

EL CASO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

NORMA SAMANIEGO*

Sumario. Introducción. I. El marco institucional. a. El marco general del proceso de integración económica en América del Norte. b. Características del Acuerdo Laboral de América del Norte. Objetivos. Obligaciones. Principios y mecanismos que guían la operación del Acuerdo. Estructura y funciones de sus órganos. c. Actividades desarrolladas. Actividades en el ámbito de la cooperación. Actividades en materia de empleo y capacitación. d. Algunas inquietudes y acciones recientes en torno al tema en los tres países. Canadá. Estados Unidos. México. II. Los apoyos a la capacitación para el trabajo en trabajadores desplazados por razones de libre comercio en los Estados Unidos. a. Determinación de acreditación para los beneficios del programa. b. Beneficios que cubre el programa. c. Impacto. III. Reflexiones y conclusiones.

Introducción

El presente trabajo forma parte de un conjunto de estudios promovidos por Cinterfor/OIT para analizar la manera en que los distintos procesos de integración regional han abordado el tema de la formación profesional y explorar qué estrategias, políticas y acciones multilaterales han contemplado y promovido en esta materia.

Las reflexiones en torno a la formación profesional hoy en día se han visto marcadas por dos fenómenos que han llevado a una reconsideración de fondo de este tema. Uno de ellos es el acelerado proceso de

* Ex Secretaria de Contraloría y Desarrollo Económico y ex Sub Secretaria de Trabajo de México. Profesora de Economía.

cambio tecnológico que vive la humanidad en las postrimerías del siglo XX y otro es el fenómeno de la globalización, que ha impreso un sello particular al contexto económico mundial y a las características mismas de las unidades productivas.

La aceleración del proceso tecnológico ha introducido cambios no imaginados hasta hace poco tiempo en la manera de producir, ha abatido dramáticamente los costos de la comunicación y borrado las barreras de distancia y tiempo entre países. El fenómeno de la globalización, ha abierto los mercados de bienes y servicios, ha ampliado la disponibilidad de factores de producción y ha intensificado la competencia entre las empresas hacia nuevas y más amplias dimensiones.

Se han venido configurando así nuevos esquemas de producción y distribución en el mundo. Dentro de estos esquemas, no sólo está transformándose la orientación sectorial de las economías y la distribución regional de la actividad económica mundial, sino que el propio lugar de trabajo ha experimentado transformaciones profundas, que a su vez, han determinado modificaciones significativas en los perfiles del trabajador. En este contexto, tanto la demanda como la oferta de formación profesional han cambiado diametralmente.

Ante esta situación, es válido preguntar ¿Cómo están contemplando los mecanismos de integración regional establecidos hasta ahora el tema de la formación profesional? ¿Existe alguna preocupación o interés por incorporar a la formación profesional dentro de la armonización de políticas derivadas de la integración regional? ¿Qué mecanismos se han establecido en esta materia en los distintos procesos? ¿Cuáles han sido sus resultados? Son estas algunas de las interrogantes que motivan el desarrollo del presente trabajo.

El caso de integración económica regional que aquí se examina es el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado entre México, Estados Unidos y Canadá, que constituye un proceso relativamente reciente en esta materia, ya que parte en 1994. Este acuerdo resulta novedoso además, porque siendo un acuerdo de libre comercio fue acompañado de dos acuerdos de índole no comercial: uno en materia laboral y otro de naturaleza ambiental.

En las secciones que siguen, se abordan, de acuerdo a los lineamientos establecidos por Cinterfor/OIT para hacer comparables los distintos trabajos, los siguientes temas:

En la *sección I* se describe el *Marco Institucional*. ¿Cuál es el marco institucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de su Acuerdo Laboral Complementario? ¿De qué manera se incorpora la dimensión social en un acuerdo de naturaleza básicamente comercial y de inversión? ¿Cuáles son sus principales diferencias respecto a otras experiencias de integración que incluyen cláusulas sociales, fundamentalmente respecto al proceso de integración de la Comunidad Europea? ¿En qué medida los órganos del Acuerdo Laboral de América del Norte se han ocupado, o han ignorado, el tema de la formación profesional y qué proyectos se han planteado en esta materia?

La *parte II* aborda de manera específica, un mecanismo de carácter unilateral “sui géneris” puesto en práctica en uno de los países firmantes del Tratado, que promueve los apoyos a la capacitación para el trabajo y a la reinserción laboral, en aquellos casos en los que se demuestre que la eliminación de puestos de trabajo está asociada a la política de libre comercio. Este mecanismo fue diseñado en los Estados Unidos de Norteamérica al entrar en vigor el TLCAN, para apoyar a trabajadores desplazados de ese país en aquellos casos en los que la pérdida del empleo pudiera atribuirse directa o indirectamente a los efectos del TLCAN. Se considera que es ésta una experiencia singular que resulta interesante de analizar, ya que en ella el tema del fortalecimiento a la formación profesional del trabajador se presenta como una medida de carácter compensatorio, a fin de mitigar uno de los efectos potencialmente adversos del libre comercio, que es la pérdida de empleos en sectores expuestos a la competencia desde el exterior.

En la *tercera parte* se esbozan algunas reflexiones y conclusiones valorativas en torno a la experiencia de integración regional en América del Norte y a su relación con la política de formación profesional, así como las posibilidades para el fortalecimiento de esta relación.

I. EL MARCO INSTITUCIONAL

Las características del proceso de integración económica en América del Norte, así como la forma y objetivos específicos del TLCAN y de su Acuerdo Laboral no podrían entenderse sin una referencia al marco que da origen a este proceso, a las diferencias que se observan entre los países de esta región, así como a los rasgos distintivos que diferencian al TLCAN respecto a otros procesos de integración económica en el mundo.

a. El marco general del proceso de integración económica en América del Norte

El fenómeno de la globalización está configurando un nuevo contexto económico en el mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre los países, nuevos equilibrios económicos y políticos y un profundo cambio estructural. Los tres países de América del Norte no podrían haber sido ajenos a esta nueva realidad.

