

Transferencias federales de fondos hacia las provincias: el caso del programa pagos de nivelación

Un aspecto central, a partir del cual se generan diversas contradicciones económicas interprovinciales, lo constituyen las transferencias que el gobierno federal destina de las provincias más ricas a las más pobres, con el fin de redistribuir los recursos más equitativamente. Si bien, continúa Zarkovic, los orígenes del capital y los criterios de distribución pueden variar de acuerdo con las condiciones de cada país, no obstante, los conflictos interprovinciales ocasionados por la redistribución se presentan por igual, aunque adoptan diversos niveles de fuerza y formas de manifestarse.¹⁵⁵

Lo que Zarkovic destaca de este tipo de transferencias son las repercusiones que tienen en las relaciones económicas interprovinciales:

Las acciones federales, tales como las involucradas en políticas regionales redistributivas, a menudo provocan fuertes acciones opositoras dentro de las regiones: típicamente se perciben por parte de las regiones de bajos ingresos como insuficientes, mientras que para las regiones de altos ingresos resultan excesiva e innecesariamente gravosas; y esta discrepancia en la percepción de la política central se debe a diferentes intereses tanto de las regiones entre sí, como de éstas con el gobierno central.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Zarkovic, *The Economics of Secession...*, 46.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 47-48.

En Canadá existen diversos programas, mediante los cuales el gobierno federal otorga a las provincias apoyos financieros. Cabe mencionar que la Constitución canadiense confiere a las provincias la jurisdicción en rubros fundamentales, como educación, salud y bienestar. A su vez, la Constitución misma brinda al gobierno federal la capacidad de recolectar fondos impositivos generados en el país (aunque a las provincias atañen constitucionalmente los impuestos directos). Esto genera un desnivel en las necesidades de gasto y los ingresos económicos de los gobiernos provinciales, producto de que en 1867 el Estado benefactor aún no se vislumbraba en el panorama político.

Puesto que cada provincia definiría la forma en que la educación y la salud se aplicarían, el gobierno federal se preocupaba de asegurar ciertos estándares de calidad en el servicio a la población, para lo cual creó programas, mediante los que transfería fondos a las provincias, a cambio de que éstas garantizaran niveles adecuados en estos rubros.

Los principales programas para las provincias son las Transferencias Sociales y de Salud de Canadá (Canada Health and Social Transfer, conocido por sus siglas CHST), las cuales proveen fondos para salud, educación media superior, asistencia social y servicios sociales en general. Este programa recientemente sustituyó a otros dos: el Established Program Financing (que destinaba fondos para salud y educación media superior) y el Canada Assistance Plan (que fundamentalmente sustentaba los llamados programas de bienestar social).

El sistema de salud y bienestar canadiense se ha mantenido con fondos federales transferidos a las provincias, que tradicionalmente los empleaban de acuerdo con ciertas especificaciones federales de calidad en el servicio, de tal manera que se garantizara, a nivel nacional, un estándar, y cada provincia ha dado uso y aplicación a estos servicios según los otorgue la Constitución. En Canadá, el sistema de salud es universal, al cual tienen derecho todos los canadienses, al igual que, por ejemplo, tendrían la opción de utilizar un parque público. Además, existen otras prestaciones más selectivas, como el Old Age Security (de combate a la pobreza entre los ancianos); el Family Allowance (para madres de menores de edad); el de Educación media superior (consistente en grandes sumas del gobierno federal para las provincias). Esta contribución se hizo sobre el supuesto de que el gobierno federal posee jurisdicción sobre asuntos como investigación

y preparación de la fuerza de trabajo. Además, ha habido programas para asegurar que los canadienses tengan un nivel mínimo de alimentación, vivienda y vestido; apoyo a la niñez, etcétera.

No obstante, como ocurre en otros países, en Canadá algunos programas han sido “racionalizados” o diluidos, en aras de beneficiar los déficit gubernamentales. Durante los gobiernos de Brian Mulroney y Jean Chrétien se hicieron serios recortes, específicamente con el segundo se introdujo el CHST, a través del cual se crearía un solo bloque de transferencias para cubrir rubros de salud, educación media superior y bienestar social. Este bloque unitario implicaba dos cosas: 1) transferir menos fondos para cubrir estas necesidades sociales y 2) dar carta blanca para que las provincias usaran los fondos según sus necesidades particulares, eliminando así ciertos requisitos de estándares nacionales para mantener una calidad nacional homogénea, además de transferir a las provincias la responsabilidad de llevar a cabo los recortes presupuestales necesarios, dada la disminución de dichos fondos.

Este aspecto ha sido muy debatido en Canadá, puesto que el sistema de salud y bienestar social constituye un punto muy sensible para gran parte de la población canadiense, y es que, a fin de cuentas, las instituciones son históricas, y pasar sobre las mismas tiene un costo político y social. Estas modificaciones se han denunciado como atentados al ser canadiense:

Lo que [...] buscan es un nuevo Contrato Comercial para sustituir el Contrato Social que nos ha dado forma como pueblo [...] esto significa no sólo pasarlos de la esfera pública a la privada, sino de la colectividad a la individualidad y del Estado al hogar [...] Este asalto al Estado benefactor representa y estructura nuevas relaciones de poder y una nueva ideología.¹⁵⁷

Además del CHST, existe también el Programa de Pagos de Nivelación —PPN— (Equalization Payments), con el cual se da a las provincias menos prósperas los ingresos suficientes para que ofrezcan servicios públicos a sus habitantes, de acuerdo con la calidad y los estándares nacionales, así como niveles de impuestos equiparables a los del con-

¹⁵⁷ Pat Armstrong, “The Welfare State as History” (mimeo), 61.

junto de las provincias.¹⁵⁸ Pero mientras que las transferencias sociales y de salud son para todas las provincias, el programa citado sólo beneficia a las provincias de menos recursos, redistribuyendo los ingresos fiscales del país hacia éstas. Esta característica da un sesgo muy especial al programa, ya que lo trajo en el centro del debate nacional. Estas transferencias de las provincias ricas a las pobres constituyen un aspecto medular en el funcionamiento del federalismo, y ése es precisamente el programa que se estudia en este capítulo.¹⁵⁹

El origen del PPN se remonta a los años treinta del siglo xx, cuando se formó la Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, la que recomendaba a los gobiernos federal y provinciales:

que establezcan un mecanismo de transferencia para redistribuir incondicionalmente los ingresos de las provincias más ricas hacia las regiones más pobres del país [...] para hacer posible que cada provincia ofrezca a su gente servicios con estándares canadienses y que desahoguen el sufrimiento y las penosas condiciones que debilitan la unidad nacional y limitan a mucha gente.¹⁶⁰

El PPN es relevante en el desempeño de la federación, pues dentro del proceso de formación de Canadá como país y su evolución hacia

¹⁵⁸ A pesar de que a nivel nacional las transferencias CHST son el mayor valor dentro del total de las transferencias, si observamos, en las provincias del Atlántico, encontramos que en realidad las igualaciones representan la mayor cantidad.

