

LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERPROVINCIALES EN CANADÁ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERPROVINCIALES EN CANADÁ

Elisa Dávalos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2005



Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

D.R. © 2005, Universidad Nacional Autónoma de México
Primera edición: noviembre de 2005

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Torre de Humanidades II, 9º y 10º pisos
Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.
Tels.: (525) 5623-0300 al 09
Fax: (525) 5623-0014
<http://www.cisan.unam.mx>
Correo electrónico: cisan@servidor.unam.mx

ISBN: 970-32-3027-X

Impreso en México / Printed in Mexico

A Jesucristo

Índice

Agradecimientos	11
Introducción	13
Las relaciones económicas interprovinciales	21
Las raíces históricas de las relaciones económicas interprovinciales en Canadá	31
El nacimiento de la Confederación y el mercado nacional: la Política Nacional de Canadá	43
Ganadores y perdedores de la unión económica: las contradicciones interprovinciales en perspectiva histórica	47
Panorama de las contradicciones interprovinciales recientes en Canadá	52
Las economías provinciales y sus nexos con las economías nacional e internacional	67
El comercio interprovincial	68
Las barreras interprovinciales al comercio	71
El ACI, una respuesta a las barreras interprovinciales al comercio	76
Los flujos del comercio interprovincial	88
Comercio internacional <i>versus</i> comercio interprovincial	95
El comercio interprovincial y el debate sobre la cohesión de la economía nacional	107
La elasticidad ingreso de la demanda de importaciones para analizar el comportamiento de los comercios interprovincial e internacional	109

El desarrollo discontinuo en las provincias canadienses	115
Discontinuidad espacial: el ingreso per cápita en las provincias canadienses	117
La discontinuidad temporal de las provincias	123
Transferencias federales de fondos hacia las provincias: el caso del Programa Pagos de Nivelación	133
Cómo funciona y quién se beneficia con el Programa de Pagos de Nivelación	138
El debate sobre el Programa de Pagos de Nivelación . . .	145
Conclusiones	161
Fuentes	167

Agradecimientos

Este libro es producto de la investigación realizada en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Gracias al apoyo brindado por esta institución me fue posible llevarla a cabo. Quiero agradecer muy especialmente al Dr. José Luis Valdés Ugalde, director actual de dicho Centro, su apoyo y sus valiosos comentarios. Asimismo, a las maestras Paz Consuelo Márquez Padilla y Mónica Vereá, quienes durante sus respectivos periodos como directoras del CISAN respaldaron la realización de mis estudios de doctorado, del cual este trabajo es también el resultado final.

Quiero hacer una mención especial al Dr. José Luis Orozco, quien observó el proceso de elaboración desde sus inicios. Asimismo, los comentarios de mis colegas, Federico Novelo Urdanivia y Federico Manchón Cohan resultaron siempre reveladores y muy enriquecedores, al igual que los intercambios con César Pérez Espinosa.

El Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma, Metropolitana generación 1997, coordinado por el Dr. Federico Manchón Cohan, ofreció un dinámico y enriquecedor espacio de discusión y una experiencia muy gratificante. A la Dra. Aida Lerman y a todos los profesores, así como a todos los compañeros (especialmente a mis amigos Malú Flores y Hugo Contreras), que compartimos esa experiencia, les debo también mi agradecimiento.

La Embajada de Canadá en México y el International Council for Canadian Studies me otorgaron el Faculty Research Award en el año de 1998. Esta beca constituyó un valioso apoyo en la realización de este trabajo y en la obtención de gran cantidad de materiales utilizados en este trabajo.

Debo un reconocimiento al profesionalismo de Diego Bugada y de Dolores Latapí de la Coordinación de Publicaciones del CISAN; asimismo al excelente apoyo técnico de Dagoberto González, y a la invaluable ayuda de Patricia Acevedo, Joel Estudillo y Alma Rosa Zavala de la Biblioteca del CISAN.

Quisiera manifestar que este trabajo es parte del proyecto PAPITT de la Universidad Nacional Autónoma de México, titulado Procesos de integración en América del Norte con clave IN 313202 coordinado por el Dr. Pablo Ruiz Nápoles y la Dra. Mónica Gambrill, a quien además agradezco la invitación a formar parte de este proyecto en el CISAN. El presente trabajo es también parte de sus frutos.

A Gabriel, le agradezco su apoyo, su amor y su presencia en todos los momentos que existieron a lo largo de la elaboración de este libro.

Introducción

El Estado federal canadiense se ha caracterizado por su dinamismo en cuanto a las relaciones interprovinciales y los conflictos intergubernamentales entre los gobiernos de las provincias, así como entre éstos y el gobierno federal. El federalismo es parte fundamental de la vida política canadiense. Las jurisdicciones de cada gobierno y sus límites, así como las constantes negociaciones y consultas entre los gobiernos son parte de la vida diaria en el complejo mundo de las relaciones intergubernamentales de Canadá.

Gran parte de los debates y los descontentos sobre el federalismo en este país han girado en torno a las desigualdades regionales y la posible parcialidad en la toma de decisiones en favor de una u otra provincia o región, y el federalismo canadiense ha brindado también a los conflictos intergubernamentales una forma institucional eficiente de enfrentar y resolver la gran cantidad de problemas y choque de intereses que, naturalmente, surgen entre las unidades subnacionales dentro de un Estado. Los problemas son constantes, muchos están latentes; otros se han resuelto y sin duda seguirán surgiendo innumerables retos.

Si dirigimos la mirada hacia el mundo, ésta no es la suerte de todos los Estados: muchos han experimentado enfrentamientos armados a raíz del choque de intereses entre las unidades subnacionales, bajo las cuales subyacen conflictos étnicos, culturales, religiosos, políticos o bien económicos.

En Canadá, incluso el debatido problema del separatismo quebequense ha encontrado salidas pacíficas y consensuales que han dado estabilidad política.

Si bien es cierto que éste ha sido uno de los mayores retos que ha enfrentado el federalismo canadiense, la complejidad en las relaciones interprovinciales no se limita a esta provincia:

Quebec no es la única provincia de la unión que se ha cuestionado los beneficios y costos de pertenecer a la federación. Ciertamente, los movimientos separatistas han surgido en las provincias del oeste, incluyendo la Western Federation, the United West y, más recientemente, el Western Canada Concept [...] las encuestas han mostrado mucho descontento con la federación en regiones como Columbia Británica, Alberta y Saskatchewan.¹

Bruce Hodgín, canadiense especialista en procesos provinciales, señala que

En Canadá, los movimientos de animadversión y secesión regionales son fluctuantes. Quebec ha sido el centro de la mayor parte de ellos; pero en épocas bastante anteriores, Nueva Escocia vio con buenos ojos la secesión, y en épocas más recientes, en los años ochenta, esta tendencia se agudizó en la zona occidental [...]. Es más, una considerable pero cambiante minoría de canadienses siempre ha preferido (o considerado como inevitable) la unión con los Estados Unidos; y otra gran minoría siempre ha visto al país del sur como la mayor amenaza (primero militar, después cultural y económica) para la supervivencia unida de Canadá [...].²

Las contradicciones con las provincias del oeste se caracterizan por un contenido mucho más económico que en el caso de Quebec y otras regiones: “Las fuentes de descontento en Quebec se expresan esencialmente como diferencias culturales y étnicas entre su población y la del resto de Canadá, mientras que las del oeste se derivan en gran parte de problemas de tipo político-económico”.³

¹ Milica Zarkovic, *The Political Economy of Discontinuous Development. Regional Disparities and Inter-regional Conflict* (Nueva York: Praeger, 1991), 38-39.

² Bruce Hodgín, “Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación”, en Alicia Hernández, coord., *¿Hacia un nuevo federalismo?* (México: FCE-El Colegio de México, 1996), 85.

³ Lawrence Douglas, “Estado y nacionalismo: el punto de vista de las provincias del oeste de Canadá”, en Teresa Gutiérrez-Haces, coord., *Canadá, un Estado posmoderno* (México: IIS, UNAM-Plaza y Valdés, 2000), 83-84. En el oeste sobresale el factor económico, y aunque en las contradicciones con Quebec destacan los factores étnico-lingüísticos, resulta innegable que para este último la economía ha sido un elemento importante. La Revolución Tranquila, una serie de

En el oeste, no se tolera que Quebec se considere una provincia a la que deba dársele algún trato especial, justificado por sus diferencias culturales, étnicas o lingüísticas. En opinión de importantes sectores del oeste, Ontario y Quebec representan los mismos intereses. El oeste canadiense se refiere frecuentemente al Canadá central (Ontario y Quebec) como “[...] una unidad que usa su poder económico y político para mantener al oeste controlado, debido a que, desde su punto de vista, las diferencias de lenguaje son menos significativas que los intereses económicos imperantes”.⁴

Esta compleja dinámica de las provincias canadienses refleja una peculiaridad: gran parte de los asuntos o sucesos, sean políticos, económicos, sociales, culturales o históricos que se encuentren en discusión en esta sociedad, pasan por el tamiz de la perspectiva: provincias contra gobierno central o provincias contra provincias. Son frecuentes en su dinámica nacional preguntas como ¿qué provincias se favorecen o pierden ante tal o cual suceso?⁵

Janine Brodie señala que este fenómeno implica que la política se juzgue prioritariamente en relación con el “lugar”. Esto genera un conflicto sobre donde se asienta el poder y cómo dimana los recursos a través del espacio geográfico. Se trata de un fenómeno en el que los intereses económicos, políticos y culturales se definen y articulan en términos espaciales. Esta interpretación de las relaciones sociales privilegia políticamente más la condición de la entidad territorial que las relaciones entre grupos definidos en términos no te-

políticas económicas ejecutadas durante los años sesenta para alcanzar un mayor desarrollo económico, ha sido expresión de ello.

⁴ Mahendra Kumar y Asha Gupta, “Politics of Regionalism in Canada”, en Chandra Mohan, ed., *Regionalism in Canada. A Multidisciplinary Approach* (Nueva Delhi: University of Delhi, Centre for Canadian Studies, 1995), 30.

⁵ El texto que se cita enseguida describe este fenómeno: “Un viejo chiste canadiense refiere que en un concurso internacional de ensayo se propuso como tema de disertación el elefante. Los concursantes tenían la libertad de elegir el enfoque para discurrir sobre este tema: variaron los textos según la nacionalidad del autor. El concursante de Estados Unidos elaboró un ensayo titulado: “El elefante y la seguridad nacional”; el participante francés denominó el suyo “Exquisiteces culinarias y los paquidermos”; el canadiense a su vez escribió un ensayo sobre “El elefante, ¿asunto de competencia federal o provincial?”. Julián Castro Rea, “Canadá: la federación más descentralizada del mundo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 5ª época, no. 161 (julio-septiembre de 1995): 77.

rritoriales, llámese género, clase o raza. El regionalismo es una interpretación de la política que estructura su conflicto alrededor del tema de la distribución de recursos a través del espacio geográfico.⁶

La dinámica y multifacética naturaleza de las relaciones interprovinciales sin duda es muy compleja. Fenómenos políticos, históricos, culturales, sociales, étnicos, psicológicos y económicos se entretajan para dar lugar a una peculiar caracterización de la economía y la sociedad canadienses que expresan constante y activamente sentimientos de lealtad hacia una región, y de resentimiento por las disparidades regionales que las diferencias en la distribución del poder económico y político han creado. Tras las desigualdades regionales existe una actitud: “no es únicamente una declaración de que existen ciertas diferencias entre las regiones, sino un juicio sobre el significado y las implicaciones de tales diferencias. Éste es un juicio que da sustancia y forma a un conflicto [...]”.⁷

Se han publicado multitud de escritos sobre las contradicciones interprovinciales en el plano político, así como trabajos que muestran, desde diferentes enfoques económicos, las desigualdades provinciales. Aquí se analiza el comportamiento de las provincias desde esta óptica, pero aquí no interesan simplemente las diferencias que existen entre sí, sino que se estudia su interrelación y desempeño como parte de la economía nacional.

Este análisis es peculiar en un Estado como Canadá, con una monarquía constitucional, un Estado federal y una democracia parlamentaria. La reina de Inglaterra lo es también de Canadá y delega sus atribuciones a un gobernador general, aunque quien realmente gobierna, como sabemos, es el primer ministro y su gabinete. El sistema parlamentario es similar al inglés: el Senado sigue el modelo de la Cámara de los Lores, que no se elige. Está compuesto por representaciones de las cuatro regiones de Canadá (Quebec, Ontario, el oeste y las provincias marítimas).⁸ La Cámara de los Comunes se elige por

⁶ Janine Brodie, *The Political Economy of Canadian Regionalism* (Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 1990), 12.

⁷ Kumar y Gupta, “Politics of Regionalism in Canada”, 34.

⁸ Los senadores son designados por el gobernador general en nombre de la reina y por consejo del primer ministro. Hasta 1964 eran vitalicios, hoy se jubilan a los 75 años. Se dis-

sufragio universal. Hasta antes de 1982, las enmiendas constitucionales se realizaban aún en el Parlamento británico. Canadá nació, además, como un Estado binacional, con bases étnicas, culturales y lingüísticas diferentes, de raíces francesa e inglesa. La presencia de Quebec ha constituido una poderosa fuerza impulsora en busca del reconocimiento de la diversidad nacional dentro del Estado canadiense.⁹

Pero aquí nos interesa señalar que Canadá es también un sistema federal, lo cual era indispensable, pues fue “un verdadero desafío unir esas entidades tan dispares en una sola nación, y un sistema federal parecía el único medio de lograr su individualidad política, económica y sus necesidades culturales”.¹⁰

De acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución, el gobierno federal se encarga de los asuntos de defensa y relaciones exteriores, leyes penales, dinero y banca, transporte, ciudadanía y asuntos indígenas; en cambio, los gobiernos provinciales son responsables de la educación, salud y bienestar, leyes civiles, recursos naturales y gobiernos locales. Ambos gobiernos comparten la jurisdicción sobre agricultura e inmigración. En cuanto a las responsabilidades de autonomía ejercidas por las provincias, Canadá es una de las federaciones más descentralizadas del mundo.¹¹

En este libro se subrayan los siguientes aspectos de la descentralización en Canadá:

- Las provincias tienen la jurisdicción constitucional sobre sus recursos naturales, en un país con una enorme riqueza en donde algunas provincias obtienen un porcentaje considerable de sus

tribuyen de la siguiente manera: 6 para Terranova; 24 para las otras tres provincias marítimas; 24 para Quebec; 24 para Ontario y 24 para las cuatro provincias del oeste. Existe un fuerte descontento por parte de diversas provincias, las cuales buscan modificar el funcionamiento y los mecanismos de representación regional en el Senado.

⁹ Para más detalles sobre el tema, véase Gutiérrez-Haces, coord., *Canadá. Un Estado posmoderno*.

¹⁰ Joan Price Boase, “Federalism and Federal-Provincial Relations” (mimeo), 155.

¹¹ Desde el punto de vista político, hay cuestiones muy centralizadas, como la designación del Senado. Un estudio detallado de las características del federalismo canadiense y una comparación sobre su nivel de descentralización en relación con otros países, se encuentra en Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990's* (Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations-Queen's University, 1996).

ingresos de los recursos naturales y de su manufactura. Para entender la trascendencia de esto, imaginemos, por ejemplo, que el estado de Tabasco, y no el gobierno federal, tuviera el control sobre el petróleo en el caso de México.

- Las provincias se responsabilizan de la educación y la salud públicas. A mediados del siglo XIX, cuando se creó la Constitución canadiense, estos rubros no tenían tanta importancia como la adquirieron hacia mediados del siglo XX.
- Las provincias tienen la capacidad de establecer una serie de regulaciones sobre sus economías provinciales, lo que ha generado ciertos problemas de fragmentación del mercado nacional, dando lugar a ciertas barreras interprovinciales al comercio (no arancelarias).

Estos rasgos de la descentralización otorgan a las provincias un gran control sobre sus activos económicos por encima del gobierno federal. A fin de cuentas, las provincias tienen ciertas libertades, autonomía y poder frente al gobierno federal, y esto ha conformado el entorno en que se construyen las relaciones económicas interprovinciales canadienses. La descentralización da a las provincias una mayor autonomía para tomar decisiones en rubros en los que, en otros países, sólo el gobierno federal decide.

Por el nivel de autonomía que tienen las provincias canadienses y el choque de intereses que habría con el gobierno federal o entre sí, estos rasgos de descentralización del Estado federal canadiense constituyen un entorno favorable para la sofisticación de las relaciones económicas interprovinciales.

Para analizar las relaciones interprovinciales, se emplea un método novedoso, desarrollado por Milica Zarkovic, resultante de la abstracción, mediante síntesis analítica, de los resultados de investigaciones en diversos países sobre los descontentos que las regiones (estados o provincias) experimentan por cuestiones económicas, sean provincias ricas o pobres.

En el primer capítulo, se detalla este planteamiento, básicamente se presenta el estudio de las relaciones interprovinciales por medio del establecimiento de las condiciones en las que cada provincia se interesará o no en ser parte de la economía nacional.

En el segundo capítulo, se bosquejan las raíces históricas que han conformado las actuales relaciones económicas interprovinciales. Su desempeño como colonias de la América del Norte Británica —aisladas unas de otras, y su dependencia del mercado imperial para la venta de sus materias primas, así como los cambios en la política comercial de Gran Bretaña, que experimentaba un desarrollo industrial que exigía la apertura de sus mercados y acabar con las políticas arancelarias preferenciales con sus colonias—. Esto las obligó a mirar al vecino del sur y, finalmente, a sí mismas, dando origen a la Confederación de 1867, que en realidad, por su contenido, es una federación. Dentro de este proceso de conformación de la unión económica, hubo fuertes descontentos sobre las condiciones de desigualdad entre las provincias que hoy se recuerdan como causas de las desigualdades en el mapa económico canadiense.

En el tercer capítulo, se estudia con detalle los nexos de cada provincia con las economías nacional e internacional. Por medio de diversos indicadores, como la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones interprovinciales e internacionales, y los índices de apertura de las economías provinciales respecto de las economías nacional e internacional, observamos que el peso de esta última ha cobrado cada vez mayor fuerza, aunque si añadimos el ingrediente economía intraprovincial, sin duda ésta es la más importante.

En el penúltimo capítulo, el cuarto, se analiza la discontinuidad espacial y temporal, es decir, las desigualdades económicas interprovinciales y las modificaciones intraprovinciales, entre las provincias canadienses, para determinar la raíz de sus descontentos. De acuerdo con el modelo de Zarkovic, para la discontinuidad espacial se considera el ingreso per cápita y para la temporal se realizan comparaciones en la evolución del PIB provincial. Sin duda, las diferencias y desigualdades económicas de las unidades subnacionales en los países constituyen la regla, más que la excepción, pero no en todos los casos estas diferencias se dinamizan y complican tanto. En el caso canadiense, estas relaciones interprovinciales han tenido un dinamismo peculiar como el del federalismo. En otros casos, dicha situación se ha vuelto la raíz de un conflicto armado.

Finalmente, en el quinto y último capítulo, se presentan la evolución y los debates habidos en Canadá sobre el Programa de Pagos

de Nivelación (Equalization Payments, PPN), cuya finalidad es llevar a cabo una redistribución de ingresos federales hacia las provincias con menos recursos, con el fin de homogeneizar los servicios públicos en todo el territorio nacional. Por su fin redistributivo interprovincial, este punto resulta particularmente revelador de las contradicciones económicas surgidas entre las provincias.

Las expresiones económicas de los conflictos interprovinciales, producto del desarrollo discontinuo en las provincias, así como las fuerzas económicas centrífugas y centrípetas presentes en el mercado nacional canadiense, fortalecen o debilitan el interés y la necesidad de las provincias de pertenecer a la economía nacional, dando lugar a nexos con mayor o menor grado de solidez de cada provincia con Canadá.

Estos capítulos son una radiografía de la particular situación de cada provincia en la economía nacional. Se observa la correlación de fuerzas interprovincial de acuerdo con sus fortalezas y debilidades, se rastrean las tendencias existentes desde la década de los ochenta hasta el año 2000 que arrojan luz sobre su posible evolución futura en el cambiante contexto mundial, el cual sin duda cada vez más ejerce e interviene directamente sobre el desempeño de las unidades subnacionales que constituyen las cuestionadas pero sólidas economías nacionales de hoy.

Las relaciones económicas interprovinciales

Las relaciones económicas generadas entre las unidades subnacionales¹² dentro de un Estado tienden a ser, en mayor o menor medida, relaciones complejas, moldeadas sin duda por la trayectoria histórica, las modalidades de estructura política, social, cultural y étnica del país, la conformación poblacional, el bienestar económico de dichas unidades subnacionales dentro de la economía nacional y su interacción con la economía mundial, es decir, sus modalidades de inserción, su tipo de exportaciones, su captación de inversión extranjera directa, etcétera.