La transición hacia una economía global no ha sido fácil ni uniforme. En América del Norte, debido al peso distinto que tienen cada uno de esos tres países en el contexto mundial, el camino hacia la globalización ha seguido estrategias nacionales particulares. El proceso de apertura comercial significó para México y Canadá cambios importantes respecto a sus políticas comerciales anteriores, mientras que para Estados Unidos significó asumir un nuevo papel y adaptarse a nuevos equilibrios, ante los cambios en el escenario económico mundial, la desaparición del bloque socialista, la participación creciente de las economías emergentes y la aparición de nuevos bloques comerciales. Uno de los aspectos en que los tres países de esta región coincidieron en su estrategia fue en la conveniencia de establecer un área de libre comercio entre ellos.

El enfoque hacia la integración regional en América del Norte difiere marcadamente del emprendido en Europa. La Comunidad Europea fue configurada, desde muy temprano, como un mercado común y evolucionó hacia objetivos más ambiciosos. Contempla el libre flujo de trabajadores, una unión monetaria, establece la necesidad de coordinar las políticas sociales y está orientada hacia una visión política de largo alcance. Sus principales promotores fueron tres países (Francia, Alemania e Italia) con un nivel de desarrollo económico similar. Esto sentó las bases para el equilibrio y facilitó el consenso, aunque al mismo tiempo, planteó decisiones difíciles en materia de política interna y hacia el exterior.

Los acuerdos de libre comercio de América del Norte han seguido un esquema totalmente diferente. Tanto el TLCAN de América del Norte, como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá son acuerdos entre la economía más grande del mundo y dos economías de mucho menor dimensión. Ninguno de estos dos acuerdos aspira a lograr una unión política, ni aún un mercado común, sino que pretenden un objetivo muy distinto y más limitado: constituir un área de libre comercio que incluye el flujo de bienes, servicios e inversiones.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, difícilmente podría pensarse en un acuerdo económico entre países con una diversidad mayor. Los contrastes tan agudos entre sus socios hacen del TLCAN un acuerdo radicalmente diferente al esquema de integración adoptado por los países de la Comunidad Europea.

b. Características del Acuerdo Laboral de América del Norte

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), firmado el 13 de setiembre de 1993, por los Presidentes de México y de los Estados Unidos y por el Primer Ministro de Canadá, fue uno de los dos acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor, junto con el Acuerdo de Cooperación Ambiental, el primero de enero de 1994.

La intención de los países signatarios fue la consecución de un conjunto de objetivos generales, complementarios a la expansión del comercio y la inversión en la región, destinados a propiciar el mejoramiento de las condiciones laborales y los niveles de vida en los tres países. El Acuerdo pone en claro la convicción, compartida por los tres países firmantes, de que su prosperidad mutua depende de la promoción de una competencia justa y abierta, basada en la innovación y en niveles crecientes de productividad y calidad, en la que se concede una importancia especial al cumplimiento de las leyes y principios laborales.

Con ese propósito, el acuerdo fortalece la cooperación entre las Partes y promueve un mayor entendimiento sobre una amplia gama de temas en el ámbito laboral. Establece para cada una de ellas, el compromiso de garantizar el cumplimiento de sus leyes laborales nacionales; constituye mecanismos de consulta orientados a solucionar problemas; permite a las Partes iniciar evaluaciones de sus patrones de conducta en la aplicación de sus leyes laborales por medio de comités independientes de expertos; y, en los casos específicos en que el Acuerdo así lo establece, permite llevar a cabo procedimientos de solución de controversias.

Se trata de un acuerdo internacional novedoso y único en su género, ya que fue el primer acuerdo que vinculó los aspectos laborales a un tratado de libre comercio.

Objetivos

Los tres países firmantes, México, Estados Unidos y Canadá, se comprometen a promover los siguientes siete grandes objetivos:

- *“Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las Partes”.*
- *“Promover al máximo los principios laborales” (contenidos en once normas básicas que los tres países comparten en sus respectivos marcos reglamentarios para proteger los derechos de los trabajadores).*
- *“Estimular la cooperación para promover la innovación y lograr niveles crecientes de productividad y calidad”.*
- *“Alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como la realización de estudios conjuntos para promover la comprensión de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las Partes”.*
- *“Impulsar actividades de cooperación relativas al trabajo, en términos de beneficio mutuo”.*
- *“Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral en cada una de las Partes”, y*
- *“Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.”*

Para el logro de estos objetivos, el Acuerdo establece instituciones y mecanismos de cooperación, prevé el desarrollo e intercambio de información y análisis, la celebración de consultas intergubernamentales, así como mecanismos para la resolución de controversias, derivadas de quejas respecto a la aplicación de las leyes laborales en asuntos que afecten a trabajadores ocupados en actividades vinculadas con el comercio entre las Partes.

Obligaciones

La obligación general para cada una de las Partes firmantes es garantizar la aplicación efectiva de sus propias leyes laborales. Las obligaciones específicas se refieren a la publicación de leyes laborales, procedimientos, reglamentos y demás, y de promover su divulgación, conocimiento y cumplimiento. Las Partes también garantizarán la disponibilidad de la información pública relacionada con sus leyes laborales, su aplicación y procedimientos para su cumplimiento.