PRINCIPALES TRANSFERENCIAS FEDERALES-PROVINCIALES
A LAS PROVINCIAS DEL ATLÁNTICO 1999-2000 (MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Terranova</i>	<i>Isla del Príncipe Eduardo</i>	<i>Nueva Escocia</i>	<i>Nueva Brunswick</i>
Igualación	1 041	232	1 240	1 123
CHST	521	130	891	711
Total	1 460	338	2 012	1 713
Porcentaje del total de ingresos	43	41	40	37

FUENTE: Roland T. Martin, *Equalization: Milestone or Millstone?* (Halifax: Atlantic Institute for Market Studies, 2001).

¹⁵⁹ Esta información se obtuvo en <<http://www.fin.gc.ca/fedprov/taxe.html>>, consultada el 7 de octubre de 2002.

¹⁶⁰ Martin, *Equalization...*

un federalismo descentralizado, el gobierno federal ha recurrido a este programa como motivo de discurso en busca de fortalecer la unidad nacional, en el marco de las variadas contradicciones interprovinciales, apelando a la sensibilidad canadiense por la solidaridad social como un factor de identidad nacional.

Sin duda es cierto que el PPN refleja parte del “ser canadiense”, pues, a diferencia de Estados Unidos, por ejemplo, en Canadá el Estado se entiende y percibe más bien como una presencia benigna, pero en Estados Unidos, país histórica y geográficamente hermano, ha predominado un espíritu antiestatal y ha tenido gran fuerza el principio de que se gobierna mejor mientras menos se gobierna.¹⁶¹

Roland Martin, especialista en la materia, señala que el PPN es “la expresión concreta de la concepción de la Royal Commission sobre un sistema federal que preservará una autonomía local sana y construirá una nación más unida y fuerte”.¹⁶² Tampoco resulta extraño escuchar declaraciones como éstas: “el Programa de Pagos de Nivelación es una parte importante del cemento que nos aglutina como nación”.¹⁶³

George Proud, miembro del Parlamento de Hillsborough, comentó que:

El Programa de Pagos de Nivelación marca nuestra solidaridad como nación. Gracias a éste, ningún ciudadano de Canadá es de segunda clase, sin tomar en cuenta dónde viva. Los ciudadanos de Cape Race en Terranova, de Montmagny en Quebec, de York en la Isla del Príncipe Eduardo [...] todos pueden tener el mismo nivel de servicios del gobierno. Ésta es la esencia de Canadá. Ésta es la causa por la que Canadá permanece unido.

John Harvard, miembro del Parlamento de Winnipeg, señaló: “el Programa de Pagos de Nivelación, como lo conocemos, incorpora algunos de los grandes ideales y grandes valores de los canadienses. No puedo pensar en un mayor ideal bajo nuestra democracia que compartir los recursos y las riquezas”.¹⁶⁴

¹⁶¹ Lipset, *Continental Divide...*

¹⁶² Martin, *Equalization...*, 23.

¹⁶³ Courchene, *Equalization Payments...*, 3.

¹⁶⁴ Dan Usher, “The Uneasy Case for Equalization Payments”, en <<http://www.fraserinstitute.ca/publications/books/equalization/index.html>>, consultada el 12 de junio de 2002.

Son tan relevantes los pagos de igualación que en 1982, cuando la Constitución canadiense se modificó y repatrió,¹⁶⁵ entre las enmiendas se incluyó la integración del PPN. Éste se conoce en Canadá como “la piedra angular de las relaciones fiscales provinciales-federales [y recientemente], el programa quizás más confuso y complejo de los acuerdos fiscales federales-provinciales; y ha llegado a ser un tema común de discusión y material para los medios de comunicación”.

Enseguida revisaremos las características del PPN y la participación de cada provincia en éste, para posteriormente hacer un seguimiento del tipo de contradicciones interprovinciales a las que ha dado lugar.

CÓMO FUNCIONA Y QUIÉN SE BENEFICIA CON EL PROGRAMA DE PAGOS DE NIVELACIÓN

Dada su naturaleza distributiva, este programa incide de manera diferente en cada provincia canadiense. En el cuadro 5.1 se ve cómo se han destinado estos recursos desde 1957 hasta el 2000: algunas provincias han recibido fondos todos los años, debido a que sus ingresos per cápita provinciales han estado por debajo de la media del ingreso impositivo estándar, desde que se formalizó el programa en 1957, como es el caso de Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Quebec y Manitoba.

Por su parte, Saskatchewan, como se puede ver de nuevo en el cuadro 5.1, muestra una trayectoria importante como receptor de ingresos del programa, pero en ciertos años (cinco en total) no recibió ningún pago, debido a los ingresos por recursos petroleros que percibió durante los años ochenta.

Columbia Británica los obtuvo de 1957 a 1962; Alberta, de 1957 a 1965. Desde entonces, ya no han vuelto a recibir nada. Sólo la provincia de Ontario está ausente por completo desde que se inició el programa.

¹⁶⁵ Las modificaciones que se llevarían a cabo en la Constitución canadiense ya no se harían en el Parlamento británico, como ocurría hasta antes de 1982. Este hecho forma parte del proceso de formación del Estado que ha experimentado Canadá.

En la provincia de Quebec se han recibido más pagos de este programa que en ninguna otra, debido a que su población excede a las demás provincias receptoras de fondos, y como los pagos del programa están calculados sobre una base per cápita, las cifras reflejan un porcentaje relativo muy alto. Por ello, si sumamos los porcentajes recibidos en las provincias del Atlántico por un lado y los fondos recibidos por las provincias del oeste por otro, encontraremos que, en todos los años, los ingresos que ha recibido Quebec son mayores que estas dos zonas del país. Por esta razón, a menudo se le califica en los debates como “el gran ganador”.

En el cuadro 17 se detecta que la proporción de la repartición interprovincial de los pagos del PPN, a lo largo del periodo analizado, no experimenta cambios considerables, excepto en Columbia Británica y Alberta, que dejan de ser provincias receptoras, y en el caso de Saskatchewan, que alternadamente fue receptora y en otros años no; además de que su percepción de fondos del total nacional varía de 15 por ciento en 1957-1958 a 4 por ciento en 1999-2000.

En el cuadro 18 tenemos la misma información del PPN, pero la expresada en millones de dólares. Este programa se creó formalmente en 1957. Los pagos que son incondicionales se renuevan cada cinco años; y los fondos que reciben las provincias se gastan conforme lo exijan las prioridades de cada cual; en esto no tiene injerencia el gobierno federal.

Este programa cuenta con dos variables: las provincias consideradas para la estimación de la medida estándar, que ciertas veces han sido sólo las más ricas; en ocasiones las diez provincias y, desde 1982 a la fecha, sólo cinco integran el grupo que cumple con esta medida; por otro lado, la otra variable en juego es la recaudación de impuestos de cada provincia, considerada sobre una base impositiva específica, calculada para cada periodo de renovación del programa, sobre cuyo resultado se compara si la provincia rebasa o está por debajo de la medida estándar. Es en este caso, cuando las provincias se hacen acreedoras del PPN.¹⁶⁶ Éste ha experimentado nume-

¹⁶⁶ La nivelación de pagos tiene “techo” y “piso”: el primero, para que los pagos vayan de acuerdo al crecimiento de la economía, y el segundo protege a las provincias contra posibles disminuciones en sus pagos.

