

Federalismo Económico en Canadá y los retos de la Globalización.

Teresa Gutiérrez Haces (*)

Introducción.

El Federalismo no es letra muerta en Canadá, es una fuerza activa que se introduce en cada uno de los diversos resquicios de la política, de la economía y de la sociedad canadiense actuando en ellos como agente dinamizador.

Por ser una fuerza profundamente activa, este federalismo no puede limitarse a ser definido a partir de una simple enumeración de artículos constitucionales.

El federalismo en Canadá exige ser redefinido a partir de las relaciones existentes entre tres formas de poder: la federación, las provincias y el poder local; estas tres instancias no pueden funcionar sin la continua consulta a la ciudadanía, de ahí que la mayoría de los cambios que afectan a cualquiera de estos poderes debe fundamentarse en el consenso.

Los diversos intentos de autonomía de Québec; su lucha por ser aceptada dentro de la federación como una sociedad distinta; las reivindicaciones levantadas por las provincias del Oeste, el debate sobre el bilingüismo, el peso político y social de las minorías étnicas y las reivindicaciones indígenas, son algunas de las expresiones a nivel político y económico de una práctica federal real.

Los programas sociales, la política educativa que se aplica en cada provincia, la protección al mercado de trabajo provincial, las relaciones de la ciudadanía con la federación y el gobierno provincial también son expresiones de la especificidad del federalismo canadiense.

Dentro de la práctica federal existen aspectos que siempre han sido parte del área de interés de las provincias tales como la planeación económica provincial, el control de la inflación, el mercado de trabajo, la seguridad ambiental así como la capacidad de desarrollar y fomentar una política cultural y comercial provincial de alcance internacional; pero también existen otros aspectos que incumben igualmente a la federación como a las provincias, armonizar estos dos niveles de poder es uno de los desafíos cotidianos del federalismo en Canadá.

La jurisdicción y delimitación entre estos dos poderes ha variado sensiblemente con el tiempo y justamente esta permanente redefinición de las fronteras de dichos poderes ha sido motivo de las discusiones constitucionales de los años recientes como ha sido el caso del Acuerdo del Lago Meech y los Acuerdos de Charlottetown.

(*) Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses. A.C. Email: haces@servidor.unam.mx

Para entender el federalismo canadiense no únicamente deben analizarse los aspectos derivados del debate constitucional, la división de poderes y su jurisdicción, también son importantes y decisivas las relaciones que se establecen al interior de cada provincia y territorio en donde los aspectos fiscales, los derechos sobre los recursos naturales y la definición de las políticas de crecimiento económico regional, han sido el eje de importantes discusiones entre la federación y las provincias.

Esto nos lleva a preguntarnos, si el federalismo canadiense en la práctica, ha significado una fuente de tensión creativa o una tensión que en momentos críticos tiende a nulificar los avances de Canadá como un estado federal.

A lo largo de este ensayo trataremos de responder esta pregunta, apoyándonos básicamente en el análisis sobre las formas en que el federalismo canadiense se manifiesta en términos económicos.

1. La Especificidad del Federalismo en Canadá.

Un primer aspecto a distinguir dentro de este ensayo es que el federalismo canadiense no es una estructura inmutable, tampoco es sólo un conjunto de principios constitucionales, que en ocasiones podrían ser vistos como parte de una retórica legal, es ante todo un proceso que se manifiesta a través de dos niveles de gobierno los cuáles indefectiblemente viven un proceso continuo de adaptación y cambio como una forma de reducir tensiones de diversa índole.

Este proceso ha sufrido graves reveses; grosso modo, podría afirmarse que de cada crisis constitucional ni el gobierno federal ni las provincias han salido totalmente bien libradas y que en términos generales se observa que el antagonismo existente entre las provincias y el poder federal se ha profundizado conforme ha transcurrido el tiempo.

Esto se debe a que el federalismo se ha concebido como una organización política en la cual las actividades del gobierno se reparten entre el gobierno central y las provincias, dentro de este último, se contempla el gobierno local como una instancia subordinada a lo provincial.

En ocasiones uno de los tres tiene la última palabra, en otras deben negociar largamente y en muchos casos se llega a soluciones que no satisfacen a ninguno.