Otras obligaciones incluyen acciones gubernamentales para reforzar la aplicación y el cumplimiento efectivo del derecho laboral, tales como: nombramiento y capacitación de inspectores; vigilancia del cumplimiento de sus leyes, examen de las supuestas violaciones, realización de inspecciones, informes obligatorios y registros; creación de comités mixtos formados por patrones y trabajadores; suministro de servicios de mediación, conciliación o arbitraje; y acciones para reforzar el cumplimiento en las que se especifiquen plazos razonables para obtener los resultados que se pretende lograr.

Cada una de las Partes se compromete a asegurar que las personas con intereses legalmente reconocidos tengan acceso a tribunales administrativos, judiciales y de otra naturaleza; cuenten con la oportunidad de recurrir a procedimientos que sancionen el incumplimiento y obliguen a hacer efectiva la aplicación de los derechos laborales. El Acuerdo establece también que los tribunales del trabajo y los procesos que se desarrollen en ellos sean justos y cumplan con el debido proceso legal.

Se reconoce el derecho de cada país a establecer sus propias leyes laborales, orientadas a alcanzar cada vez más altas normas laborales, así como la existencia de mecanismos gubernamentales que promuevan la aplicación efectiva de la legislación laboral, la transparencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

Principios y mecanismos que guían la operación del Acuerdo

- 1) Dadas las diferencias económicas, sociales y entre los respectivos marcos jurídicos que prevalecen entre cada país, el Acuerdo no pretendió establecer una legislación laboral uniforme para la región, o un órgano supranacional de vigilancia en la materia. Por el contrario, se reconoce el derecho de cada Parte de establecer y modificar sus propias leyes laborales. Como se ha señalado, “en lugar de ceder soberanía en el contenido de las leyes y las normas laborales, los países del TLCAN configuraron el acuerdo laboral para abrirse al escrutinio trinacional en lo que respecta a sus regímenes orientados a garantizar el cumplimiento”¹.
- 2) Se establece el mecanismo de consulta y cooperación para asegurar que los objetivos del acuerdo se cumplan y se garantice la existencia de disposiciones y estrategias gubernamentales que pro-

1 Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

muevan la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada país en su ámbito respectivo, la existencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

- 3) La responsabilidad de implantar los mecanismos necesarios para promover la observancia de las leyes, que protegen los derechos laborales básicos que contempla el Acuerdo, compete a cada país.
- d) Se establecen, además, mecanismos para recepción de quejas respecto al incumplimiento reiterado de la legislación laboral por alguna de las Partes, cuando dichas quejas se refieran a trabajo vinculado a actividades de comercio exterior. Es decir, se acepta la apertura al escrutinio trilateral en materia laboral, en aquellos aspectos vinculados a la liberalización del comercio entre las Partes.
- e) Se crea un marco para desarrollar actividades de cooperación entre las Partes y promover la participación de las organizaciones de trabajadores, de empleadores, y de las autoridades gubernamentales.

Estructura y funciones de sus órganos

El Acuerdo crea una *Comisión Laboral* cuyo cometido es el de promover los objetivos del Acuerdo, en un marco de cooperación y consulta, con pleno respeto a la soberanía de cada nación. La Comisión está integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y tres Oficinas Administrativas Nacionales. Las respectivas funciones de estos tres órganos son las siguientes:

El *Consejo de Ministros* está formado por los Ministros de Trabajo de los tres países signatarios. Ellos son los encargados de supervisar la aplicación del Acuerdo, así como los trabajos del Secretariado. A su vez, tienen la capacidad de crear los comités y grupos de trabajo que consideren necesarios para alcanzar los objetivos del Acuerdo.

El *Secretariado* actúa bajo la dirección del Consejo de Ministros. Establecido como una oficina central, es el órgano encargado de llevar a cabo los trabajos cotidianos de la Comisión. Tiene la responsabilidad de apoyar al Consejo en sus labores de recabar y publicar periódicamente, información sobre asuntos laborales en Canadá, México y los Estados Unidos; de planear y coordinar las actividades de cooperación,

y de apoyar a los grupos de trabajo o comités de evaluación que haya creado el Consejo Ministerial.

Cada una de las Partes ha establecido su propia Oficina Administrativa Nacional. Las *Oficinas Administrativas Nacionales* sirven como punto de contacto con las otras Partes. Facilitan el suministro de información a otras Partes sobre las leyes y prácticas nacionales laborales; actúan como destinatarias de correspondencia del público; llevan a cabo evaluaciones preliminares y promueven el intercambio de información pertinente para el Acuerdo.

El órgano de más alto nivel es el Consejo de Ministros, que es el órgano directivo de la Comisión de Cooperación Laboral y constituye una pieza central en el Acuerdo, ya que marca una nueva modalidad en las relaciones intergubernamentales en América del Norte. Este cuerpo opera por consenso y cuenta con un órgano de apoyo que es el secretariado técnico.

c. Actividades desarrolladas

Las actividades desarrolladas hasta ahora podrían dividirse, de manera esquemática, en dos grandes grupos:

- 1) Aquellas orientadas a: proteger un conjunto de derechos laborales convenidos y previstos por la legislación laboral de cada parte; promover su observancia y aplicación efectiva; apoyar la transparencia en la administración del trabajo, y contribuir a la difusión pública y el intercambio de información entre las Partes.
Los derechos a los que hace alusión en este apartado son las normas laborales básicas que garantizan los derechos de asociación, negociación colectiva, la huelga, la prohibición de trabajo forzoso y las restricciones al trabajo de menores. Se incluyen también disposiciones sobre condiciones mínimas de trabajo, eliminación de la discriminación en el empleo, salario igual para hombres y mujeres, prevención e indemnización en caso de lesiones y enfermedades ocupacionales, y la protección a los trabajadores emigrantes.
- 2) Aquellas que pretenden estimular la cooperación para promover la innovación e incrementar la productividad y la calidad, y otras actividades de cooperación en materia de trabajo, en términos de beneficio mutuo.