Las relaciones económicas interprovinciales se refieren a las interacciones de naturaleza económica que se llevan a cabo entre las provincias, o entre alguna(s) provincia(s) y el gobierno federal, dentro de un espacio geográfico delimitado, con jurisdicciones específicas regidas dentro de un mismo cuerpo legislativo e institucional, sujeto a mecanismos y reglas que gobiernan el país, independientemente de que cada unidad subnacional cuente, además, con sus procedimientos y leyes, de acuerdo con las atribuciones que tenga. En este volumen interesa estudiar las relaciones interprovinciales y sus contradicciones exclusivamente desde la perspectiva económica, pero si el lector se interesa por otros ángulos del problema, existe abundante bibliografía sobre este fenómeno desde el punto de vista político, cultural, religioso y étnico.

En estos tiempos, la economía mundial se somete a profundas modificaciones, que sin duda afectan el proceso de interrelación de las

¹² Para los fines de este trabajo sobre provincias canadienses, utilizo indistintamente los términos unidad subnacional, región y provincia.

unidades subnacionales, así como su inserción en las economías nacional e internacional.¹³

La globalización¹⁴ y los procesos de regionalización subnacionales y supranacionales propician una integración económica más profunda. Algunos autores señalan que el mercado nacional se está disolviendo debido a la globalización y a los procesos de regionalización supranacionales.¹⁵ Se vive un tiempo de cuestionamiento de la economía nacional y de las fronteras como áreas delimitantes. Esta teoría está en debate, pero indiscutiblemente el mercado nacional es una entidad en transformación. Factores como la globalización, la integración económica en bloques regionales, la tercera revolución tecnológica, las transformaciones de las políticas públicas y el nuevo papel de Estado en la economía, sus formas y mecanismos son factores generadores de cambios en el funcionamiento que tradicionalmente tenía el mercado nacional. Las provincias, elementos constitutivos de este último, así como sus interrelaciones, participan de manera activa dentro de estos procesos de cambio y se complejizan cada vez más. Es claro, por ejemplo, que las fuerzas del mercado estimulan el crecimiento en una región, mientras que lo retrasan en otra. Las políticas del gobierno central también refuerzan o revierten la división regional

¹³ “A lo largo y ancho del orbe, los años ochenta se caracterizaron por numerosas explosiones de conflictos regionales dentro de las fronteras nacionales. Los estados subnacionales han expresado insatisfacción de sus lazos con el centro [...]”. Véase Zarkovic, *The Political Economy...*, 1.

¹⁴ Entendida como una fase de mundialización del capitalismo, por cuyas características se denomina tercera revolución tecnológica, así como procesos importantes de integración económica en el ámbito financiero. El capitalismo es mundial desde su cuna. Lo que ha variado son las formas y las características de dicha integración: en un inicio se trató del capital mercantil; después, el capital dinerario; posteriormente, el capital productivo y, finalmente, el capital financiero ocupa un lugar predominante. Asimismo, los procesos tecnológicos han posibilitado una globalización en todas las esferas: social, política, cultural, mental, etc. Véase Ch. Michalet, “Las fases de integración del capital en la economía mundial” (México: Lecturas de Economía Internacional, UAM-X, mimeo, 1987).

¹⁵ Posiciones en pro y en contra de este enfoque se hallan en A. Elkins, *Beyond Sovereignty* (Nueva York: Routledge, 1996); Kenichi Ohmae, *The End of Nation State. The Rise of Region State* (Nueva York: The Free Press, 1995); Robert Reich, *The Work of Nations* (Nueva York: Alfred Knopf, 1991); Robert Boyer, *States against Markets* (Nueva York: Routledge, 1996); Daniel Drache, *The New Era of Global Competition. State Policy and Market Power* (Montreal: McGill-Queen’s Press, 1991).

del trabajo. Las condiciones económicas internacionales cambiantes también afectan el ritmo y la naturaleza del proceso de crecimiento de una región si está suficientemente integrada a la economía mundial.

Sin duda alguna, en todos los países existen desigualdades económicas entre las unidades subnacionales, lo que constituye la regla, lo único que varía notablemente son sus niveles de desigualdad.

La situación de cada unidad subnacional dentro de la economía nacional depende, en gran medida, de su riqueza, incluido su capital, recursos naturales y humanos:

En condiciones de disparidades regionales en la riqueza, se generan sentimientos de injusticia entre las poblaciones regionales. Regiones de bajos ingresos relativos atribuyen su posición económica a prácticas parciales, explotación de sus recursos o apoyo inadecuado de sus vecinos. Las regiones con altos ingresos relativos se perciben a sí mismas como el centro económico del Estado, mientras que sus vecinos extraen sus recursos y restringen su crecimiento. De modo que los Estados con disparidades regionales amplias en el ingreso constituyen un entorno favorable para las percepciones de injusticia en todos los niveles de ingreso.¹⁶

Aun cuando en todos los países existen desigualdades entre las unidades subnacionales, no en todos se manifiestan descontentos por ello y, cuando ocurre, éstos pueden adoptar diversas formas: mientras que en algunos países esta situación ha generado verdaderas explosiones sociales, en muchas de las cuales inciden, con mayor o menor importancia, factores religiosos, étnicos, culturales, etc., en otros, las contradicciones se manifiestan a través de mecanismos políticos institucionales y pacíficos que generan una política interna muy activa.

Este último es el caso de Canadá, que posee una institucionalidad altamente desarrollada, una democracia funcional y una elevada calidad de vida. Nuestro objetivo es retomar básicamente las contradicciones económicas interprovinciales, *con el examen de los fundamentos económicos subyacentes*, considerando que dichas contra-

¹⁶ Zarkovic, *The Political Economy...*, 5.

dicciones han encontrado y encontrarán un cauce institucional dentro de su sistema político.

Para el análisis, el modelo de Zarkovic utiliza los conceptos clave de desarrollo discontinuo, comercio interprovincial y pagos de nivelación. Si se observan, resultan fundamentales en la vida interprovincial de Canadá y son herramientas útiles para entender el desenvolvimiento económico de las relaciones interprovinciales. Aunque la preocupación de la autora se centra en gran medida en las tendencias secesionistas, su propuesta también resulta muy ilustrativa para entender la posición que cada unidad subnacional asume en el mercado nacional y las causas económicas de dicha posición; pues, aun cuando el conflicto no adopte como forma prioritaria o relevante la secesión, posibilita estudiar el conjunto de las economías provinciales en su interacción con la nacional diagnosticar la naturaleza y características de las relaciones económicas interprovinciales; evaluar los vínculos comerciales de las provincias tanto con la nacional como con la internacional; busca entender su dinámica y características, por medio del examen de sus descontentos y conformidades, que se orientan hacia el ejercicio de una mayor influencia sobre el desarrollo de las decisiones nacionales que atañen a sus economías provinciales, a través de un cauce institucional, que es la situación predominante en Canadá (aunque, como se verá más adelante, existen actualmente ciertos movimientos separatistas que no representan una fuerza social real). Si bien han existido fuertes problemas de secesionismo, en particular en Quebec, en realidad este país ha encontrado un cauce institucional funcional y el nivel de las contradicciones ha sido bajo; los referendos por la separación de Quebec no han ganado la mayoría. Pero, como en este libro se considerarán las contradicciones interprovinciales desde la óptica de la economía, no se alude una serie de problemas de la provincia de Quebec con el gobierno federal, tema sobre el que abundan muchos otros textos.

La idea central de Zarkovic es que las contradicciones económicas interprovinciales de un Estado provienen de una fuente básica: las disparidades económicas.¹⁷ Conforme cambian las condiciones de las

¹⁷ Sin duda sería válido estudiar la relación causal inversa: las contradicciones también generan disparidad económica, pero nos situaría en un plano de análisis más amplio que éste,

economías nacional e internacional, las disparidades también se modifican, por lo que resulta necesario incorporar una dimensión espacial y otra temporal, para captar dinámicamente sus tendencias.

Para explicar este proceso, se emplea un marco conceptual con las siguientes categorías: desarrollo discontinuo, discontinuidad temporal y discontinuidad espacial (ya sean positivas o negativas). El término *desarrollo discontinuo* implica que coexisten en un país áreas de bajos y de altos ingresos. Con éste, se intenta describir una situación en la que existen dos dimensiones de la diferencia regional: 1) las que difieren entre sí por sus niveles de desarrollo, que es la dimensión espacial y 2) la temporal, que describe los eventos internos de la región, pues, como en el tiempo ocurren cambios en los niveles de desarrollo, debido a modificaciones en la posición de algunas regiones, se requiere un enfoque dinámico que capte las transformaciones temporales. “Las discontinuidades temporales están presentes cuando el crecimiento de una región experimenta cambios, que pueden resultar en una nueva configuración del desarrollo característico entre las regiones de una nación”,¹⁸ es decir, los cambios intraprovinciales modifican a su vez las relaciones interprovinciales, en tanto que la definen y moldean. Cualquier configuración interprovincial se explica, a fin de cuentas, como resultado de modificaciones intraprovinciales a lo largo del tiempo.

La discontinuidad espacial se define como un fenómeno transversal, es decir, se trata de la observación de una región en relación con otra, mientras que la discontinuidad temporal describe modificaciones en la provincia en sí misma. Damos por supuesto, entonces, que si se modifica la discontinuidad temporal, se modificará la relación de esta provincia con las otras y, por lo tanto, se modificará el patrón de espacialidad discontinua a nivel nacional. En otras palabras, un cambio en la distribución espacial de las regiones de altos y bajos ingresos está precedido por una discontinuidad temporal.

siendo necesario analizar, por ejemplo, la naturaleza de los conflictos y, en algunos casos, las mediaciones con las cuales el conflicto se institucionaliza y da lugar, a su vez, a disparidades económicas.

¹⁸ Zarkovic, *The Political Economy...*, 3.

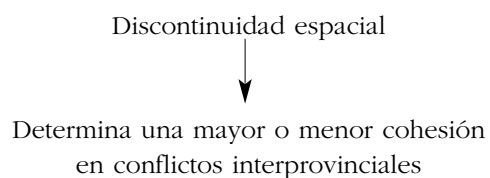
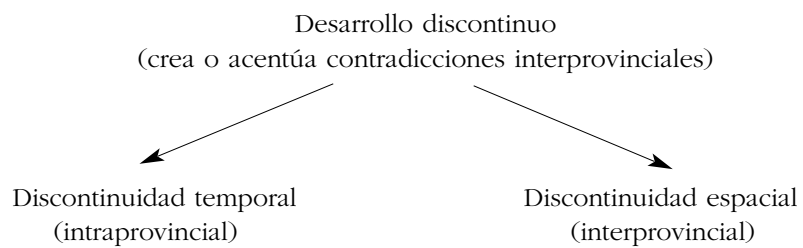
También ocurre una relación causal inversa, es decir, que la discontinuidad espacial modifique la discontinuidad temporal. De hecho, se puede desarrollar una dinámica retroalimentadora en la que una configuración de la discontinuidad espacial genera a su vez efectos sobre la temporal, y ésta fortalece de nuevo ciertas tendencias dentro de una configuración de discontinuidad espacial. En la historia económica de Canadá se observaron varios episodios de este tipo.¹⁹

Además de la evaluación sobre las discontinuidades espaciales y temporales, otro segundo nivel propuesto por Zarkovic lo constituyen las variables que indican el nivel de dependencia de una provincia respecto de los mercados nacional e internacional.

La dependencia económica (frente al crecimiento autosuficiente) se refiere a una evaluación del peso de los nexos que las economías nacional e internacional pueden tener sobre la economía provincial. Es decir, ambos mercados (nacional e internacional), por encima del intraprovincial, desempeñarían un papel central en su evolución económica. En este concepto no hay una relación inversa entre nivel de dependencia y el nivel de desarrollo económico, pues no se maneja el concepto dependentista tradicional, sino que se refiere únicamente a los vínculos o nexos que las provincias tienen para realizar la venta de sus productos hacia ciertos mercados. Para entender visualmente estos planteamientos, elaboramos el siguiente esquema del desarrollo discontinuo:

¹⁹ Una configuración de discontinuidad espacial en la que Ontario se ubica como líder económico, retroalimenta al mismo tiempo la discontinuidad temporal positiva de esta provincia, al atraer, por ejemplo, el mayor porcentaje de inversión extranjera a su territorio. La Política Nacional es también un caso similar, como veremos en el siguiente capítulo.

ESQUEMA



Interprovincial

Alta discontinuidad espacial	Baja discontinuidad espacial
Fuerte disparidad interprovincial	Débil disparidad provincial
Menos cohesión interprovincial	Más cohesión interprovincial

(CONTINUACIÓN)

Discontinuidad temporal



Genera una nueva configuración de discontinuidades espaciales

Intraprovincial

Positiva Altas tasas de crecimiento		Negativa Bajas tasas de crecimiento	
PAI	PBI	PAI	PBI
Aumenta discontinuidad espacial	Disminuye discontinuidad espacial	Disminuye discontinuidad espacial	Aumenta discontinuidad espacial



Aumenta el poder económico de la provincia



Disminuye el poder económico de la provincia

PAI = provincia de altos ingresos.

PBI = provincia de bajos ingresos.

Tenemos entonces que: 1) las provincias canadienses tendrán menos interés en ser parte del mercado nacional: a una mayor discontinuidad espacial que no tienda a ser contrarrestada por discontinuidades temporales positivas y a menores nexos con la economía nacional (nexos más fuertes con la economía internacional); 2) las provincias canadienses tendrán un mayor interés en ser parte del mer-

cado nacional: a una menor discontinuidad espacial y a mayores nexos con la economía nacional (nexos más débiles con la economía internacional).

Los aspectos que consideraremos para evaluar las relaciones económicas interprovinciales dentro de la economía nacional, la fortaleza o debilidad de sus vínculos, queda expresada en los siguientes conceptos económicos:

El comercio interprovincial y las exportaciones interprovinciales e internacionales. Con estos indicadores se muestra el papel de cada provincia en la economía nacional, la correlación de fuerzas dentro del juego de las interrelaciones económicas entre provincias, así como los diferentes grados en los que las provincias están ligados a la economía nacional o a la internacional: un mercado internacional fuerte que represente una parte importante de ingresos para la economía provincial hace menos indispensable la interdependencia hacia el mercado nacional y viceversa. De acuerdo con la participación que cada provincia tenga en éste y con la dirección geográfica de la comercialización de sus bienes y servicios, se comparará la fortaleza de sus vínculos hacia la economía local, nacional o internacional.

El desarrollo discontinuo. Para hablar de la discontinuidad espacial examinaremos el nivel de ingreso per cápita. “Las regiones se clasifican por sus niveles de ingreso, más que por sus niveles de crecimiento o desarrollo, debido a que las regiones de alto crecimiento no son necesariamente las que tienen altos niveles de ingreso y no todas las regiones de altos ingresos son las más desarrolladas”.²⁰ Asimismo, veremos la participación de cada provincia en el producto interno bruto canadiense para detectar posibles modificaciones en la discontinuidad temporal.

Las transferencias de fondos federales redistributivos hacia las provincias. En estas variables consideramos que hay una diferencia entre las provincias de altos y de bajos ingresos. Las contradicciones que cada una de aquéllas tiene respecto del gobierno federal y la economía nacional son distintas: mientras que las provincias ricas consideran una injusticia que sus fondos vayan hacia otras regiones, las provincias po-

²⁰ *Ibid.*, 2.

bres constantemente reclaman por la necesidad de incrementar sus presupuestos. Así, realizaré un seguimiento de las particularidades de estos tipos de provincias, entendiendo sus especificidades y las formas que adoptan sus relaciones con el centro.

Al considerar todos estos factores, se determinarán entonces las peculiaridades en las relaciones económicas interprovinciales canadienses, las modificaciones que experimentaron en las dos últimas décadas, los vínculos de cada provincia con las economías nacional e internacional, así como su participación en los gastos de redistribución de ingresos a nivel provincial, sus descontentos y exigencias, todo esto para ofrecer un panorama sobre la solidez y conformación actual de las provincias dentro de la economía canadiense.

Las raíces históricas de las relaciones económicas interprovinciales en Canadá

En el proceso de formación como Estado-nación —diferente al de Estados Unidos, que se fundó en fecha y circunstancia determinadas—, Canadá observa uno más difuso, largo y complejo para formarse como tal,²¹ ya que desde su creación contó con una característica especialmente rica y compleja de su dinámica: el desenvolvimiento y la forma en la que derivó la lucha entre los imperios francés e inglés sobre su territorio, a partir de la época de la colonización del continente americano, específicamente con la caza de pieles de castor. Este hecho repercutió en favor de la Corona británica en 1754, cuando Quebec, la primera ciudad fundada en este territorio por el francés Champlain en 1608, cayó en manos inglesas en una guerra imperial y aquella provincia pasó a ser regida por Gran Bretaña, que, no obstante, le otorgó libertades religiosas, derechos de propiedad y de comercio, además de volverlos sus súbditos.²²

En 1837, los llamados *patriotes*²³ del Bajo Canadá (Quebec) y los *reformers*²⁴ del Alto Canadá (Ontario) se enfrentaron con la oligarquía *tory*²⁵ y con la Corona, lo que condujo al imperio a ofrecer una so-

²¹ Randall White, *Fur Trade to Free Trade. Putting the Canada-US Trade Agreement in Historical Perspective* (Toronto: Dundurn Press, 1988).

²² Graeme Wynn, “En las márgenes del imperio”, en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá* (México: FCE, 1994), 207-304.

²³ Su líder, Papineau, estaba inspirado por los ideales democráticos de Tocqueville, y tenía el sueño de una república francesa en Norteamérica.

²⁴ Fuerzas inspiradas por Mackenzie, radical *reformer* nacido en Escocia, quien tenía el entusiasmo político por el “sueño americano”.

²⁵ Palabra utilizada para designar a los partidarios de la aristocracia o la Corona, que con el tiempo se ha usado como sinónimo de conservador.

lución política: en 1841 se formó la Provincia Unida de Canadá, que es la unión de Ontario y Quebec, acordada por los reformadores de ambas provincias.²⁶ Con ello “comienza la complicada evolución de colonia a nación”²⁷ y, a pesar de las contradicciones, quebequenses y ontarianos se aliaron contra los *tories* oligarcas que se oponían a un gobierno popular. Al respecto, Randall White señala:

De hecho, en la primera mitad de su corta vida de un cuarto de siglo, la Provincia Unida de Canadá fue la incubadora de una alianza más fuerte entre los reformadores de Quebec y de Ontario [...] En 1848, la alianza ganó un pleno autogobierno democrático en asuntos internos y reafirmó los derechos y privilegios de los francohablantes católicos en lo que sería el inicio del futuro Estado canadiense.²⁸

En una evolución conciliadora, las contradicciones entre las raíces francesa e inglesa de Canadá han sido parte de su génesis y han estado presentes a lo largo de su historia, a veces con mayor fuerza, a veces casi imperceptibles, pero nunca completamente desdibujadas. Desde la formación de su mercado nacional, Canadá tuvo peculiaridades que signaron su evolución a través de la historia: dos de las provincias con mayor peso y trayectorias históricas compartidas, pero con raíces no sólo diferentes sino en algunos momentos antagónicas, fueron el cimiento sobre el cual se erigió esta economía nacional: Ontario y Quebec. Ambas son el resultado de las luchas imperiales de

²⁶ Los *reformers* estaban contra la elite mercantil británica asociada a los *tories*. Sus principales peticiones eran poner fin a la especulación de las tierras agrícolas de la elite mercantilista y un gobierno con predominio de asambleas legislativas democráticamente electas. Sus líderes eran William Lyon Mackenzie y Louis-Joseph Papineau. Fueron derrotados por el ejército británico. El Partido Liberal es heredero de éstos, pues los remanentes de este movimiento, llamados en Quebec *rouges* y en Ontario *clear grits* (opuestos entre sí y de hecho los *clear grits* eran profundamente anti-quebequenses) tenían en común su oposición a la corriente conservadora de John A. Macdonald. El Partido Liberal ha tenido importantes primeros ministros, lo que corona una importante colaboración franco-inglesa. Julián Castro Rea, “El conservadurismo político en Canadá”, en Mónica Vereá y Silvia Núñez, coords., *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?* (México: CISAN, UNAM, 1999).

²⁷ White, *Fur Trade...*, 27.

