

LOS PROGRAMAS DE ATRACCIÓN DE TRABAJO ALTAMENTE CALIFICADO EN AMÉRICA DEL NORTE Y SU IMPACTO PARA MÉXICO

ELIA MARÚM
ESPINOSA*

Resumen

Se describe el contexto en el que se desempeñarán los egresados del sistema de educación superior mexicana como trabajadores especializados y como recursos humanos de alta calificación, en México, Estados Unidos y Canadá, bajo la perspectiva de una región norteamericana de libre mercado de servicios profesionales, en especial dentro del marco del TLCAN. Se estudia el caso de los programas de atracción para alentar la migración mexicana hacia Estados Unidos y Canadá, de fuerza de trabajo altamente calificada, como los egresados de los niveles correspondientes a la educación superior. Se reflexiona sobre la necesidad de compensar la asimetría de México con fondos especiales proporcionados por los otros dos países miembros del TLCAN, para que el libre tránsito de profesionales sea beneficioso y no promueva la fuga de talentos y la erosión de la fuerza de trabajo mexicana de alta calificación.

Palabras clave: Migración, mercado profesional, TLCAN, movilidad laboral, certificación.

Abstract

This paper looks for a panoramic view of the context in which alumni of the higher education system in Mexico perform as specialized work force in Mexico, the United States and Canada under the perspective of the professional service free trade North American region market, in particular within NAFTA. The case of attraction programs is studied in order to sponsor Mexican migration towards the US and Canada of highly qualified labor such as graduate students from higher education institutions. Reflection is made on the need to compensate asymmetries of Mexico with funds specially provided by the other two NAFTA member countries in order to have a beneficial transit of professionals without fostering brain drain and the erosion of the Mexican highly qualified labor market.

Key words: Migration, professional market, NAFTA, labor mobility, certification.

* Centro para la Calidad e Innovación de la Educación Superior del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara
Correo e: emarum@cencar.udg.mx

Introducción y premisas

En el presente trabajo se busca dar una visión panorámica del contexto en el que se desempeñarán los egresados del sistema de educación superior mexicana, como trabajadores especializados y como recursos humanos altamente calificados en México, Estados Unidos y Canadá, bajo la perspectiva de una región norteamericana de libre mercado de servicios profesionales, en especial dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se parte de la premisa del surgimiento de nuevas relaciones sociales en torno al trabajo, que deben articularse de una manera diferente de como se articulaban antes, ya que “para la mayoría de la humanidad el mundo del trabajo, con la nueva situación social neoliberal, se convierte en un campo potencial de lucha (De la Garza, 2001).

Aunque se hace énfasis en el caso mexicano, no podemos abstraerlo del resto de América Latina y el Caribe, ni de la dinámica de América del Norte, porque no pueden eludirse los esfuerzos realizados por Estados Unidos para impulsar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en este nuevo contexto cobran especial relevancia los avances que se tengan en la parte norte del continente.

En el subcontinente latinoamericano la Población Económicamente Activa (PEA) asalariada en relación con la PEA total ha disminuido. Los técnicos asalariados en relación con la PEA asalariada han venido disminuyendo al igual que los administrativos asalariados en relación con la PEA asalariada, y estas proporciones han sido menor o igual a 20%, por lo que el trabajo altamente calificado (OIT, 2002) no es el que encabeza el crecimiento del mercado laboral, y el trabajo de alta especialización no es cuantitativamente el más importante, de modo que no

será el mercado de servicios profesionales uno de los aspectos prioritarios o mayoritarios a negociar en el ALCA, aunque las implicaciones de su negociación son muy fuertes para el sistema de educación superior mexicano, como se verá en la parte final de este trabajo.

En el mercado laboral se han producido cambios en la concepción y relación social con los trabajadores, donde al tradicional concepto de productividad, se le ha incorporado el de competencia laboral. “Las competencias contienen la idea de que un asalariado debe someterse a una validación permanente y probar constantemente su adecuación al puesto, su derecho a una promoción o a una movilidad profesional. La movilización de individuos trabajadores se da sobre la base de la búsqueda de la eficiencia económica, pedagógica y productiva, con lo que se requieren mecanismos de acreditación y certificación que permitan constatar esta eficiencia y la validación permanente de su adecuación al puesto de trabajo” (Tanguy, 2001; Mallet, 1997). Esto lleva a necesitar el análisis del medio en el que se producen las competencias y, por tanto, a crear las bases para la acreditación de las instituciones educativas que las forman. El correlato laboral que corresponde a las competencias genera una situación donde se pasa de una fórmula de que a igual puesto, igual salario, por otra, de a cada quien según su competencia.

Sin embargo, las diferencias salariales se dan por algo más que la competencia. El salario promedio por hora en la industria manufacturera de los países desarrollados es mayor al que se paga en las industrias manufactureras de América Latina, como se ilustra en el Cuadro 1. A pesar de que la globalización ha profundizado la internacionalización del capital, México y otros países, siguen compitiendo con bajos salarios y con escasa fuerza laboral altamente calificada.

Cuadro 1
Salario promedio por hora
en la industria manufacturera por país
(en dólares americanos)

Alemania	31.88
Japón	23.66
Francia	19.34
Estados Unidos	17.20
Canadá	16.03
México	2.10
India	0.25
China	0.25

Fuente: Organización Internacional de Trabajo (OIT), 2002.

