la centralidad de la reunificación familiar (Pierce y Selee, 2017).

Uno de sus objetivos principales es el programa de visas temporales H-1B. Desde su campaña presidencial, Donald Trump anunció reiteradamente el combate que se llevaría a cabo de lo que él pensaba que eran fraudes y abusos por parte de los empresarios que solicitaban estas visas. Decía que se debían tomar pasos mucho más agresivos para limitar su número (Lind, 2017).

Ya en la presidencia, el 18 de abril de 2017 firmó la Orden Ejecutiva “Compre Productos Estadounidenses y Contrate Estadounidenses” con la que se buscaba crear más y mejores

empleos y remuneraciones más altas para sus connacionales.¹³ Según él para lograrlo se debía implementar una administración rigurosa de las leyes de inmigración. En relación al tema que nos ocupa, señaló que las H-1B son el enemigo prioritario para la política de contratar americanos (Lind, 2017) y ordenó al DHS que, “en coordinación con otras agencias, fomentara políticas que ayudaran a asegurar que las visas H-1B fueran otorgadas a los beneficiarios más capacitados o mejor pagados.” (USCIS, 2017b).

Y en efecto se ha documentado que, desde que tomó posesión la administración de Trump, el número de peticiones de evidencias a los solicitantes de estas visas aumentó dramáticamente y las tasas de aprobación comenzaron a declinar. Según la periodista Trisha Thadani (2017) del San Francisco Chronicle, en 2017 aumentó a más del doble el número de solicitudes para H-1B rechazadas en noviembre, en comparación con el mismo periodo del año anterior (Thadani, 2017).

El *premium process* que permitía acelerar el procesamiento de solicitudes fue suspendido temporalmente a partir del 3 de abril de 2017 para todas las peticiones regulares y para las que se otorgan por haber obtenido grados académicos en el país y se señaló que podría también aplicarse a las solicitudes que no están sujetas a topes. Se justificó diciendo que se hacía con la finalidad de atender peticiones que habían estado pendientes por largo tiempo y

¹³ El 18 de abril de 2017, el Presidente Trump firmó la Orden Ejecutiva “Compre Productos Estadounidenses y Contrate Estadounidenses” con la que se pretende que aumenten los sueldos y las tasas de empleo para los trabajadores estadounidenses, protegiendo sus intereses económicos con el cumplimiento y la administración rigurosa de las leyes de inmigración. En ella también ordenó al DHS que, en coordinación con otras agencias, fomentara políticas que ayuden a asegurar que las visas H-1B sean otorgadas a los beneficiarios más capacitados o mejores pagados (USCIS, 2017).

para poder priorizar las adjudicaciones del estatus de extensiones de H-1B que están cerca del día marcado 240. (USCIS, 2017a)

En noviembre, Trump publicó una lista de prioridades legislativas para el próximo año, que incluyen modificaciones mayores a las visas H-1B, aunque no se sabe todavía en qué van a consistir.

Sin embargo, los críticos están escépticos sobre el alcance de estas reformas pues para lograrlo requiere de la cooperación del Congreso, que no ha conseguido desde que tomó posesión. Aunque, hay que decirlo, para gran parte de la ciudadanía interesada, este tipo de acciones contra las Visas H-1B, constituyen una muestra de que está cumpliendo con lo prometido (Thadani, 2017).

Conclusiones

El primer aspecto a recalcar, es lo que significa la sustitución de las visas de inmigrantes por las que se consideran en Estados Unidos como de “no inmigrantes” con las que se excluye al trabajador extranjero de muchos de los beneficios que gozan los nacionales y los inmigrantes de ese país. Se ocupa al trabajador en los años en los que es más productivo y después se le expulsa a pesar de sus contribuciones a la economía local. Es por ello que mucho tiempo estuvieron prohibidas. Las cosas cambiaron a mediados del siglo XX, cuando el origen de la mayoría de los migrantes dejó de ser europeo. Con su utilización se reconocía la necesidad de mano de obra en diversas áreas laborales, a pesar de que la necesidad de esos trabajos en muchos casos no era temporal, pero que respondía al rechazo a integrar a su población a ciudadanos extranjeros, principalmente provenientes de América Latina.

Destaca también el cambio en la política migratoria a fines de ese siglo, cuando la revolución científico tecnológica obligó a las autoridades a ampliar las visas para trabajadores altamente calificados, cuyo número había sido muy reducido. Las grandes empresas en estas especialidades presionaron al gobierno para transformar el sistema migratorio tradicional e incrementar la aceptación de extranjeros por motivos laborales, por encima de aquéllos que llegaban por reunificación familiar, priorizando, además, la selección de los más calificados.

Sin embargo, aunque se aumentó el número de inmigrantes por motivos laborales a 140 mil anualmente, las expectativas de las empresas eran mucho mayores, por lo que se recurrió otra vez a las visas de trabajo temporal, creando un abanico de ellas para que atendieran las necesidades de negocios e instituciones de todo tipo (científicas, artísticas, del espectáculo, los deportes, etc.), pero donde las visas H-1B se convirtieron en las principales. Sus números crecieron rápidamente apoyadas por una legislación muy favorecedora y autoridades poco preocupadas por supervisar que se estuviera cumpliendo con la normatividad al respecto.