Esto significa que en cada nivel de la relación existe un principio de autoridad sobre áreas específicas y en algunos aspectos hay necesidad de compartir una jurisdicción por lo que debe existir un acuerdo.

Cada nivel federal-provincial, tiene un grado de autonomía, *el poder emana de la Constitución no del otro, basándose para ello en el principio de que la diversidad y la unidad pueden coexistir.*

Con el transcurso del tiempo, ha resultado evidente que tal principio es cada vez más difícil de sostener, no únicamente por la relación que la provincia de Québec ha establecido históricamente con el resto de Canadá, sino también por el incremento de los intereses económicos y políticos de las otras provincias las cuales cada día cuestionan más la preponderancia de las provincias de Ontario y Québec.

Dentro de estas relaciones, obviamente cargadas de tensiones, también el multiculturalismo dentro de cada provincia, implica diversas expresiones de convivencia que no necesariamente se manifiestan en forma fluida dentro de la federación.

Sobre esto último no hay que soslayar el hecho de que el federalismo también implica la protección al derecho de las minorías e identidades, lo cual evidentemente complica las cosas pues no se trata únicamente de proteger el patrimonio cultural de las minorías sino también preservar el acervo económico de cada provincia y de la federación.¹

La discusión entre el nivel de autoridad e injerencia económica de las provincias y la federación se asienta en el mayor grado de centralización y descentralización que cada uno de los actores reivindican para sí.

El acta constitucional redactada en 1867 definió la estructura política de Canadá en términos federales, resulta evidente que las preocupaciones y prioridades que estuvieron presentes en el momento de las discusiones difícilmente serían las mismas que un siglo más tarde.

Aunque los Padres de la Confederación crearon un sistema político con preponderancia federal, es un hecho que con los años los poderes, "generosamente" otorgados a las provincias se convirtieron en fuente de una fuerza económica muy difícil de pronosticar a fines del siglo XIX.

Por ejemplo, desde el siglo pasado se decidió que la jurisdicción sobre los hospitales debería ser de índole provincial, con el tiempo y en especial a partir de la segunda guerra mundial la política social tomó importancia y en esta se incluyó la salud pública.

Así mismo, en 1867 los impuestos directos cedidos a las provincias, eran raquíticos, pero con los años los ingresos de los ciudadanos mejoraron y se crearon nuevas formas de imposición fiscal, como los impuestos corporativos y al consumo, los cuales ofrecieron una fuente de ingreso inimaginable a las provincias. Actualmente cada provincia impone un porcentaje específico al impuesto indirecto en el consumo

¹ El federalismo canadiense ha llevado a cabo un número importante de medidas que tienden a proteger o a resarcir los intereses territoriales, económicos y culturales de las minorías étnicas en Canadá, esta política ha complejizado las relaciones entre el poder local, el provincial y el federal, en ocasiones sucede que existe cierta anuencia entre los intereses locales y los federales, en otras circunstancias aparece un mayor entendimiento entre las provincia y el poder local en contra de la federación.

independiente del que todo consumidor paga a la federación, esta política ha tenido consecuencias de importancia para el comercio provincial ya que los consumidores pagan menores impuestos en ciertas provincias, tal es el caso en la provincia de Québec.

Por otra parte, el hecho de responsabilizar a las provincias del desarrollo económico implicó que estas se atribuyeron el poder de incentivar la inversión extranjera a niveles muy por encima de lo que la federación podía prever originalmente.

Aunado a esto los gobiernos provinciales capitalizaron con enorme astucia la debilidad de una identidad nacional y la fortaleza de regionalismos culturales que expresaban mayor lealtad a los intereses provinciales que a los federales.

2. Origen y Formación del Federalismo en Canadá.

La idea que originalmente sirvió de base a la fundación de Canadá fue la de crear un estado federal más que un estado unitario², el poder desde el principio se dividió entre el centro y los gobiernos provinciales.

No hay que olvidar que Canadá es un estado que se formó por la agregación paulatina de nuevos territorios de tal manera que la concepción original se formuló tomando en consideración las diversas regiones y las diferencias entre la organización política, económica y cultural de cada una de las colonias.