Dentro de este segundo apartado, el Acuerdo puntualiza un conjunto no restrictivo de posibles actividades de cooperación, entre las cuales se incluye *el desarrollo de los recursos humanos, los programas, métodos y experiencias para el desarrollo de la productividad, y los esquemas de cooperación entre trabajadores, empresas y gobierno* (Artículo 11).

El Consejo de Ministros es el órgano encargado de establecer las prioridades para el desarrollo de las actividades de cooperación, así como de aprobar las investigaciones y estudios que realice el Secretariado, por parte de expertos independientes o por grupos de trabajo por encargo del Consejo para su publicación.

Actividades en el ámbito de la cooperación

Las 16 áreas específicas que menciona el Acuerdo con relación a las actividades de cooperación entre las Partes se han agrupado, en la práctica, en tres grandes temas: a) salud y seguridad ocupacional, b) empleo y capacitación para el trabajo, y c) legislación laboral y derechos de los trabajadores. El acuerdo faculta al Consejo a ampliar esta lista cuando así lo determinen las Partes. Asimismo, el artículo 13 establece la responsabilidad del Director Ejecutivo del Secretariado de presentar al Consejo un plan anual de trabajo y su correspondiente presupuesto, en el que se detallen los recursos necesarios para las actividades de cooperación.

Como lo establece el documento emanado de la revisión del Acuerdo a los cuatro primeros años de su vigencia, las actividades de cooperación efectuadas en este lapso por la Comisión Laboral, se han desarrollado en dos niveles: las emprendidas directamente por las OAN, ya sea en forma independiente o de manera conjunta con otras OAN, y las asignadas directamente al Secretariado por el Consejo.

Hasta ahora, la mayoría de estas actividades han sido desarrolladas en forma directa por las OAN, a través de eventos de muy distinta naturaleza, que abarcan desde reuniones, seminarios y cursos, hasta la organización de grandes conferencias. En el período 1994-1997 la mayoría de estas actividades se concentraron en el primer año de vigencia del acuerdo y fueron realizadas a iniciativa de las OAN, fundamentalmente de la de México, como puede apreciarse en el cuadro siguiente. Esto podría explicarse en virtud de que el secretariado entró en vigor un año después de estar ya establecidas dos de las tres OAN, las de Estados Unidos y México.

CUADRO 1

EVENTOS POR TIPO Y ORGANIZADOR

	1994	1995	1996	1997	Total
OAN	17	5	8	5	35
Trinacionales				1	1
Comisión				1	1
Otras		1			
Total	17	6	8	7	37

Fuente: Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte

TABLA 2

EVENTOS DE COOPERACIÓN POR TEMA

	Organizador	1995	1995	1996	1997	Total
Salud y seguridad ocupacional	NAO Mex	11		1		12
	NAO Can	1	1	1	1	4
	NAO USA	1	1	1	1	4
	Trinacional				1	1
	Reunión Anual		1			1
Empleo y Capacitación	NAO Mex	2	1		1	4
	NAO Can			3	1	4
	NAO USA			1	1	2
	Comisión				1	1
Legislación laboral y derechos de los trabajadores	NAO Mex					0
	NAO Can			1		1
	NAO USA	2	2			4
Total		17	6	8	7	38

Fuente: Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte

Como se puede observar, la gran mayoría de las actividades de cooperación realizadas bajo los auspicios del Acuerdo, en los primeros años de su vigencia, se enfocaron principalmente, al área de seguridad y salud ocupacionales. Una segunda área de interés dentro de las actividades de cooperación ha sido la legislación laboral y las prácticas en materia de relaciones obrero-patronales.

Actividades en materia de empleo y capacitación

La formación profesional se menciona como una de las actividades que prevé el acuerdo en su vertiente de actividades de cooperación entre los tres países. Sin embargo, lo realizado hasta ahora en esta materia ha sido muy escaso. Se limita a dos seminarios organizados por la OAN canadiense en torno a la educación para toda la vida y las nuevas prácticas en el lugar de trabajo, así como a consideraciones y reflexiones marginales que se desprenden de los seminarios sobre productividad, a los que se han dedicado dos eventos de carácter trilateral promovidos por el Consejo de Ministros, a través del Secretariado.

Las iniciativas en materia de empleo y capacitación del TLCAN se han enfocado a promover la toma de conciencia en torno a varios temas centrales relativos al empleo y la capacitación para el trabajo en los tres países. El propósito de estos trabajos ha sido lograr una armonización y mejor entendimiento sobre términos fundamentales, y a promover el intercambio de experiencias de los programas más efectivos. En estos foros se ha impulsado además el acercamiento entre gobiernos, empleadores y representantes de los trabajadores para compartir sus conocimientos y experiencia en materias tales como el desarrollo de los recursos humanos, el logro de un más amplio acceso a la capacitación, la promoción de condiciones justas de empleo, y el logro de seguridad para los trabajadores desplazados.

Estos programas, aunque aún muy limitados, resultan importantes a la luz del rápido proceso de cambio, en el lugar de trabajo, en toda la región. Como se ha señalado con anterioridad, este cambio comprende nuevas tecnologías, un uso mayor de prácticas no convencionales de trabajo, y una participación creciente de mujeres y grupos minoritarios. Las actividades de cooperación realizadas en este ámbito han permitido a los participantes compartir sus experiencias en áreas de interés mutuo, comparar conceptos utilizados en los tres países y reflexionar en torno a las prácticas y políticas más efectivas para mejorar la capacitación en el trabajo y las oportunidades de empleo.