Aunque se usó como gancho el ofrecimiento de la residencia definitiva para cuando los extranjeros terminaran su estancia temporal, en realidad el número de solicitudes rebasa con mucho el tope anual de 140,000; a lo que se agrega el límite del 7% por país de origen, por lo que muchos de estos portadores de visas H-1B, sobre todo indios y chinos, se mantienen por años en una situación muy incierta antes de conseguir la anhelada *green card*.

Parecía que, a pesar de todo, la tendencia al alza de estas visas se mantendría, sin embargo, el advenimiento del Presidente Trump a principios del 2017 cambió el panorama para las grandes empresas científicas y tecnológicas.

Basado en las numerosas quejas de trabajadores desplazados que atribuyen su situación a la inmigración, más que a los cambios tecnológicos, decidió, entre otras políticas migratorias restrictivas, modificar el rumbo de las visas H-1B, a las que culpa de los males que aquejan a los descontentos con el sistema.

Durante el año que ha gobernado Trump, hemos visto signos preocupantes con relación a distintos aspectos de la política migratoria. Entre ellos se encuentran los dirigidos a las visas H-1B a las que inmediatamente comenzó a imponer cambios administrativos que implicaban una mayor supervisión de la forma en que se asignaban, además de que solicitó a las agencias gubernamentales relacionadas con ellas, que realizaran una revisión a fondo que permita cambios sustanciales.

Pero, independientemente de las medidas que tome el presidente, la revolución científico tecnológica continúa avanzando y ningún país desarrollado cuenta con la fuerza laboral necesaria para seguirla alimentando únicamente con trabajadores locales. De hecho, ya en 2009, de acuerdo a los datos de la Current Population Survey, 45% de los científicos médicos y 37% de los de los programadores de cómputo en Estados Unidos, eran extranjeros, destacando también con números muy altos otros científicos y profesionistas como, médicos, ingenieros, trabajadores en educación superior, contadores y auditores, enfermeras y arquitectos (Orrenius y Zavodny, 2010: 8-9).

Es por ello que las grandes empresas de punta se han dirigido varias veces al presidente para demandarle moderación en su política hacia los inmigrantes altamente calificados, para

evitar un retroceso del país, ante un panorama de competencia en el que otras naciones avanzan en el desarrollo del conocimiento.

NORTEAMERICA - AHEAD-OF-PRINT

Referencias

ALARCÓN, RAFAEL

2000 "Migrants of the Information Age: Indian and Mexican Engineers and Regional Development in Silicon Valley", Working Paper No. 16, Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, San Diego, en <https://ccis.ucsd.edu/files/wp16.pdf>, consultada el 15 de octubre de 2013.

AQUEVEDO, EDUARDO

2000 "Reestructuración, flexibilidad y trabajo en América Latina: un nuevo 'orden' económico internacional", *Papeles de Población*, no. 26 (octubre-diciembre), pp. 89-107, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252000000400005, consultada el 8 de noviembre de 2016.

CORONA, LEONEL

1991 "Revolución científico-técnica", *México ante las nuevas tecnologías*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, pp. 17-37.

HIRA, RON

2010 "Bridge to Immigration or Cheap Temporary Labor? H-1B & L-1 Visas Are a Source of Both", Briefing Paper #257, Economic Policy Institute (EPI), en <http://s4.epi.org/files/page/-/pdf/bp257.pdf>, consultada el 3 de marzo de 2018.

JACHIMOWICZ, MAIA Y MEYERS, DEBORAH W.

2002 "Temporary High-Skilled Migration", *Migration Policy Institute*, <https://www.migrationpolicy.org/article/temporary-high-skilled-migration/#top>, consultada el 7 de septiembre de 2017.

LIND, DARA

2017 "What Trump's H-1B Visa Executive Order Actually Does", *Vox* (19 de abril), en <http://www.vox.com/policy-and-politics/2017/4/18/15340686/h1b-visa-executive-order-trump>, consultada el 27 de abril de 2017.

MARTIN, PHILIP L.

2003 “Highly Skilled Labor Migration: Sharing the Benefits”, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization (ILO), Ginebra.

MEHTA, CYRUS D.

2004 “US Immigration Laws: Emerging Trends in Policies and Procedures”, *ILW.COM*, en <http://www.ilw.com/articles/2004,0325-mehta.pdf>, consultada el 15 de febrero de 2009.

OFFICE OF FOREIGN LABOR CERTIFICATION

2016 “Annual Report”, Employment and Training Administration, U.S. Department of Labour, en https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/OFLC_Annual_Report_FY2016.pdf, consultada el 5 de abril de 2018.

ORRENIUS, PIA Y ZAVODNY, MADELINE

2010 “From Brawn to Brains: How Immigration Works for America, 2010 Annual Report”, *Federal Reserve Bank of Dallas*, en <https://www.dallasfed.org/~media/documents/fed/annual/2010/ar10b.pdf>, consultada el 11 de abril de 2011.