Es en este nuevo contexto y en esta nueva conceptualización donde se ubican los egresados de la educación superior, tanto del nivel licenciatura como del posgrado, y es esta la perspectiva que se ha consolidado en la integración económica y comercial de América del Norte, en particular en los supuestos subyacentes en los artículos XII y XVI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) relativos al mercado de servicios profesionales trinacional y en un futuro continental, si se acuerda el ALCA.

La integración asimétrica

Los niveles educativos de la población de los tres países de América del Norte muestran la clara asimetría con México, que como país no desarrollado (o emergente), fue considerado como tal al dársele la categoría de asimétrico en la firma del protocolo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 cuando inició su apertura económica y comercial, pero fue desconocida al signar el TLCAN, donde se le dio trato de país desarrollado, esto es, no se reconoció la

asimetría existente entre México y los otros dos países de América del Norte, como lo señalaba el protocolo del GATT y como ha sucedido en el caso de integraciones económicas entre países de distintos niveles de desarrollo, como el caso europeo, invalidando con ello la premisa del libre comercio como factor de desarrollo entre iguales. Los países que decidieron formar primero un mercado común y avanzar hacia una unión económica en Europa, reconocieron que países como España, Portugal, Grecia y Turquía tenían condiciones de menor desarrollo que debían reconocerse, pues el libre comercio sólo es benéfico cuando se da entre iguales, por lo que debían proporcionar fondos para el desarrollo general y regional de estos países.

La condición de asimétricos o menos desarrollados obligó a los países europeos de mayor desarrollo a asignar fondos de apoyo al desarrollo de sus futuros socios. Así, con base en el protocolo del antiguo GATT se crearon tres fondos: el Fondo Social Europeo, para impulsar la educación y el empleo en países que están por debajo del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita promedio y de la renta media; el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) para la reconversión industrial y el apoyo a regiones poco desarrolladas dentro de un país y el Fondo Agrícola (FEOGA) para subvencionar a la producción agrícola de los países de la Unión Europea¹. Con estos apoyos otorgados durante varios años, los países y las regiones menos desarrolladas contarían con las condiciones de infraestructura, educación y apoyos necesarios para competir en igualdad de condiciones. Adicionalmente se cuenta con el Fondo Europeo de Inversiones, que es una institución financiera especializada en proveer capital de riesgo e instrumentos de garantía para la creación, crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas².

¹ http://europea.eu.int/index_es.htm. Recuperado el 17 de junio de 2001.

² *Ibid.*

Todos estos apoyos a la integración de desiguales, ha permitido que los países menos desarrollados, o las regiones menos favorecidas dentro de cada país, contarán con los recursos necesarios por el tiempo suficiente requerido para impulsar estrategias y acciones que los lleven a equiparar sus condiciones de desarrollo y competitividad con los demás países asociados, plataforma que asegura los beneficios del libre comercio para todos.

El caso de integración de América del Norte resulta un hecho inusitado en las formas de integración económica y comercial, porque asocia y pone a competir en un comercio liberalizado a países con profundas desigualdades que se acentúan en el caso de México, pero sin que haya mediado el reconocimiento a su asimetría, y sin que haya existido fondo alguno para ayudar a subsanar esta desigualdad, como sucedió en el caso europeo, por lo que las bases de la premisa del libre comercio como benéfico para quienes lo realizan no se ha cumplido.

Impactos de la integración del mercado de servicios profesionales en América del Norte

Se espera que para el año 2005 entre en plena vigencia el libre tránsito de profesionales y personas de negocios entre los tres países de América del Norte, de acuerdo con lo signado en 1994 en los artículos XII y XVI del mencionado tratado, lo que ha fortalecido en México el impulso de lineamientos de políticas públicas para mejorar y asegurar un alto nivel de calidad de los planes y programas de estudio del nivel superior (técnico superior o profesional asociado, licenciatura y posgrado), de manera que cuenten con la acreditación que facilite el reconocimiento de títulos y grados mexicanos en los otros dos países signantes del TLCAN y de otros tratados y

acuerdos comerciales en general que incluyen el libre comercio de servicios profesionales.

A las políticas de búsqueda y aseguramiento de la calidad en la formación de las profesiones en el nivel superior y en el posgrado, se han sumado esfuerzos gubernamentales por integrar el financiamiento extraordinario más allá del presupuesto irreductible correspondiente al subsidio ordinario, en la integración de programas que si bien ya existían parcial y desarticuladamente en años anteriores, a partir de 2003 se han integrado en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que si bien no responde sólo y únicamente a la apertura comercial y económica del país, sí busca contribuir en la construcción de condiciones que aseguren el libre tránsito de profesionales y posgraduados, apoyando procesos de acreditación o fe pública de la calidad, como credibilidad social para el reconocimiento y confiabilidad social del trabajo de los profesionales. A este programa buscan articularse también los esfuerzos del Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (CONACyT), para impulsar de manera especial la calidad de los programas de posgrado, desde el nivel de Especialidad hasta el Doctorado, a través del reconocimiento y financiamiento del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), para aquellos programas que puedan ser considerados de alta calidad en 2006 y del Programa Nacional de Posgrado (PNP) para los que ya lo sean³.