Dentro de estas actividades, cabe resaltar las siguientes:

- México fue sede de un seminario técnico en 1994 sobre microempresas y sector informal, que constituyen dos importantes fuentes de empleo en México.
- La OAN de Canadá promovió un taller sobre aprendizaje continuo y desarrollo dentro del lugar de trabajo, organizado por el Secretariado en 1996. En este evento se realizó un análisis tripartito de conceptos, iniciativas en curso, mejores prácticas y tendencias fundamentales en el área del aprendizaje continuo, el desarrollo y la adquisición de habilidades.
- Canadá promovió también en 1996 un seminario tripartito para analizar el crecimiento de esquemas de trabajo no convencional y los cambios observados en las prácticas en el lugar de trabajo, así como en la duración de la jornada. El evento ofreció a los participantes, la oportunidad de explorar puntos de vista y opiniones respecto a las nuevas formas de trabajo, las definiciones de diversas formas de trabajo no convencional, el tratamiento que se da en las diferentes legislaciones a las nuevas formas de trabajo, a sus efectos en los patrones de trabajo, y a la investigación en curso respecto a estos temas.

d. Algunas inquietudes y acciones recientes en torno al tema en los tres países

El tema de la formación profesional es actualmente objeto de creciente atención al interior de los tres países signatarios del Tratado.

Canadá

Aunque Canadá tiene una de las tasas más altas de participación en educación posterior a la secundaria en el mundo, existen evidencias de una escasez de calificaciones específicas a nivel local y regional, y de una transformación en la naturaleza de la transición escuela-trabajo. Esta situación ha exigido reforzar la coordinación entre las autoridades federales, encargadas de la de formación de recursos humanos y la política económica, y las diez provincias y dos territorios que conforman el país, a las que compete la responsabilidad de la educación.

Con este propósito de evaluar los desequilibrios existentes y diseñar las políticas a seguir, el gobierno federal ha emitido recientemente un conjunto de lineamientos dirigidos a los ministros del trabajo de las di-

ferentes provincias, que contemplan, entre otros aspectos, la investigación de políticas para promover un mejor ajuste entre niveles de calificación y desarrollo económico, y la evaluación de las lecciones aprendidas e intercambio de experiencias con la Junta Canadiense para el Desarrollo de la Fuerza de Trabajo, y con el Panel de Expertos sobre Calificaciones del Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología. Se ha propuesto también ampliar la información para el mercado de trabajo con el objeto de orientar mejor las decisiones respecto a la elección de una profesión; evaluar el impacto de los cambios demográficos en la fuerza de trabajo; revisar las formas de asociación entre empresarios, trabajadores, gobierno y oferentes de servicios educativos, y explorar nuevas políticas en materia de formación y desarrollo.

En Canadá, la transición de la escuela al trabajo está experimentando una transformación en su naturaleza, como resultado tanto de las características cambiantes del mercado laboral, como de las aspiraciones de los jóvenes. Tanto el principio como el fin de la transición están menos definidos. Se observan distintas combinaciones de empleo de tiempo completo con estudio y de empleo de tiempo parcial con estudio, mientras que es mayor el número de personas que adoptan el esquema de educación para toda la vida. Esto ha obligado a las autoridades gubernamentales, los sectores productivos, y las instituciones educativas a idear nuevas políticas en la materia, que en este momento son objeto de amplia discusión y reflexión internas.

Estados Unidos

En los Estados Unidos el gobierno federal, mediante una amplia red de asociaciones con gobiernos estatales, locales y con el sector privado, coordina programas de capacitación para el empleo, actividades de aprendizaje, servicios de intercambio de trabajadores, así como programas de seguro para el desempleo. Su objetivo es *“contribuir al más eficiente y efectivo funcionamiento del mercado de trabajo de los Estados Unidos, al proporcionar capacitación para el trabajo de alta calidad, empleo, información para el mercado de trabajo y servicios de mantenimiento del ingreso, fundamentalmente a través de sistemas estatales y locales para el desarrollo de la fuerza de trabajo”*².

Una de sus metas más recientes es la de lograr un programa efectivo en términos de costo, de ventanilla única, que ofrezca una amplia gama de servicios de empleo y para personas desempleadas. Para ello se han fijado las siguientes metas específicas:

² ETA Strategic Plan, Septiembre 30, 1997

1. *“Mejorar los sistemas para perfeccionar y potenciar las inversiones en oferta de servicios para la juventud, la población adulta y los empleadores y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo”.* Se pretende contribuir al establecimiento y mejora continua de un sistema descentralizado de oferta basado en los servicios estatales. Este sistema, al que comúnmente se le conoce como Sistema de Centros de Carrera de Ventanilla Única, busca responder de manera creciente a las necesidades de la población demandante.
2. *Aumentar el número de jóvenes que logran una transición exitosa al mercado de trabajo, que se refleja en autosuficiencia, particularmente entre los jóvenes en riesgo.* El desempleo de los jóvenes sigue siendo un grave problema en los Estados Unidos. La Administración para el Empleo y la Capacitación (ETA) supervisa y administra programas y actividades que apoyan el desarrollo de habilidades, el empleo y el aprendizaje de por vida entre la juventud y proporciona asistencia especial a los jóvenes que encuentran dificultades para lograr un inicio exitoso.
3. *Maximizar el empleo de adultos desempleados, en desventaja, receptores de asistencia social, personas con discapacidad, trabajadores reajustados, incluyendo aquellos que hayan sido afectados por las políticas comerciales.* Aún cuando se tiene una economía en expansión, el desempleo de adultos sigue siendo un problema en este país para ciertos grupos bien identificados. La ETA supervisa y administra programas y actividades que apoyan el desarrollo de habilidades, el empleo y el aprendizaje de por vida para estos grupos de trabajadores, a través de los Centros de Carrera de Ventanilla Única que están siendo establecidos en todos los estados.

México

En México la política de formación y desarrollo de recursos humanos también se enfrenta a retos importantes ante los nuevos y cambiantes requerimientos de la planta productiva y la de un amplio sector de la fuerza de trabajo que de manera creciente se ocupa en actividades desarrolladas por cuenta propia.