En base a esto, la región Este de Canadá, en la cual se asentaban los pueblos fundadores que ocupaban el Alto y el Bajo Canadá (Québec y Ontario), junto con Nueva Escocia, Terranova, Nueva Brunswick y la Isla Príncipe Eduardo, representaron la experiencia organizativa sobre la cual se inspiraron al redactar el Acta Británica de América del Norte (1867), considerada el principio constitucional sobre el cual se apoya el federalismo canadiense.

Pese a lo anterior en el momento de rubricarse el Acta de 1867 esta fue únicamente avalada por Canadá Este, Canadá Oeste, - que correspondía al Alto y Bajo Canadá-, Nueva Escocia y Nueva Brunswick. El resto del territorio que hoy conocemos como Canadá, se formó como provincias y territorios después: Manitoba en 1870; Alberta y Saskatchewan en 1905; el territorio del Yukon en 1898; los territorios del Noroeste en 1905; Columbia Británica en 1871; la Isla Príncipe Eduardo en 1873 y por último Terranova en 1949.

²En un sistema de gobierno unitario la soberanía del Estado-nación reside en un solo cuerpo: el gobierno nacional, este puede delegar cierta autoridad en las instancias inferiores del gobierno como puede ser distritos, condados, etc. En la forma unitaria puede haber otras instancias de gobierno pero siempre estarán subordinados al gobierno nacional. Por el contrario en un sistema de gobierno federal la autoridad soberana se divide entre dos niveles de gobierno. Cada uno recibe la autoridad de su constitución no del otro

Inicialmente el gobierno central necesitó contar con un gran poder económico que le permitiera controlar el ámbito comercial y financiero y no únicamente los aspectos políticos. Esta necesidad se justificaba en nombre del imperativo de la unidad territorial, sin embargo, desde el principio las provincias conservaron el control sobre lo social, lo cultural, los negocios, la educación, los hospitales, las comunicaciones, el transporte, el poder fiscal a través de los impuestos directos, la propiedad de la tierra y los recursos naturales.

Todo este poder que las provincias ejercieron desde sus orígenes no fue visto estrictamente como tal, la población era escasa inicialmente y por lo tanto toda esta jurisdicción aparecía como de relativa importancia.³

Desde el principio la práctica del federalismo fue una fuente constante de debate entre Ottawa y las provincias, la mayoría de los canadienses consideran que los políticos debían proteger mucho más los intereses provinciales que los intereses del gobierno central en Ottawa.

Este hecho fue facilitado por la creación de instituciones clave como el Comité Judicial del Consejo Privado que tradicionalmente defendió los derechos de las Provincias (1880-1949); también jugó a favor de esta situación el hecho de que las Provincias de Ontario y Québec habían sido tradicionalmente más poderosas que Ottawa, ellas representaron durante muchos años más del 76% del total de la población, esto en la práctica ha significado que el gobierno federal difícilmente puede aplicar políticas opuestas a los intereses de estas dos provincias.

La riqueza o escasez de los recursos naturales y bienes básicos ⁴ también ha contribuido a fortalecer económicamente a ciertas provincias. Esta situación se explica también porque con los años las provincias han aumentado su control económico sobre recursos naturales como la madera, la celulosa, los minerales, el petróleo y el gas, así como las hidroeléctricas, esto ha significado una fuente de riqueza adicional y permanente que les permite competir entre las provincias y contra el centro.⁵

Debido a que este tipo de riqueza no es homogénea ni ha existido desde el principio de la conformación de Canadá, resulta evidente que el desarrollo económico de las Provincias ha sido desigual, por ejemplo, Alberta y Columbia Británica adquieren

³Los poderes de las provincias en el Acta Británica Constitucional de 1867, aparecían comparativamente débiles frente a los designados a la federación, sin embargo en la sección 92.16 se menciona que "todos los asuntos estrictamente locales o de índole privada en la provincia eran de su jurisdicción; esto incluía hospitales, beneficencia, trabajo local, propiedades, derechos civiles e instituciones municipales. Así mismo definían las fuentes de ingreso en dos: impuestos directos, los cuales en 1867 eran insignificantes y "tabernas, cantinas, subastas y otras licencias" (sección 92.9)

⁴ Bienes básicos son los productos que utiliza el sector industrial como insumos intermedios, por ejemplo acero, productos químicos, combustibles.