De igual manera se ha alentado la formación de organizaciones acreditadoras de la calidad de los planes y programas, de manera que pueda contarse, además de con la fe pública de su calidad, con las bases para el reconocimiento de títulos y grados, cuya aceptación automática no fue establecida en el capítulo XVI y sus anexo del TLCAN, y se ha creado el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior

³ Véase <http://www.sesic.sep.gob.mx> y <http://www.conacyt.mx> Recuperados sep. 2003.

(COPAES) como organismo no gubernamental, que reconoce a estas instancias acreditadoras.

Se ha adicionado a los requisitos de acreditación institucional de procesos académicos, la certificación para procesos administrativos con las reglas del ISO9001-2000, por lo que se ha creado ya el grupo IW2 (International Workshop Agreement) para establecer este nuevo ISO sectorial especial para instituciones educativas, incluyendo a las de educación superior⁴. La acreditación académica y la certificación de procesos administrativos buscan equiparar y homologar procesos y resultados académicos, para garantizar la estandarización y cumplimiento de los procesos involucrados en dicha formación, asegurar la asignación de recursos públicos para procesos confiables y a su vez apoyar y facilitar la movilidad de trabajadores calificados, provenientes de instituciones con programas acreditados y proceso certificados.

A su vez, se encuentran ya muy avanzados los estudios para la reforma constitucional del artículo V, que podría introducir cierta obligatoriedad de niveles de calidad antes de otorgar las cédulas para el ejercicio profesional en algunas carreras, y se han creado organismos especiales para la evaluación y acreditación de la calidad de los programas que ofrecen las instituciones de educación superior mexicanas.

Programas de migración y estrategias para atraer migrantes de alta calificación

Estados Unidos y Canadá, han diseñado programas de migración para atraer a egresados de la educación superior mexicana para facilitar su

incorporación a su mercado de trabajo en áreas que para ellos son estratégicas. Esto no plantea la reflexión sobre la inversión en educación en un país pobre, asimétrico, que beneficia a países con mayores niveles de desarrollo y con mayores recursos para la educación.

Esta situación hace impostergable volver a poner en la mesa de las discusiones y de las negociaciones la necesidad de compensar la asimetría de México con fondos especiales proporcionados por los otros dos países miembros del TLCAN, para que el libre tránsito de profesionales sea beneficioso y no promueva una integración subordinada que impediría al libre comercio ser un mecanismo de desarrollo y no un elemento para postergar la conformación de una población educada y con una fuerza de trabajo en condiciones equiparables a la de los países competidores del norte del continente.

El trabajo calificado en Canadá, EU y México. Una visión panorámica de sus diferencias

Dado que el libre tránsito de trabajadores sólo se negoció para el trabajo altamente calificado, comenzaremos por estudiar cuál es la situación de este segmento del mercado de trabajo. Los trabajadores de alta calificación en México representan un porcentaje pequeño de la fuerza laboral, en tanto que en los países competidores del norte son un porcentaje importante de la población total, lo que dificulta y dificultará el tránsito hacia una sociedad del conocimiento y hacia una integración que no sea subordinada a los dos países desarrollados del norte, Estados Unidos y Canadá, como se observa en el Cuadro 2.

⁴ Taller de Acuerdo Internacional 2. IWA2. Sistemas de gestión de la calidad para organizaciones educativas. Aplicación de la norma ISO 9001:2000. Basado en ISO 9001:2000.

Cuadro 2
Nivel educativo de la población total (nacional y extranjera) como %

Nivel Educativo	Canadá	Estados Unidos	México*
Bachillerato o menos			
a) Extranjeros	22.2	35	
b) Nacionales	22.5	17	75.3
Más que Bachillerato			
a) Extranjeros	-	24	
b) Nacionales	48.5	35	15.7
Educación Superior			
a) Extranjeros	29.9	40.9	
b) Nacionales	29.1	49.3	9

Fuente: OCDE(2002) Trends in International Migration, Labour force survey (Eurostat), Statistics Canada, US Bureau of the Census. INEGI, STPS, 1996.

*Para México no está disponible la información del nivel educativo para nacionales y extranjeros y los porcentajes se refieren a Fuerza de Trabajo y no a Población Total.

Tanto Canadá como Estados Unidos alientan la inmigración de personas de alta calificación, en general, y aunque en el TLCAN se acordaron los lineamientos básicos sobre los cuales se elaborarían las normas para dar facilidades migratorias a profesionales y posgraduados de los tres países, aún no se concluye su elaboración; a partir de 1994 el mercado de servicios profesionales ha estado funcionando con reglas casuísticas de movilidad y sobre la base de despachos o bufetes que operan en el nivel transnacional y sobre la demanda de las grandes organizaciones.

De manera informal, la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios del gobierno mexicano⁵ ha mencionado que entre 1995 y 2000 ingresaron a México más de 16,000 profesionales de América del Norte, en especial Contadores, Abogados, Mercadólogos, especialistas en Finanzas y Administración, Ingenieros, Arquitectos y en menor medida Médicos y especialistas de otras áreas. Por el contrario, también sin ser datos oficiales, se ha

mencionado que la emigración de mexicanos altamente calificados a esos países se ha dado en cantidades similares, pero en las áreas de Medicina, Educación Básica, Ingeniería, Enfermería y Odontología, sin que hasta ahora se hayan concluido las negociaciones para el reconocimiento de títulos y grados y sin que exista reciprocidad en el trato ni el reconocimiento de la asimetría, ni el compromiso de proporcionar fondos para el desarrollo a México.