En los últimos años y ante los cambios en la estructura sectorial del empleo, del cambio tecnológico y la apertura comercial, un importante sector de la población ocupada se ha visto desplazada y ha tenido que

actualizar o reencauzar su formación para poder reinsertarse en el mercado de trabajo. Este es un fenómeno nuevo que se suma al de la población con insuficientes o inadecuados niveles de calificación que no logran su acceso al empleo formal.

Ante esta situación, los programas de formación tradicional para el trabajo han requerido readecuarse y complementarse con otros, expresamente diseñados para impulsar la capacitación permanente en el trabajo, la capacitación a población desempleada que está en búsqueda activa de empleo, así como de otros grupos en desventaja. Al mismo tiempo que se han desarrollado programas de capacitación específicos para atender estas distintas situaciones se ha impulsado activamente, la instrumentación de un nuevo esquema de capacitación basado en competencias, en el que la comunidad empresarial participa activamente tanto en la definición de las competencias requeridas para el desarrollo de distintas actividades productivas, como en un esquema descentralizado para su acreditación.

Todo esto refleja que los tres países se encuentran en una coyuntura de cambios y redefiniciones importantes en sus políticas de formación y desarrollo de recursos humanos, en donde el trabajo conjunto y el intercambio de experiencias y mejores prácticas resultaría altamente productivo.

II. LOS APOYOS A LA CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO, EN TRABAJADORES DESPLAZADOS POR RAZONES DE LIBRE COMERCIO EN LOS ESTADOS UNIDOS

Dentro de los Estados Unidos se puso en práctica en 1994 un programa denominado Programa de Asistencia al Ajuste de Transición por el TLCAN, conocido por el acrónimo (NAFTA-TAA). Este programa fue establecido dentro de la Ley que reglamentó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993, y se sustenta en dos leyes que han estado vigentes en los Estados Unidos durante muchos años: la Ley de Asistencia al Ajuste de Trabajadores o de Desplazamientos Económicos (EDWAA) y el Programa de Asistencia al Ajuste Comercial (TAA) establecido de acuerdo a la Ley de Comercio de 1974.

Para todos aquellos trabajadores en riesgo de perder su empleo ante México o Canadá, el Congreso de los Estados Unidos emitió una legislación que prevé prestaciones para el desempleo y la recapacitación, así como asistencia para el ajuste. Este programa proporciona benefi-

cios más generosos que aquellos ya establecidos por la legislación, en el caso de pérdida de empleos por otras razones.

El NAFTA-TAA está orientado a apoyar a aquellos trabajadores que han perdido su trabajo, o que sus horas de trabajo o salarios se han visto reducidos como resultado del comercio con México o con Canadá. Pretende dar una respuesta expedita a aquellos trabajadores en riesgo de quedar desempleados, y se les ofrece la oportunidad de participar en un esquema de capacitación de largo plazo, a la vez que reciben un apoyo a su ingreso.

Mediante este esquema se ofrece ayuda a los trabajadores que laboran en empresas que se han visto directa o indirectamente afectadas como resultado del comercio con Canadá o México. Las que están en el primer caso son aquellas empresas que importan productos provenientes de México o Canadá, que han desviado su producción hacia esos países, o que se ven adversamente afectadas por el comercio de los Estados Unidos con sus contrapartes dentro del TLCAN. Se definen como "indirectamente afectadas" aquellas empresas que abastecen productos o servicios a las primeras y/o que ensamblan o dan el acabado final a los productos de esas empresas.

El Programa establece una gama de servicios de capacitación y reinserción para los trabajadores afectados. Para ello ofrece una pronta respuesta, así como servicios básicos de reajuste a aquellos trabajadores que tienen derecho a estos beneficios. Los trabajadores que laboran en las empresas directamente afectados reciben estos beneficios de acuerdo al Programa NAFTA-TAA, mientras que los que laboran en empresas indirectamente afectadas reciben asistencia en los términos del Título III de la Ley de Capacitación para el Empleo.

a. Determinación de acreditación para los beneficios del Programa

La solicitud de beneficios del Programa NAFTA-TAA puede ser presentada por un grupo de tres o más trabajadores, por su empleador, su sindicato, o por una organización comunitaria.

La responsabilidad de investigar la elegibilidad de los solicitantes de estos servicios es compartida por el gobierno del Estado en el que se localiza la empresa y el Departamento del Trabajo, que es una dependencia federal. Cuando un Estado recibe una solicitud de asistencia, se

cerciora de que ésta cumpla ciertos requisitos esenciales, dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud. La decisión final corresponde al Departamento del trabajo, que debe emitir su resolución a los 30 días siguientes.

Los criterios en los que se basa el Departamento del Trabajo para determinar si una solicitud procede o no son los siguientes:

- Que los trabajadores hayan sido total o parcialmente despedidos.
- Que las ventas de la empresa o su producción se hayan reducido.
- Que un aumento en las importaciones procedentes de México o de Canadá hayan contribuido de manera importante a los despidos.
- Que haya ocurrido una desviación de la producción hacia los países antes mencionados.

Cuando el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos encuentra que la solicitud no procede, los trabajadores pueden apelar a esta determinación o solicitar una reconsideración administrativa.

b. Beneficios que cubre el programa

El programa contempla un conjunto de servicios de capacitación y apoyo a la reinserción, para responder a las necesidades de estos trabajadores. Entre sus principales actividades y servicios comprende los siguientes:

Servicios de Asistencia para el Reajuste Básico de Pronta Respuesta. Cuando la Unidad del trabajador desplazado en un Estado es notificada de la posibilidad de despido o cierre, debe responder prontamente mediante servicios en el mismo lugar del problema. Entre otros, éstos pueden consistir en orientación a los trabajadores sobre los beneficios a los que tienen derecho mediante el Programa. Cuando los trabajadores solicitan su inscripción al programa, son evaluados con relación a sus calificaciones y habilidades individuales, y reciben orientación y asistencia en la búsqueda de un nuevo trabajo.