CUADRO 17

SERIE HISTÓRICA: PORCENTAJE DE LA PARTICIPACIÓN PROVINCIAL EN EL TOTAL DE LOS PPN 1957-2000

	<i>Terranova</i>	<i>Isla del Príncipe Eduardo</i>	<i>Nueva Escocia</i>	<i>Nueva Brunswick</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitoba</i>	<i>Saskatchewan</i>	<i>Alberta</i>	<i>Columbia Británica</i>	<i>Total</i>
1957-1958	8	2	12	6	33	—	10	15	9	4	100
1958-1959	10	3	14	12	33	—	7	11	7	3	100
1959-1960	10	3	13	11	36	—	7	11	7	3	100
1960-1961	10	3	13	12	35	—	7	11	8	3	100
1961-1962	10	3	13	12	35	—	7	11	7	3	100
1962-1963	12	3	14	13	34	—	7	11	6	—	100
1963-1964	12	4	16	14	33	—	7	11	4	—	100
1964-1965	11	3	15	14	39	—	8	9	—	—	100
1965-1966	11	3	14	13	42	—	9	9	—	—	100
1966-1967	11	3	13	12	43	—	9	9	—	—	100
1967-1968	12	3	14	11	49	—	7	5	—	—	100
1968-1969	10	2	12	10	55	—	7	4	—	—	100
1969-1970	11	2	11	10	51	—	6	8	—	—	100
1970-1971	11	2	11	11	48	—	6	11	—	—	100
1971-1972	11	2	11	10	48	—	8	9	—	—	100
1972-1973	11	2	12	10	50	—	6	10	—	—	100
1973-1974	10	2	13	10	50	—	8	8	—	—	100
1974-1975	10	2	14	10	54	—	7	3	—	—	100
1975-1976	10	3	13	10	56	—	8	—	—	—	100
1976-1977	11	3	15	11	52	—	8	1	—	—	100

CUADRO 17 (continuación)

1977-1978	11	2	13	11	51	—	9	2	—	100
1978-1979	11	2	13	11	51	—	10	1	—	100
1979-1980	10	2	13	9	53	—	10	2	—	100
1980-1981	10	2	13	10	55	—	10	1	—	100
1981-1982	10	2	12	10	57	—	9	—	—	100
1982-1983	10	2	12	10	57	—	9	—	—	100
1983-1984	10	2	12	10	57	—	9	—	—	100
1984-1985	11	2	11	10	57	—	9	—	—	100
1985-1986	13	3	12	12	53	—	8	—	—	100
1986-1987	12	2	11	11	51	—	8	5	—	100
1987-1988	12	2	11	11	48	—	11	5	—	100
1988-1989	12	2	11	11	47	—	11	6	—	100
1989-1990	11	2	11	11	43	—	12	8	—	100
1990-1991	11	2	12	11	45	—	11	7	—	100
1991-1992	11	2	11	13	45	—	11	6	—	100
1992-1993	11	2	12	11	46	—	11	6	—	100
1993-1994	11	2	11	10	48	—	11	6	—	100
1994-1995	11	2	12	11	46	—	13	5	—	100
1995-1996	11	2	13	10	49	—	12	3	—	100
1996-1997	11	2	13	11	47	—	13	3	—	100
1997-1998	11	2	13	11	49	—	11	2	—	100
1998-1999	11	2	12	12	46	—	11	5	—	100
1999-2000	11	2	13	12	47	—	11	4	—	100

FUENTE: elaborado con base en Martin, *Equalization...*

CUADRO 18

SERIE HISTÓRICA: PARTICIPACIÓN PROVINCIAL EN EL TOTAL DEL PPN, 1957-2000
(MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Terranova</i>	<i>Isla del</i>	<i>Nueva</i>	<i>Nueva</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitoba</i>	<i>Saskatchewan</i>	<i>Alberta</i>	<i>Columbia</i>	
	<i>Príncipe</i>	<i>Escocia</i>	<i>Brunswick</i>	<i>Escocia</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Manitoba</i>	<i>Saskatchewan</i>	<i>Alberta</i>	<i>Británica</i>	
	<i>Eduardo</i>									<i>Total</i>	
1957-1958	11.8	3.1	17.2	8.6	46.3	—	14.2	20.3	12	5.5	139.1
1958-1959	20.1	5.6	26.3	22.6	63.3	—	13.5	20.4	13.4	6.7	191.9
1959-1960	22.1	6	27.9	24.6	78.1	—	14.8	23.5	16.4	5.9	219.4
1960-1961	20.3	5.6	25.9	24	69.9	—	13.3	21.9	15.4	6.1	202.2
1961-1962	21	5.4	26.3	24.1	72.7	—	13.4	23.3	14.3	5.6	206
1962-1963	24	6.9	29.1	25.5	68.8	—	13.7	22.9	12.3	—	203.3
1963-1964	23.8	7.2	31.3	27	65.3	—	12.9	21.9	7.1	—	196.5
1964-1965	27.1	8.1	37.7	33	96.1	—	18.7	22	1.2	—	243.9
1965-1966	34.9	9.5	43.8	39.9	133.1	—	27.2	29.2	—	—	317.6
1966-1967	39.2	10.5	47.9	44.2	151.3	—	30.5	31.4	—	—	355
1967-1968	65.7	14.2	75.1	63.3	268.7	—	39.9	25.1	—	—	552.3
1968-1969	73.2	16.2	84	71.8	386.6	—	49.3	26.4	—	—	707.5
1969-1970	95.7	19.5	96.8	88	430.7	—	52.6	66.1	—	—	849.3
1970-1971	97.3	19.9	99.5	93.1	420.1	—	54.7	99	—	—	883.6
1971-1972	105.2	20	107.6	93	453.3	—	72	88.8	—	—	938.8
1972-1973	113.7	25.1	123.9	103.2	534.3	—	68.1	102	—	—	1070.4
1973-1974	156	33.3	186	146.3	737.1	—	112.6	116.2	—	—	1487.4
1974-1975	174.7	42.5	232	168.5	918.4	—	124.5	50.6	—	—	1711.3
1975-1976	189.1	47.7	252	187.4	1049.4	—	150.8	—	—	—	1876.5

CUADRO 18 (continuación)