²⁸ *Ibid.*

Gran Bretaña y Francia por dominar este territorio; las contradicciones que esto ha conllevado se viven hasta el día de hoy.²⁹

El mercado nacional canadiense se formó sobre la base de diversas economías regionales heterogéneas existentes, con diferentes problemáticas, variedad de recursos naturales, características económicas, estructuras sociales, niveles de desarrollo e integración a la economía imperial. Wynn describe un proceso de atomización de las colonias de la siguiente forma:

desde la caída de Nueva Francia hasta los umbrales de la época del ferrocarril [...] las colonias se convirtieron en un “reino disperso y dividido”. Situadas en las márgenes del imperio británico [...] cobraron existencia dentro de una estructura imperial administrativa cuyo ob-

²⁹ Desde el punto de vista de la influencia en el modelo de mercado nacional en las regiones francesas e inglesas de Canadá, hubo factores determinantes: el mercantilismo en Francia fue más profundo y exitoso que en Inglaterra, y fue institucionalmente distinto, especialmente en la forma en que desarrolló la agricultura. En Francia, esta actividad continuó siendo a la manera feudal. El Estado-nación en Francia nacionalizó los acuerdos feudales, no los eliminó; incluso en las instituciones manufactureras feudales, Colbert las reguló. En sus estadios iniciales, el mercantilismo inglés reguló al estilo francés la manufactura, pero luego de la revolución de 1688 la monarquía no tuvo el poder político para hacerlo [...] la nobleza inglesa fue capaz de reducir el poder de la monarquía y cualquier intento de reforzar las obligaciones feudales era detenido [...] En general, Inglaterra estaba más en el camino capitalista que Francia. Lo que Francia e Inglaterra transfirieron a América fueron sistemas económicos que se expandían en el comercio, pero enraizados en la manufactura y la agricultura. En el caso de Francia y Nueva Francia, el éxito del mercantilismo arraigó el feudalismo y la regulación de la actividad comercial e industrial. En el caso de Inglaterra y Nueva Inglaterra, la debilidad de la monarquía permitió el surgimiento de acuerdos capitalistas en la agricultura e inhibió la regulación de la actividad comercial e industrial. El sistema inglés en su conjunto, con su ventaja sobre la agricultura, fue transferido completamente a América, a diferencia de Francia, y fueron las colonias inglesas, con su base agrícola más fuerte, las que probaron ser más exitosas en el largo plazo. Inglaterra y Nueva Inglaterra, y Francia y Nueva Francia, fueron diferentes sistemas económicos, en Europa y América. Sus sendas de crecimiento, enraizadas en estadios diferentes del avance del capitalismo en la agricultura, fueron divergentes. Cuando el sistema económico de Nueva Inglaterra se transfirió subsecuentemente al Alto Canadá, la divergencia no desapareció, sino que continuó como un factor de largo plazo en la desintegración de Canadá. La principal diferencia en estas economías coloniales, el Alto y el Bajo Canadá, ambos basados principalmente en la agricultura, fue la estructura institucional de este sector. Mientras más profundo el feudalismo, más baja la tasa de crecimiento. Por definición, a un feudalismo más profundo le sigue un desarrollo menor. Diferencias entre Gran Bretaña y Francia, trasladadas a América, llegaron a ser, en el largo plazo, factores de desintegración de Canadá. Véase Robin Nelly, “Mercantilism: European National Policy”, en <http://www.ypei.ca/rneill/course_outline.html>, consultada el 23 de octubre de 2002.

jeto era poner a las sociedades coloniales bajo la autoridad del Parlamento británico [...].³⁰

No es un invento canadiense que la formación de su mercado nacional lo determinaran las economías diversas y fragmentadas territorialmente por decisiones políticas. Un ejemplo muy ilustrativo lo ofrece Fernand Braudel en *Civilización material, economía y capitalismo*:

Un área económica siempre se extiende más allá de las fronteras de las áreas políticas. Las naciones o los mercados nacionales fueron contruidos, como consecuencia, dentro de un sistema económico más grande, o más precisamente, fueron formados en oposición a ese sistema. Una gran economía ya existía desde antes y la economía nacional fue forjada dentro de estas unidades más amplias por decisiones políticas [...].³¹

A fin de cuentas, la economía nacional es una creación política cimentada sobre diferentes economías subnacionales que poseen dinámicas y características económicas y sociales propias,³² estructuradas con base en cierta historia, ciertos grupos económicos y políticos que han encabezado los procesos sociales.

Sobre estas economías regionales se crea el mercado nacional y, al crearse como tal, cobra fuerza y dinámica propia, interactúa con y sobre las economías regionales transformándolas, favoreciéndolas u obstaculizándolas de diferentes maneras, pues este mercado tiene fuerza propia como resultado de la acción de un poder central y crea una nueva historia y cultura compartida entre todos sus componentes.

La economía previa a la Confederación se caracterizó por estar orientada hacia las necesidades y demandas de recursos naturales por parte de la economía imperial. Harold Innis, historiador canadiense, publicó una obra magistral sobre la demanda de recursos naturales

³⁰ Wynn, "En las márgenes del imperio", 209.

³¹ Citado por W. Barnes y L. Ledebur, *The New Regional Economies* (Londres: Sage, 1998), 11.

³² *Ibid.*

canadienses por parte de las economías europeas, especialmente de Gran Bretaña, y sus efectos en la formación de la estructura económica y social de Canadá. El paso de la pesca del bacalao, cacería para la obtención de pieles, explotación forestal y agrícola para proveer al mercado europeo, en diferentes momentos históricos del capitalismo que van desde el mercantilismo del siglo xv hasta la Revolución industrial, incluso hasta el siglo xix, ha determinado en gran medida las formas de inserción de las diversas regiones de la América del Norte Británica a la economía nacional y mundial.

Así, durante los primeros contactos importantes de Norteamérica con los europeos durante el siglo xv y xvi,³³ las costas atlánticas del actual Canadá eran relevantes; eran las regiones geográficas que protagonizaban el contacto con la economía europea, pues proporcionaban la fuente de un recurso natural altamente demandado en los mercados internacionales: el bacalao. La pesca fue explotada principalmente por ingleses y franceses, con técnicas de pesca diferentes.³⁴ A fin de cuentas, esta actividad productiva redundaba en pocos vínculos económicos con el territorio americano, por lo que tuvo poco impacto en términos de establecimientos humanos y transformación de los patrones de vida nativos de la región.³⁵

Posteriormente, el comercio de pieles, del siglo xvii al xix aproximadamente, estimuló que se exploraran regiones continentales, estableciendo a su vez vínculos comerciales con los indígenas, quienes tenían un absoluto dominio de la intrincada e indomable geografía canadiense y de los hábitos y rutas del castor, cuya piel era codiciada para satisfacer la gran demanda de sombreros y abrigos de pieles en Europa. Los europeos necesitaban y dependían del apoyo de los nativos para extraer las riquezas de pieles de su territorio. Esta fase

³³ Después de los viajes de los vikingos en el año 1000 d.C., Juan Caboto zarpó de Bristol y llegó a Terranova en 1497; él dio aviso de los enormes bancos de bacalao. Posteriormente, el explorador Cartier sale de Francia hacia el actual Canadá en 1534 y se adentra por el río San Lorenzo hacia Quebec. Detrás de los exploradores ingresaron los grandes intereses comerciales.

³⁴ Mientras que los franceses contaban con sal abundante y barata del Mediterráneo, por lo que pescaban, limpiaban y salaban el pescado en el barco y se iban, los ingleses limpiaban y salaban poco el pescado, y lo dejaban secar en las costas de Terranova, por lo que tenían un poco más de contacto con el territorio canadiense.

³⁵ Véase Federico Novelo Urdanivia, *La política exterior de México en la era de la globalización* (México: UAM-Plaza y Valdés, 2000).

de vínculo económico con la economía imperial deja como legado la apertura del interior del país, la conformación de redes integradas de sedes o puestos comerciales ingleses y franceses, estrechamente vinculados con los aborígenes; estas redes europeas posteriormente participarían como actores principales en los patrones de establecimientos permanentes de estos territorios y serían la raíz de las futuras distinciones culturales de Canadá.

Una nueva fase la conforma la tala de bosques para exportar madera básicamente a Gran Bretaña, desde el siglo XIX. Esta actividad económica marca un cambio cualitativo de la relación de Europa con las colonias de la América del Norte Británica. Gran Bretaña estimuló el comercio a través de tarifas preferenciales aplicadas desde 1805, e incluso la madera continuó siendo exportada sin aranceles hasta 1842.³⁶ Esta actividad atrajo gran cantidad de inmigrantes debido a las bajas barreras de entrada que exigía esta actividad, a diferencia de la caza de pieles y la pesca del bacalao, vinculadas con el gran capital comercial de inicios del capitalismo. Las regiones principales que exportaron madera fueron Nueva Escocia, el Alto y Bajo Canadá (Ontario y Quebec, respectivamente).

En el siglo XIX, también se dio un auge muy importante en la exportación de granos. Gran Bretaña, por su crecimiento industrial, demandaba grandes cantidades de insumos y alimentos que quiso asegurar con sus colonias; por ello, decretó las Leyes Cerealeras, con las cuales exentaba de impuestos las exportaciones de granos que provinieran de sus colonias. Al igual que en el caso de la madera, esta demanda constituyó un importante estímulo para la exportación (de madera y sobre todo de granos) que tuvo la característica de alentar también la inmigración, los asentamientos poblacionales, el desarrollo de un mercado interno, el estímulo de la producción de algunos bienes manufacturados y la creación de ciertos vínculos de la cadena productiva “hacia adelante” y “hacia atrás”. De manera que las zonas donde esta producción agrícola se desarrolló, se beneficiaron ampliamente.

La región donde el auge exportador de granos tuvo su mayor éxito fue en el Alto Canadá (Ontario). Si bien el Bajo Canadá (Quebec)

³⁶ Brodie, *The Political Economy...*

también participó, esta región enfrentó graves problemas de plagas e insectos, lo que, aunado a las condiciones climáticas menos favorables, derivó en una incapacidad de producir suficiente trigo, incluso para su población.

En lo que a las provincias del Atlántico se refiere, en general no eran autosuficientes en alimentos, más bien los importaban de Nueva Inglaterra a cambio de su pesca, a excepción de la Isla del Príncipe Eduardo.

Los flujos migratorios vinculados con este periodo del auge del trigo durante la primera mitad del siglo XIX, favorecieron en gran medida al Alto Canadá. Personas desplazadas por el desarrollo industrial capitalista de Gran Bretaña, así como refugiados de la guerra civil estadounidense, se establecieron en esa región, trayendo consigo nuevas técnicas agrícolas que estimularon la producción. Durante las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo XIX, las exportaciones de trigo del Alto Canadá se cuadruplicaron. En ese periodo, McCallum ubica las causas originales del gran predominio económico de la provincia de Ontario, tomando como punto de partida el siglo XIX: las raíces del peso económico de Ontario se explican por sus condiciones climáticas favorables para la agricultura y la inmigración, a partir de lo cual se generaron las condiciones para el desarrollo de un mercado nacional, con producción manufacturera ligada, en primera instancia, a las necesidades agrícolas y de la población. El trigo se convirtió en la “máquina” del crecimiento de Ontario, desde donde se desarrolló el transporte interno, los bancos y algunas industrias manufactureras que constituyeron la base de su desarrollo económico.³⁷ Así, este panorama en las regiones de América del Norte Británica, previo a la Confederación, se caracterizó por un desarrollo desigual

³⁷ John McCallum, “Agriculture and Economic Development in Quebec and Ontario until 1870”, en Gordon Laxer, coord., *Perspectives on Canadian Economic Development* (Toronto: Oxford University Press, 1991). No está de más señalar que esta lectura histórica es la base de una interpretación peculiar que hace McCallum sobre la obra de Harold Innis, teórico canadiense que intenta explicar el desarrollo económico por el comportamiento de los productos exportables intensivos en materias primas. McCallum propone analizar los efectos de encadenamiento causados por las exportaciones de recursos, observando sus diferentes efectos en las regiones, con diferentes dotaciones de recursos.

y diferenciado, determinado en gran medida por los recursos que cada región ofrecía para satisfacer la demanda europea de bienes.

En este periodo, las provincias del Atlántico se dedicaban a la pesca, el comercio marítimo, construcción de barcos y exportación de madera; funciones similares dentro del sistema económico de Gran Bretaña que había desempeñado Nueva Inglaterra antes de que Estados Unidos se independizara.

Dentro de las colonias marítimas, sin embargo, había distinciones espaciales, observables en el nivel y tipo de desarrollo económico. Nueva Escocia tuvo la base económica más diversificada, pero, a fines de 1866, la pesca constituía aún 40 por ciento del valor de sus exportaciones. La construcción de barcos era importante también pero sólo algunos barcos se exportaban [...] Nueva Brunswick, en contraste, tenía una economía mucho más unidimensional, vinculada casi exclusivamente a la madera [...] cerca de 70 por ciento de sus exportaciones en 1866 eran productos forestales (excluyendo los barcos). La actividad en la Isla del Príncipe Eduardo estaba confinada principalmente a la agricultura. Ésta era la única colonia entre las tres que era autosuficiente en alimentos.³⁸

El Bajo Canadá (Quebec) exportaba granos y madera, y poseía una sólida clase comercial, debido a su posición geográfica vinculada con el río San Lorenzo, pues éste desemboca en el Atlántico. No obstante, esta ventaja geográfica no siempre funcionó como la mejor opción ante cambios en el tipo de transporte y la orientación geográfica del comercio norte-sur y la importancia cada vez mayor del ferrocarril.

Las provincias de las Praderas aún no existían cuando se creó la Confederación. Estas tierras las había otorgado la Corona británica a la Compañía de la Bahía de Hudson, dedicada a la caza de pieles de castor “tierras adentro”. En 1870, el gobierno federal compró a esta empresa esas tierras y posteriormente formó las provincias del oeste: Manitoba, Saskatchewan y Alberta, y las integró dentro de su proyecto geoeconómico, configurando la geografía actual de Canadá.³⁹

³⁸ Brodie, *The Political Economy...*, 89.

³⁹ Arthur Ray, “El encuentro de dos mundos”, en Brown, comp., *La historia ilustrada...*

El saldo económico de las colonias en la economía previa a la Confederación lo describe Janine Brodie así:

A mediados del siglo XIX, las Leyes de Navegación y las preferencias comerciales y las políticas de apoyo de los gobiernos coloniales configuraron una economía política regional distinta en el panorama de la América del Norte Británica. Las colonias fueron establecimientos únicos y aislados con orientaciones distintas hacia el centro imperial y con diferencias en el grado de vulnerabilidad ante los cambios de la economía política internacional.⁴⁰

Las elites del Atlántico, así como del Alto y Bajo Canadá, tenían sus intereses y planes económicos puestos totalmente en la dinámica económica del imperio británico, en tanto que éste era su mercado comprador y gran proveedor de manufacturas importadas. Sus economías eran, fundamentalmente, satélites de la economía madre.⁴¹

En este contexto, se da un cambio considerable en la política comercial de Gran Bretaña, pues desde los años cuarenta del siglo XIX hubo cambios en la estructura económica del imperio: en 1846, se eliminaron las históricas Leyes Cerealeras y empezó a desmantelarse el sistema de comercio protegido, el cual fue sustituido por una nueva ley imperial de libre comercio, en aras de poder adquirir materias primas más baratas y alimentar así su industria lo más competitivamente posible. Se eliminó entonces el sistema mercantilista que comenzó a tomar forma con Oliver Cromwell y su *Commonwealth* de mediados del siglo XVII, que contaba con un sistema de tarifas sobre productos agrícolas y otros bienes, Leyes de Navegación y políticas comunes relacionadas, con las que el gobierno británico reguló cuidadosamente el comercio entre el país conquistador, sus colonias y países extranjeros.⁴² Este viraje derribó la estrategia económica de las colonias de América del Norte Británica y obligó a dar inicio a la búsqueda de un nuevo rumbo económico. Este acontecimiento marcó

⁴⁰ Brodie, *The Political Economy...*, 88.

⁴¹ Este hecho no niega que hubo conflictos políticos. Por ejemplo, surgieron problemas, sobre todo de la clase media del Alto y Bajo Canadá, quienes entraron en contradicción con la elite colonial, reclamando falta de democracia en la década de los treinta del siglo XIX.

⁴² White, *Fur Trade...*

notablemente su desarrollo y generó gran malestar entre los comerciantes de Montreal y otras regiones. Ante este hecho, su primera reacción fue buscar en otro mercado externo la salida a sus mercancías: Estados Unidos. Así, América del Norte Británica firmó el Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos en 1854. Cabe señalar que si bien aquella colonia tenía autogobierno para asuntos internos, aún había mucha supervisión de Gran Bretaña en sus relaciones externas. De hecho, fue el gobierno imperial, a través de lord Elgin, designado por la Corona como gobernador general de la Provincia Unida de Canadá, quien dirigió las negociaciones del tratado con Estados Unidos.⁴³

Con dicho acuerdo, se garantizaría la venta de materias primas exentas de aranceles. Así, temporalmente, las diversas colonias del norte encontrarían mercados para vender sus granos, maderas y productos del mar. La primera solución que intentó la elite colonial, en 1857, en busca de una estrategia que restituyera sus mercados, fue ese tratado comercial con el vecino del sur:

El Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos [...] fue la primera alternativa de acción llevada a cabo. La reciprocidad representó un intento de concebir una nueva estrategia de desarrollo basada en un solo mercado norteamericano, en el cual ciertos productos serían intercambiados libremente [...] esta opción fue especialmente popular entre la elite de negocios de Ontario (el Alto Canadá). El Tratado de Reciprocidad Elgin-Marcy, que estuvo vigente diez años, fue aprobado por el Senado de Estados Unidos en 1854 y las legislaturas de Gran Bretaña, Canadá [Alto y Bajo], Nueva Escocia y Nueva Brunswick, y Terranova en el año siguiente [...] los bienes manufacturados fueron excluidos de este tratado.⁴⁴

Cabe señalar que, al desaparecer las preferencias imperiales en el comercio, y hasta antes de la Confederación de 1867, las diferentes provincias de la América del Norte Británica tuvieron un periodo de promoción provincial de desarrollo económico; las colonias estimu-

⁴³ Este tratado lo firmaron el Senado de Estados Unidos, el de Gran Bretaña y los senados de las colonias canadienses. *Ibid.*

⁴⁴ Brodie, *The Political Economy...*, 94-95.

laron políticas de desarrollo económico en cada provincia, elevando incluso los aranceles tanto en Canadá Alto y Bajo, como en las provincias marítimas, lo que implicó que aplicaran tarifas entre sí. Este periodo previo a Confederación sentó bases importantes para la forma que adoptaría la economía nacional y, en particular, las relaciones económicas interprovinciales: “Con fondos de los gobiernos responsables, los gobiernos coloniales, sobre todo en la provincia de Canadá, desempeñaron un papel muy activo al desarrollar la acumulación capitalista. La construcción del canal de 1840 y el financiamiento del ferrocarril en 1850-1860”.⁴⁵

En este periodo, la provincia de Ontario logró introducir el ferrocarril, mientras que Nueva Escocia y Nueva Brunswick intentaron recaudar fondos para ello, pero no lo lograron. De hecho, la búsqueda de apoyo financiero para la construcción del ferrocarril fue una condición importante para que ambas provincias tuvieran interés en ser parte de la Confederación.

El ferrocarril significó una fuerza impulsora central para la formación de Canadá:

Aunque estaban muy endeudados, los gobiernos provinciales de Canadá, de Nueva Escocia y Nueva Brunswick elevaron los aranceles de la Provincia de Canadá en la industria manufacturera para hacer frente a la crisis fiscal. El arancel se conoció como Galt-Carley [...]. Las provincias marítimas, tradicionalmente con regímenes de aranceles bajos, fueron obligadas a elevarlos durante este periodo, debido a sus compromisos con los ferrocarriles [...]. Estos aranceles también contribuyeron a que muriera el Tratado de Reciprocidad con Estados Unidos.⁴⁶

En el cuadro 1 podemos observar las considerables cargas de la deuda de la provincia de Canadá (Ontario y Quebec), de Nueva Escocia y de Nueva Brunswick. La suma del rubro “Cargas deuda neta” más “Desarrollo”, alcanzan un total de 42.4 por ciento para la provin-

⁴⁵ *Ibid.*, 94.

⁴⁶ *Ibid.*, 96.

CUADRO 1
 PORCENTAJES DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES
 (AÑO FISCAL 1866)

<i>Rubro</i>	<i>Provincia de Canadá</i>	<i>Nueva Escocia</i>	<i>Nueva Brunswick</i>
Carga deuda neta	28.9	18.8	29.8
Desarrollo	13.5	32.2	19
Admón. de justicia	31.8	22.6	20.7
Defensa	10.3	7.9	11.3
Bienestar/educación	13.1	16.4	14.9
Otros	2.2	2	4.3
Total (miles de dólares)	15 971	1 840	1 339

FUENTE: Brodie, *The Political Economy...*, 95.

cia de Canadá, 51 por ciento para Nueva Escocia y 48.8 para Nueva Brunswick.⁴⁷

Entonces, tenemos que Gran Bretaña canceló las preferencias arancelarias a sus colonias, pero luego de que la América del Norte Británica buscara el mercado estadounidense y firmara el Tratado de Reciprocidad para el comercio de materias primas con Estados Unidos, se canceló en 1866 por varias razones: en parte, porque las provincias canadienses, debido a presiones financieras a causa de la construcción del ferrocarril, elevaron sus aranceles para recaudar fondos y hacerle frente a su gran deuda, pero también por causa de la guerra civil estadounidense y el apoyo que Gran Bretaña dio a los sureños, lo cual generó gran molestia entre los norteños triunfadores, quienes eliminaron dicho tratado comercial.