Una vez que los trabajadores son calificados como elegibles, se les ofrece una amplia gama de servicios de ajuste, que comprenden entre otros:

Servicios de reinserción, tales como orientación sobre posibilidades de ocupación, servicios de asistencia para la colocación,

servicios de apoyo, evaluación de sus calificaciones y habilidades, desarrollo dentro de su especialidad y asistencia a la búsqueda de empleo.

Capacitación para volver a emplearse en otra ocupación. Dentro de este programa los trabajadores pueden recibir hasta 104 semanas de capacitación en calificaciones ocupacionales, educación básica o de carácter compensatorio, o capacitación para alfabetización o para la enseñanza del inglés como segundo idioma.

Apoyo al ingreso, conocido también como estipendios por reajuste comercial (TRA), consiste en pagos semanales en efectivo por 52 semanas después de que la compensación por seguro de desempleo del trabajador se ha agotado, y durante el lapso en el que un trabajador se encuentra participando en un programa aprobado de capacitación de tiempo completo. Esta combinación de apoyos de desempleo y de ajuste tiene una duración máxima de 78 semanas.

Búsqueda de empleo y estipendios para colocación, que comprenden el reembolso de gastos aprobados al trabajador durante la búsqueda de trabajo o para su reinserción en un nuevo empleo.

c. Impacto

De acuerdo a la primera evaluación que se hizo por el Gobierno de los Estados Unidos a los tres años del TLCAN, durante los 30 meses que siguieron al mes de enero de 1994, un total de 78.038 trabajadores estadounidenses fueron certificados como acreedores a dichos beneficios. De éstos, 44.200 fueron certificados en razón de importaciones de México (o reubicación de plantas hacia México).

El Departamento del Trabajo informó, sin embargo, que estas certificaciones constituyen tan sólo una cifra estimada y no la cifra real de las personas que pudieron haber sido afectadas por el TLCAN, o por el incremento del comercio hacia los países del TLCAN. Además, hasta marzo de 1996 solamente 8.100 personas han recibido beneficios del programa de asistencia NAFTA-TAA. Las razones para ello varían de un caso a otro.

En el mismo reporte presentado por el Ejecutivo a los tres años del TLCAN se señala que una estimación conservadora del desplazamiento total involuntario de empleos en toda la economía de los Estados

Unidos durante los mismos 30 meses era de cerca de 3.5 millones de trabajadores. Esta es una cifra que supera en 45 veces a la reportada como número de trabajadores certificados respecto a las importaciones del TLCAN y es 80 veces mayor a las certificaciones otorgadas por importaciones provenientes de México.

Durante ese mismo período el crecimiento del empleo en los Estados Unidos fue tan sólido que superó notoriamente a la cifra de desplazamientos, y el empleo neto registró un incremento de 7 millones de puestos de trabajo. La duración promedio del desempleo para los trabajadores desplazados durante 1995 fue de 17 semanas antes de volver a colocarse. La asistencia para el ajuste otorgada a los trabajadores acreedores a este programa provee un apoyo adicional para hacer la transición a la que se enfrentan millones de trabajadores cada año.

En los 65 meses transcurridos desde enero de 1994 hasta mayo de 1999, 232.375 trabajadores habían sido certificados como elegibles a los beneficios del programa especial de apoyo al desempleo por el TLCAN. Esta cifra, para un lapso de más de cinco años es muy inferior al crecimiento acumulado de los empleos en el mismo lapso, y sustancialmente inferior a los millones que se argumentaba perderían su empleo al entrar en vigor el Tratado.

III. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

- En la medida en que los procesos de integración económica han evolucionado hacia estadios más avanzados, han tendido a otorgar mayor énfasis en los aspectos sociales. En el caso de la Comunidad Económica, por ejemplo, en la medida que se avanza hacia la libre movilidad de la mano de obra se ha hecho necesaria la armonización de los marcos reglamentarios en muy distintos ámbitos, y la convergencia en numerosas políticas sociales, entre ellas, la orientada a la formación de los recursos humanos.
- En los estadios más limitados de la integración económica, como son las áreas de libre comercio, hasta hace poco tiempo los acuerdos se circunscribían a compromisos de desgravación comercial de mercancías. Hoy día, la eliminación de impuestos y restricciones se ha ampliado hacia los servicios y la inversión, que en el marco de la globalización tienen cada día mayor libertad de movimiento, y más recientemente, ha crecido el interés de la comunidad por incorporar en ellos una dimensión social.