1976-1977	229.2	54.4	298.1	232.4	1 062.9	—	153.3	10.4	—	—	2 040.7
1977-1978	278.1	62.9	342.1	273.3	1 322	—	236.5	58.2	—	—	2 573.1
1978-1979	321.2	71.6	375.4	331.3	1 482.8	—	291.7	32.7	—	—	2 906.7
1979-1980	344.2	80.8	427.5	310.3	1 766.2	—	343.5	73.5	—	—	3 346
1980-1981	363.8	91.9	468.7	370.4	2 034.9	—	368.1	29.6	—	—	3 727.4
1981-1982	426.8	107	527.6	445.2	2 489.9	—	398.6	—	—	—	4 395.1
1982-1983	464	118	574	488.2	2 781.9	—	439.1	—	—	—	4 865.1
1983-1984	539.5	125.3	605	516.8	2 976.6	—	466.1	—	—	—	5 229.3
1984-1985	578.4	129	620.4	540.5	3 074	—	479.6	—	—	—	5 421.8
1985-1986	653.2	134	596.4	603.8	2 727.9	—	427.3	—	—	—	5 142.6
1986-1987	677.7	137.9	619.5	642.6	2 941.6	—	471.1	284.7	—	—	5 775.1
1987-1988	807	163.3	733.5	723.5	3 151.2	—	727.4	299.1	—	—	6 604.9
1988-1989	838.7	177.1	835	771.1	3 392.5	—	794.9	457.4	—	—	7 266.8
1989-1990	895.1	192	885.3	884.1	3 354.5	—	957.7	638.9	—	—	7 807.6
1990-1991	918.6	194.2	948.8	868	3 626.9	—	914.5	530.9	—	—	8 002
1991-1992	874.3	186.4	850.2	966.8	3 464.1	—	852.7	478.9	—	—	7 673.5
1992-1993	886.5	167.9	907.9	870.1	3 588.9	—	872.1	490.5	—	—	7 783.3
1993-1994	899.8	174.7	888.7	834.5	3 878	—	901.4	486.2	—	—	8 063.3
1994-1995	958.6	192	1 066.4	927.8	3 966.3	—	1 085.0	413.3	—	—	8 609.3
1995-1996	932.2	192.2	1 136.9	876.2	4 306.7	—	1 050.9	264	—	—	8 759.1
1996-1997	1 029.7	208.3	1 182.3	1 019.4	4 168.5	—	1 126.4	224.4	—	—	8 959.1
1997-1998	1 093.4	238.5	1 302.2	1 112.7	4 747.1	—	1 053.9	195.9	—	—	9 743.8
1998-1999	1 043.6	231.6	1 186.5	1 120.4	4 462.4	—	1 080.6	481.8	—	—	9 606.9
1999-2000	1 050.5	240.6	1 260.2	1 152	4 589	—	1 113.7	388.4	—	—	9 794.4

FUENTE: Martín, *Equalization...*

rosas modificaciones a lo largo de su historia. Entre las más relevantes sobresalen:

1. En 1957, se estableció como medida estándar en el nivel promedio de ingresos por impuestos per cápita de las dos provincias más ricas, Ontario y Columbia Británica. Bajo esta fórmula, todas las provincias, excepto Ontario, recibieron pagos de nivelación. La base impositiva más importante para considerar los ingresos impositivos se conformó mediante los impuestos corporativos y los impuestos al ingreso personal.
2. En 1962, se cambió del estándar del promedio de las dos provincias más ricas, al promedio de los ingresos impositivos de diez provincias, lo que implicó, de hecho, una disminución del parámetro en la igualación. Se incorporó, además, en el cálculo de la base impositiva, la mitad de los ingresos promedio por recursos naturales de tres años en las provincias.
3. En 1964, el gobierno cambió de nuevo el estándar, contemplando sólo a las dos provincias más ricas.
4. En 1967, se cambió nuevamente hacia diez provincias, además, se amplió la base impositiva considerada, integrando algunas cuotas, como las licencias.
5. En los años setenta, al renovarse el PPN, se introdujeron modificaciones de nuevo, debido a los constantes cambios en los precios internacionales del petróleo, gas y otros recursos naturales, lo cual amplió las desigualdades entre las provincias. Estos eventos afectaron tanto, que Ontario y Columbia Británica estuvieron cerca de ser candidatos para la nivelación. Por esto mismo, las renovaciones del programa de 1972 a 1977 y los ajustes en 1974 y 1975 giraron en torno a los recursos naturales.
6. En 1982, cuando el PPN se incorporó a la Constitución, el estándar nacional se cambió al promedio de ingreso per cápita de cinco provincias “medias”: Ontario, Saskatchewan, Manitoba, Columbia Británica y Quebec. Alberta no ingresó debido a la enorme volatilidad de los precios internacionales del petróleo; la base impositiva incluyó todos los ingresos por recursos naturales; se aumentaron los impuestos, incluyendo los de la propiedad, de las escuelas y otros ingresos recabados por los

gobiernos locales.¹⁶⁷ Al no contemplar a Alberta en el estándar, la de Ontario pasó a ser la referencia más importante, en la medida en que su ingreso per cápita es el más alto del país después de aquélla.

La fórmula del PPN actual es básicamente la misma que en 1982, instituida cuando aquél pasó a formar parte de la Constitución. Hoy se calcula sobre más de treinta impuestos diferentes.¹⁶⁸ Las transferencias se realizan por medio de dos mecanismos:

1. Las transferencias monetarias.
2. Las transferencias de impuestos (*tax transfers*), relativas a que, bajo un acuerdo específico, el gobierno federal redujo sus tasas impositivas y las provincias las elevaron simultáneamente en la misma proporción; el resultado neto fue idéntico al de una transferencia en efectivo. Estas transferencias de impuestos son fruto de un acuerdo federal-provincial que se llevó a cabo en 1977, con el cual el gobierno federal transfirió 13.5 por ciento de sus impuestos al ingreso personal, así como un punto porcentual de su impuesto al ingreso corporativo a las provincias y territorios.

Después de analizar los mecanismos de funcionamiento del PPN, así como a las provincias receptoras de fondos, pasaremos ahora al debate que existe actualmente en Canadá sobre éste.

EL DEBATE SOBRE EL PROGRAMA DE PAGOS DE NIVELACIÓN

Existe un fuerte debate en Canadá sobre el PPN. Siendo el programa federal “más importante para reducir las disparidades entre las provincias en relación con sus capacidades para recolectar impuestos”,¹⁶⁹ ha tenido una larga trayectoria de polémicas interprovinciales que reflejan descontentos por la distribución de la riqueza nacional a través del

¹⁶⁷ Martin, *Equalization...*, 23-24.

¹⁶⁸ Claude Bélanger, “Equalization Payments”, en *Quebec History*, en <<http://www.2.marianopolis.edu/quebechistory/events/qualize.htm>>, consultada el 17 de octubre de 2002.

¹⁶⁹ <<http://www.fin.gc.ca/fedprov/taxe.html>>, consultada el 7 de octubre de 2002.

gobierno federal. Mientras que las provincias ricas se declaran “saqueadas”, las pobres dicen que los fondos que se les distribuyen son insuficientes; por su parte, el ministro de Finanzas señala: “El programa es financiado por todos los que pagan impuestos federales, no por las provincias ricas como se cree”.¹⁷⁰

Según Zarkovic, las provincias con altos ingresos miran la salida de recursos de sus arcas hacia las provincias con menos recursos, como un alto costo, lo cual daría lugar a protestas o revueltas, y este conflicto interregional puede hacer necesario que el gobierno central otorgue concesiones nuevas a estas regiones ricas, lo que deriva en la necesidad de nuevas concesiones del gobierno federal a éstas, lo cual incrementaría en espiral las diferencias regionales, y con ello los descontentos.¹⁷¹

Señala también que el papel que juegue el gobierno federal de acuerdo a sus políticas, determinará el escenario “para la percepción de las injusticias económicas en las regiones”, y puede también ofrecer las bases económicas que generen descontentos: “Cuando el flujo neto de recursos tiene un valor negativo desde el punto de vista de alguna provincia, esto orilla a la reevaluación de los costos y de los beneficios de la unión nacional”.¹⁷²

En Canadá, el debate sobre este programa ha girado en torno a puntos muy diversos, que van de la crítica por no aumentar la cantidad de fondos del programa, hasta el cuestionamiento de su existencia, incluso la amenaza de secesión por parte de las provincias ricas. Para comenzar este apartado, se reseñan brevemente los puntos en discusión del PPN, que luego se verán con más detalle:

1. No representa una redistribución del ingreso entre la gente, sino entre gobiernos, por lo que no resulta claro que realmente se beneficie a la gente pobre.
2. Las provincias del oeste destinan sus ingresos a las que deben buscar la riqueza por sí mismas y aprender de las del oeste.
3. Impide una libre movilidad de los factores (en este caso la fuerza de trabajo), debido a que provoca que la gente permanezca donde

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Zarkovic, *The Economics of Secession...*

¹⁷² *Ibid.*, 47-48.

sus ingresos son menores, en vez de trasladarse a donde serían mayores.