⁵Gutiérrez-Haces Teresa. "Canadá en Transición". Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 1994, p.335 a 352.

presencia económica solamente en la postguerra, gracias al descubrimiento de yacimientos minerales y del petróleo.

Aunado a esto aparece otra fuente adicional de recursos económicos para las provincias, esta se basa en el amplio acceso que tienen a la recaudación de impuestos, sin olvidar que controlan la actividad financiera en relación a préstamos, hipotecas, afianzadoras y uniones de crédito.

3. Dimensión Histórica del Federalismo en Canadá.

Hemos mencionado que desde un principio todos los aspectos relacionados con la vida social de las provincias, pasaron a ser regulados por los gobiernos provinciales, el acta de 1867 no necesariamente cubría la mayoría de los aspectos que con el tiempo se convirtieron en relevantes, por lo tanto ante el vacío de una jurisprudencia clara y precisa, inexistente en muchos aspectos, las nuevas prácticas económicas y sociales, paulatinamente pasaron a ser reguladas provincialmente.

Sin embargo, el federalismo canadiense como se le conoció a partir del inicio de este siglo, no adquirió inmediatamente su forma actual. Es un hecho que hasta 1896, la relación entre las provincias y el gobierno central mantuvieron una enorme similitud con la relación que se había establecido entre la Gran Bretaña y la provincia de Canadá antes de 1867.

Esto vino a significar que el poder provincial era prácticamente inexistente y que la mayoría de las decisiones se tomaban en Ottawa pese a que el Acta Británica de 1867 disponía otro tipo de relación.

Esta realidad cambió sensiblemente desde 1896 debido a varios factores de orden político, en primer término se eligió como primer ministro a Laurier, el cual siendo miembro del partido liberal pero de origen franco canadiense, impulsó cambios políticos que apuntaban hacia una relación más balanceada entre las provincias y Ottawa.

Quizás el cambio más importante residió en la toma de ciertas decisiones de orden constitucional que definitivamente erosionaron el poder monolítico que inicialmente detentaba la federación, en especial lo relacionado con la cláusula sobre "paz, orden y buen gobierno", la sección 91.2 referente a comercio y la ampliación de la jurisdicción provincial sobre propiedad y derechos civiles.

Con seguridad el golpe más serio que el gobierno de Laurier atestó al federalismo de Ottawa fue la decisión de la Suprema Corte de Justicia, la cual a partir del caso *Maritime Bank* en 1892, declaró que repudiaba la noción de subordinación del gobierno provincial bajo el federal. ⁶

⁶Malcolmson y Myers. "The Canadian Regime", Broadview, 1996, Canadá, p. 78.

Bajo este punto de vista, se empezó a considerar más pertinente el ceder la regulación de las provincias a los habitantes de las provincias; a lo anterior habría que agregar que la multiplicidad de religiones también influyó sobre los parámetros educativos, la vida en familia y la seguridad pública, sin olvidar tampoco que Canadá contó muy tempranamente con dos regímenes legales y una estructura legislativa y judicial dual representada por el Canadá angloparlante y la provincia de Québec.

Lo anterior reforzó la importancia de los gobiernos provinciales pero también la relación con la ciudadanía que en términos generales reconoció en el gobierno provincial a "su gobierno".

A partir de 1914 y prácticamente hasta 1960, se observa que el poder regresó de nuevo al gobierno federal, este regreso hacia el punto de partida se explica básicamente porque Canadá participó activamente en las dos guerras mundiales lo cual internamente le permitió justificar un liderazgo fuerte del gobierno federal sobre las provincias.⁷

Este hecho facilitó el proceso hacia una mayor centralización aduciendo que la gestión de una política de bienestar social requería de un gobierno con un mayor grado de centralización.

Aquí cabe mencionar que en términos generales hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el criterio predominante en lo tocante a economía fue que el Estado mientras menos interfiriera era mejor, la guerra y sus secuelas dieron al gobierno federal la posibilidad de forzar a las provincias a que cedieran parte de sus atribuciones constitucionales.

Las exigencias de la guerra permitió al gobierno federal introducir cambios sobre la política fiscal prevaleciente hasta este momento, para esto la iniciativa clave fue la creación del Impuesto sobre la Renta.