Randall White y Janine Brodie señalan esta falta de mercados asegurados como causa fundamental del origen de la formación del

⁴⁷ Antes de 1784, la provincia de Nueva Escocia incluía la actual Nueva Brunswick. Su surgimiento tiene como origen la petición que hicieron los *loyalists*, ubicados en gran medida en la parte oeste de Nueva Escocia, presionando al imperio británico para fundar Nueva Brunswick.

mercado nacional de Canadá, lo cual fue resultado de la falta de alternativa de mercados externos, obligando al futuro Canadá a ver de nuevo hacia sí. El énfasis que estos autores ponen en este proceso queda de manifiesto en la forma como aquel país en ciernes reflexionó primero sobre la posibilidad de buscar mercados externos alternativos y no en formar una economía nacional. Este proceso, afirman, no tuvo como móviles fundamentales los ideales nacionalistas o patrióticos y, si hubo necesidad de constituirse como tal, fue porque ya no tenían opción:

La culminación de esta búsqueda sería la creación de un Estado federal transcontinental y una unión comercial entre las anteriores colonias británicas. La decisión de intentar una estrategia de desarrollo basada en la integración económica y política de las colonias de América del Norte Británica fue más un acto de desesperación que de visión y voluntad nacionalista. Fue necesario que en las dos décadas que precedieron a la Confederación desaparecieran no una sino dos alternativas mucho más buscadas: la integración económica imperial y la integración económica continental.⁴⁸

Estas condiciones propiciaron el nacimiento de la Confederación canadiense y su espacio económico nacional unificado.

EL NACIMIENTO DE LA CONFEDERACIÓN⁴⁹ Y EL MERCADO NACIONAL: LA POLÍTICA NACIONAL DE CANADÁ

El mercado nacional es un espacio delimitado geográficamente y creado políticamente sobre diversas regiones o zonas económicas preexistentes que, al ser incorporadas a la unión económica son transformadas y van creando profundos nexos en el espacio económico nacional. Se trata de un proceso de unificación que busca abolir la discriminación entre regiones económicas diferentes. Dichas economías

⁴⁸ Brodie, *The Political Economy...*, 92.

⁴⁹ Cabe aclarar que, aunque se llamó Confederación, lo que en realidad se formó fue una federación entre provincias.

quizás estuvieron desvinculadas antes de la formación de la unión económica, o profundamente integradas con otras regiones que quedaron fuera de la unión; cada una pudo, además, estar cimentada sobre bases históricas, identidades culturales y características sociales y económicas complejas y variadas, que interactuaron y generaron contenidos específicos para las formas que el mercado nacional adoptaba.

Al hablar del mercado nacional canadiense, entendemos un espacio económico constituido y delimitado política y geográficamente, cuyo interior se rige con una institucionalidad compartida por las unidades subnacionales⁵⁰ que la constituyen. La definición territorial es una condición *sine qua non* para la formación del mercado nacional, así como de un gobierno central. Se comparte una moneda y un sistema monetario único de control centralizado, así como las políticas gubernamentales de carácter nacional. Las diferentes regiones subnacionales comparten también un patrón nacional de ingresos y gastos, y un Estado con atribuciones importantes sobre este espacio económico común. Las políticas industriales y las políticas comerciales son claves para la construcción del espacio económico nacional. El mercado nacional es, de hecho, una creación política construida a través de todos estos instrumentos, delimitada por las fronteras nacionales, sobre una suma de economías diversas que, debido a la existencia de un poder central, se interrelacionan y entretajan de manera profunda, aunque en niveles desiguales. Queda claro que un mercado nacional es, incluso como economía nacional, un conglomerado de entidades heterogéneas con desarrollos económicos desiguales, pero unidos a través de diferentes flujos y políticas económicas.

En Canadá, el mercado nacional nace con la Confederación de 1867 con un rango constitucional, pues en la Constitución, es decir, la llamada Ley de América del Norte Británica firmada en ese mismo año existe un apartado, la Sección 121, llamada la cláusula del mercado nacional, cuyo fin fue constituir las diferentes colonias en una sola economía nacional. Dicha sección señala que: “Todos los artículos manufacturados o producidos en cualquiera de las provincias deben,

⁵⁰ Tal como se señaló en la nota 12 (en el primer capítulo), aquí utilizo indistintamente el término unidad subnacional, región y provincia.

desde y después de la unión, ser admitidos libremente dentro de otras provincias”.⁵¹

La Primera Política Nacional se aplicó en 1879, pocos años después de creada la Confederación. Consiste en una serie de estrategias para dar forma a una economía nacional integrada: como parte de este proceso de conformación del mercado nacional, en 1879 se estableció una política arancelaria proteccionista, para fomentar un proceso de sustitución de importaciones. Específicamente desde ese año inició la Política Nacional como tal. Mediante esta política se establecieron aranceles de entre 20-30 por ciento en promedio para los bienes manufacturados. Con estos aranceles externos comunes de las provincias hacia el resto del mundo, se intentó crear un mercado nacional protegido, en aras de fomentar la economía e industria nacionales.

Otro aspecto de la Política Nacional es el desarrollo del transporte. Dadas las vastas y diversas regiones económicas de Canadá, se planteó como objetivo perentorio estrechar vínculos económicos en todo el territorio, pero era necesario, en un primer momento, el desarrollo de la infraestructura básica que permitiera vencer los obstáculos geográficos para lograr dicha unión. La construcción de un ferrocarril que recorriera todo Canadá, de este a oeste, fue una magna tarea de primera importancia para el desarrollo de un mercado nacional.

Paul Krugman señala que Canadá estableció deliberadamente dicha Política Nacional para desvincularse de la economía de Estados Unidos, a través de una política de sustitución de importaciones, cuyo objetivo no sólo era proteger una industria en ciernes sino también y, sobre todo, a un naciente país.⁵² Ésta fue la forma en que Canadá garantizó el desarrollo de una economía nacional diferente de la de su dinámico y próspero vecino, Estados Unidos. Un rasgo peculiar de la formación del mercado nacional canadiense a través de políticas económicas fue delimitar su economía diferenciándola de la estaduni-

⁵¹ Jeffrey Thomas, “The NAFTA and Canada’s Internal Trade Agreement: You Can’t Have One Without the Other” (mimeo), 48. Como se observará, aquí se incluyen sólo bienes; los servicios, el trabajo y el capital no.

⁵² Paul Krugman, *Geography and Trade* (Cambridge: The MIT Press, 1991).

dense. Gran Bretaña entendía este problema muy bien y, entre otras razones, hizo que la Confederación pareciera adecuada.⁵³

Delimitar fronteras fue también una parte esencial en la definición del mercado nacional. Esta unión política proveyó el fundamento constitucional para conformar la economía nacional. Fueron cuatro las provincias que se unieron inicialmente: Ontario, Quebec (la llamada provincia de Canadá desde 1841), Nueva Escocia y Nueva Brunswick. Luego se integraron las tierras del noroeste, dando lugar a las provincias de Manitoba (1870), Saskatchewan y Alberta (1905), y los Territorios del Norte. En 1871, Columbia Británica ingresó a la federación; en 1873, la Isla del Príncipe Eduardo y, finalmente, en 1949, Terranova.

En Europa, la llamada época mercantilista, previa a los discursos económicos de Adam Smith y David Ricardo, constituye el momento de formación del mercado nacional, pues representa la centralización de las decisiones de política económica por parte de un poder estatal. Las políticas económicas no son creación del mercantilismo, sino su centralización, ya que “[...] mucho antes de la era del mercantilismo, los príncipes ya intervenían en la economía, buscando restringir, motivar, prohibir o facilitar el movimiento [...] Ellos deseaban establecer sistemas estables, los cuales ayudarían en su supervivencia y ambiciones políticas [...]”.⁵⁴ Para la creación del mercado nacional, la participación del mercantilismo fue fundamental, pues representa “el despertar de la conciencia de la posibilidad de maniobrar la economía entera de un país y, de hecho, éste podría ser descrito como el primer intento de crear un mercado nacional”. Ciertamente, el mercantilismo ha sido definido como la transferencia del control de la actividad económica de la comunidad local al Estado”.⁵⁵

El momento histórico de formación del mercado nacional de Canadá tiene temporalidades y características muy diferentes de las euro-

⁵³ Cabe recordar, además, que a mediados del siglo XIX Inglaterra estaba muy ocupada en la Revolución industrial, la cual le había disminuido el interés por sus colonias y había desarrollado esquemas de relación con aquéllas, muy diferentes de los iniciales, pues de las políticas comerciales y de navegación proteccionistas pasó a una comercial librecambista, más conveniente para el desarrollo de su industria.

⁵⁴ Barnes y Ledebur, *The New Regional Economies*, 11.

⁵⁵ *Ibid.*

peas: la economía nacional canadiense surgió a mediados del siglo XIX, cuando se tomó la decisión política de constituir la Confederación en 1867. Canadá distaba mucho de vivir en un periodo mercantilista, pero utilizó las herramientas centralizadoras de política económica que aplicaron los europeos para dar forma a una “economía nacional”. Al respecto, el historiador Alexander Gray señala que: “el mercantilismo no fue más que un medio y un fin político: la creación de un fuerte Estado-nación”.⁵⁶ El mercantilismo fue el instrumento a partir del cual se instauraron patrones de desarrollo y organización social del mercado, sobre un territorio claramente delimitado.

GANADORES Y PERDEDORES DE LA UNIÓN ECONÓMICA:
LAS CONTRADICCIONES INTERPROVINCIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

No obstante, en la formación de una unión económica, no todos los integrantes resultan “ganadores”, existen regiones que sufren pérdidas; como resultado de tal unión, ambas tendencias han estado siempre presentes en la formación de un mercado nacional.

En el caso de Canadá, poco después de que se formó la unión económica, un sector del oeste manifestó su descontento, ante el hecho de tener que dejar de importar maquinaria agrícola de Estados Unidos para adquirirla en Ontario, a precios más altos, debido a los aranceles proteccionistas de la Política Nacional: el oeste canadiense del XIX, en particular las praderas agrícolas, enfrentaban condiciones de extrema presión climática para cosechar las siembras de granos antes de que las heladas o las lluvias las estropearan. Las jornadas de trabajo en esta época, durante la segunda mitad del siglo XIX, eran extenuantes y no había que perder ni una hora de luz para finalizar las labores a tiempo. Por ello, la llegada de maquinaria, más veloz que los caballos, fue muy importante. En Canadá hubo productores de maquinaria como Massey y Harris, pero sus productos tenían un precio protegido por los aranceles acordados en la Política Nacional, la cual, a su vez, encarecía la importación de maquinaria más barata de Esta-

⁵⁶ *Ibid.*, 12.

dos Unidos. Esta situación generó descontento en los habitantes del oeste.⁵⁷

El oeste agrícola de Canadá sufrió un desplazamiento en la adquisición de bienes de menores costos (Estados Unidos) hacia uno de mayores costos (Ontario). Las provincias del oeste sustituyeron la adquisición de insumos para la producción agrícola de Estados Unidos por los provenientes de Ontario, como resultado del proteccionismo contenido en la Política Nacional.

En las contradicciones con las provincias del oeste, el factor económico resulta de primordial importancia. Gran parte de sus orígenes residen en los efectos de la Primera Política Nacional sobre el desarrollo económico de Ontario frente al oeste. En esta zona hay tendencias centrífugas importantes que responden más a una lógica económica que a problemas de orden nacionalista, como es el caso de Quebec.

En un ensayo crítico sobre la formación de Canadá, se señala que:

La alienación de la periferia del oeste comenzó con el plan nacional original. El intento era crear una región para el centro industrial e imponer un estatus de segunda tanto constitucional como económico en el oeste. Más que construir un sistema federal basado en el concepto de igualdad territorial, el intento claro del plan nacional fue promover los intereses monopólicos del centro industrial a expensas de la periferia del oeste [...] el objetivo era crear un esquema de desarrollo a lo ancho del continente que reforzara la hegemonía histórica del centro industrial sobre el oeste [...] las provincias ricas como Alberta y Columbia Británica no parecen ver mucha lógica económica en reforzar más sus lazos este-oeste, especialmente a expensas de los del norte-sur.⁵⁸

La Política Nacional, que dio origen al mercado nacional, se advierte por parte de algunos sectores del oeste, como una política promotora de los intereses del centro industrial en contra de la “periferia” de Canadá.

⁵⁷ Véase Peter Waite, “Entre tres océanos: los desafíos de un destino continental 1840-1900”, en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 305-409.

⁵⁸ Stephen Tomblin, *Ottawa and the Outer Provinces. The Challenge of Regional Integration in Canada* (Toronto: James Lorimer, 1995), 2.

Otra apreciación del oeste sobre los resultados de dicha política sobre la conformación de la unidad nacional señala:

La Política Nacional de sir John A. Macdonald tuvo tres objetivos: completar el tren transcontinental, desarrollar la economía de las praderas y crear una base manufacturera en el este de Canadá. Esta política fue la solución de Macdonald al problema de la unidad geográfica y económica de Canadá. Una vez que esto se lograra, se pensó, seguiría la unidad política. Sin embargo, la Política Nacional llegó a ser una fuente de considerable descontento en el oeste. Para ellos, el legado de la Política Nacional fueron sólo tasas de transporte de mercancías discriminatorias y una economía basada en los recursos sujeta a los auges y declives de los ciclos de la manufactura y del sector financiero de Canadá central.⁵⁹

Por su parte, desde sus inicios, dos de las provincias atlánticas apoyaron el proyecto del mercado nacional.⁶⁰ No obstante, su posición dentro de la economía del país no fue suficientemente dinámica y su desarrollo industrial y tecnológico tendió más bien a quedar rezagado al paso del tiempo. Esta situación ha dado lugar a un debate sobre las posibles causas de dicho atraso: si las políticas de Ottawa son las responsables, o si son fundamentales otros factores como la estructura económico-social de la provincia, o sus vínculos con la economía internacional.

Dicha situación Tomblin la interpreta de la siguiente manera:

En cualquier caso, a pesar de los éxitos económicos iniciales y el optimismo de las elites locales, los resultados de operar dentro de una estructura económica y política fueron la marginación y la dependencia creciente. La integración nacional y la centralización de las decisiones reforzaron la salida del capital y el trabajo calificado hacia otras partes del país [...]. Si la economía marítima declinó debido a facto-

⁵⁹ <<http://cbc.ca/newsinreview/nov97/canunity/index.html>>, consultada el 27 de octubre de 2000.

⁶⁰ Dos provincias atlánticas, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, se incorporaron desde los inicios de la Confederación canadiense; luego se integró la Isla del Príncipe Eduardo y, por último, en 1949, la provincia de Terranova.

res internos o externos está abierto al debate, pero la región claramente no experimentó el nivel de crecimiento industrial de Ontario.⁶¹

Nuevamente, este punto de vista expresa la percepción de que la Política Nacional dio lugar a un desarrollo económico inequitativo en el que la provincia que se benefició fue Ontario.

En el caso de Quebec hay otras peculiaridades: las contradicciones económicas son una condición necesaria, pero no suficiente para explicar el descontento por su participación en el país, pues se combinan de manera acentuada factores de orden nacionalista, político, económico, cultural, lingüístico y étnico.

Si se retoma la óptica económica del problema, cabe señalar que antes de la Revolución Tranquila se llamaba a los quebequenses “los negros blancos de Canadá”. No existía dentro de la provincia de Quebec prácticamente ninguna empresa con directivos de origen francés. No fue sino hasta después de dicha revolución, llevada a cabo en la década de los sesenta del siglo xx, cuando se estableció una serie de políticas económicas cuyo propósito fue el avance del desarrollo económico de la provincia, cuando sectores de la población de origen francés lograron puestos directivos en su economía pero, sobre todo, como resultado de dicha política, actualmente la provincia de Quebec logra desarrollar sectores estratégicos de su economía (como el energético) y con ello consolida el segundo lugar en la economía nacional, después de Ontario.

Ésta, por su parte, ha sido la provincia con mayor desarrollo económico y peso político de todo Canadá. La política de sustitución de importaciones que emprendió Canadá, poco después de la Confederación, fortaleció especialmente a esta provincia por su amplio desarrollo en la industria manufacturera. Por tal motivo, esta política, que planteaba promover la industrialización del país, fue criticada por proteger los intereses de aquélla.

Detrás de estos conflictos está lo que Wallace Clement caracteriza como

⁶¹ Tomblin, *Ottawa...*, 31.

El desarrollo del conflicto de clases dentro de Canadá está marcado por la fragmentación regional de las clases. La burguesía en una economía dependiente está dividida en una fracción interesada en las oportunidades de crecimiento ofrecidas por la expansión del capital internacional y más cerca de una incorporación de los mercados canadienses a los mundiales [las praderas, con su interés de exportar a los mercados internacionales con los precios más competitivos posibles] y una fracción interesada en un mercado protegido por la expansión de una economía nacional independiente [Canadá central, interesado en vender su producción de bienes y servicios en el mercado nacional], además de las divisiones de la burguesía, como resultado de las ubicaciones regionales de las industrias de recursos naturales fundamentales para el crecimiento económico canadiense.⁶²

Sin duda, este escenario forma parte de la base histórica de las contradicciones económicas interprovinciales actuales, pues subyacen aún los efectos de las políticas que dieron inicio al mercado nacional. Existe una percepción en las provincias de trato desigual, de resentimiento y culpa del gobierno central por causar rezagos económicos en sus provincias para fortalecer a Canadá central y al gobierno federal.

Para recapitular, observamos que las raíces de las contradicciones económicas interprovinciales que han generado y manifestado su descontento, y que de una u otra forma están presentes en los debates actuales son las siguientes:

1. La fundación de Canadá por la unión de dos naciones con raíces diferentes y, en algún momento de la historia, antagónicas: francesas e inglesas.
2. La forma y las condiciones en las que se plantea el desarrollo del oeste del país, lo cual genera fuertes rechazos que perduran hasta hoy, de lo cual se responsabiliza a las políticas del gobierno federal.
3. El estancamiento económico que las antaño prósperas provincias del Atlántico llegan a experimentar en el sentido de quedar a la zaga de la dinámica económica del país, a partir de inicios

⁶² Citado en Kumar y Gupta, "Politics of Regionalism in Canada", 37.

del siglo xx, y de lo cual también se responsabiliza en parte al gobierno federal y a sus políticas.

PANORAMA DE LAS CONTRADICCIONES
INTERPROVINCIALES RECIENTES EN CANADÁ

Los conflictos y dilemas económicos interprovinciales recientes encuentran, sin duda, sus raíces en gran medida en los aspectos de la historia canadiense, esbozados anteriormente, y se han expresado en el siglo xx como una búsqueda y un esfuerzo del gobierno central para reforzar y construir una unidad nacional, los cuales han ido acompañados en ocasiones por un discurso crítico por parte de algunas provincias en torno a este intento. Abundan las reflexiones sobre la unidad e identidad nacional canadienses, análisis que revelan que esta búsqueda en alguna medida forma parte de su identidad.

Las contradicciones interprovinciales encuentran un momento especial durante los años sesenta del siglo xx y a partir de este período se marcan nuevas pautas en las relaciones gobierno federal-gobiernos provinciales. Estos acontecimientos se explican en parte por el “despertar” de la provincia de Quebec y la búsqueda por parte de ésta de una participación activa y un mayor peso e influencia dentro del gobierno federal, así como de ejercer un liderazgo muy activo a través de políticas económicas provinciales, con el fin de lograr un mayor desarrollo económico de esta provincia. Buscar objetivos económicos y políticos especiales fue un impulso inicial que, a la larga, influyó en la dinámica interprovincial canadiense.

Quebec ha buscado insistentemente maximizar el alcance de su jurisdicción, así como minimizar la federal lo más posible dentro de su territorio. Como resultado de esto, “no hay duda de que individual y colectivamente ha habido un impacto significativo tanto en el poder de Quebec, sus recursos, sus funciones y estatus dentro de la federación [como] en la estructura de la federación canadiense y dentro de la dinámica de las relaciones intergubernamentales”.⁶³

⁶³ Véase Alan Gagnon y Joseph Garcea, “Quebec and the Pursuit of Special Status”, en R.D. Ollin y M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism* (Scarborough: Prentice Hall, 1988), 319.

Pero en esta dinámica han participado también el resto de las provincias, aunque de diferentes maneras, con el fin de buscar un mayor peso dentro del escenario político nacional y poder influir sobre las decisiones económicas y de diversa índole que atañen a su jurisdicción. El tipo de contradicciones interprovinciales varía, por supuesto, de provincia a provincia, pero también de región a región, ya que existen intereses y rasgos comunes en algunas zonas, como en las cuatro provincias atlánticas y las cuatro provincias del oeste, aunque también hay peculiaridades y necesidades específicas en cada una.