4. En realidad es un arma política muy costosa para frenar el secesionismo de Quebec.
5. Es insuficiente, se necesita que aumenten los montos para las provincias más pobres.
6. Es la causa de que los impuestos sean tan altos en Canadá.
7. Se debería negar a Quebec, Manitoba y Saskatchewan; sólo debía existir en las provincias del Atlántico, que son las más pobres, con lo que el costo se reduciría notablemente.
8. Ha sido un error incluir este programa en la Constitución, quizá tendría que tratarse como cualquier otro programa de transferencias, susceptible de ser abolido o revisado por el Parlamento.
9. Tendría que anularse o modificarse, debido a que fomenta la falta de dinamismo económico en las provincias receptoras de fondos del programa.

Este último punto ha sido nodal en el debate nacional. Un ejemplo lo ofrece Roland Martin del Atlantic Institute for Market Studies, quien evalúa su funcionamiento al comparar si con los años el PPN ha disminuido las diferencias entre las provincias que reciben fondos de ese programa y las que no. De acuerdo con la capacidad fiscal de las provincias receptoras, en relación con la capacidad fiscal promedio del país, Martin encuentra que, después de 44 años de existencia del programa,

la nivelación de pagos para las cuatro provincias del Atlántico representó en promedio más de 25 por ciento del total de los ingresos que recolectaron y, en el caso de Terranova y la Península de Labrador, representó 55 por ciento de sus ingresos en 1999 [...]. En pocas palabras, más que ayudar a las provincias a tener porcentajes más altos de gastos de sus propios recursos, el PPN puede contribuir al resultado contrario: una calidad de economía más pobre y una mayor dependencia de los recursos de otros canadienses.¹⁷³

Pero debe quedar claro que el PPN no es un programa de desarrollo ni un plan económico de crecimiento. Se trata de un programa redis-

¹⁷³ Martin, *Equalization...*, 1.

tributivo a nivel social, diseñado para afrontar las consecuencias de las desigualdades, no para erradicarlas; sin duda, ha tenido un efecto benéfico en términos de garantizar efectivamente cierto nivel de igualdad en los servicios públicos en Canadá, que resulta ser el objetivo ulterior por el cual fue creado y explícitamente agregado a la Constitución. Su efectividad no se ha de medir a partir de la superación de la brecha en los ingresos per cápita ni en torno a la eliminación de las diferencias o la equiparación en la capacidad fiscal en las provincias, porque sus objetivos han sido otros. Este debate concierne a las políticas de desarrollo regional y a las políticas económicas tendientes a impulsar el crecimiento económico en el corto y largo plazos. En determinado caso, lo que los críticos deben buscar es el impulso de otro tipo de programas complementarios, que busquen resolver el problema de la desigualdad en el desarrollo económico dentro de la nación.

Indudablemente se necesita promover el desarrollo económico en las provincias, pero esto no se contraponen a la utilidad que hasta la fecha ha tenido el efecto positivo del PPN en cuanto a la calidad de vida de los canadienses.

No obstante, este programa ha suscitado violentas críticas por parte de algunos detractores ultraderechistas, originarios de las provincias del oeste. Sus críticas parten de la raíz, pues cuestionan el programa como algo que debía ser parte de la identidad nacional: “La idea de la nivelación ha sido vendida y revendida a los canadienses por los políticos como un «valor canadiense básico»”. Señala que el interés de fondo es evitar que, en caso de que se elimine el programa, miles de personas de Saskatchewan, Terranova y del resto de las provincias receptoras fluyan hacia Toronto y Calgary, pues les afectaría negativamente; “es mejor sobornarlos para que permanezcan en casa”. Señala también que debido a “las características del programa y de los beneficios que Quebec evidentemente ha disfrutado, han sido elementos esenciales en la lucha contra el separatismo en Quebec y se han utilizado como argumentos para la unidad nacional en los referendos de 1980 y 1995”.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Brian Kappler, “The Great Canadian Bribe: Do Equalization Payments Exist to Keep the Poor in their Place?”, *The Gazette*, 27 de octubre de 2001, 8(A), en <<http://www.iedm.org/>

La tónica de estas declaraciones también da una clara idea de las posiciones radicales de extrema derecha en el debate:

¿Dónde se sentiría más a gusto un holgazán, gorrón u ocioso, en la costa este o en las praderas? El invierno podría tener que ver algo con la respuesta, pero las limosnas del gobierno pueden ser la clave [...] Un funcionario de la Alianza Canadiense, John Mykythyshyn, que sugirió que las provincias marítimas son flojas, y que prefieren vivir de las limosnas del gobierno que trabajar, le costó su puesto y se ganó los encabezados de los periódicos [...pues, señala,] la igualación y los subsidios a los negocios han creado una cultura de la dependencia [...] Si alguien es culpable de ser flojo y letárgico son los políticos [...] los pagos de nivelación continuarán creando miseria económica y ruina a Canadá atlántica y seguramente también a Manitoba.¹⁷⁵

Otras declaraciones de corte ultraderechista son las de James Bredin, oriundo de las provincias del oeste, quien protestó por las políticas favoritistas de Canadá central y contra los privilegios que el gobierno federal otorga a Quebec, por lo que declara que ésta es una

provincia separatista con un gobierno separatista, con su propia policía provincial, su propio plan de pensiones, su propio departamento de inmigración y su propio unilingüismo francés. Esta provincia no tiene que estar conteniendo con el bilingüismo impuesto federalmente, y cuyos pueblos reciben ingresos del bienestar social provenientes de las provincias “alienadas” del oeste. Una de las razones por la que los canadienses tienen los impuestos individuales más altos es porque las provincias ricas, Ontario, Alberta y Columbia Británica, les dan miles de millones a las provincias pobres. Quebec recibe 5 500 millones de dólares al año por el programa de nivelación, aun cuando el gobierno de Quebec es separatista [...]. La igualación de pagos no ha disminuido el separatismo de Quebec y ahora esta nivelación nos ha traído una dimen-

library/art104_en.html>, consultada el 8 de octubre de 2002. En cuanto a los referendos, se refiere a las consultas públicas del gobierno de Quebec para decidir si esta provincia debía independizarse o no de Canadá.