Como compensación a la nueva política fiscal federal, Ottawa ofreció a las provincias una compensación económica que duraría lo que la guerra, pero el golpe que atestó a las provincias fue irreversible, porque primero delimitó su poder fiscal y después creo algunos programas sociales alternativos, como el seguro de desempleo, las alocaciones familiares, el apoyo a la vivienda y los prestamos a los granjeros entre otros; con estas medidas, la federación también logró que el ciudadano comenzara a identificarse con el gobierno central en lo tocante a política social.

⁷Canadá participó con tropas en el frente de batalla en las dos guerras mundiales; el crecimiento de su economía se debió en gran medida a este hecho, además de que políticamente esta participación le permitió adquirir su independencia de la Gran Bretaña, gracias al Estatuto de Westminster y la Declaración de Balfour en 1926; por último gracias a su participación junto con Estados Unidos en la reconstrucción de Europa este adquirió una presencia a nivel internacional que consolidó internamente su poder central. La formula política conocida como la "devolución de poderes" a la federación, significó que debido a que Canadá "estaba en guerra" durante los años cuarenta las provincias cedieron parte de sus privilegios al gobierno federal.

Después de la Guerra hábilmente la federación invocó la necesidad de un esfuerzo económico nacional para la "reconstrucción" de Canadá lo cual⁸ significó programas masivos de inversión pública, la consecuencia era clara: mantener la preeminencia fiscal a favor de Ottawa, las provincias recibirían a cambio apoyos financieros específicos y conservarían autonomía en la política de gasto.

Otra consecuencia fue que las provincias se vieron obligadas a estrechar su cooperación en el desarrollo de sus recursos y en gran medida la política social por medio del seguro nacional de salud y el sistema de pensiones provocaron el cambio de lo provincial a lo nacional.

Como resultado de la desigualdad económica entre las provincias y territorios, los gobiernos aceptaron una enmienda en la Constitución la cual dio poder a gobierno federal sobre el seguro de desempleo, el de vejez y algunos apoyos sociales relacionados con el sector salud.

Colateralmente la pérdida relativa de poder económico provincial alentó que las provincias buscaran un mayor apoyo en el sector privado sobre todo en el sector primario y secundario, el origen de esta inversión fue americana y de este período data el proceso de cambio en el sector manufacturero que en gran medida se convirtió en planta subsidiaria⁹, según algunos autores alrededor de la región de los Grandes Lagos se localizaban plantas ensambladoras con algunas de las características que décadas después serían parte de los rasgos de la maquiladora en México¹⁰.

Un efecto derivado de este proceso fue que las provincias decididamente iniciaron un proceso de competencia salvaje por atraer el capital extranjero, la única condición impuesta a la inversión extranjera fue la obligatoriedad de llevar a cabo un proceso de transformación substancial de los recursos naturales in situ como una forma de agenciarse recursos adicionales y empleos.

La fuerza económica de ciertas provincias es tal que durante más de medio siglo existieron barreras comerciales interprovinciales, las cuales fueron suprimidas recientemente como resultado de una negociación interna que resultó más ardua que

⁸Canadá es el único país fuera de Europa que se benefició de la ayuda económica otorgada por el Plan Marshall, este hecho produjo en Canadá una bonanza económica de por sí ya existente, gracias a la estrategia gubernamental de reconvertir su sector manufacturero de acuerdo a las exigencias de la economía de guerra, aunado a esto se inicia un proceso muy agresivo de integración económica sectorial a la economía estadounidense, en especial nos referimos al sector automotriz pero también a los recursos naturales.

⁹Gutiérrez-Haces Teresa. "Canadá y México: Socios Menores en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte" Integración Contractual y Ajuste Estructural, en el libro colectivo *La Economía Mexicana a finales de los noventa* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1998, en prensa.

¹⁰Williams Glen. "Not for Export", McClelland, 1994, Canadá.

el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al final las provincias aceptaron el Acuerdo Interior sobre Comercio (1994)¹¹.

4. Federalismo Fiscal en Canadá.

Cualquier sistema federal carece de contenido real si no cuenta con una organización fiscal que le permita allegarse recursos, en el caso de Canadá hemos visto algunas de las formas a las que las provincias y la federación recurrieron para financiar diversos proyectos económicos y sociales.