PIERCE, SARAH Y SELEE, ANDREW

2017 “Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year since the Election” (diciembre), *Migration Policy Institute*, en <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-under-trump-review-policy-shifts>, consultada el 31 de enero de 2018.

PRESTON, JULIA

2015 “Miscalculation on Visas Disrupts Lives of Highly Skilled Immigrants”, *The New York Times* (15 de octubre), en http://www.nytimes.com/2015/10/02/us/incorrect-count-on-visas-disrupts-lives-of-highly-skilled-immigrants.html?_r=1, consultada el 4 de abril de 2018.

RUIZ, NEIL G., JILL H. WILSON Y SHYAMALI CHOUDHURY

2012 “The Search for Skills: Demand for H-1B Immigrant Workers in U.S. Metropolitan Areas”, *Brookings* (18 de julio), en <https://www.brookings.edu/research/the-search-for-skills-demand-for-h-1b-immigrant-workers-in-u-s-metropolitan-areas/>, consultada el 8 de marzo de 2018.

THADANI, TRISHA

2017 *More H-1B hopefuls denied under Trump, data show*, San Francisco Chronicle, 17 de diciembre de 2017, disponible en: <https://www.sfchronicle.com/business/article/More-H-1B-hopefuls-denied-under-Trump-data-show-12437578.php>, consultado el 8 de febrero de 2018.

TRIGUEROS, PAZ

2015 “La contratación de trabajadores agrícolas con visas H-2A. Del Programa Bracero a la situación actual”, en Martha Judith Sánchez Gómez y Sara María Lara Flores, coords., *Los programas de trabajadores agrícolas temporales. ¿Una solución a los retos de las migraciones en la globalización?*, México, IIS-UNAM, pp. 173-206.

2012a “La migración calificada en Estados Unidos. El caso de las visas temporales”, en Ana María Aragonés, coord., *Migración Internacional. Algunos desafíos*, México, IIEC-UNAM, pp. 75-100.

2012b “Trabajadores migrantes temporales altamente calificados en Estados Unidos, política migratoria, visas y características actuales”, en Roberto Benencia, Fernando Herrera y Elaine Levine, coords., *Ser migrante latinoamericano, ser vulnerable, trabajar precariamente*, Anthropos-UAM, Madrid, pp. 155-171.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES (USCIS)

2017a “USCIS Will Temporarily Suspend Premium Processing for All H-1B Petitions” (3 de abril), en <https://www.uscis.gov/news/alerts/uscis-will-temporarily-suspend-premium-processing-all-h-1b-petitions>.

2017b “¿Cómo se utiliza el Servicio de Procesamiento Prioritario?” (28 de agosto), en <https://www.uscis.gov/es/formularios/como-se-utiliza-el-servicio-de-procesamiento-prioritario>, consultada el 10 de abril de 2018.

2017c “Compre productos estadounidenses y contrate estadounidenses: colocando a los trabajadores estadounidenses primero” (24 de octubre), en <https://www.uscis.gov/es/recursos/compre-productos-estadounidenses-y-contrate-estadounidenses-colocando-los-trabajadores-estadounidenses-primero>, consultada el 3 de febrero de 2018.

2006 “Temporary Migration to the United States: Nonimmigrant Admissions under U.S. Immigration Law” (enero), U.S. Immigration Report Series, en <https://www.sru.edu/Documents/offices/payroll/uscis-temp-migr-to-us.pdf>.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS)

2018 “Yearbook of Immigration Statistics”, en <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>.

2017a “Yearbook of Immigration Statistics, 2016”, en <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016>.

2017b “Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers. Fiscal Year Annual Report to Congress. October 1, 2015 – September 30, 2016”, en <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h-1B-FY16.pdf>, consultada el 2 de febrero de 2018.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE (USDOJ)

1987 *Immigration and Naturalization Service Annual Report* [1986], Washington D.C.

1980 “Table 16B”, *1978 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, pp. 44-48, en <https://archive.org/details/statisticalyearb1978unit>, consultada el 20 de enero de 2018.

WALLER MEYERS, DEBORAH

2006 “Temporary Worker Programs: A Patchwork Policy Response”, *Migration Policy Institute Insight*, no. 12 (enero), en <https://www.migrationpolicy.org/research/temporary-worker-programs-patchwork-policy-response>, consultada el 19 de octubre de 2010.

WASEM, RUTH ELLEN

2006 “Immigration Policy for Intracompany Transfers (L Visa): Issues and Legislation”, Congressional Research Service, en https://www.researchgate.net/publication/324262384_Immigration_Policy_for_Intracompany_Transfers_L_Visa_Issues_and_Legislation.

WASSEM, RUTH ELLEN, Y GEOFFREY K. COLLVER

2001 “Immigration of Agricultural Guest Workers: Policy, Trends, and Legislative Issues”, Congressional Research Service, en https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.mx/&httpsredir=1&article=1031&context=key_workplace.

WONG, MARGARET

2010 *The Immigrant's Way: For All Immigrants, By an Immigrant*, 3ª ed., Nueva York, ILW.com.