¹⁷⁵ Victor Vrsnik, “Subsidies: Blessing or Curse”, disponible en <http://www.taxpayer.com/opinioneditorials/winnipeg_sun/August31-00.htm>, 25 de noviembre de 2002.

sión extra en la alineación del oeste, de las provincias ricas de Alberta y Columbia Británica [...] éstos no son buenos síntomas de unidad [...].¹⁷⁶

Finalmente, propone que: “La nivelación de pagos debía proponerse en un referéndum para todos los canadienses”.¹⁷⁷

El presidente del Frontier Centre for Public Policy¹⁷⁸ señala que es necesario introducir nuevas ideas y “agitar las aguas intelectuales” del Canadá del oeste. En contra de las transferencias, opina que: “el dinero designado sirve en realidad para ayudar a las provincias con menos recursos a posponer los ajustes de política necesarios y a empeorar la dependencia”.¹⁷⁹

Entre las provincias receptoras del programa, las declaraciones de sus políticos presionan para conseguir mayores fondos:

Los primeros ministros de las provincias del Atlántico dijeron que no se rendirán, después de que el gobierno federal rechazó modificar el programa. Los primeros ministros provinciales esperan que Ottawa eleve el techo [de endeudamiento] de las cantidades otorgadas a las provincias más pobres. Dijeron que continuarán con su lucha o, de otra manera, se disolverá el sueño canadiense.

Por su parte, el primer ministro de la Isla del Príncipe Eduardo declaró que el primer ministro de Canadá prometió que la cantidad se elevaría a la misma tasa del PIB, pero que

¹⁷⁶ Véase <<http://jamesbredin.tripod.com/numberfour/id11.html>>, consultada el 25 de noviembre de 2002.

¹⁷⁷ *Ibid.* Este tipo de planteamientos están vinculados con el Ayn Rand Institute, fundado con el objetivo de difundir el pensamiento de la autora que da nombre a dicho instituto. Para conocer más sobre esta postura, véase <<http://multiculturalism.aynrand.org/>>. Parte de su pensamiento se plasma en la siguiente frase: “I have come here to say that I do not recognize anyone’s right to one minute of my life [...]. It had to be said. The world is perishing from an orgy of self-sacrificing”.

¹⁷⁸ Éste, junto con AIMS y el MEI han propuesto una iniciativa para analizar el PPN, por la cual han obtenido tres veces consecutivas el “Sir Antony Fisher Memorial Award”, otorgado por la Atlas Economic Research Foundation. En dicho concurso participan más de cien institutos de cuarenta países.

¹⁷⁹ <http://www.atlasusa.org/highligh_archive/2002/winter_6.html>, consultada el 25 de noviembre de 2002.

Esto no está ocurriendo. El PIB en el país continúa creciendo. La cantidad de dinero disponible para el programa de nivelación continúa bajando [...] Los primeros ministros de las provincias atlánticas señalaron que esto no es una distribución real, es simplemente una forma de mantener sobreviviendo la promesa constitucional de tener servicios e impuestos iguales para todos los canadienses.¹⁸⁰

El ministro de Finanzas de Nueva Brunswick, Norm Betts, opina que “todas las provincias tienen el derecho a ofrecer servicios equiparables”.¹⁸¹

Bill Blaikie (del Partido Neodemócrata) comentó en el Parlamento de Winnipeg:

Hemos visto en la última década que el gobierno federal está recortando sus compromisos con ciertos programas sociales [...]. El gobierno federal se pregunta por qué no existe un sólido sentido nacionalista que algunas veces parece haber. Pero esto no es de sorprender, pues hemos tenido gobiernos federales que han drenado progresivamente su compromiso de igualdad económica y social en el país.¹⁸²

Chuck Strahl dijo en un debate en la Cámara Alta:

El programa de nivelación es muy importante. Yo no tengo problema con ello [...]. El problema son las otras desigualdades, el desequilibrio de pagos que ocurre todos los días. ¿Por qué cuando se les niega a los pescadores del este la oportunidad de pescar, el gobierno aplica un programa de beneficio social que suma tres mil millones de dólares, pero a la costa oeste el gobierno federal destina 10 por ciento de lo que otorga al este? Los pescadores de ambas zonas están desempleados, ambas están en las comunidades costeras, ambas necesitan asistencia real para ajustar lo que sería su nueva realidad [...]. La mayoría de los dólares van a Quebec; éstos son pagos desiguales. Por ello, desde el comienzo, el Partido Reformista ha mantenido en sus políticas que los programas

¹⁸⁰ <http://cbc.ca/cgi-bin/templates/view.cgi?category=Canada&story.../equalization_pmc_01050>, consultada el 21 de octubre de 2002.

¹⁸¹ *Ibid.*, consultada el 17 de octubre de 2002.

¹⁸² <<http://www.billblaikie.ca/ndp.php/Equalization/165/>>, consultada el 22 de octubre de 2002.

debían pasar por una prueba de imparcialidad regional. No se trata de que el oeste reciba más, sino de que todas las provincias sepan que hay imparcialidad y que los fondos no se ofrecerán según cómo se haya votado, sino con imparcialidad. ¿Por qué se fue más de la mitad de la ayuda a las estaciones de televisión francesas de Quebec? Esto es parte de la desigualdad en la federación [...] No están conscientes de que el país no termina en las Montañas Rocallosas, sino que de hecho hay otra provincia allí.¹⁸³

Los debates entre las provincias ricas del oeste y las del Atlántico, que representan dos polos en cuanto a la contraposición de intereses en el PPN, no se han hecho esperar:

La última discusión entre el entonces primer ministro de Terranova (ahora ministro de Industria) Brian Tobin y el de Alberta, Ralph Klein, reveló que los primeros ministros de las provincias del Atlántico piensan que Alberta es insuficientemente compartido. En otras palabras, las transferencias netas de tres mil dólares que cada hombre, mujer o niño de Alberta paga cada año no son suficientes [...] Alberta ha creído siempre en un Canadá fuerte y unido, en un federalismo que trabaja. Nosotros hemos tratado de trabajar arduamente [...]. Hemos apoyado la igualdad y nunca reclamamos, pero queremos que nuestros derechos constitucionales sean respetados y queremos imparcialidad.¹⁸⁴

En Columbia Británica, Gordon Campbell dio declaraciones más radicales:

El Partido Liberal de Columbia Británica tiene una responsabilidad con la gente de su propia provincia: hablar abiertamente por nuestra provincia y decir lo que es mejor para ella [...]. Enviar miles de millones a las arcas federales y recibir 13.4 millones de regreso, no es la mejor forma de funcionamiento de la Confederación. Columbia Británica y Alberta deberían hablar con una voz del oeste fuerte y unida [...] y las

¹⁸³ Chuck Strahl, Freaser Valley Ref., Acta C-65 del 13 de octubre, en un debate de la Cámara de los Comunes, tomado de <<http://www.chuckstrahl.com/mp/house/feb151999s.html>>.