Detrás de la preocupación por contar con una política fiscal eficiente, existe un objetivo político de primer orden: *satisfacer las necesidades de la ciudadanía*, a través de una política económica y social provincial, que piensa en electores potenciales. Este aspecto se traduce en la arena política en una lucha por cooptar a los ciudadanos, los cuales enfrentan en forma dividida su lealtad entre la federación y las provincias.

De esta manera la discusión sobre la forma de aplicar las medidas fiscales se politiza pues tanto el gobierno federal como el provincial necesitan desarrollar una enorme estrategia que garantice su capacidad para allegarse recursos que servirán para financiar su relación con la ciudadanía.

La forma en que las provincias han resuelto este dilema es variada, baste decir que para las provincias ricas la gestión de sus recursos ha significado una forma de presión sobre el poder de la federación, por ejemplo la provincia de Alberta durante años usó a su ventaja su riqueza petrolera, aun en contra de las otras provincias; lo mismo ocurrió con Ontario y su vínculo con el sector manufacturero automotriz en Estados Unidos, gracias al Pacto del Automóvil.

Así a fines de los 50s este modelo empezó a producir serias desigualdades entre las provincias, suficientes como para que el gobierno federal se viera en la necesidad de crear el primer "Acuerdo Provincial- Federal de Impuesto Compartido", que posteriormente daría origen al "sistema de equalización de pagos", este acuerdo regresó parcialmente el poder fiscal a las provincias.

La transferencia de pagos a las provincias más pobres es una aportación indiscutible del sistema federal canadiense,¹² gracias a este la federación, -frente a la diferencia de riqueza entre las provincias así como ante su desnivel en servicios e infraestructura-, decidió otorgar un mayor apoyo financiero para compensar e igualar el nivel de vida de estas provincias.

¹¹Gutiérrez Haces Teresa. "Canadá entre el Libre Comercio y las Barreras Comerciales Interprovinciales", revista Comercio Exterior, vol. 44, núm. 1, México, 1994, p.72-79.

¹² Esta medida ya se estipulaba en el Acta de 1867, en esta se estableció la obligación de ofrecer un subsidio a los gobiernos provinciales para apoyarlos en sus gastos, esta medida se introdujo como una forma de apoyo a aquellas provincias que manifestaban dificultades para allegarse recursos económico por sí mismas y como una forma de frenar las disparidades regionales.

El problema era realmente serio ya que este se fundamentaba no únicamente en la carencia o abundancia de recursos naturales, sino en que este hecho provocaba además la existencia de una diferencia en el monto de la inversión extranjera y la ubicación de un mayor o menor número de empresas en una provincia, ubicadas principalmente en el Canadá central. Como una consecuencia directa de lo anterior en ciertas provincias surgieron mejores salarios, más empleo y sobre todo recursos fiscales, que los gobiernos provinciales obtenían vía ingreso, consumo y empresas.

Pero estas ventajas dejaban fuera de la jugada a las provincias que carecían de los medios para atraer recursos económicos, por lo que el gobierno federal creó fondos compensatorios adicionales para estas provincias.

La Igualación de Pagos fue elevada a nivel constitucional en 1982, bajo la sección 36, su objetivo central fue crear un mecanismo de redistribución de la riqueza que favoreciera a las provincias más pobres, y sobre todo que garantizara que cualquier ciudadano tuviera igual acceso a los servicios sociales provinciales sin depender de la provincia en la que se habitara.

Esta medida, de Igualación/ Perecuación, significó que parte de los impuestos recabados en las provincias más ricas, como ha sido el caso de Ontario, Alberta y Columbia Británica, podían financiar ciertos programas en las provincias tradicionalmente más golpeadas.

La perecuación al pasar a rango constitucional en 1982 se convirtió en un recurso político de la federación muy importante, por ejemplo en el año 1993 estos recursos significaron más de 8 billones de dólares canadienses destinados a las provincias más empobrecidas.

En los últimos diez años uno de los puntos más álgidos del federalismo canadiense ha sido la política fiscal, la recesión económica desatada en 1990 arrasó con los programas sociales que tenían su sustento en la política impositiva y en el comercio interprovincial y el exterior.