- El TLCAN constituye una experiencia única, pues es el primer acuerdo simple de libre comercio que va acompañado de dos acuerdos no comerciales: uno laboral y otro ambiental. La meta de estos acuerdos complementarios no es la de establecer marcos reglamentarios homogéneos, particularmente, cuando las diferencias entre los países que integran la región son tan marcadas. En ambos casos se pretende que el incremento en el comercio regional no se finque en un deterioro de las condiciones y derechos laborales y ambientales de los países firmantes.
- El Acuerdo Laboral que acompañó al TLCAN fue influenciado por la fuerte resistencia que diversos grupos con gran poder político ejercieron la formación de un área de libre comercio de Norteamérica, particularmente, las agrupaciones sindicales de los Estados Unidos y Canadá. En este sentido, el Acuerdo establece el compromiso, de los tres países firmantes, de abrirse al escrutinio de sus contrapartes en lo relativo al cumplimiento efectivo de sus propios marcos reglamentarios, en la protección de un conjunto convenido de derechos básicos protegidos por las legislaciones de los tres países. Sin embargo, cada país conserva su soberanía para definir o modificar su marco legal, acorde a sus propias condiciones, y el escrutinio tripartito se restringe al trabajo relacionado con actividades de comercio exterior entre las Partes.
- Además de la facultad de abrir al escrutinio de sus contrapartes sus propios esquemas de observancia de los derechos laborales fundamentales, el Acuerdo Laboral establece una vertiente nueva: el compromiso de emprender una gama potencialmente amplia de actividades de cooperación en el ámbito del trabajo. En este sentido, el Acuerdo es más ambicioso, pues cubre, desde el análisis comparativo de los marcos legales y de los sistemas institucionales, y las prácticas para garantizar su aplicación hasta estrategias para incrementar la productividad y promover el desarrollo de los recursos humanos.
- Dentro de esta segunda línea, el Acuerdo ofrece un amplio potencial de cooperación que hasta ahora ha sido relativamente poco explorado. Constituye un mecanismo para lograr un mayor y mejor entendimiento de las instituciones y estrategias que rigen en los tres países vecinos, un medio para la difusión más ágil de mejores prácticas, y el intercambio de experiencias con relación a programas vinculados con una amplia gama de temas dentro de la política laboral, desde esquemas de seguridad e higiene en el trabajo, hasta prácticas para incrementar la productividad, esquemas de remuneración y políticas de formación de los recursos humanos.

- Es ésta una oportunidad única que debe aprovecharse, ya que si bien antes del Acuerdo podrían, en teoría, haberse emprendido actividades de cooperación en estos ámbitos, ello era poco factible debido al escaso interés que existía en la colaboración en este ámbito y a la mayor dificultad que habría supuesto, sin el apoyo de un marco negociado de cooperación laboral expresamente ideado para apoyar estas actividades.
- La cooperación realizada hasta ahora constituye sólo una primera etapa, que no refleja aún el amplio potencial que ha abierto el Acuerdo. En estos primeros años, las actividades se han orientado al conocimiento recíproco de los marcos legales e institucionales, que era indispensable en el inicio de esta relación y a un número limitado de temas específicos cuyo interés varía por países. Para México las actividades sobre seguridad e higiene en el trabajo han tenido una alta prioridad, en tanto que los Estados Unidos y Canadá han concedido mayor interés al acercamiento entre asociaciones sindicales de los tres países, a los derechos de asociación y al trabajo de menores.
- El tema de la productividad, que rebasa el ámbito limitado de los intereses inmediatos, ha sido un aspecto promovido por el Consejo de Ministros, a través del Secretariado. Su tratamiento da pie al desarrollo de una multitud de actividades de cooperación que van desde aspectos conceptuales y métodos estadísticos para su medición, análisis de su evolución por sectores hasta mejores prácticas y experiencias para promover su crecimiento. Dentro de este tema, el desarrollo de los recursos humanos es un aspecto esencial y una materia que debería interesar a los tres países.
- Adicionalmente, México ha promovido la realización de seminarios sobre aspectos como el trabajo informal y las microempresas y Canadá ha sido el primero en promover un tema directamente vinculado con la formación de los recursos humanos. Este ha sido el de la educación para toda la vida, que marca una de las tendencias de vanguardia en el esquema de formación de los recursos humanos.
- Esta es una veta que debería explorarse más, pues ofrece un amplio potencial. Involucra aspectos que definitivamente preocupan a los tres países y donde es urgente adoptar estrategias que respondan adecuadamente a las nuevas y muy distintas necesidades de la planta productiva.
- Es un hecho que en los tres países el trabajo menos calificado es el que resulta más vulnerable a la pérdida de empleo por desplazamiento tecnológico o del comercio exterior y a menores salarios.

Es también cierto que a la región le conviene elevar y cerrar sus diferencias en niveles de calificación de sus recursos humanos, y responder al reto que en este aspecto han lanzado otras regiones del mundo.

- De ahí que las actividades de cooperación trilateral en la formación de los recursos humanos de la región debieran merecer una mayor atención en los inicios del siglo XXI. Algunos de los argumentos que podrían esgrimirse en este sentido son:
 - El mundo atraviesa por una coyuntura de redefinición de estrategias en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos.
 - Ninguno de los tres países es ajeno a esta situación. A pesar de que parte de la región cuenta con una alta proporción de población trabajadora con estudios posteriores a la secundaria y de grado universitario, el desajuste entre oferta y demanda de habilidades y calificaciones es un problema común a los tres países.
 - La competitividad en el futuro no podrá apoyarse en recursos humanos no calificados y salarios bajos, y el logro de una mayor complementariedad en la región exige una mano de obra con mayor capacidad de adaptación al cambio.
 - Las diferencias salariales y la polarización creciente que se manifiesta entre la población trabajadora tenderán a cerrarse en la medida que el acceso a la calificación de los recursos humanos sea más homogéneo y la capacitación de mayor nivel y pertinencia en la región.
 - Los procesos de integración económica de mayores posibilidades de éxito son aquellos que tienden hacia la convergencia en los niveles de desarrollo y uno de los elementos centrales determinantes de la convergencia es, sin duda, la política de formación de los recursos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte, Informes Anuales, 1997 y 1998, Dallas.
- Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, Publicaciones, (<http://www.naalc.org>)
- Department of Labor. Employment Training Administration, Programs and Initiatives (<http://www.doleta.gov>)

- Human Resources Development Canada. (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca>)
Office of the U. S. Trade Representative. North American Free Trade Agreement Information Package. Washington, agosto de 1996.
President of the United States. Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement. Washington, julio de 1997.
STPS, Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, México, 1993.
U. S. International Trade Commission. The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A Three Year Review. Washington, D.C., Junio de 1997.