Condiciones migratorias para trabajadores calificados en Canadá, Estados Unidos y México

A continuación resumiremos los programas y condiciones de trabajo para extranjeros que existen en EU y Canadá, de acuerdo con la OCDE (2002), y daremos alguna información puntual para el caso de México, señalando, una vez más, el interés que existe por atraer sólo migrantes de alta calificación.

⁵ No se ha hecho pública la información sobre el número de inmigrantes y emigrantes con niveles educativos de educación superior o más, ni de las áreas de sus formación ni los campos profesionales donde se ubican en los países de destino en América del Norte.

Canadá

Tiene un programa de inmigración permanente y otro de inmigración temporal. Las principales categorías de trabajadores que se aceptan para la inmigración permanente son: 1) trabajadores calificados o bien, 2) personas de negocios como inversionistas, empresarios, trabajadores por cuenta propia. Es importante resaltar que no se ha buscado la ampliación de un tratado de libre comercio hacia la de un mercado común que permita el libre tránsito de mercancías, capital y trabajadores, sino que sólo se aprueba la facilidad migratoria para personas altamente calificadas, esto es, con capital educativo ya invertido en ellas y no de trabajadores no calificados o con escasa calificación, que son el la verdadera presión sobre el mercado laboral transfronterizo.

El programa de inmigración temporal tiene las siguientes categorías : 1) trabajadores temporales altamente calificados; 2) profesionales desarrolladores de software para proyectos piloto especiales y 3) trabajadores temporales en el marco del TLCAN o del Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile.

Las condiciones de admisión generales para la residencia permanente son: un nivel comprobable de educación post-secundaria (más allá del bachillerato o preparatoria), pasar una prueba de selección que otorga puntos con base en criterios tales como el nivel de educación, conocimiento lingüístico, habilidades y experiencia. A los aspirantes con familiares ya establecidos en Canadá, se les dan puntos adicionales. Para los casos específicos de los inversionistas, éstos deben hacer un mínimo de inversión en un negocio canadiense y para el caso de los empresarios y auto empleados, éstos deben ser capaces de generar trabajos en Canadá.

Referente a la inmigración temporal, las condiciones de admisión son establecidas por el empleador según estándares canadienses para el caso de trabajadores altamente calificados los cuales puede ser rechazados con base en la disponibilidad de trabajadores locales (aunque

hay muchas excepciones); por cierto, esta restricción no está vigente para ningún otro tipo de inmigrante.

Para desarrolladores de software y trabajadores en el marco de tratados comerciales firmados por Canadá, la condición general de admisión temporal es un nivel de educación post-secundaria (mas allá del bachillerato o preparatoria), aunque para éstos últimos existe un lista de ocupaciones específicas.

Canadá no tiene una cuota límite de inmigración, como lo tiene Estados Unidos, sin embargo, se dan rangos de planeación para cada categoría de inmigración dentro de los trabajadores calificados que buscan residencia permanente.

Para los inmigrantes temporales, trabajadores altamente calificados, así como profesionales en Ciencias de la Información, la duración de permanencia autorizada es de tres años y de solamente un año para el caso de los trabajadores sin calificación dentro del marco de los tratados comerciales. Existe la posibilidad de renovación del permiso en todas las categorías.

En lo que se refiere a la posibilidad de reunificación familiar, Canadá ofrece apoyo a los familiares cercanos de los aspirantes a la residencia permanente para que acompañen a éste, ya sea desde un principio o bien durante un tiempo posterior. Este también es el caso para los inmigrantes temporales, aunque los familiares de trabajadores altamente calificados, en algunos casos, requieran aplicar para autorización de empleo (no se requiere validación). Los familiares de los profesionales del software y los de los trabajadores dentro del marco de tratados comerciales también son apoyados para que acompañen a éstos, sin embargo, no reciben el derecho a realizar actividades laborales.

Estados Unidos

Al igual que Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica tienen un programa de inmigración permanente y otro de inmigración temporal.

Para la inmigración permanente, la categoría principal de trabajadores cae dentro del sistema de la Tarjeta Verde (Green Card) para profesionales con grados avanzados en ciencias, artes o negocios; o bien, para trabajadores con prioridad y otros trabajadores con altas competencias. La información sobre las condiciones generales o específicas de admisión para estos inmigrantes no están disponibles; sin embargo, su aplicación puede ser rechazada con el argumento de que existan trabajadores locales disponibles, o bien, que ya se haya excedido la cuota anual máxima de 140,000 solicitudes (incluyendo miembros de la familia). Los inmigrantes permanentes son apoyados para la reunificación con familiares cercanos con posibilidad de autorización de trabajo para éstos.

En relación con la inmigración temporal, se tienen trabajadores dentro del programa H-1B, o bien, el de los inmigrantes temporales aceptados en el marco del TLCAN. La condición general de admisión para estos inmigrantes es tener grado de licenciatura o cuatro años de estudios de nivel universitario, en este programa tres años de experiencia relevante cuentan como un año de licenciatura. Para el caso específico de los trabajadores dentro del programa H-1B, se requiere tener un ofrecimiento de empleo en las mismas condiciones que los nacionales. La disponibilidad de trabajadores locales no es argumento para rechazar a los aspirantes a estos casos de inmigración a los EU. Este país plantea una cuota de 195,000 permisos de trabajo, que no incluyen a los universitarios ni a los trabajadores de organizaciones sin fines de lucro. Hay una cuota especial de 5,500 profesionales mexicanos a partir del 1 de enero de 2004, en el marco del TLCAN.