Ontario y Ottawa han tenido una relación peculiar, esencialmente muy cercana, y los conflictos o desacuerdos del primero con las políticas económicas nacionales si bien han existido, no han sido abundantes. Algunas de las causas de las posibles diferencias entre estos dos gobiernos han sido, por ejemplo, que Ottawa intente impulsar una medida que beneficie a otras provincias a expensas de Ontario, así como las divergencias políticas, sean de derecha o izquierda, o diferencias en los partidos que gobiernan el país y la provincia; o la defensa de la autonomía provincial frente a algún asunto que esta provincia considerase de su incumbencia.⁶⁴

Las provincias atlánticas cuentan con las economías menos desarrolladas del país. Esta debilidad económica ha moldeado sus relaciones con el gobierno federal y ha determinado en gran medida el contenido de las contradicciones interprovinciales de esta región con el resto de las provincias. En éstas, el gobierno central ha tenido una mayor injerencia que en otras provincias y, a su vez, lo han culpado de su atraso económico, remontándose incluso a los tiempos de la Primera Política Nacional.⁶⁵

La posición de las provincias atlánticas —aunque el de Terranova es un caso peculiar, debido a sus posiciones más independientes frente al gobierno federal, así como la fuerte identidad cultural que

⁶⁴ “Ontario es la provincia con la mayor fuente de ingresos individuales y corporativos del país, y es lógico que la provincia repetidamente dirija la pelea por un mayor margen de manio-
bra en los impuestos [...], Ontario por lo general ha apoyado el Programa de Nivelación, pero a menudo ha tratado de hacer la fórmula menos generosa para las provincias receptoras”.
Rand Dick, “The Position of Ontario in the Canadian Confederation”, en Olling y Westmacott,
eds., *Perspectives on Canadian Federalism*, 327.

⁶⁵ Donald Savoie, “The Atlantic Region: The Politics of Dependency”, en *ibid.*, 291-303.

la caracteriza; de hecho, fue la última provincia en ingresar a la Confederación, hasta 1949— ha sido de menor independencia del gobierno federal:

Si bien el gobierno federal ha participado en programas como el Medicare [para todas las provincias] gracias a su poder de gasto, siendo la salud pública una jurisdicción provincial, en el caso de las provincias atlánticas, la influencia del gobierno federal se ha dado prácticamente en todas las áreas de política económica. Nueva Escocia, por ejemplo, puso en marcha a inicios de la década de los años ochenta un programa de desarrollo en industrias relacionadas con el océano, pero con apoyo del gobierno federal. Nueva Brunswick también puso en marcha un proyecto de desarrollo forestal, para lo cual mandó a Ottawa su iniciativa y esperó su aprobación y la llegada de recursos para ello. Ontario, Quebec y Saskatchewan han implementado programas de desarrollo sin el apoyo de Ottawa. Las provincias atlánticas por ello no han hecho un uso activo de sus campos de jurisdicción constitucional, a diferencia de otras provincias. Otro factor que ha influido ha sido su debilidad fiscal y su tamaño económico, lo cual no le ha dado la fuerza ni la experiencia burocrática que otras provincias han adquirido.⁶⁶

Las provincias atlánticas también han luchado por un manejo de sus recursos naturales de manera más favorable a la provincia, por ejemplo, en el caso del petróleo, en cuyo proyecto de inversión original participaron grandes capitales federales.

Las contradicciones con las provincias del oeste han versado sobre la defensa de sus recursos naturales frente a las políticas de Ottawa, así como exigir un trato igualitario a todas las regiones del país y estar en contra de lo que consideran favoritismos para Canadá central. Desde las últimas décadas del siglo xx, las provincias del oeste han pasado a ocupar un lugar cada vez más relevante en el escenario de las contradicciones interprovinciales de Canadá.

Durante los años setenta y ochenta, se extendió el debate en cuanto al temor a la balcanización del mercado nacional de Canadá.⁶⁷ Ya

⁶⁶ *Ibid.*, 297.

⁶⁷ Este debate alude no un proceso de secesión, sino uno de fragmentación de las provincias dentro del espacio económico nacional, por ejemplo, la profundización de las barreras interprovinciales.

desde 1977, cuando las fuerzas descentralizadoras habían cobrado gran fuerza en Canadá, Arthur Donner, economista canadiense, discutía en un interesante artículo los peligros de una posible balcanización del mercado nacional y se preguntaba sobre los límites para que Ottawa otorgara soberanía económica a las provincias, pero manteniendo una política económica central común dentro del Estado nacional. Esta problemática respondía a los ecos de regionalismos que surgían y que planteaban la necesidad de renegociar la federación canadiense.⁶⁸

Por su parte, Flatters y Lipsey observaban que “bajo los acuerdos constitucionales, existen muy pocas salvaguardas contra fracturas del mercado nacional, a diferencia de otras federaciones”. Además, señalaban que “el comportamiento político de facto de los gobiernos federal y provinciales provee poca protección para el mantenimiento del mercado nacional [...] el proteccionismo regional y provincial no es posible que disminuya en las circunstancias económicas de los ochenta”.⁶⁹

Su preocupación se centraba en el peligro de una posible balcanización del mercado canadiense, debido a su fragilidad y falta de garantías para sostenerlo y desarrollarlo. En otros países, señalan los autores, las federaciones combinan tanto restricciones constitucionales sobre cualquier acción de un gobierno, interfiriendo con el mercado nacional, como el establecimiento de un gobierno federal sólido, lo que no existiría para el caso de Canadá, para el que la Ley Constitucional de 1867 planteaba escasamente la defensa de un mercado nacional; de modo que no existe en Canadá una fuerza que lo defienda, ni de jure ni de facto.

En todas estas contradicciones subyace un descontento del desigual desarrollo económico que existe entre las provincias. No obstante, el comportamiento de las ricas y las pobres no es igual:

Otra complicación para la unidad nacional involucra diferencias en la riqueza entre las provincias que tienen y las que no tienen, y la cuestión de quién debería pagar los costos asociados con conformar y

⁶⁸ W. Arthur Donner, *Decentralization and the Canadian Economy* (Toronto: Research Securities of Canada, 1978), I.

⁶⁹ F.R. Flatters y R.G. Lipsey, *Common Ground for the Canadian Common Market* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1983).

promover una sociedad canadiense unificada. Las provincias ricas y pobres en el Atlántico o en el oeste de Canadá han tenido agendas e ideas diferentes [...].⁷⁰

La opinión pública conoce el conflicto con la provincia de Quebec; sin duda, los conflictos interprovinciales en Canadá alcanzan su máxima expresión en las tendencias secesionistas de esta provincia. En el debate han estado presentes como ingredientes fundamentales aspectos nacionalistas, lingüísticos, étnicos, culturales y económicos. Por el contrario, las contradicciones con las provincias del oeste han poseído un contenido más centrado en temas económicos y políticos.

La política petrolera ha sido un punto de conflicto entre las provincias del oeste y el gobierno federal, la cual se resume de la siguiente manera:

Durante los años de petróleo barato, las políticas regulatorias del gobierno federal en Ottawa se diseñaron para tener un mercado protegido en el este de Canadá para el petróleo de Alberta. Pero después de que se quintuplicaron los precios en 1973-1974, las autoridades federales en Ottawa decidieron restringir los precios nacionales del petróleo a niveles por debajo de los mundiales, limitando así las garantías inesperadas de las compañías de petróleo y de las provincias del oeste ricas en petróleo —principalmente Alberta y Saskatchewan—, hasta inicios de los años ochenta [...]. En octubre de 1980, el gobierno federal anunció su Programa Nacional de Energía (National Energy Program, NEP), con el que quería obtener un porcentaje mayor de los ingresos de la entonces industria energética en auge, buscando con ello incrementar la propiedad canadiense en este sector y encauzar un desarrollo económico con megaproyectos energéticos. Simultáneamente, el NEP mantendría la política de precios por debajo del nivel mundial, cuando se esperaba que siguieran altos.⁷¹

No obstante, en la primera mitad de los años ochenta, cayeron los precios del petróleo, hecho que, aunado a la recesión de 1981-1983, acabó con este proyecto, afectando en especial a las anteriormente

⁷⁰ Tomblin, *Ottawa...*, 21.

⁷¹ Malcom Knight, *The Canadian Economy* (Washington, D.C.: The Association for Canadian Studies in the United States-Michigan State University Press, 1996), 9-10.

boyantes provincias petroleras de Canadá. Los descontentos de las provincias petroleras del oeste no se hicieron esperar.

Como consecuencia de la explotación de los campos petroleros del oeste (que inició en los años cincuenta del siglo xx)

hubo una reconfiguración de los patrones geográficos en la formación del capital, pues se dio un aumento considerable en los gastos de inversión en las provincias del oeste. El porcentaje de participación en el total nacional de los gastos de capital de Alberta creció entre 1970-1979 de 11 a casi 20 por ciento. El porcentaje de Quebec alcanzó un pico de 25 por ciento en 1975 como resultado de la construcción de la enorme hidroeléctrica “James Bay” [...]. En contraste, los porcentajes de Ontario y de las provincias atlánticas en el total de la formación del capital han caído gradualmente desde los años setenta. No obstante, en 1993, Ontario todavía producía cerca de 40 por ciento del producto total canadiense (una proporción que no ha cambiado mucho desde los años sesenta), seguido por Quebec (23 por ciento) y Columbia Británica (13 por ciento).⁷²

Desde los años noventa, ha habido un gran auge entre las posiciones políticas de radicales de derecha, especialmente en la parte oeste del país. Esto no es novedad, de hecho, la provincia de Alberta tiene una larga tradición de conservadurismo antiestatal similar al estadounidense, pues gran parte de los inmigrantes que poblaron esta provincia llegaron de Estados Unidos y de Ucrania. Desde 1935, nace el partido provincial Crédito Social, fundado por William Aberhart, evangelista y político que llegó a ser primer ministro de Alberta. Su brazo derecho, Ernest Manning, fue su sucesor y padre del actual Preston Manning, líder del Partido Reformista, quien puso a la orden del día un movimiento antifiscal.⁷³

Hoy en día persisten posturas más extremas que ésta, manifiestas en declaraciones como las siguientes:

⁷² *Ibid.*, 10.

⁷³ Julián Castro Rea, “El conservadurismo político en Canadá: orígenes y manifestaciones contemporáneas”, en Vereá y Núñez, coords., *Estados Unidos y Canadá...*, 53-76.

El separatismo del oeste está de nuevo en las noticias. El Partido por la Independencia de Alberta se fundó recientemente y se ha comenzado a organizar últimamente en Saskatchewan. El partido propone la separación de las provincias del oeste para formar una nueva nación que supuestamente tendrá un gobierno en el que los impuestos no se necesitarán [...].⁷⁴

Entre las actitudes regionalistas radicales del oeste más conocidas se halla la de Barry Goldwater, quien señala en su lista de “problemas asociados con y creados por el [gobierno] federalismo de Canadá”, están los siguientes:

- El federalismo ha causado la alienación del oeste.
- El impuesto al ingreso federal es anticonstitucional, debido a que los impuestos directos al ingreso son un derecho de las provincias.
- Redundancia burocrática en todos los niveles de gobierno.
- Designación de senadores por parte del primer ministro.
- Parlamento y Senado no representativos.
- Infracciones en la jurisdicción provincial.
- Servicios sociales y apoyos empresariales partidistas.
- Control federal sobre la igualación de los pagos y transferencias a las provincias, lo que conduce al partidismo.
- Poderes federales desmedidos.
- Acusaciones falsas contra los opositores del gobierno.

Entre cuyas soluciones propone:

- Un regionalismo más fuerte.
- Elección de Senado con separación de poderes.
- Democracia directa a través de referéndum.
- Una nueva Constitución canadiense, escrita por canadienses.
- Autogobierno.
- Separación provincial de la Unión Canadiense.
- Revolución/sedición.⁷⁵

⁷⁴ John Conway, “Alberta, B.C. Companies Resist Sharing Oil and Gas Wealth”, *CCPA Monitor* 8, no. 1 (mayo de 2001): 22.

⁷⁵ Barry Goldwater, “A Government that Is Big Enough to Give You All You Want, Is Big Enough to Take It All Away”, en <<http://www.proudanindependent.com/Government.html>>, consultada el 25 de noviembre de 2002.

En *Los principios y objetivos de Canadá del Oeste* (del Western Canada Concept), se señala

Nosotros creemos en una nación del oeste de Canadá con un nuevo sistema político, económica, política y socialmente necesario. Sin independencia del oeste, la desintegración económica y cultural de Canadá es inevitable. Buscamos ganar un referéndum para la separación en cada provincia y territorio del oeste. Nuestro objetivo es una nación conformada por el área de Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Columbia Británica, Yukón y los Territorios del Noroeste, con una lengua oficial, un gobierno con derechos iguales para todos los ciudadanos y sin privilegios para nadie.⁷⁶

Douglas Christie, fundador del wcc, hizo una declaración sobre el nacionalismo:

Eventos recientes han mostrado que el nacionalismo es realmente más fuerte que una ideología o internacionalismo. El verdadero nacionalismo está fundado en la unidad cultural del grupo, usualmente definido por el lenguaje, amor a ciertos valores y un área geográfica. El nacionalismo está por encima de todo, incluso en la Unión Soviética. El nacionalismo sólo ha sido suprimido por el terror totalitario de un partido en el poder, apoyado como es usual por los medios de comunicación del Estado. El nacionalismo está llegando a ser la onda del futuro. Latvia, Lituania, Estonia, Polonia, Yugoslavia y especialmente Hungría demuestran la fuerza y la vitalidad de la causa nacionalista étnica. ¿Qué tiene que ver todo esto con Canadá del oeste? Canadá no es una nación. Es un experimento socialista, internacionalista con el multiculturalismo, bilingüismo y control de las mentes. Buscamos un Canadá del oeste unido para lograr todo nuestro potencial como nación. Buscamos construir una nación fuerte y unida con una sola lengua oficial y un gobierno imparcial y justo para todos. Ningún cambio dentro de Canadá ocurrirá

⁷⁶ El Western Canada Concept (wcc) es un partido político nacional fundado en 1986 por Douglas Christie, quien en 1975 inició el Committee for Western Independence y en 1980 los Western Canada Concept Parties provinciales en Alberta, Saskatchewan, Columbia Británica y Manitoba, en <<http://www.westcan.org/westcan/principl.html>>, consultada el 20 de octubre de 2002.

nunca en beneficio del oeste. Toda reconciliación es inútil desde nuestra débil posición electoral en Ottawa. El cambio para la independencia del oeste sólo ocurrirá cuando trabajemos unidos para lograrlo. ¡Levántate, Canadá del oeste! El multiculturalismo ha significado finalmente una guetización de la cultura. Para mejorar el entendimiento y la tolerancia, es necesaria la unidad cultural. La capacidad para asimilarse voluntariamente es un prerrequisito para todas las migraciones nuevas. Esto es fundamental para evitar el conflicto cultural y racial.⁷⁷

Desde el punto de vista económico indica que

Canadá del oeste siempre ha sido drenado por el este. Con 27 por ciento de la población de Canadá, producimos 52 por ciento de la pesca, recursos forestales, minería y agricultura y 80 por ciento del petróleo y del gas natural. Se han aplicado impuestos muy altos a estos productos, en las exportaciones, para el beneficio de Ontario y Quebec, donde se localiza 80 por ciento de la manufactura. La población de Ontario y Quebec tiene control mayoritario en la Cámara de los Comunes y también un gran control sobre el gasto, el cual redundará en más ingresos, empleos y control en Ontario y Quebec. Este círculo vicioso económico, robar al oeste para alimentar al este, nunca se romperá sin la independencia política del oeste.⁷⁸

Por su parte, Keith Jones señala que este conflicto se explica de la siguiente manera:

La polarización de la política canadiense tiene dos causas fundamentales: el Estado-nación canadiense ha sido minado por el desarrollo de un orden económico global, en el cual la producción no está organizada fundamentalmente para abastecer a los mercados nacionales. Como la economía de Canadá ha estado cada vez más ligada a Estados Unidos, facciones de grandes negocios ubicados regionalmente han

⁷⁷ El debate del autor se centra más que en defender un proyecto nacional del oeste, en una profunda crítica de la política multicultural del gobierno federal. Creo que sería un tema de discusión o de investigación considerar que sus declaraciones representen realmente un sentir nacionalista del oeste, en <<http://www.westcan.org/westcan/principl.html>>, consultada el 20 de octubre de 2002.

⁷⁸ *Ibid.*

surgido con intereses divergentes y a menudo opuestos debido a que juegan diferentes funciones en la economía continental [...] los grandes negocios más prósperos del país encuentran pocos motivos para compartir los recursos federales con las provincias más pobres a través de los “pagos de nivelación” y otras transferencias que tienen como objetivo mitigar las disparidades regionales [...] Pero la regionalización de la política canadiense no tiene sólo motivos económicos ni es un fenómeno fundamentalmente económico. Si las facciones de los diferentes grandes negocios han sido capaces de encontrar audiencia entre la gente trabajadora para las identidades políticas regionales es porque las organizaciones laborales, los sindicatos y los partidos les han fallado [...].⁷⁹

Desde el punto de vista de John Conway, el separatismo del oeste responde a un mero interés de las empresas propietarias de los recursos naturales, lo que abre una perspectiva diferente de análisis, en términos de sectores sociales que realmente apoyan las propuestas:

Esta última irrupción de la alineación del oeste centrada en dos de las provincias más ricas de Canadá, Alberta y Columbia Británica no es compartida con las luchas de los granjeros del oeste, por los trabajadores e indígenas [...]. La alineación y quejas del oeste, especialmente las expresadas en Alberta por el Partido de la Alianza (Alliance Party), son una pantalla de humo para proteger la riqueza de las compañías de extracción de recursos naturales, básicamente los productores de petróleo y gas. Si bien ellos pudieron haber atraído a algunos granjeros desesperados, la mayoría de los granjeros en el oeste están conscientes de cuánto dependen de los programas y apoyos agrícolas federales.⁸⁰

Este autor encuentra una solución en un gobierno federal fuerte:

[...] que ponga fin a los derechos provinciales que no tienen sentido, propagados por los cabildeos de petróleo y gas en Alberta y Columbia Británica. Ottawa debe dar un paso que debió haber dado hace

⁷⁹ Keith Jones, “Las elecciones del dos de junio revelan un nuevo estadio de fractura de Canadá”, en <http://www.wsws.org/public_html/iwb6-16/canada.html>, consultada el 2 de junio de 2000.

⁸⁰ Conway, “Alberta, B.C. Companies...”.

tiempo, invocando la sección 92.10 c) de la Constitución que declara que los sectores del petróleo y gas deben ser para el beneficio general de Canadá [...] Cualquier cosa menor generará el riesgo de una fragmentación continua de Canadá, resultado de la afirmación de los derechos provinciales frente a la debilidad e infortunio del gobierno federal [...] El secesionismo de Alberta y Columbia Británica, fundado en la enorme riqueza de sus recursos, no debería de generar divisiones nacionales. Lo que ellas alimentan son resentimientos y una ambición irresponsable de la riqueza, disfrazada de alineación del oeste. Aquéllas quieren salirse de Canadá para obtener más riqueza al tomar un control completo de la dotación de recursos naturales que pertenecen a todos los canadienses.⁸¹

Por parte de sectores del oeste, ha existido una intolerancia a considerar Quebec como provincia a la que haya que darle algún trato especial, justificado por sus diferencias culturales, étnicas o lingüísticas. Desde la perspectiva de sectores importantes del oeste, Ontario y Quebec representan los mismos intereses. El Canadá del oeste se refiere frecuentemente al Canadá central (Ontario y Quebec) como “una unidad que usa su poder económico y político para mantener al oeste controlado, debido a que desde su punto de vista, las diferencias de lenguaje son menos significativas que los intereses económicos imperantes”.⁸²

Otras declaraciones extremistas del oeste son las siguientes:

Los quebequenses nacionalistas no son muy diferentes que los palestinos. Ambos partidos gastan mucho tiempo y esfuerzos en quejarse sobre la miseria en la que viven, incluso cuando no hay miseria, y culpan de todo a los anglos y los israelitas, respectivamente. Los palestinos odian a los israelitas [...] pero los palestinos que no eligieron ser ciudadanos de Israel no tienen problemas con recibir los beneficios sociales del Estado israelí. ¿Suena familiar con el etnocéntrico Quebec? Tú sabes, “Yo odio Canadá”, “Canadá es una prisión”, “Canadá no es un país real”, etc., etc. Pero, al mismo tiempo, los quebequenses de-

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Kumar y Gupta, “Politics of Regionalism in Canada”, 30.

mandan de Canadá más transferencias, más Pagos de Nivelación, más pagos de cuidado médico; lo más que puedan obtener en subsidios, donaciones, reubicación de trabajos federales y corporaciones del Estado [...] En Israel todas las calles y señales oficiales están en hebreo, árabe e inglés. Se les muestra respeto a todos los grupos lingüísticos. No obstante en Quebec está prohibido mostrar respeto a las minorías, al igual que los palestinos rechazan el respeto a los judíos. En Jerusalén del oeste (judío), cualquiera puede comprar una casa o negocio. En Jerusalén del este (árabe) vender una casa a un judío es una invitación a morir a manos de los propios palestinos. Es notable cuán limpio, vibrante y moderno es Jerusalén del oeste comparado con la degradación de Jerusalén del este. En todas las principales ciudades de Canadá, como Toronto, las calles están limpias y cuidadas. En Montreal, a menudo las calles son una mezcla de asfalto y concreto con basura. El antes primer ministro Bouchard comparó la independencia de Quebec con el Estado de Israel. Él estaba cerca de la verdad, con la única corrección de que el etnocéntrico Quebec es más parecido a los palestinos que a los israelitas.⁸³

Debemos buscar también, detrás de estas discusiones, las pugnas concretas en las que el oeste no se ha percibido como representado por el gobierno federal ante disputas de intereses económicos internacionales. Columbia Británica, por ejemplo, comparte una geografía y riqueza natural con el noreste de Estados Unidos y, por lo mismo, han surgido diversos conflictos comerciales, como en el caso de las maderas y el salmón, recursos que abundan ahí. A pesar de que se han firmado acuerdos entre ambos países buscando que ambos tengan una parte proporcional en la pesca, no se ha logrado y ha provocado declaraciones de Columbia Británica en contra del gobierno federal por su incapacidad de defender sus intereses. En 1985, se firmó el Tratado del Salmón, el cual finalizó en 1992 y no se ha renovado. Columbia Británica señala que el tratado no fue efectivo y estuvo sujeto a malos entendidos, lo que posibilitó que los pescadores de Estados

⁸³ Howard Galganov, "Palestinians and the Québécois-Not All that Dissimilar", en <<http://www.galganov.com/editorials/display.asp?ID=152>>, consultada el 25 de noviembre de 2002.