De 1990 a 1997, la política social fue duramente golpeada por las diversas medidas económicas que tanto el gobierno federal como también las autoridades provinciales aplicaron como parte del proceso de reestructuración económica.¹³

El Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos así como el firmado trilateralmente con México alteró parte de la política fiscal relacionada con el comercio exterior, también fue el caso con el fin del régimen de barreras comerciales interprovinciales que dio lugar al Acuerdo Interno de Comercio, el cual sustenta la unión económica entre las Provincias.

¹³ Gutiérrez Haces Teresa. "Canadá: Integración Contractual y Ajuste Estructural", en el libro colectivo *La Integración Latinoamericana: Un Recuento a finales de los años noventa*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1998. México, en prensa

En 1990, los ingresos del gobierno federal por vía impositiva era de 52% (ingreso personal), el cual a su vez era transferido a las Provincias vía Programa de Costo Compartido y la Igualación de Pagos, a su vez las provincias recibían alrededor de un 25% por medio de los impuestos provinciales.

Estos hechos han suscitado un creciente descontento entre los contribuyentes quienes piden que se les deje algo a ellos.

Durante años las provincias y la federación han discutido este tema en forma tensa, en especial Québec ha manifestado una actitud muy dura frente a la problemática.¹⁴

6. Las crisis del federalismo. Algunas de sus motivaciones.

Entre las causas más visibles de las crisis del federalismo canadiense se encuentran dos elementos de importancia: las relaciones fiscales entre provincias y federación y los desafíos que surgen de las diferentes expresiones del regionalismo provincial que afectan continuamente el poder de la federación.

En relación al primero ha habido una profunda incongruencia entre las responsabilidades y las fuentes de ingresos en diferentes niveles gubernamentales.

Originalmente el principio que regulaba esta práctica consistía en que el gobierno federal adquiriría las fuentes de ingresos más significativas y estaba de acuerdo en pagar una suma limitada de subsidios y donativos anuales para apoyar las obligaciones de las provincias.

Aunque en la Constitución se estipulaba que el gobierno federal podía obtener dinero por medio de los impuestos, la realidad era que las provincias habían aumentado sus ingresos gracias al manejo de sus recursos y la posibilidad de aplicar impuestos indirectos lo que significó con el tiempo que las provincias en su búsqueda de mayores ingresos entraron dentro de un área de constante conflicto.

Un segundo hecho a tomar en consideración es que las provincias tienen diferencias de importancia en relación a sus capacidades fiscales, por ejemplo existen provincias ricas como Ontario y Québec que gracias a las empresas asentadas ahí pudieron crear una base fiscal sólida y tuvieron suficientes ingresos para impulsar una política social de importancia.

Por el contrario existen provincias pobres como las provincias marítimas, tal sería el caso de la Isla Príncipe Eduardo, incapaces de obtener suficientes ingresos por la vía fiscal, está claro que una excesiva carga fiscal a nivel provincial también puede erosionar los ingresos personales y en consecuencia afectar el consumo y con ello la producción.

¹⁴ Saywell John. "Canadá Pathways to the Present". Stoddart, 1994, Canadá. p.82.

Pero el panorama puede complicarse aún más cuando se observa que la autorización para la imposición fiscal en las provincias significa que se pueden aplicar impuestos a individuos y empresas sobre el ingreso sobre la renta, así como sobre los derechos de sucesión entre otros.

Pero el gobierno federal también puede levantar impuestos indirectos, por ejemplo en aduanas y al mismo tiempo imponer sus propios impuestos directos en competencia con las provincias. Esta perenne situación por la obtención de fuentes de ingreso ha afectado la estabilidad de las relaciones fiscales provincia-federación.

Este hecho está íntimamente relacionada con el manejo de la política económica tanto a nivel federal como provincial, ya que en un momento dado las medidas correctivas o de mejoramiento económico que la federación tome respecto a la reducción de impuestos puede resultar en vano si las provincias deciden no secundar esta política; de ahí la importancia de un profundo proceso de consulta y coordinación en que el interés nacional debe predominar sobre el provincial.