Para los inmigrantes temporales se autorizan seis años de estancia y se puede otorgar la categoría de residente cuando procede la aplicación o solicitud. Para los trabajadores calificados aceptados en el marco del TLCAN, esto es, de alguna de las 60 profesiones reconocidas en el Anexo II del artículo XVI de este tratado, se autoriza la

estancia de un año, renovable indefinidamente y se tiene la posibilidad de reunificación familiar.

México

En México las condiciones generales de inmigración para trabajadores son estipuladas por el Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, y se sustentan en una serie de trámites y requisitos para otorgar la licencia de trabajo en el país, especialmente para quienes trabajarán por cuenta propia, y para los que serán empleados por organismos o empresas en el país, se requiere la propuesta de trabajo. Para los trabajadores extranjeros de alta calificación amparados por un Tratado de Libre Comercio, se aplican los acuerdos negociados. En el TLCAN, México firmó el acuerdo de igualar la cuota que pusiera EU dos años después que este país para profesionales norteamericanos, plazo que vence el 1 de enero de 2006.

En el caso de profesionales canadienses no hay cuota y sólo se aplican los requisitos de acreditación que acuerde la comisión especial formada para este aspecto, cuyos trabajos siguen en proceso, a pesar de que los plazos originalmente pactados ya se vencieron.

Atracción de trabajadores de alta calificación en América del Norte

Una estrategia eficiente para allegarse de trabajadores altamente calificados para cubrir las crecientes necesidades que tiene EU, ha sido promover que los mejores estudiantes de otros países que cursen estudios de posgrado en ramas claves para la economía norteamericana. De acuerdo con Science and Engineering Indicators, en el año 2000 de los estudiantes canadienses que terminaron su doctorado en EU, 58 % hicieron trámites para residir en ese país y 49% se quedaron finalmente; de los estudiantes mexicanos que terminaron su doctorado en EU, 42% planeó

residir en ese país y sólo 39% se quedó porque obtuvo una propuesta de empleo de alguna empleador norteamericano. Estas cifras contrastan con el 81% de estudiantes de la India que terminaron su doctorado en EU y planearon quedarse a trabajar ahí, sólo el 60 % de ellos obtuvieron una oferta de empleo en dicho país, o el 71% de los estudiantes peruanos graduados en EU que planearon o solicitaron residir sólo 49% lo logró. Estas cifras no existen o no se han publicado para México ni para Canadá, por lo que no pueden hacerse comparaciones, pero la información revela que no hay una influencia directa del TLCAN para que los patrones norteamericanos deseen contratar doctores canadienses o mexicanos, y que las facilidades migratorias aludidas en el Tratado de América del Norte no son un incentivo fundamental para el empleo de alta calificación de personas de esa región.

Canadá es uno de los países más dependientes del comercio exterior en el mundo; uno de cada tres de sus empleos están relacionados con el comercio exterior. Sin embargo, las cualificaciones de sus gerentes y administradores internacionales son cuestionables y a pesar de que Canadá necesita líderes de negocios más orientados hacia la globalización, muy pocas empresas tienen un sistema para desarrollarlos (Church, 1999), de ahí que también busquen completar sus requerimientos de trabajadores altamente calificados con la contratación y apoyo a la inmigración de profesionales y posgraduados de otros países, especialmente de EU y México en el marco de las facilidades migratorias del TLCAN y en el apoyo de sus políticas de población a través de su Ministerio de Ciudadanía e Inmigración.

Esto lleva a que un área especial de atracción de migrantes de alta calificación sean los expertos en software y computación, que es donde México tiene mayor proporción de graduados que Canadá.

Graduados de educación superior y posgrado en computación como % del total

Estados Unidos	2.6
Canadá	3.4
México	6.6

Fuente: OCDE (2002).

En México estamos invirtiendo recursos escasos que pueden solucionar las múltiples necesidades y carencias que hay en el país, en especial promoviendo la matrícula en ingenierías y áreas claves para el desarrollo tecnológico, para dedicarlos a formar expertos de alto nivel en cómputo, que aseguren la competitividad de nuestra economía, pero estos recursos humanos y talentos cultivados irán a resolver las necesidades del mercado laboral estadounidense y canadiense, favorecidos por los programas de migración y por el marco del TLCAN, lo que erosiona las bases del desarrollo y competitividad de México y son, además, un factor de ahorro para el gasto público y las familias de dichos países que ya no invierten en formarlos, porque los obtienen de otros países, entre ellos el nuestro.

Si bien no puede impedirse el flujo migratorio de fuerza de trabajo altamente calificada, ni pueden imponerse pagos por la educación que recibieron quienes dejan el país, sí deben reconocerse los profundos rezagos y la enorme asimetría con Estados Unidos y Canadá para apoyar a nuestro país con fondos especiales para el desarrollo educativo y no con préstamos o endeudamiento, en compensación por la extracción de recursos humanos altamente calificados que propicia la apertura económica y comercial.