Unidos pescaran mayores cantidades de salmón de las que les correspondían. Esta provincia protestó en contra de Ottawa por su incapacidad para defender sus intereses, al punto en que la senadora Pat Carney sugirió que Columbia Británica podría esgrimir la amenaza de separación durante las subsiguientes conferencias constitucionales. “Columbia Británica está buscando tomar más control sobre sus propios intereses regionales lejos de Ottawa [...] Y como Columbia Británica contribuye más en impuestos de lo que recibe en transferencias, el gobierno provincial se siente en posición de hacer demandas políticas al gobierno federal por esos dólares provenientes de impuestos”.⁸⁴

Estas posiciones regionalistas extremistas han despertado una necesidad de análisis y generado una preocupación canadiense por repensar su sociedad y su país. Reflejo de ello es el trabajo que el llamado Grupo de los 22, conformado por diversos intelectuales pertenecientes a organizaciones de creación de políticas (*think tanks*), organismos oficiales y universidades de todo el país⁸⁵ llevan a cabo. Señalan que:

grandes mayorías de dentro y fuera de Quebec queremos repensar el país y hacerlo trabajar mejor. Creemos que los valores compartidos y el éxito material proveen bloques de construcción sólidos para crear una visión exitosa de nuestro futuro que forjará el compromiso y la solidaridad entre los canadienses. Buscamos contribuir a esta visión con un plan de acción útil tanto para los gobiernos, como para los miles de canadienses involucrados en tal tarea [...] El propósito es rebalancear y revitalizar la federación. Rebalancear se refiere a realinear los poderes y mejorar la cohesión y la coordinación general. Revitalizar se refiere al compromiso de los ciudadanos de crear un sistema que hable de los valores, aspiraciones y la autoimagen de los canadienses en todas partes del país. Para lograr este propósito pensamos que las acciones deberían estar regidas por los siguientes principios o temas:

- Terminar el comportamiento unilateral del gobierno federal y los gobiernos provinciales. Esto significa un esfuerzo concertado y coor-

⁸⁴ <<http://cbc.ca/newsinreview/nov97/canunity/index.html>>, consultada el 2 junio de 2000.

⁸⁵ Entre ellos están Alain Cairns de la University of British Columbia; David Cameron de la University of Toronto; Thomas Courchene del Deustch Institute y de la Queen's University; John F. Helliwell de la University of British Columbia; John McCallum del Royal Bank of Canada.

dinado de todos los niveles de gobierno para preservar y promover nuestra unión económica y social y manejar la interdependencia.

- La subsidiaridad o un gobierno más cercano a la gente, ligado a la descentralización, pero consistente con la movilización de las responsabilidades “hacia arriba” cuando hay una buena razón para hacerlo. El principio puede ser también aplicado asimétricamente en tanto que en las provincias tienen gustos, recursos y necesidades diferentes.
- La dualidad, es decir, que las acciones deban reconocer y celebrar la dualidad canadiense. Quebec, como el centro de la cultura y el lenguaje francés en un continente masivamente anglo, tiene responsabilidades y desafíos distintos que otras provincias. En términos de igualdad fiscal, los programas de gasto del gobierno federal debían ser gobernados por el principio del trato imparcial a las provincias. El gasto federal dirigido a los individuos no ha de depender de la provincia de residencia.
- La representación regional más fuerte en el centro significa que el gobierno federal tiene que responder a los canadienses que sienten que sus provincias están mal representadas en las instituciones centrales. Gobernados por estos cinco principios, hay que tomar acciones no constitucionales en cuatro áreas: reconfigurar responsabilidades, mejorar la coordinación y la cohesión, cambiar el proceso de selección del Senado, la Suprema Corte y el Banco de Canadá y, cuarta y última, reconocer el carácter único de Quebec en la práctica.⁸⁶

Con este espíritu conciliador, que busca integrar en una propuesta de transformación las diversas peticiones y descontentos tanto del oeste como de Quebec, proponen una serie de medidas precisas sobre ello, por ejemplo, la idea de que el primer ministro nombre a los senadores a partir de una lista de propuestas elaboradas en las provincias. Este documento sin duda plantea un punto de vista multilateral y no defiende otro interés que el de lograr una auténtica cohesión de todas las provincias de Canadá.

Con todos estos aspectos que hemos esbozado aquí, pretendemos mostrar la complejidad que caracteriza las relaciones interprovinciales en Canadá. Aquí nos centramos en el estudio de cuatro aspectos

⁸⁶ Group of 22, “Making Canada Work Better”, en <<http://www.uni.ca/grp22.html>>, consultada el 25 de noviembre de 2002.

específicos de las relaciones interprovinciales que resultan relevantes en términos económicos: 1) la discontinuidad espacial y temporal entre las provincias, 2) el comercio interprovincial, 3) el comercio de las provincias con el resto del mundo, 4) los pagos de nivelación.

Las economías provinciales y sus nexos con las economías nacional e internacional

Las economías provinciales están ligadas unas con otras y a su vez con la economía internacional a través de diversas relaciones, una de las cuales es el comercio. Milica Zarkovic desarrolla la idea de que las unidades subnacionales tienen diferentes niveles de dependencia hacia las economías nacional e internacional, y ésta puede medirse por medio de las relaciones comerciales, investigando la importancia de los mercados extrarregionales para la satisfacción de la demanda del mercado o la venta de los productos de las provincias.⁸⁷ En palabras de Zarkovic tenemos:

La descripción de la integración de una región dentro del sistema nacional e internacional de producción y comercialización [...] es altamente complejo [...]. Para los propósitos de este estudio, sólo dos vínculos simples serán considerados. En ambos, el intercambio de bienes es el vehículo esencial de la integración regional. La distinción entre los dos vínculos es fundamentalmente el origen y el destino del flujo de bienes: los que fluyen fuera de la región hacia las economías nacional e internacional, y los que fluyen de los mercados nacionales e internacionales hacia la economía regional [...].⁸⁸

Se considerará la dependencia de las economías provinciales hacia la economía nacional a través de la proporción del comercio que se

⁸⁷ Este concepto de dependencia que utiliza Milica Zarkovic no tiene una relación con la idea de la economía de la dependencia o del grado de desarrollo de cada región.

⁸⁸ Milica Zarkovic, *The Political Economy...*, 23 y 24.

destina o proviene de economías extrarregionales, tanto nacionales como internacionales.

Una provincia fuertemente ligada a la economía nacional tiene una gran necesidad de mercados extralocales para la satisfacción de su oferta y de su demanda, y genera nexos estrechos de interdependencia con la economía nacional. Mediante el comercio interprovincial se detecta qué provincias tienen mayores vínculos con el resto de la economía, y cuáles provincias, ya sea como compradoras o como vendedoras, están más ligadas hacia el mercado nacional, así como los beneficios que obtiene cada unidad subnacional al ser parte de la economía nacional. Observaremos los vínculos comerciales con la economía de otras provincias como determinantes para que se mantenga en funciones la economía provincial; los mercados de las otras provincias donde se vende o compra la producción. Asimismo, se verá este mismo proceso en los mercados internacionales.

Tal vez se presente el caso en que una economía esté muy ligada a la economía nacional en insumos, pero no en los mercados para sus productos, o viceversa. Analizaremos el caso de algunos productos comercializados, como los bienes de capital, para conocer la dependencia de cada provincia con dichos productos estratégicos en relación con los mercados nacional o internacional.

También presentaré cuestiones del comercio interprovincial, considerando las peculiares barreras dentro de la economía nacional canadiense y la respuesta del gobierno federal para eliminarlas, concretamente el Acuerdo de Comercio Interno (ACI). Es importante evaluar este aspecto en un país con un muy activo federalismo descentralizado, donde las relaciones interprovinciales han moldeado de manera relevante a Canadá y han sido una fuerza fundamental que lo caracteriza.

EL COMERCIO INTERPROVINCIAL

Las estadísticas sobre comercio interprovincial no se publican comúnmente en los respectivos países, pero en Canadá sí. Statistics Canada publica periódicamente, junto con las cifras de exportaciones e importaciones internacionales, un rubro denominado “Exportaciones e importaciones interprovinciales”, relativo al comercio de mercancías

y servicios que realizan las provincias entre sí dentro de su economía nacional. Para el economista poco familiarizado con la dinámica provincial canadiense resulta poco común utilizar el término “exportaciones e importaciones” para el comercio interior en el país; comúnmente este tipo de comercio, por ejemplo, entre Guanajuato y Sonora, en el caso de México, no se concibe como “exportación” o “importación”; además, no es común que los gobiernos publiquen cifras sobre el comercio realizado entre estados o provincias. En el caso de Estados Unidos, John McCallum señala: “los datos sobre flujos de comercio interestatal dentro de Estados Unidos no existen”.⁸⁹ México se halla en una situación similar.

No es casual que en Canadá se publiquen estadísticas sobre comercio interprovincial; por el contrario, estos datos reflejan una característica central de dicho Estado. Por razones profundamente enraizadas en la historia canadiense, la referencia provincial ha sido una característica *fundamental* en todos los ámbitos de esta sociedad. Esta perspectiva geográfica la podemos encontrar reflejada en toda clase de literatura, investigaciones y debates canadienses, *porque constituye una parte medular de su sociedad*.⁹⁰

Como resultado de unas encuestas realizadas en las provincias canadienses, Richard Vengroff señala que:

El sentido de pertenencia a la provincia de origen permanece como un afecto tan fuerte como el del país y en muchas ocasiones el provincial excede al nacional [...] Es significativo también que cuando se les da la opción de elegir entre las preferencias por el gobierno federal o por el provincial, existe el sentimiento de que las provincias tienen al mejor gobierno y sirve más de cerca a sus necesidades [...] El margen promedio entre quienes dicen que el gobierno provincial es mejor y entre los que dicen que el gobierno federal es preferible, fue de 25 puntos porcentuales en favor de la provincia.⁹¹

⁸⁹ John McCallum, “National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns”, *The American Economic Review* 85, no. 3 (junio de 1995): 615.

⁹⁰ Al respecto, véase Brodie, *The Political Economy*...

⁹¹ Richard Vengroff, “Decentralization, Policy Outputs and Government Efficiency in Canadian Provinces” (Seattle: ponencia presentada en la reunión anual de la Association of Canadian Studies in the United States, 15-19 de noviembre de 1995), 1.

Sin duda, existen factores objetivos que dan sustento material a la importancia que los gobiernos provinciales tengan de la percepción de los canadienses respecto del gobierno federal, y es que en Canadá los servicios públicos tan vitales como la educación y la salud recaen de manera prioritaria por mandato constitucional sobre los gobiernos provinciales.⁹²

Si se contempla la dinámica canadiense tendiente a reflexionar en términos provinciales sobre el conjunto de su vida social, no es extraño que las estadísticas oficiales de Canadá otorguen una importancia tan relevante al comercio establecido entre las provincias. Las características de la sociedad canadiense imprimen este sesgo a la dinámica económica, de modo que, una vez que uno se ha compenetrado en el rico universo provincial de esta nación, las estadísticas interprovinciales se vuelven casi un requisito en el análisis de su economía.

Además de brindar información sobre los flujos de intercambio nacionales, el comercio interprovincial nos dibuja una configuración del papel económico entre las provincias, un tipo de especialización productiva general a nivel provincial. Esta especialización determinará la naturaleza de la oferta y la demanda provinciales de bienes y servicios, así como los aspectos cuantitativos y de la balanza de pagos comercial con el resto del país. “Nos interesa observar también los patrones de relación entre regiones con diferentes fundamentos económicos: cuando la economía se basa en la agricultura, en la industria y —agregaría yo— en servicios. Esto deriva en diferentes patrones de relaciones interregionales”.⁹³ Los intercambios comerciales a su vez nos permitirán ubicar las diferencias en los niveles de desarrollo económico de las provincias, dependiendo del tipo de bienes en los que

⁹² Para tener una idea más precisa sobre este aspecto, observemos que, en el periodo 1992-1993, el gobierno federal gastó 7 599 millones de dólares canadienses en el sector salud, mientras que los gobiernos provinciales emplearon un total de 45 995 millones de dólares canadienses, es decir, más de seis veces la cantidad que el gobierno federal utilizó. En educación, el gobierno federal destinó 4 468 millones de dólares canadienses, en cambio los gobiernos provinciales gastaron 31 963 millones de dólares canadienses. En los años 1996-1997, las cifras para educación y salud, a nivel federal, fueron 3 977 millones y 1 189 millones de dólares canadienses, respectivamente; en tanto que en las provincias los gastos ascendieron a 34 203 millones y 47 318 millones de dólares canadienses. Minister of Industry, Science and Technology, *Canada Year Book* (Ottawa: 1994 y 1999).

⁹³ Zarkovic, *The Political Economy...*, 3.

se especializa: recursos naturales, manufacturas o servicios. Finalmente, toda esta información sobre la interacción económica entre provincias nos permitirá conocer el peso que cada provincia tiene respecto del resto del país para el desempeño de su economía provincial.

La provincia que muestra más dinamismo en el comercio, la que tiene superávit, la que realiza exportaciones más diversificadas y con mayor valor agregado y tecnológico será, sin duda, la que muestre una situación más favorable y la que ha logrado las mejores condiciones de desarrollo dentro de la economía nacional. Las tendencias del comercio mundial, es decir, el intraindustria e intrafirma, el tecnológico, como una proporción cada vez mayor del comercio, etc., nos ofrecen líneas generales importantes para su análisis a la luz del comercio interprovincial. Mientras este tipo de comercio muestre un mayor peso sobre la economía provincial, entonces sus vínculos con la nacional serán mayores.

Antes de pasar a las mediciones cuantitativas del comercio interprovincial, revisaremos las barreras a éste que han caracterizado al mercado nacional.

LAS BARRERAS INTERPROVINCIALES AL COMERCIO

Debido a las atribuciones que la Constitución ha conferido a las economías de las provincias para establecer regulaciones provinciales diversas, así como por el carácter provincial de las compras que los gobiernos han llevado a cabo tradicionalmente, en Canadá se ha generado una situación peculiar que ha afectado el comercio interprovincial, limitando su desempeño en la venta de ciertos productos y servicios, en el flujo de profesionistas entre provincias, así como en el carácter provincial de las compras gubernamentales, pues los gobiernos provinciales han tenido la capacidad de establecer ciertas medidas regulatorias distintas entre sí que han establecido una cierta segmentación en la movilidad de los factores de la producción y, se dice, “han impedido el desarrollo de economías de escala” en ciertos rubros.

El mercado nacional surgió con un rango constitucional, pues en la Constitución canadiense existe un apartado, la Sección 121, llamada “Cláusula del mercado común”, cuyo fin fue constituir las diferentes

colonias en una sola economía nacional. Dicha sección señala que: “Todos los artículos manufacturados o producidos en cualquiera de las provincias deben, desde y después de la Unión, ser admitidos libremente dentro de otras provincias”.⁹⁴

Las restricciones a las barreras arancelarias quedaban claramente prohibidas, sin embargo, para las no arancelarias no se previó su prohibición, debido a que en aquella época no constituían una posible amenaza, al igual que ocurrió en el comercio internacional. No obstante,

la introducción de barreras no arancelarias se facilitó por diversas interpretaciones de la Constitución [...pues...] la Cláusula de Regulación del Comercio Interno e Internacional, un poder federal que significa claramente asegurar el mantenimiento de un mercado común, fue interpretado con un alcance mucho más estrecho por las cortes de lo que originalmente buscaron los creadores de la Constitución [...] y una generosa interpretación del apartado 92 (13)92 (13): “Propiedad y derechos civiles en las provincias”, una atribución provincial, proveyó a los gobiernos provinciales con el irrestricto derecho a imponer barreras no arancelarias en áreas en las que aquéllas tienen jurisdicción total o parcial [...].⁹⁵

Las regulaciones que han fungido como barreras al comercio son:

1. Barreras que inhiben la libre movilidad de bienes y servicios, como las políticas de compras gubernamentales de las provincias.
2. Barreras que impiden la libre movilidad del trabajo, debido a requisitos de certificaciones, licencias, etcétera.
3. Barreras que impiden la libre movilidad de capitales, debido a incentivos de los gobiernos provinciales para atraer las inversiones a sus jurisdicciones.

⁹⁴ Jeffrey Thomas, “The NAFTA and Canada’s Internal Trade Agreement: You Can’t Have One without the Other” (México: conferencia presentada en el seminario Aspectos jurídicos del TLCAN en su aplicación práctica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Council for North American Business Studies-Simon Fraser University, 19 de abril de 1996), 48. Como se podrá notar, aquí se incluyen sólo bienes. Los servicios, el trabajo y el capital no están considerados.

⁹⁵ Internal Trade Essentials, en <http://www.cri.ca/en_html/guide/internal_trade/internal_trade.html>, consultada el 23 de junio de 2002.

Ejemplos concretos de ello son:

- Las bebidas alcohólicas, que por razones de salud pública han sido reguladas por los gobiernos provinciales en su distribución, de diferentes maneras.⁹⁶
- Ciertos requerimientos en el procesamiento, empaquetado y comercialización de productos, como la margarina sin colorantes en Quebec, o la prohibición de vender “lácteos” elaborados con soya en Ontario; también, las compañías refresqueras han contado con diferentes reglamentos de embotellado en el país; ha habido, además, diferentes regulaciones, por ejemplo, en la coloración de las margarinas, en la producción y distribución de leche, así como requisitos de permisos para distribuir leche en cada provincia, y diferencias regulatorias en el volumen de empaques de frutas y legumbres.
- Ciertos requerimientos en el servicio de transporte: las compañías correspondientes han tenido que enfrentar diferentes reglamentos de seguridad para vehículos pesados en las carreteras entre provincia y provincia. Por ejemplo, en Ontario, sólo se admiten camiones de 55 pies de largo, por lo que las empresas de otras provincias deben dejar su camión al llegar a Ontario y contratar uno en la frontera de esta provincia.
- Permisos y requerimientos diferentes para el desempeño de ciertas profesiones en cada provincia.
- Restricciones en la compra de energía fuera de la provincia, a pesar de que pudiera resultar menos costoso.
- El uso de proveedores exclusivamente locales por parte de los gobiernos de cada provincia. Las compras gubernamentales también han sido delimitadas geográficamente: en algunas provincias se ha exigido que los municipios utilicen sólo materiales originarios de su región.

⁹⁶ Históricamente, tanto la producción, distribución, publicidad, venta y consumo de bebidas alcohólicas han estado muy reguladas por los gobiernos federal y provinciales. El argumento que han esgrimido es el cuidado de la salud pública y evitar las adicciones. Por ejemplo, en Ontario y Columbia Británica, la producción de alcohol debía tener porcentajes establecidos de contenido mínimo local; mientras que en Quebec el alcohol que se vendiera había de ser embotellado localmente. Ian Irvine y William Sims, “Interprovincial Barriers in the Beer Trade”, en <http://www.iedm.org/library/palda2_en.html>, consultada el 18 de noviembre de 2001.

- Las regulaciones sobre las casas de bolsa, que son de jurisdicción provincial.