¹⁸⁴ Kevin Michael Grace, "The West as Spoiled Teenager. Chretien Adds Insult to Injury Bay Saying the Region that Rejected Him Needs 'Tough Love'", en <<http://report.ca/archive/report/20010122/p10i010122f.html>>, consultada el 19 de noviembre de 2002.

provincias del Atlántico tienen que reflexionar en los éxitos que ven en Alberta.¹⁸⁵

Dan Usher, profesor emérito de Economía de Queen's University, señala que el programa no es igualador ni eficiente y recomienda que se fragmente o se modifique drásticamente. Señala que el programa beneficia menos a ellos de lo que se lograría al darles directamente esa cantidad, pues los pagos del gobierno federal a las provincias pobres quizá no se conviertan en una ventaja neta para éstas como un todo.¹⁸⁶

Gracias a inversiones predominantemente federales en ciertas zonas de Terranova y Nueva Escocia, estas provincias pueden extraer recursos por la venta de petróleo y gas. Como recursos naturales, los ingresos impositivos obtenidos forman parte de la base considerada para el cálculo de la fórmula de nivelación (aunque el petróleo de Alberta se excluye). Por ello, a raíz de esta fuente de ingresos en estas dos provincias del Atlántico, receptoras a su vez del PPN, se ha desatado un debate sobre quién debe obtener las regalías y en qué porcentajes: si el gobierno federal o las provincias y, de ser a favor de éstas, cómo debe ser su participación en aquel programa. Por ejemplo, John Crosbie, periodista de las provincias del Atlántico reclama que a Terranova y Nueva Escocia se les debe quedar el 100 por ciento de las ganancias por su petróleo y gas. Pero, señala Crosbie:

Como están actualmente las cosas, el gobierno federal recibe algo más de 80 por ciento de los ingresos generados, mientras que Terranova y Nueva Escocia reciben menos de 20 por ciento. Pero esta situación propiciada por el gobierno federal ocurre cuando ambas provincias experimentan una situación financiera sofocante. En el año fiscal 2000-2001, Terranova tuvo una carga de su deuda de nueve mil millones de dólares, o sea una deuda per cápita de 16 636 dólares, y cargos por la deuda de 409 millones, o 14.65 por ciento de los ingresos totales. Durante ese mismo lapso, la deuda total de Nueva Escocia fue de once mil millones de dólares, esto es, 11 675 per cápita, mientras que el costo

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ <http://oldfraser.lexi.net/media/media_releases/unformatted/02-12-96.html>, consultada el 21 de octubre de 2002.

de los intereses fue de 909 millones o 10.6 por ciento de los ingresos totales. Esta situación financiera pronto hará estragos en los servicios públicos (educación, salud y servicios sociales).¹⁸⁷

Igualmente indica que el gobierno federal se esconde tras el apoyo a través del PPN, en lugar de permitir que las provincias del Atlántico retengan el total de las ganancias del petróleo y gas, con cuyos ingresos se lograría un crecimiento económico en beneficio de una disminución o anulación de estas provincias como receptoras del PPN, insiste en retener 80 por ciento de las regalías.

Por su parte, el gobierno de John Hamm de Nueva Escocia, realizó una campaña nacional para que los recursos petroleros y gaseros de la región se eximan del PPN. Pero, aunque ha ganado cierto apoyo moderado del primer ministro de Alberta y de medios de comunicación importantes, el gobierno federal se muestra reticente. El problema —continúa Hamm— es que más de 80 por ciento de los recursos de petróleo y gas son absorbidos por Ottawa para el programa de nivelación. Hamm sostiene que se le permitió a Alberta conservar sus ingresos por petróleo, incluso recibió ingresos de este programa durante los años cincuenta, y que a Nueva Escocia se le tiene que dar un trato similar.¹⁸⁸

Algunos recursos naturales actualmente se incluyen en la fórmula de igualación como una *base impositiva*. Este aspecto está en debate actualmente en Canadá. Boessenkool plantea que estos recursos naturales tienen que excluirse de la fórmula, pues las ganancias obtenidas por tales recursos no pueden considerarse impuestos al ingreso personal y corporativo. Además, se señala que los ingresos por recursos naturales no formaban parte de la fórmula inicial. En 1962, se incluyeron y en veinte años, especialmente durante la debacle petrolera de los años setenta, Ottawa se enredó ocho veces con la fórmula; eliminarlos de ésta simplificaría los cálculos. Tan sólo en esa década, debido a los precios petroleros, cuando aún no se excluía a Alberta de las provincias estándar, Ontario, del ingreso per cápita más alto, calificaba como receptora de la nivelación.

¹⁸⁷ John Crosbie, "St. John's Telegram", en <http://www.gov.ns.ca/fairness/crosbie21_10_2001.html>, consultada el 21 de octubre de 2001.

¹⁸⁸ *Ibid.*

Se señala también que es anticonstitucional. Dan Usher acota: “La Constitución da a las provincias la propiedad de los árboles, así como el derecho a su fruto. Por ello, Ottawa tiene una jurisdicción cuestionable cuando redistribuye estos recursos en todo el país con la nivelación”.¹⁸⁹ Por otro lado, se señala que a los efectos económicos de la explotación de los recursos naturales, como salarios más altos, se les aplican los impuestos, por lo que contabilizar las regalías de los recursos naturales como base impositiva es contabilizarlos dos veces. Se señala también que si se excluyeran los recursos naturales, se incluirían todas las provincias en el estándar, en lugar de las cinco consideradas actualmente, lo que sería más acorde con el espíritu de la Constitución. Además, esta iniciativa

recibiría apoyo de ambos lados del país: Terranova, Nueva Escocia y las provincias del oeste tienen un claro interés en cualquier movimiento que resulte en una mayor autonomía sobre sus recursos naturales. Un gran obstáculo sería ganar la aprobación de Quebec, Nueva Brunswick y de la Isla del Príncipe Eduardo, las cuales enfrentarían reducciones con la nueva fórmula. No obstante, hay que recordar que se habla de que el Valle de San Lorenzo es una de las más importantes reservas de hidrocarburos de América del Norte”.¹⁹⁰

Este aspecto de los recursos naturales es particularmente importante porque las provincias atlánticas pasan por un periodo clave: hay optimismo por los nuevos pozos petroleros y de gas (*offshore*).

El mismo Boessenkool señala:

Dentro de unos años se proyecta que Terranova produzca aproximadamente 40 por ciento del petróleo convencional de Canadá, mientras un gasoducto de gas natural, posiblemente el primero de varios, conecte a Nueva Escocia con Nueva Inglaterra. Parece que existen recursos petroleros *onshore* y *offshore* en cada provincia de la región atlántica, lo que crearía las condiciones para que rebase el crecimiento económico del resto del país. Desafortunadamente, debido al tratamiento de

¹⁸⁹ Ken Boessenkool, “Why Natural Resources Don’t Belong in Equalization”, *Ideas Matter* (AIMS, Frontier Centre-Institut Économique de Montréal, Equalization Initiative, 2002): 7-8.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 8.

los recursos naturales en la nivelación, el crecimiento y desarrollo de ese potencial son dos cosas diferentes. Propongo que los recursos no renovables se eliminen de la igualación.¹⁹¹

Al respecto, los medios masivos de comunicación opinaron:

Las reservas *offshore* de hidrocarburos de Nueva Escocia son tan ricas que la gente ahora bromea con que la provincia ha dejado de ser cortadora de madera y ha llegado a ser un distribuidor de gas. Pero Nueva Escocia, hogar de grandes depósitos de gas natural, sufre más penas que ganancias con el gas, gracias a Ottawa [...].