No podemos continuar indiferentes a las consecuencias que está teniendo la emigración de talentos mexicanos en los que se invirtieron importantes recursos públicos y privados, ni a las

consecuencias de una integración subordinada que conjurará los beneficios del libre comercio al poner a competir sistemas educativos desiguales, como tampoco debemos continuar con la competencia desigual de profesionales extranjeros en nuestro país, como se verá más adelante.

El escenario de integración de América del Norte para la educación superior en México

El esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, signado entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), dentro de su apartado de Comercio de Servicios, en el capítulo XII estipula las normas para el Comercio Transfronterizo de Servicios, limitando la posibilidad de movilidad de la fuerza de trabajo sólo al comercio de servicios profesionales; el capítulo XVI presenta las reglas negociadas en cuanto a Entrada Temporal de Personal de Negocios, con la restricción también sólo a profesionales, esto es, permite la libre movilidad únicamente de mano de obra altamente calificada.

Con base en los principios del antiguo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATI), ahora Organización Mundial del Comercio (OMC), los tres países signatarios del TLCAN se obligaron a eliminar los requisitos de nacionalidad y residencia permanente para la prestación de servicios profesionales a quienes quisieran trabajar en uno de esos países y tuvieran la nacionalidad de alguno de los otros dos, además de darles trato de nacional y negociar el reconocimiento de cédulas, títulos y certificados, ya que no se mencionó el reconocimiento automático de estos comprobantes. Para realizar dicho reconocimiento se firmó el compromiso de formar un grupo de trabajo que acordara las formas en que se iban a reconocer los mismos.

La agenda trilateral de negociaciones en materia de licencias profesionales de trabajo incluyó, desde sus inicios, varios temas como la definición del tipo, perfil y duración de los estudios para ser considerados profesionales; el establecimiento

de exámenes de acreditación y actualización (certificación y re certificación), tipo y duración de la experiencia profesional previa, ámbito de acción de las profesiones; conocimiento legal del ámbito profesional en el país donde se prestarán los servicios profesionales; casos en los que proceda fijar fianzas, seguros y reembolsos a los consumidores de estos servicios y la negociación de aspectos sobre acreditación de instituciones, acreditación de planes y programas de estudio que hayan expedido los títulos y grados que buscaran ser reconocidos trinacionalmente, así como normas éticas de conducta profesional y medidas disciplinarias para quienes incurrieran en ilícitos.

El esquema de reconocimiento de títulos y grados que predominó desde los inicios de las negociaciones fue el modelo de acreditación social por agencias u organismos de la sociedad civil, especializados en evaluación institucional y de programas, y organismos expertos en realizar exámenes de capacidad profesional y en constatar la credibilidad de quienes poseen un título de educación superior. Este esquema se sustenta en la existencia de Colegios, Barras y Asociaciones de Profesionales sólidos y con alta capacidad y compromiso académico en la operación y reconocimiento social de agencias acreditadoras que constatan los auto estudios y en una amplia participación de la sociedad civil.

Estas premisas se cumplen en Estados Unidos y parcialmente en Canadá, pero escasamente se dan en México, donde el Estado, a través del gobierno (la Secretaría de Educación Pública), expide y certifica títulos y grados, se responsabiliza directamente de una parte importante de la oferta educativa y tiene un papel protagónico en la definición de las políticas públicas sobre educación superior, donde la sociedad civil tiene todavía espacios limitados; muchas profesiones carecen de colegiación y, en numerosos casos, los colegios de profesionales son organizaciones políticas que difieren de las características que impone la certificación, además de que existe la autonomía universitaria con rango constitucio-

nal, lo que faculta a las universidades autónomas a expedir títulos y grados que permiten el acceso directo al mercado de trabajo, y en 20 casos de profesiones controladas por ley, el acceso mediado por el registro de estos documentos ante la SEP, situaciones que no se dan ni en Estados Unidos ni en Canadá (aunque en este último el Estado juega un papel fundamental en la educación superior), por lo que resulta difícil y poco deseable copiar o trasladar mecánicamente los esquemas de acreditación norteamericanos al caso mexicano.

Sin embargo, el TLCAN impone una equiparación y reconocimiento mutuo de títulos y grados para poder comercial libremente los servicios profesionales; al no tener todavía una propuesta alternativa que convenza a los países contraparte, el escenario donde prevalezca el modelo norteamericano de acreditación es altamente probable por ser el mercado más grande y atractivo.

Las implicaciones para la educación superior en México

Con la prestación de servicios profesionales transfronterizos busca incentivar con políticas y estrategias para estimular a los organismos pertinentes, en sus respectivos territorios, para que desarrollen normas y criterios mutuamente aceptables para la acreditación y certificación de los prestadores de servicios profesionales. Hasta ahora, de acuerdo con información de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2000), los profesionales mexicanos han constituido Comités para la Práctica Internacional de las Profesiones para entrar en contacto con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá. Por el momento, tienen avanzados sus procesos de negociación, aunque todavía no los han concluido ante las instancias oficiales.

Se espera que para el año 2005 entre en plena vigencia el libre tránsito de profesionales y

personas de negocios entre los tres países de América del Norte, por lo que se espera que la acreditación académica de programas y la certificación de procesos administrativos permitan o faciliten equiparar u homologar procesos y resultados académicos, para facilitar la movilidad de trabajadores calificados. A su vez, se encuentran ya muy avanzados los estudios para la reforma constitucional del artículo V, que podría introducir cierta obligatoriedad a nuevos niveles de calidad antes de otorgar las cédulas para el ejercicio profesional en algunas carreras.