Por ejemplo, el vicepresidente de la Asociación de Manufactureros de Canadá dice:

Por años hemos promovido la reducción o la eliminación de las barreras interprovinciales al comercio [...]. Deberíamos ser capaces de vender bienes y servicios en cualquier lugar del país sin tener ningún tipo de restricción. Durante décadas, las provincias han protegido su propio territorio contra las incursiones de otras. Han recurrido a laberintos de regulaciones, estándares y políticas gubernamentales que favorecen la preferencia local. Aun cuando el costo es mayor y la calidad menor, el gobierno [provincial] ha estimulado la compra de bienes y servicios locales.⁹⁷

Un ejemplo práctico sobre cómo habían funcionado las barreras internas al comercio en este país lo da la famosa cerveza canadiense Moosehead. Esta empresa nació en Nueva Escocia, como una pequeña fábrica familiar que ha pasado ya por seis generaciones, actualmente es la cervecera canadiense más importante que aún no ha sido adquirida por firmas extranjeras.⁹⁸ Mientras crecía, intentó llegar al mercado nacional, pero se encontró con serios impedimentos: “vimos que las barreras interprovinciales exigían tener una fábrica de cerveza en cada provincia [...] y nosotros simplemente no teníamos el capital para incursionar en los mercados del oeste”.⁹⁹

Por esta razón, esta firma volvió su mirada hacia el enorme mercado del sur, e incursionó en Estados Unidos con gran éxito; posteriormente lo hizo a diversas zonas del resto del mundo, como Australia, Europa y Japón.

Fue hasta 1992 cuando las barreras al comercio interprovincial en la cerveza se eliminaron (pues antes del ACI se firmó uno pero de libe-

⁹⁷ Judy Waytiuk, “Crumbling Barriers. Interprovincial Trade Rules Are Changing Fast”, en <<http://www.mts.net/-wordsink/trade.html>>, consultada el 3 de junio de 2002.

⁹⁸ Derek Oland, “Moosehead Beer: Blocked in Canada, Hits Big Time Worldwide”, *Canadian Speeches* 10, no. 1 (abril de 1996): 26-39.

⁹⁹ *Ibid.*, 27.

ralización de bebidas alcohólicas), entonces comenzó a venderse esa cerveza en Ontario y Columbia Británica, luego en Alberta, Terranova y Manitoba, con el curioso eslogan: “Now imported from Canada”. Actualmente esta firma, que conquistó primero los mercados internacionales, tiene también amplia presencia en el mercado nacional.

Un caso del desempeño de las barreras interprovinciales en el sector agrícola, nos lo da el siguiente ejemplo: una empresa ubicada en Alberta se dedica a procesamiento y distribución de alimentos. Ésta tiene cuatro divisiones: una compañía de transporte, una distribuidora de frutas y legumbres; una de procesamiento de carne y otra para procesamiento de frutas y verduras. Primero, la empresa enfrenta la barrera de falta de uniformidad en las regulaciones de transporte entre provincias: la compañía no puede usar en Ontario el mismo tráiler de 55 pies que se usa en el oeste, porque no está permitido. La compañía distribuidora no puede, por ejemplo, cosechar zanahorias en Alberta y llevarlas sin empacar a Manitoba o a Columbia Británica para su procesamiento completo. Sólo puede transportar productos empacados. Además, la producción de carne cuya planta sede está en Manitoba, la rige la Oficina de Comercialización (Marketing Board) de Manitoba. Existe también una inconsistencia entre los estándares de inspección en sanidad animal en los niveles federal y provinciales.¹⁰⁰

Cuando abogan por un verdadero mercado nacional en Canadá, Knox y el MEI observan:

La Confederación tenía entre sus principales objetivos conformar un pacto económico entre las provincias. Con toda la discusión sobre la economía del *laissez-faire* dentro de la región comprendida en el TLCAN, el libre comercio hemisférico de América y el comercio multilateral con la OMC, hay un grado de ironía con el hecho de que el comercio interno haya sido ignorado.¹⁰¹

Cabe señalar que existe también un acuerdo para la reducción de barreras interprovinciales en el oeste, firmado por Columbia Británica,

¹⁰⁰ Norman Bonsor, “Big Wheels Stalling: How Bad Are Barriers to Transportation between the Provinces?”, en <<http://www.iedm.org/library/palda7:en.html>>, consultada el 18 de noviembre de 2001.

¹⁰¹ Eh Gloo Magazine, “Trade with Our Neighbours to the East and West”, en <<http://www.ehgloo.com/archive/010813.html>>, consultada el 10 de abril de 2002, 1.

Alberta, Manitoba y Saskatchewan en 1989, con el objetivo de no lesionarse entre sí en cuanto a las compras que sus gobiernos provinciales realicen, de modo que puedan participar libremente proveedores de estas provincias.

EL ACI, UNA RESPUESTA A LAS BARRERAS INTERPROVINCIALES AL COMERCIO

En respuesta a la existencia de trabas a la libre movilidad de bienes y servicios entre las provincias, el gobierno federal y los diez gobiernos provinciales acordaron la firma del ACI, mediante el cual se proponían crear un mercado más libre dentro de Canadá.

Las barreras interprovinciales estuvieron a discusión con gran fuerza durante la segunda mitad de los años ochenta. El proceso de negociación para la eliminación de las barreras interprovinciales se inició en 1987, cuando el primer ministro de Canadá estableció un Comité de Ministros para tratar los asuntos del comercio interno. En 1991, se negociaron dos acuerdos: uno sobre los mecanismos y condiciones de abastecimiento de los gobiernos provinciales (Intergovernmental Agreement on Goods Procurement) y otro sobre la comercialización de la cerveza, pero no fue sino hasta junio de 1994 cuando se concluyeron las negociaciones propiamente del ACI, ratificado en julio de 1995, que fue cuando se empezó a aplicar.

Alan Barber, director de Investigación y Servicios Económicos de la Industria de Manitoba, opina que el Acuerdo “es casi un compromiso de unidad nacional de ser un solo país”.¹⁰² Para darnos una idea del contenido esencial de tal acuerdo, veamos lo que el artículo 102 estipula:

- a) Las partes no establecerán nuevas barreras al comercio interno y facilitarán los movimientos a través de las fronteras, de personas, bienes, servicios e inversiones dentro de Canadá.
- b) Las partes tratarán a las personas, a los bienes, a los servicios y a las inversiones de manera igualitaria, independientemente de dónde sean originarios, dentro de Canadá.

¹⁰² Waytiuk, “Crumbling Barriers...”.

- c) Las partes conciliarán los estándares y las regulaciones relevantes para lograr un libre movimiento de personas, bienes, servicios e inversiones dentro de Canadá.
- d) Las partes asegurarán que sus políticas administrativas proveerán lo necesario para lograr un libre movimiento de personas, bienes, servicios e inversiones dentro de Canadá.¹⁰³

Se acuerda otorgar libre movilidad de bienes y servicios, así como avanzar en la homogeneización de las regulaciones y requerimientos de registro para las empresas; se acuerda también la libre movilidad laboral y que los gobiernos adquirirán bienes, servicios o inversiones sin criterios de favoritismo provincial. Quedan excluidos y pendientes de negociar en el ACI los energéticos, las paraestatales, los servicios financieros, todo el sector agrícola y de lácteos, además de los vinculados con el bienestar social, como salud y educación.

De todos estos rubros, quizás el de mayor peso lo constituye el de abastecimiento del gobierno, debido a la importancia económica que sus compras representan para las provincias. A raíz de la firma del ACI, se acordó formar una red electrónica desde Regina, mediante la empresa Information Systems Management, con la que, a nivel nacional, se computarizan los datos de las empresas que desean abastecer a los gobiernos federal o provinciales en una red electrónica nacional.

El ACI entró en vigor hace pocos años, por lo que algunos académicos canadienses evalúan que, a pesar de haber disminuido en cierta medida las barreras comerciales internas,

prevalecen las restricciones en movilidad laboral en algunas áreas de trabajo y en las ventas interprovinciales de cierto tipo de bienes, además de que las compras del sector público a menudo se arreglan de manera preferencial [...]. Los gobiernos provinciales han persistido en la “balcanización”¹⁰⁴ del mercado nacional con subsidios, políticas de compra del sector público y controles sobre los mercados del consu-

¹⁰³ Internal Trade Secretariat, *Agreement on Internal Trade* (Ottawa: 18 de julio de 1994).

¹⁰⁴ Cabe aclarar que uso el término “balcanización” como sinónimo de fragmentación del mercado nacional, en alusión a las barreras interprovinciales, pero sin connotaciones secesionistas. Este término ha sido utilizado, por ejemplo, por hombres de negocios que resultan afectados en sus intereses económicos por trabas al comercio interprovincial.

midor que han favorecido los productores locales [...]. Asimismo, han impuesto restricciones geográficas a contratos y al trabajo.¹⁰⁵

La Asociación General de Contadores Certificados de Canadá señala que

El ACI ha estado en vigencia desde hace más de cinco años, sin embargo, no ha logrado asegurar el libre comercio dentro de Canadá. El Acuerdo es virtualmente desconocido por la mayoría de los canadienses, incluyendo gente de negocios, funcionarios y políticos, quienes resultan afectados y son responsables de aquél.¹⁰⁶

Por su parte, el Montreal Economic Institute señala que:

Desde que el Acuerdo entró en vigor en 1995, éste ha sido invisible. Ha fallado en muchos aspectos para cumplir sus objetivos y los gobiernos canadienses no han coordinado sus esfuerzos para hacer que el mercado interno de Canadá se desempeñe mejor [...]. Sin duda alguna, las barreras permanecen a través de inercias de políticas públicas e institucionales, o debido a los intereses de grupos o industrias específicas.¹⁰⁷

Los rubros más relevantes en productos agrícolas y alimenticios¹⁰⁸ son los que se enlistan a continuación:

La industria de los lácteos:

- a) Prohibición de margarina con colorantes en Quebec.
- b) Prohibición de venta de lácteos combinados con productos vegetales (como la soya) en Ontario.

¹⁰⁵ John Britton, *Canada and the Global Economy* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1996).

¹⁰⁶ Robert Knox, R.H. Knox and Associates, *Canada's Agreement on Internal Trade: It Can Work if We Want It To* (Vancouver: Certified General Accountants Association of Canada, 2001), 3.

¹⁰⁷ MEI, "Why We Need Freer Trade in Canada", en <<http://www.iedm.org>>, consultada el 10 de junio de 2002.

¹⁰⁸ Véase Federal Provincial Agricultural Trade Policy Committee, "Discussion Document on Internal Trade", en <<http://www.agr.gc.ca/itpd-dpci/callltp.html>>, 31 de julio de 1997, consultada el 10 de julio de 2002.

c) Licencias para la distribución de leche en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico.

Respecto de las regulaciones o barreras al comercio de productos, la empresa Unilever, con sede en Ontario, se queja de que no puede vender su margarina en Quebec debido a que tiene colorante amarillo, razón por la que la obligan a tener un doble inventario que eleva sus costos. Una respuesta a esta situación la da Jean-François Jobin, representante del gobierno de Quebec, quien argumenta que “las provincias tienen la jurisdicción sobre el mercado y las normas de productos al consumidor, incluyendo el derecho a imponer restricciones sobre el color de la margarina, a pesar de que se haya firmado cualquier tratado”.¹⁰⁹ Unilever señala que ésta es una medida proteccionista de la industria de lácteos de Quebec, que comprende casi la mitad de la producción total canadiense. La industria de la margarina de Ontario pidió al gobierno provincial recurrir al ACI para hacer frente a esta situación, pero su gobierno no ha actuado.

En el caso de los productos lácteos combinados con productos vegetales, varias provincias han hecho peticiones, vía el ACI, pero nada se ha modificado.¹¹⁰ Hay una empresa de Columbia Británica, Canuk Sales, que fabrica productos con soya, a la cual se le ha prohibido la venta en Ontario. La empresa apeló al capítulo 17 del ACI para la formación de un panel, pero el gobierno de Columbia Británica se negó, argumentando que era inefectivo.¹¹¹

Las licencias sobre procesamiento y distribución de lácteos tuvieron su lógica: en el pasado, eran mecanismos para garantizar la salud pública, pero actualmente, con las mejoras tecnológicas, ya no son necesarias. Según el MEI, en la región oeste de Canadá estas licencias ya no existen, no obstante, en el este subsisten, pero como meras medidas proteccionistas.¹¹² Otro caso sería el siguiente: una empresa de lácteos de Nueva Escocia adquirió otra del mismo giro de la pro-

¹⁰⁹ CANOE Quebecor Media, “Unilever Calls Quebec Law against Yellow Margarine. An Obstacle to Trade”, en <<http://www.canoe.ca/BizTicker/CANOE-wire.Margarine-Colour.html>>, consultada el 3 de junio de 2002.

¹¹⁰ MEI, “Why We Need Freer Trade...”.

¹¹¹ Eh Gloo Magazine, “Trade with Our Neighbours...”.

¹¹² MEI, “Why We Need Freer Trade...”.

vincia Isla del Príncipe Eduardo. Después de 1997, cuando la distribución de leche estaba cubierta por el ACI, esta provincia modificó su regulación, impidiendo a esta nueva empresa fusionada la distribución de leche producida extraprovincialmente. Se estableció un panel en diciembre de 1999 y resolvió que la prohibición de su venta era inconsistente con el ACI. Un año después, la provincia Isla del Príncipe Eduardo otorgó la licencia para distribuir leche extraprovincial, en cuyo lapso la empresa de Nueva Escocia perdió dinero.

La movilidad en el trabajo. Esto sigue siendo un problema debido a los requisitos que las asociaciones de profesionistas establecen en cada provincia, de certificación y requerimientos de residencia. El ejemplo más representativo aquí son las asociaciones de contadores de Canadá, entre las cuales está la Certified General Accountancy (CGA). Estas asociaciones provinciales excluyen a miembros que vienen de otras regiones del país. Según el MEI, todas las asociaciones tienen integrantes con una capacitación similar, por lo que estas medidas no se justifican.

Otro tipo de barreras a la movilidad interprovincial laboral están compuestas por preferencias de contratación, programas de seguridad en los ingresos y requerimientos de lenguaje y educación.

De acuerdo con el Montreal Economic Institute

Ocurren ajustes sustanciales en el mercado laboral canadiense, emanados de factores interrelacionados como la competencia global, el libre comercio, los cambios tecnológicos y la reestructuración industrial. En tales circunstancias, es una tentación para los gobiernos y los grupos de interés incrementar las barreras a la movilidad laboral interprovincial, con la esperanza de conservar los trabajos y los ingresos que se ven amenazados por las presiones competitivas. Esta tentación aumenta por la creciente importancia de los gobiernos provinciales y el énfasis en la descentralización.¹¹³

Restricciones regulatorias en la industria de la construcción en Quebec. Esta provincia tiene un régimen que limita la participación de

¹¹³ Morley Gunderson, "Barriers to Interprovincial Labour Mobility", en MEI, <http://www.iedm.org/library/palda6_en.html>, consultada el 25 de junio de 2002.

trabajadores y algunas veces también de compañías de construcción que no residan ahí. Ontario ha tratado de resolver el asunto bilateralmente, pero aún no lo logra; aparte de que no ha hecho uso de las estipulaciones del ACI.

Registro de las empresas. Cada provincia tiene sus formatos y reglamentos para el registro de las entidades económicas, en vez de contar con uno nacional.

Proveedores de los gobiernos. En relación con el abastecimiento del gobierno, el presidente de Manitoba Heavy Construction Association, Colleen Monro, señala que

las preferencias por las políticas de abastecimiento local pueden estar trabajando silenciosamente [...]. Cuando no es público, a puerta abierta, nosotros realmente no sabemos si se lo están dando al postor más bajo o si hay preferencia local [...] en Saskatchewan todavía hay estos problemas y se piensa que la protección de sí misma es la mejor opción.¹¹⁴

Al realizar una evaluación del desempeño del ACI, encontramos que en el rubro en que ha habido mayor número de quejas es en el de abastecimiento del gobierno. Desde 1995 a la fecha, ha habido 84 reclamos; de los cuales 75 por ciento fueron protestas sobre el capítulo de abastecimientos de gobiernos; 17 por ciento quejas sobre movilidad del trabajo y 8 por ciento restante, de los demás capítulos.¹¹⁵

También existen también algunos casos exitosos de funcionamiento del ACI en favor de la eliminación de las barreras interprovinciales, como el de los aditivos MMT, en el que el gobierno de Alberta, a nombre de varias compañías dedicadas a los energéticos, con el apoyo de otros gobiernos provinciales, impidió, mediante el ACI, que el gobierno federal negara el uso de dicho aditivo en el transporte interprovincial, además de que se resolvió que la prohibición federal era inconsistente con el ACI. El gobierno federal aceptó este resultado y desechó su exigencia.

¹¹⁴ Waytiuk, "Crumbling Barriers...".

¹¹⁵ Knox *et al.*, *Canada's Agreement...*

Para responder por qué el ACI no ha funcionado del todo no hay que ir muy lejos: falta voluntad e interés de los gobiernos provinciales y de algunos sectores empresariales. Los que promueven activamente la eliminación de las barreras son los empresarios afectados, los políticos en busca de consenso y aprobación social, así como las empresas pequeñas o medianas que perderían sus privilegios por estar protegidas con tales barreras, junto con los sectores de intelectuales que promueven una presencia fuerte de los gobiernos, en aras de la defensa del bienestar social, los empleos locales, la protección a los productores agrícolas locales, que se manifiestan en contra de una “economía regida por el mercado”, y que, lejos de ver en las barreras interprovinciales un problema, las defienden activamente.

El punto de vista de la iniciativa privada afectada se expresa así:

Las razones de la falta de progreso son las mismas citadas a nivel internacional: un deseo de las provincias por competir una contra otra (particularmente Ontario y Quebec), a través del uso de subsidios, recorte de impuestos y regulaciones más flexibles. Además, los gobiernos provinciales han sido reacios a exponer sus industrias al rigor del mercado. La agricultura y la manufactura han permanecido protegidas en las provincias.¹¹⁶

A pesar de la firma del ACI, las provincias siguen funcionando con las barreras interprovinciales, porque es un *acuerdo político*, no *legal*, aplicable, por lo tanto, con discrecionalidad por parte de los firmantes. Siendo sólo político, no se fuerza a ningún actor a que lo ponga en marcha, ya que no cuenta con mecanismos de coacción jurídica para obligar a los firmantes a cumplirlo. Por ello, los gobiernos federal y algunos provinciales, especialmente Alberta, se interesan en convertirlo en uno legal que incluya un mecanismo de resolución de disputas obligatorio.

Jeffrey Thomas, canadiólogo connotado, señala que los gobiernos provinciales de Canadá aceptaron firmar el ACI, forzados por la competencia internacional y el TLCAN, pues éste

¹¹⁶ Eh Gloop Magazine, “Trade with Our Neighbours...”, 1.

fue el catalizador esencial que impulsó finalmente la negociación exitosa del ACI [...] sin el TLCAN, el ACI no habría sido posible [...] Para asegurar que la ya frágil integración política de Canadá permanezca intacta, es esencial que el comercio interprovincial esté tan liberalizado al menos como el comercio externo, si no es que más. Sólo asegurando el ACI, Canadá se hallará en posición de lograr la integración económica para mantener el país unido.¹¹⁷

Este fenómeno refleja contradicciones de intereses dentro de Canadá: mientras algunos sectores se han visto favorecidos por el “proteccionismo no arancelario”, otros se hallan más interesados en presentar frente al capital internacional una economía sin barreras que permita que el capital extranjero se sienta como en casa: sin restricciones que amenacen sus intereses. En este contexto de intereses económicos y políticos locales, así como de inercias institucionales e intereses tanto de nacionales como de extranjeros en la liberalización, se logró un acuerdo en 1995, como ya señaló antes, básicamente por dos motivos: las presiones internacionales ejercidas desde los organismos multilaterales como el GATT (hoy OMC) y la firma del TLCAN.

En el primer caso, tenemos que empresas transnacionales afectadas en sus intereses actuaron desde la trinchera del GATT y presionaron para que se liberalizaran las barreras internas. Así ocurrió con diversas bebidas alcohólicas:

En 1988, un panel del GATT resolvió a favor de la Comunidad Económica Europea en contra de las políticas provinciales que discriminaban las bebidas alcohólicas importadas. A raíz de esto se firmó un acuerdo con la Comunidad Europea y Canadá, otorgándoles tratamiento nacional en distribución y elevación de precios.¹¹⁸

Otro panel del GATT, en 1991, resolvió a favor de Estados Unidos en cuanto a las prácticas comercializadoras de cerveza.

En el segundo caso, lo que hizo el TLCAN fue crear incentivos y unificar a los sectores empresariales de todas las provincias partidarias

¹¹⁷ Thomas, “The NAFTA...”, 2. Si bien el TLCAN fue una fuerza que impulsó la firma del ACI, éste no ha representado una influencia que modifique o afecte considerablemente el TLCAN.

¹¹⁸ Irvine y Sims, “Interprovincial Barriers...”.

del libre comercio, los cuales, en alianza con el capital transnacional y con un gobierno federal que confiaba plenamente en las bondades de dicho tratado, se interesaron plenamente en ofrecer las mejores condiciones de libre comercio interno en tanto requisito implícito del TLCAN. Esta fuerza impulsora motivó y orilló a la firma del ACI, algunos años después de haber firmado el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, y el TLCAN.