Es necesario decir que si bien la desigualdad regional existe en todos los países, en el caso de Canadá las disparidades regionales son especialmente agudas y cambiantes, por ejemplo si bien inicialmente Ontario y Quebec eran las provincias más poderosas, también es cierto que con el tiempo otras provincias fueron adquiriendo mayor fuerza regional, este sería el caso de Alberta y Columbia Británica, con sus enormes recursos naturales.

Esta medida en términos generales tiene como objetivo el igualar el poder económico de las provincias más pobres con las más ricas, pero es un recurso que no ha logrado borrar las disparidades regionales.

El gobierno además ha tenido que aplicar programas especiales de apoyo para las provincias más golpeadas por las crisis económicas. Por ejemplo se han ofrecido incentivos fiscales a las empresas para que se localicen en estas provincias, por cierto con poco éxito pues las prioridades de la globalización excluyen a regiones como estas, en general distantes del mercado estadounidense.

Por último cabe mencionar que las medidas de Perecuación es un apoyo económico sostenido por los contribuyentes de todo el país vía impuestos federales, este aspecto también ha sido fuente de discordia entre las provincias.

7. Desafíos regionales al federalismo.

Dentro de los problemas más serios que ha tenido que enfrentar Canadá se encuentra desde luego la existencia de una dimensión lingüística y cultural diversa en la que el Canadá inglés y el Canadá francés, principalmente representado por Québec, han ocupado el centro de las preocupaciones contemporáneas.

Pero los problemas regionales no se reducen a esto, también existen otros grupos como los indígenas, los inuit y los mestizos que también reclaman sus derechos a nivel federal y provincial.

Si bien, Québec ocupa el centro de las preocupaciones federales, también es importante mencionar que el proceso de descomposición política y económica que viven ciertas regiones anuncia mayores problemas los cuales ya atentan contra la unidad de Canadá.

Es evidente que la fuerza económica de ciertas provincias ha alterado la distribución regional del poder, a esto habría que agregar el impacto que a nivel regional ha tenido la globalización la cual ha provocado la conformación de regiones transfronterizas como es el caso del Oeste.

Provincias como Manitoba (carbón, gas, petróleo), Saskatchewan (uranio), Alberta (petróleo), entre otras, compiten actualmente por un mayor espacio económico dentro de la federación. También habría que mencionar que el incremento de la población también han cambiado el equilibrio económico-político-regional lo cual ha originado nuevas fuentes de disputa en relación a la tradicional hegemonía a Québec y Ontario en la composición del parlamento y la burocracia federal.

Existe una tendencia creciente a favorecer las relaciones regionales norte-sur, que en cierta medida desnacionalizan los vínculos regionales preexistentes dentro de Canadá, con mayor frecuencia ciertas regiones canadienses se identifican con los proyectos económicos de otras regiones fuera de las fronteras del país,¹⁵ el proyecto Cascadia es uno de ellos, sin olvidar las innumerables ocasiones en que Québec ha amenazado con adherirse abiertamente a las regiones estadounidenses limítrofes.

En todos estos casos las provincias canadienses se quejan de que la federación no las apoya lo suficiente económicamente cuando en realidad la pregunta que surge ante esto es si *el federalismo canadiense sobrevivirá a la globalización*.

Examinando la evolución del federalismo en Canadá se percibe la importancia que este revistió para la aplicación de la política de bienestar social desde la segunda postguerra. Pese a las críticas que puedan hacerse al federalismo, es un hecho que las provincias contaron con programas sociales y económicas que influyeron sobre la elevación de los niveles de vida de la población canadiense, hoy en día Canadá ocupa el segundo lugar entre los países con más alto nivel de vida en el mundo.

Esta situación tiende a erosionarse como resultado de los programas de ajuste estructural que el gobierno federal ha implementado en los últimos diez años; este hecho ha afectado profundamente el poder político de la federación la cual ha visto debilitada su interlocución con las provincias. Estas no han recibido con gran

¹⁵ Gutiérrez-Haces Teresa. "Fronteras económicas y apertura comercial: el caso de Canadá en el marco del Nafta", Institute des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, París, 1998.

beneplácito la "devolución de un cierto grado de jurisdicción constitucional", que la federación decidió regresarles como parte de la estrategia federal tocante a la reducción del déficit fiscal.