Estos retos plantean escenarios de gran complejidad para las universidades de México, América Latina y el Caribe.

Las instituciones de educación superior tienen clara conciencia de los cambios ineludibles que se avecinan y de las nuevas exigencias que tendrán que enfrentar, y se preparan para responder de mejor manera a su compromiso social, aunque con escaso margen de influencia en las decisiones sobre los criterios y normas de evaluación y acreditación, dominadas por el modelo norteamericano.

Los colegios, asociaciones profesionales, los comités para la acreditación y para la enseñanza de las profesiones, así como las instituciones de educación superior, fortalecerán sus criterios y capacidades, manteniendo una estrecha relación con sus homólogos de Canadá, Estados Unidos y otros países dentro y fuera del continente, pero deben siempre tener presente las especificidades de la sociedad mexicana y los retos que significa responder a necesidades de millones de mexicanos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, que no son las necesidades del mercado globalizado; teniendo siempre presente que, a pesar de ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, somos un país pobre, no desarrollado, con profundas asimetrías con los otros países de América del Norte, con los de Europa y con los del Sudeste Asiático.

Para que el intercambio entre socios desiguales sea beneficioso y equilibrado, se requiere de un conocimiento explícito de todas estas asimetrías, pues no se puede esperar que el principio de estricta reciprocidad signado con Costa Rica o el de Cooperación signado con Europa sea una base realista para un esfuerzo genuino de cooperación en América del Norte, si no se reconoce la particularidad de México como país asimétrico y si no se encuentra una nueva fórmula o mecanismo especial de reciprocidad compensatoria, acorde con los principios de fondos para el desarrollo señalados por la OMC.

Si al amparo del TLCAN y ante la supremacía económica de Estados Unidos se sigue promoviendo una integración subordinada, y no se reconoce el menor grado de desarrollo de nuestro país, se profundizarán las asimetrías y se empobrecerá más a México como socio más débil, lo que a la larga será inconveniente para todo el subcontinente. Esto se empieza a ver al constatar que en la rama de la construcción, la competencia extranjera comienza a entrar al mercado mexicano con bajos precios porque vienen ligados a financiamientos que obligan a su contratación: “un número importante de empresas extranjeras de consultoría y de construcción, de manera independiente o asociadas con empresas mexicanas, ya realizan obras y trabajos en territorio nacional, con profesionales extranjeros, sin que Estados Unidos haya establecido las bases de reciprocidad que se consideran en los acuerdos trilaterales” (Méndez, 2002).

De igual manera, aunque se requiere modificar y adecuar normas para el ejercicio de contadores extranjeros, el Código Fiscal de la Federación ya autoriza a los contadores de Estados Unidos y Canadá a suscribir dictámenes para efectos fiscales, sin que tampoco exista reciprocidad ni cooperación compensatoria para México, lo que sin duda nos empobrecerá más y cada vez tendremos menos posibilidades de ser clientes fuertes para Estados Unidos y Canadá.

La superioridad económica de las empresas de prestación de servicios profesionales, sobre

todo las de Estados Unidos, junto con las limitaciones financieras del gobierno mexicano para invertir en infraestructura, salud, educación, y vivienda, ponen a México en una situación vulnerable, donde no se ve claro cómo el libre comercio va a ayudar a revertir la brecha con sus socios del norte, por lo que nuestro país debe reclamar sus derechos de país asimétrico frente a Estados Unidos y Canadá, y conjurar el riesgo del primer escenario que llevaría a la definición de modelos educativos y académicos basados en criterios y estándares de acreditación y certificación válidos para la realidad norteamericana, pero que con el riesgo de no considerar las prioridades y necesidades de México, ni de la urgente necesidad de fortalecer nuestro mercado interno y eliminar nuestras crecientes desigualdades.

La parte IV del GATT de 1994 y la decisión de 28 de noviembre de 1979 sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo; la decisión de la Ronda de Uruguay relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados, y todas las demás disposiciones pertinentes en relación con el apoyo a estos países son retomadas y ratificadas en la Declaración Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta Declaración en su punto cinco reconoce que: “somos conscientes de que no es posible hacer frente sólo con medidas adoptadas en el campo del comercio a los desafíos que se plantean a los Miembros en un entorno internacional en rápida evolución”.

A su vez, en el punto 24 señalan “reconocemos las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados de potenciar el apoyo a la asistencia técnica y la creación de capacidades en esta esfera, incluidos el análisis y la formulación de políticas para que puedan evaluar mejor las consecuencias de una cooperación multilateral más estrecha para sus políticas y objetivos de desarrollo institucional y humano”; este planteamiento es retomado con énfasis en el punto 42, donde reconocen: “la integración de los países menos adelantados (PMA) en el sistema multila-

teral de comercio exige un acceso a los mercados significativo, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, así como asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad. Coincidimos en que la integración significativa de los PMA en el sistema de comercio y la economía mundial conllevará esfuerzos por parte de todos los miembros de la OMC⁶.