[...] El apogeo de energéticos de la costa este ha dado a Canadá una oportunidad de oro para reducir las distorsiones causadas por la nivelación de pagos [...] las florecientes riquezas del petróleo y gas de Terranova y Nueva Escocia tienen que actuar como catalizadores para el cambio [...].

James Buchanan, premio Nobel de Economía en 1986, considerado el padre del PPN,¹⁹² observa: “No estoy muy familiarizado con la situación canadiense. Pero el descubrimiento de recursos de gas natural y petróleo en las provincias del Atlántico ha creado al menos una vía para reducir sustancialmente, si no es que eliminar, los esquemas de nivelación. Debido a que estas provincias usan el valor de esos recursos para mejorar sus ingresos fiscales de manera considerable, se tendría un argumento para eliminar gradualmente la nivelación”.¹⁹³

Como parte de los sectores que apoyan el PPN, destaca la sección, en Manitoba, del sindicato más grande de Canadá (con más de medio millón de afiliados). Su líder, Paul Moist, ha declarado ante el Comité del Senado

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Presentó su tesis doctoral sobre este tema en 1948, motivado por las grandes diferencias entre un sur pobre y un norte rico en Estados Unidos, aunque —señala— en su país este planteamiento no tuvo mucho éxito, pero en Canadá, a través de un joven, John Graham (importante consejero en las discusiones que dieron forma a los esquemas canadienses), llegó a tener mucha influencia.

¹⁹³ Citado por Brian Naud, “Equalization Hits Prime Time”, *Ideas Matter* (AIMS, Frontier Centre-Institut Économique de Montréal, Equalization Initiative, 2002): 9.

que revisa la fórmula de los fondos de apoyo social, pues si no se proporcionan los fondos suficientes dentro del programa de nivelación se podría producir una migración de personas y negocios, y amenazar la estabilidad canadiense. Sin un programa de nivelación adecuado, la entrega de servicios e infraestructura para programas sociales y servicios públicos continuará variando mucho de provincia a provincia y la brecha empeorará.¹⁹⁴

Una organización formal de creación de políticas de las provincias del Atlántico, el Atlantic Institute for Market Studies, realizó un estudio desde la óptica de la eficiencia del mercado, del cual concluye lo siguiente:

La nivelación es una de las más prominentes características de la presencia de Ottawa en las provincias menos privilegiadas de Canadá. Sus intenciones son excelentes; ningún canadiense debería ser privado de servicios de buena calidad en educación, salud y otras áreas de jurisdicción provincial únicamente porque viven en una provincia con una base impositiva pobre. No obstante, los efectos de la nivelación van más allá de estas buenas intenciones, cuyos efectos dañan no sólo al Canadá del Atlántico, sino a todo el país. [De hecho], la expresión usual de que “la nivelación de pagos es el pegamento que mantiene a Canadá unida”, en realidad puede significar que es el pegamento que evita que las provincias receptoras logren su potencial. El supuesto económico básico es que si el crecimiento económico ocurre —observa Martin—, entonces la igualación debe llegar a ser menos necesaria. Eliminar el programa de nivelación no es una opción, sino que no debe continuar.¹⁹⁵

Este documento refleja que las posiciones críticas sobre el PPN no son estrictamente regionales, sino más bien ideológicas, y representan y defienden intereses específicos para ciertos sectores de la sociedad, dentro de la lógica provincial que lo caracteriza.

No obstante, sí ha existido un patrón regional de descontento, tal como predice el modelo de Zarkovic: existe en algunos sectores del oeste un fuerte descontento contra el PPN, en el contexto de una fuer-

¹⁹⁴ <http://www.cupe.mb.ca/equalization_hearings.html>, consultada el 2 de junio de 2002.

¹⁹⁵ Martin, *Equalization...*, 21-22.

te crítica al gobierno federal y una evaluación de su participación, de los déficits o ganancias de su participación en la economía nacional. Asimismo, las provincias receptoras de fondos orillan a la política nacional hacia un aumento de los fondos recibidos, calificando a los actuales como “insuficientes”.

A fin de cuentas, el programa es acusado de subsidiar a provincias pobres, sin estimularlas a que se esfuercen y busquen cerrar esa brecha. Sin duda, se ha confundido el PPN con un programa de desarrollo económico. Tampoco fue diseñado para eliminar las diferencias entre las capacidades fiscales de las provincias, lo que en realidad sólo se logra a través de un sostenido crecimiento económico.

Pero, desde el punto de vista del gobierno federal, que es y ha sido un constructor de la identidad nacional, el programa tiene una connotación política más profunda, pues a través de este programa se establece un lazo nacional con un valor característico del ser canadiense: la solidaridad y el apoyo a los sectores con menos recursos, a través del Estado benefactor. No obstante, genera otro tipo de contradicciones con las provincias ricas del Oeste que proveen fondos para la nivelación, en particular Alberta, donde ha predominado una vocación económica similar a la estadounidense, evidente en sus políticas impositivas de corte ofertista.¹⁹⁶

Las provincias del oeste, que desde la segunda mitad del siglo xx han desempeñado una función cada vez más relevante en la economía de Canadá, buscan hacer valer su peso y detener lo que consideran unilateralismos en la política y en las medidas económicas y sociales de Ottawa.

Lo real es que en Alberta no ha habido un secesionismo activo, sino posturas críticas hacia el gobierno federal, que la han llevado a obte-

¹⁹⁶ El ofertismo establece que el aumento de los ingresos gubernamentales y el alza en las tasas impositivas no sólo aumentan proporcionalmente, sino que, desde cierto punto, su relación es inversa, pues los impuestos elevados tienden a frenar la demanda de los factores de producción y, por tanto, también los niveles de ésta. La menor actividad económica, resultado de altas tasas tributarias, reeditaría a fin de cuentas en menores niveles de ingresos al gobierno. Lo que se debe hacer, entonces, es aplicar una estructura impositiva que maximice ingresos del gobierno, reduciendo las tasas de impuestos. Véase Jones Douglas y Arthur Laffer, “Tasas impositivas, empleo de factores y producción mercantil”, *Análisis Económico* 2, 125-156.

ner posiciones de más poder dentro de la estructura económica y de la política nacional. Desde el punto de vista de Ottawa, la igualdad es digna incluso de llevarla a nivel constitucional para asegurar su permanencia. Empero, Ottawa ahora tiene que lidiar con un oeste más fuerte y con más capacidades de presión.

Finalmente, observamos que la siguiente transcripción refleja con toda claridad lo que se vive en Canadá:

Las regiones de altos ingresos y las de bajos ingresos pueden tener conflictos con su nación, y aun así la naturaleza del conflicto es muy diferente. Por ejemplo, muchas regiones subnacionales de altos ingresos presentan una revoltura de impuestos reflejando una saturación con lo que perciben como una extracción injusta de sus recursos. Ciertamente, el caso de Lombardía indica la importancia de los factores económicos sobre los étnicos. Las regiones menos desarrolladas a menudo perciben la injusticia económica debido a una distribución insuficiente de los efectos del desarrollo, una política redistributiva inadecuada o la explotación de sus recursos por parte de la nación.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Zarkovic, *The Political Economy...*, 2.