No hay duda que se tienen los elementos básicos para iniciar una negociación exitosa que permita al pueblo y gobierno de México

recuperar sus recursos invertidos en la formación de trabajadores altamente calificados que dejan el país para ir a apoyar el desarrollo de otras naciones, y para comenzar también a contar fondos especiales suficientes para el desarrollo educativo y para compensar la asimetría económica, que permitan ampliar la posibilidad de formación de nuestros jóvenes talentos y contribuir, con otras medidas de política económica, para que no siga erosionándose la base del potencial y la capacidad de desarrollo que nos dan los trabajadores altamente calificados en la educación superior mexicana.

⁶ <http://wto.org/spanish/thewtos/minists/min01/mindecls.htm> Recuperada 20/08/2003

Referencias

COMISIÓN PARA LA ACREDITACIÓN DE LA ENSEÑANZA DE LA INGENIERÍA (2002). *Acreditación*. CACEI <http://www.cacei.org/antecede.html#declaracion>, recuperado el 19/04/02.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROFESIONES (2000). *Reconocimiento de Títulos y Grados Académicos con América del Norte*, México, SEP-DGP.

GARZA TOLEDO, Enrique de la (2001). “Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo”, en De la Garza Toledo, Enrique y Julio César Neffa (Comps.). *El Trabajo del Futuro. El Futuro del Trabajo*, Buenos Aires, CLACSO.

GUTIÉRREZ GARZA, Esthela (2002). “Agenda para un consenso. Las advertencias de Monterrey”, en: *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, Año 4, No. 9, mayo-agosto.

LATAPÍ, Pablo (1994). “Asimetrías educativas ante el TLC”, en *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, marzo, vol. 44.

MAC TAGGART, Terrence J., et al (1998). *Seeking Excellence Through Independence. Liberating Colleges and Universities from excessive regulation*, San Francisco, Jossey-Bass Publisher.

MALLET, Louis, et al. (1997). “Títulos, competencias y mercados de trabajo en Europa”, en *Formación Profesional. Revista Europea*, No. 12, Septiembre-diciembre.

MARÚM ESPINOSA, Elia (1994). “La Educación Superior Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, marzo, vol. 44.

———(1998). “Las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la educación superior mexicana”, en Roberto Rodríguez Gómez (Coord.) *La integración Latinoamericana y las Universidades*, México, UDUAL.

———(1998). “Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel para la competitividad en México”, en Esthela Gutiérrez Garza (Coord. General). *El Debate Nacional 5. La Política Social* Enrique Valencia y Carlos Barba (Coordinadores). México, 2da. impresión, Diana CUCSH, U de G.

———(1999). “Apertura económica y mercado de trabajo profesional en México, América del Norte y Centroamérica”, en *Universidades*, No. 18, julio-diciembre.

MAZARR, Michael J. (1999). *Mexico 2005. The challenges of the new millennium*, Washington, Center for Strategic and International Studies, The CSIS Press.

MÉNDEZ LUGO, Bernardo (2002). *Homologación, certificación y acreditamiento universitario en el contexto del TLC: asimetrías nacionales y vulnerabilidad del profesional mexicano*, en <http://www.enespanol.com/atlanta/guests/education/bernardo.html>.- Recuperado 02/02/02

MENDOZA ROJAS, Javier (1996). “Las profesiones en México ante el TLC a dos años de su vigencia”, en *U2000, Crónica de la Educación Superior*, México, 27 de noviembre, año VI, num. 149.

OECD (2002). *International Mobility of the Highly Skilled*, OECD Proceedings.

ORTEGA, Diana Cecilia (1999). “Las profesiones en México”, México, *Foro Nacional de la Educación Superior y las Profesiones*, Universidad de Colima, SEP-SESI, Instituto Mexicano de Investigaciones Educativas.

PALLÁN FIGUEROA, Carlos y Elia Marúm Espinosa (2002). *Presente y futuro de la educación superior. Un estado del conocimiento*, México, spi.

RESEARCH FOUND FOR STUDIES OF THE NORTH AMERICAN REGION (2001). *Globalization: NAFTA and its impacts on Higher Education in Canada, México and the USA*, mimeo, COLMEX.

SALMI, Jamil (2002). *La educación superior en un punto decisivo*, en <http://www.worldbank.org>, recuperado 07/07/02.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (1994). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa.

——— (1994). *Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos Mexicanos con la República de Costa Rica*, México, SECOFI.

——— (2000). *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos*, México, SECOFI.

SEP. Dirección General de Profesiones (2000). *Reconocimiento de Títulos y grados con América del Norte*, México.

SLAUGHTER, Sheila & Larry L. Leslie (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies and the entrepreneurial Universities*. USA, The John Hopkins University Press.

TALLER DE ACUERDO INTERNACIONAL 2. IWA2. (2001). *Sistemas de gestión de la calidad para organizaciones educativas. Aplicación de la norma ISO 9001:2000. Basado en ISO 9001:2000*, Primera edición

TANGUY, Lucie (2001). “De la evaluación de los puestos de trabajo a la de las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias”, en Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa (Comps.). *El Trabajo del Futuro. El Futuro del Trabajo*, Buenos Aires, CLACSO.

<http://wto.org/spanish/thewtos/minists/min01/mindecls.htm>, recuperada 20/08/2003

<http://www.sesic.sep.gob.mx>, recuperada 12/09/2003.

<http://www.conacyt.mx>, recuperada 28/08/2003.