La estructura formal del ACI tiene similitudes con el TLCAN, pues, por su contenido, el primero forma parte del mismo proyecto de este último. En el artículo 1809 (4) del ACI se señala que “existen mecanismos para establecer conexiones entre el TLCAN y la OMC”,¹¹⁹ de modo que ya contiene las previsiones para articularlos y el contenido de ambos es muy parecido.

Así pues, el TLCAN y los acuerdos comerciales internacionales de Canadá exigían la eliminación de las trabas internas. El ACI forma parte esencial del fortalecimiento de la relación económica con Estados Unidos.

Ha habido declaraciones, sobre todo de organismos empresariales como el MEI —que envió una carta al Ministerio de Industria Federal y a los gobiernos provinciales—, exhortando a que retomen el ACI:

Desafortunadamente, el Acuerdo no ha sido el estimulador del comercio interprovincial que se esperaba. Muchas de las fechas límite para llevar a cabo armonizaciones y transformaciones no se han tomado en cuenta. Muchas iniciativas para resolver la diversidad de leyes en cada provincia no han sido atendidas.¹²⁰

El Montreal Economic Institute opina que

el gobierno federal debería mover al país hacia una mayor interdependencia económica. El Acta de América del Norte Británica da explícitamente poder al gobierno federal para regular el comercio interprovincial [...]. El gobierno federal debería proponer un mecanismo para establecer disputas y consolidar la capacidad del Internal Trade Secretariat. Tiene que expandir las negociaciones entre las provincias

¹¹⁹ Internal Trade Secretariat, *Agreement on Internal Trade*, 30.

¹²⁰ Eh Gloo Magazine, “Trade with Our Neighbours...”, 1.

para liberalizar más el mercado interno. Dejar de lado a las provincias hará que reine el parroquialismo. El gobierno federal puede fungir como una tercera parte, más neutral, capaz de actuar nacionalmente, más que limitarse a las consideraciones provinciales. Al igual que con el TLCAN, el gobierno federal ha de pensar en destinar igual cantidad de recursos para incrementar el comercio interprovincial. Ello podría ser bueno para la unidad nacional.¹²¹

Recientemente se regresó a la discusión del ACI en Canadá, buscando profundizar en sus alcances y contenidos. De acuerdo con el CCPA, una organización de creación de políticas de la región del oeste, el verdadero sentido del retorno a las supuestas negociaciones para eliminar completamente las barreras al comercio no es lograr “una verdadera unión económica nacional”, sino eliminar las atribuciones que las provincias tienen para establecer estándares de protección ambiental, regulación laboral, protección al consumidor, de intervención en el rumbo del desarrollo económico de la provincia, debido a que éstos pueden afectar ciertos intereses de los negocios por lo que se pretende hacer a un lado aspectos más importantes, como la calidad de vida de la población y la capacidad de los gobiernos provinciales para promover el desarrollo económico y vigilar el bienestar de su población; es decir, la propuesta de “profundización” del ACI lo que en realidad busca es poder llevar más a fondo la desregulación y la privatización, en los mismos términos en que los acuerdos internacionales, como el TLCAN y la OMC, lo establecen:

El principal objetivo de las negociaciones actuales —al igual que en las iniciales— del ACI es promover una agenda de privatización y desregulación que limitará a los gobiernos en el futuro. Un segundo objetivo es facilitar los compromisos internacionales de comercio de Canadá (TLCAN, OMC y acuerdos bilaterales). El lenguaje y las reglas del ACI son muy similares y tienen sus raíces en la misma filosofía simplista de “mercados buenos, gobierno malo”.¹²²

¹²¹ *Ibid.*, 2.

¹²² Marc Lee, “In Search of a Problem: The Future of the Agreement on Internal Trade and Canadian Federalism”, Briefing Papers Series, vol. 1, no. 4, *CCPA Monitor*, 20 de octubre de 2000, en <<http://www.policyalternatives.ca/publications/ait-briefs.pdf>>, consultada el 14 de mayo de 2002.

El asunto en discusión es si las distorsiones producto de las diferencias en políticas de abastecimiento del gobierno, estándares laborales, medidas de protección al consumidor y ambientales tienen un costo realmente elevado, en comparación con el beneficio para la población. El temor es que si se ponen en la mesa de negociación los criterios para homogeneizar estándares en beneficio o protección del consumidor, por ejemplo, éstos serán a la baja, ponderando como criterio fundamental no las necesidades sociales, sino los beneficios empresariales; mientras que las provincias tienen necesidades diferentes de acuerdo con sus abundantes recursos naturales, medio ambiente, etc., y requieren decisiones a la medida para enfrentar aquéllas, pues el discurso de la Alianza de Manufactureros y Exportadores de Canadá (antes Asociación de Manufactureros de Canadá) no revela realmente un interés por “la creación de un solo mercado económico en Canadá”, sino que la privatización y el libre mercado lleguen a todos los rincones que aún no dominan. Esta agrupación ha señalado, por ejemplo, que deben eliminarse los “marketing boards” agrícolas, cuyos objetivos son facilitar ingresos estables y de buen nivel para los agricultores.

Desde el punto de vista de la iniciativa privada, la Asociación General de Contadores Certificados de Canadá señala como inconclusos los siguientes rubros:

- El capítulo de inversiones (6) no ha funcionado, pues los gobiernos provinciales deben ejecutar iniciativas para estandarizar los informes de las compañías y evitar uno por cada provincia.
- Las medidas para homogeneizar las diferencias en la protección al consumidor, incluidos los servicios, no han prosperado como debieran.
- Se acordó que en 1997 los ministros de Agricultura extenderían el alcance del ACI a la agricultura, cosa que no se ha hecho.
- Se acordó que en julio de 1995 los ministros de Energía negociarían un capítulo sobre este rubro y no se ha hecho.
- En cuanto al capítulo 14, sobre transporte, se ha avanzado muy lentamente en establecer estándares nacionales.¹²³

¹²³ Knox *et al.*, *Canada's Agreement on Internal Trade...*, 8.

En el mismo documento se señala que el Internal Trade Secretariat, organismo encargado de la aplicación y regulación del ACI, tiene una larga lista de obligaciones incumplidas de cada gobierno, lo que refleja que algunos “no están tomando en serio la aplicación de estos acuerdos”.¹²⁴

La solución más relevante que esta organización propone para resolver el problema es que se impongan sanciones financieras a través de las cortes si los gobiernos fallan en las resoluciones de un panel, lo que realmente haría funcionar este acuerdo, para lo cual “los gobiernos deberían considerar agregar al capítulo 17 sobre procedimientos de resolución de controversias, que si los gobiernos fallan en realizar un informe del panel, por decir algo, en tres meses, los afectados por la inacción se deben presentar ante la corte”.¹²⁵

El CCPA Monitor señala que hay un riesgo: el ACI está íntimamente ligado al TLCAN, y aquél podría abrir brecha y prepararle el camino en ciertas áreas en las que éste no tiene capacidad de acción. Por ejemplo, el sistema de salud está excluido de ambos, pero si este rubro se incorporara al ACI, facilitaría que formara parte de tratados internacionales comerciales en el futuro, como precisamente las grandes corporaciones estadounidenses quieren y buscan. Otro ejemplo son las regulaciones del TLCAN de abastecimiento al gobierno, las cuales sólo cubren el gobierno federal, y el ACI podría conseguir que se aplicaran también a nivel provincial.¹²⁶

El ACI ha sido muy criticado por su falta de efectividad en relación con las numerosas áreas de comercio que están fuera de su ámbito, como el sector agrícola, de energéticos y de servicios financieros, e incluir como proveedores del gobierno a industrias como Hydro-Quebec, así como otras corporaciones gubernamentales. Además, la falta de un mecanismo que obligue a la aplicación de ese instrumento y la falta de procedimientos que concreten la armonización de las regulaciones provinciales que obstaculizan la libre movilidad de los factores.¹²⁷ Hasta

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, 20.

¹²⁶ Lee, “In Search of a Problem...”, 5.

¹²⁷ George Vegh, “The Characterization of Barriers to Interprovincial Trade under the Canadian Constitution”, en <<http://www.yorku.ca/ohlj/PDFs/34.2/vegh.pdf>>, consultada el 5 de abril de 2002.

hoy, las provincias han negociado exenciones: no se aplican actualmente a las licencias sobre recursos naturales; el gobierno de Columbia Británica, Saskatchewan, Quebec y el gobierno federal excluyeron algunas empresas gubernamentales; Columbia Británica y Yukón han dejado fuera a los municipios, universidades, escuelas y hospitales. El sector salud y los servicios sociales se excluyen del capítulo de abastecimiento del gobierno, también los proveedores y servicios no lucrativos.

Marc Lee indica que es más importante que los gobiernos provinciales logren sus adquisiciones de bienes y servicios con criterios con los que pueden involucrarse en el desarrollo económico de su región o el bienestar de la población, sin que ello implique necesariamente los costos más bajos:

Es inaceptable etiquetar las diferencias en enfoque sobre la protección ambiental, el desarrollo económico regional, el manejo de los recursos u otros asuntos legítimos como “barreras al comercio interno”. Muchas de las llamadas barreras interprovinciales al comercio son resultado de decisiones legítimas de política pública.¹²⁸

No obstante, sí reconoce algunos problemas técnicos que habría que acordar, como coordinar las licencias de profesionistas entre las provincias, de modo que haya más movilidad laboral.

LOS FLUJOS DEL COMERCIO INTERPROVINCIAL

Existen tendencias evidentes en la dirección y contenido de los flujos de comercio interprovinciales que reflejan una correlación de fuerzas económicas mutuas; si se lee horizontalmente, el cuadro 2 indica las exportaciones hacia el resto de las provincias, de donde se observa lo siguiente:

Las provincias del Atlántico. Con las que más comercia Terranova son Ontario y Quebec; después, en términos de volumen, se halla Nueva

¹²⁸ Lee, “In Search of a Problem...”, 9.

Escocia. El intercambio comercial con la Isla del Príncipe Eduardo y con las provincias del oeste es mínimo.

La Isla del Príncipe Eduardo comercia más con su vecina Nueva Brunswick y, en segundo lugar, le sigue Ontario. En 1996, la tendencia se modificó en favor de Ontario, seguida por Nueva Brunswick y Quebec. Su comercio con el oeste es poco.

Nueva Escocia, en 1984 y 1996 tuvo comercio predominantemente con Ontario, Quebec, Nueva Brunswick y Terranova. En una proporción menor se hallan Columbia Británica y Alberta.

Nueva Brunswick realizó más intercambios con Quebec que con cualquier otra provincia, seguido por Nueva Escocia y, en tercer lugar, Ontario. Su actividad comercial con el oeste siguió un patrón similar al de Nueva Escocia.

Las provincias centrales. Ontario tuvo comercio constante con todas las provincias, en casi todas representa el mayor volumen. No obstante, con Quebec es bastante veces mayor que el del resto. En términos absolutos, su comercio con el oeste fue mayor que con el este; sin embargo, en proporción con la dimensión de sus economías, su comercio con el este es considerablemente grande.

Quebec igualmente tuvo como principal socio comercial a Ontario y presentó un patrón muy similar a esta provincia.

Las provincias del oeste. En Manitoba y Saskatchewan el comercio con las provincias centrales, en especial Ontario, fue determinante, pero realizaron intercambios con otras provincias del oeste bastante considerables, especialmente con Alberta. Al contrario, el comercio hacia las provincias atlánticas fue mínimo.

Alberta, por su parte, tiene un comercio mayor con Ontario que con cualquier otra provincia, seguido por su vecina Columbia Británica y luego por Quebec. Columbia Británica comercializó fundamentalmente con Alberta, seguida por Ontario. Su comercio con el este es considerablemente menor.

Si observamos verticalmente los cuadros 2 y 3, nos indicarían que las importaciones interprovinciales fueron muy similares, pero con una anotación: en todos los casos, de los dos años estudiados y para todas las provincias, las importaciones con Ontario fueron mayores

que con cualquier otra provincia; en tanto que para Ontario las importaciones con Quebec fueron mayores.

A grandes rasgos, entonces, se puede decir que Ontario, la mayor economía provincial del país, es el eje comercial de todas las provincias y que las distancias geográficas y dimensión de las economías provinciales determinan el resto de los flujos más relevantes. También se puede acotar que los criterios de cercanía geográfica y tamaño de las economías explican en gran medida la dirección de los flujos comerciales interprovinciales, pues existe un claro patrón geográfico regional: las provincias del oeste comercian escasamente con las del Atlántico y a la inversa. Por otro lado, cada región comercializa intensamente entre sí, pero también da lugar a una actividad comercial significativa con las economías provinciales más fuertes. Igualmente, se puede decir también que no se percibe una tendencia cualitativa diferente al comparar los dos cuadros, de modo que, a grandes rasgos, el peso económico en el comercio entre provincias para el periodo no se modifica.¹²⁹

La responsabilidad fundamental de Ontario en el comercio interprovincial es reflejo de su importante desempeño económico y político en Canadá. Ha sido históricamente una provincia muy importante y lo sigue siendo en nuestros días: “Con más de un tercio de la población y con cerca de 40 por ciento del producto nacional bruto de la nación, Ontario ocupa una posición en la federación canadiense que no tiene equivalente en ningún otro sistema federal avanzado”.¹³⁰

Los elevados montos de comercio interprovincial de esta provincia parten de su desarrollo económico. De hecho, la historia industrial de Canadá se conformó básicamente en torno a la economía de Ontario. La industria canadiense está altamente concentrada en el sur de esta provincia, aunque un porcentaje se localiza también en Quebec:

¹²⁹ Existen muchos fenómenos de triangulación del comercio que no tenemos forma de comprobar, así como estructuras de comercio intraindustria e intrafirma de las cuales, desafortunadamente, no hay publicaciones, no obstante, se podría señalar que, de existir tales datos, sólo acentuarían el predominio de las provincias de Ontario y Quebec en su comercio con el resto de las provincias.

¹³⁰ Thomas Courchene y Colin Telmer, *From Heartland to North American Region State* (Toronto: University of Toronto Press, 1998), 1.

CUADRO 2
COMERCIO ENTRE PROVINCIAS, 1984
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	<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>
Terranova	—	9	128	26	197	244	7	6	19	15
Isla del Príncipe Eduardo	42	—	56	120	69	105	2	2	7	5
Nueva Escocia	469	160	—	606	508	529	33	37	101	100
Nueva Brunswick	202	145	621	—	693	475	32	32	73	183
Quebec	939	154	1 115	1 404	—	13 895	707	659	1 890	1 873
Ontario	1 277	265	2 130	1 599	16 554	—	2 564	2 480	6 649	5 294
Manitoba	29	7	74	58	814	1 813	—	763	822	436
Saskatchewan	10	2	24	21	877	1 512	525	—	822	257
Alberta	75	16	634	81	3 441	10 052	1 207	2 105	—	4 051
Columbia Británica	48	14	109	85	918	1 952	385	538	2 521	—

FUENTE: Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada 1984-1996*, cat. 15-546-XPE.

CUADRO 3
COMERCIO ENTRE PROVINCIAS, 1996
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	<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>
Terranova	—	18	137	98	359	243	15	14	51	52
Isla del Príncipe Eduardo	80	—	92	208	139	210	6	6	25	16
Nueva Escocia	538	207	—	813	913	1 030	66	60	237	217
Nueva Brunswick	346	243	1 059	—	1 475	917	48	46	142	414
Quebec	1 022	225	1 476	2 281	—	20 188	1 153	1 103	3 476	3 340
Ontario	1 764	494	3 297	2 635	25 480	—	3 766	3 559	12 125	10 546
Manitoba	39	13	91	95	1 098	2 533	—	1 058	1 472	875
Saskatchewan	19	8	38	34	573	2 376	813	—	1 880	516
Alberta	291	23	184	156	2 951	8 532	1 777	2 713	—	6 093
Columbia Británica	89	29	162	174	1 817	4 012	723	962	5 274	—

FUENTE: Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada 1984-1996*, cat.15-546-XPE.

En 1995, Ontario fue la provincia líder en quince de los 22 principales grupos industriales, incluyendo cuatro de las cinco categorías más importantes (equipo de transporte, productos alimenticios, productos químicos, productos eléctricos y electrónicos). Quebec encabezó la producción de textiles, ropa y productos de celulosa. Columbia Británica dominó la elaboración de productos de madera, sobre todo madera suave exportada a Estados Unidos.¹³¹

Según John McCallum, como se señaló en el capítulo anterior, la base del desarrollo industrial de la provincia de Ontario surgió con el auge de la agricultura, especialmente con el trigo, pues esta actividad generó encadenamientos en la producción manufacturera que estimularon la oferta y la demanda, además de coadyuvar en la consolidación del mercado interno.¹³²

La fuerza económica de Ontario en Canadá permitió que esta provincia fuera un punto de referencia importante en la determinación de las políticas industriales y, en general, de las políticas económicas del país, pero, a su vez, fueron las primeras las que fortalecieron la economía de Ontario, favoreciendo su desarrollo por encima de las demás provincias:

Ontario fue tan próspero y diversificado económicamente —y tan poderoso políticamente— que la política canadiense tuvo que centrarse ahí. El manejo de las grandes “palancas” de la estabilidad económica siempre mantuvieron la atención en la economía de Ontario: cuando éste avanzó, también Canadá lo hizo.¹³³

El ejemplo más patente lo constituye la política de sustitución de importaciones, iniciada en la segunda mitad del siglo XIX, mediante la cual se buscaba proteger el mercado nacional con aranceles externos, además de promover la industrialización del país. Pero si Ontario producía manufacturas y el resto de las provincias las compraban, la

¹³¹ F. John Davis, “Geographical and Economic Relation Issues in US-Canadian Relations”, *The USA and Canada 1998* (Londres: Europa Publications, 16).

¹³² McCallum, “Agriculture and Economic Development in Quebec and Ontario until 1870”, en Gordon Laxer, coord., *Perspectives on Canadian Economic Development* (Toronto: Oxford University Press, 1991).

¹³³ Courchene y Telmer, *From Heartland...*, 11.

sustitución de importaciones sólo facilitó que las provincias consumidoras no adquirieran bienes extranjeros manufacturados, posiblemente a precios más baratos que los que Ontario ofrecía. Por ello, esta política, promotora de la industrialización de Canadá, se criticó acremente por proteger los intereses de esta provincia. Otro ejemplo es el del oeste canadiense en el siglo XIX, en particular las praderas con actividades agrícolas, las cuales enfrentaban condiciones de extrema presión climática para cosechar las siembras de granos antes de que las heladas o las lluvias las estropearan. Las jornadas de trabajo en esta época, durante la segunda mitad del XIX, eran extenuantes y no había que perder ni una hora de luz para finalizar las labores a tiempo. La llegada de la maquinaria, más veloz que los caballos, fue muy importante. En Canadá hubo productores de maquinaria como Massey y Harris, pero sus productos tenían un precio protegido por los aranceles acordados en la Política Nacional, que a su vez encarecía la importación de maquinaria estadounidense más barata. Esta situación generó descontento entre los habitantes del oeste.¹³⁴

Además, la sustitución de importaciones estimuló el ingreso de empresas transnacionales a territorio canadiense, las cuales, en su mayoría se ubicaron en Toronto, Ontario. El resultado de este panorama, que gravitó en torno a la economía de esta provincia, es que la misma ha tenido un tradicional superávit en su comercio con el resto de las provincias, mientras que las demás tienen un déficit considerable. Hubo sólo dos excepciones: Quebec, que ocupa el segundo lugar en desarrollo industrial y en ciertos años ha logrado un superávit, y Alberta, que, gracias a sus ventas petroleras ha logrado en ciertos años saldos favorables, lo que ha sido la excepción, mas no la regla. En el cuadro 4, se observan los saldos de la balanza comercial interprovincial de los años de 1984, 1990 y 1998, en cuyo panorama resaltan los enormes superávits comerciales de Ontario y los signos negativos predominantes para el resto de las provincias.

Como se observa en las estadísticas, la provincia con mayor dependencia de la economía nacional en cuanto a exportaciones interprovinciales es Ontario; en segundo lugar Quebec; mientras que el

¹³⁴ Véase Peter Waite, "Entre tres océanos: los desafíos de un destino continental 1840-1900", en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 305-398.

CUADRO 4
 SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL INTERPROVINCIAL
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1984	1990	1998
Terranova	-2 441	-2 714	-3 363
I. del Príncipe Eduardo	-364	-509	-726
Nueva Escocia	-2 316	-3 069	-3 877
Nueva Brunswick	-1 542	-1 852	-1 345
Quebec	-1 275	2612	-1 375
Ontario	8 807	20 240	29 226
Manitoba	-622	-800	-808
Saskatchewan	-2 552	-3 416	-4 208
Alberta	9 211	-1 404	-2 490
Columbia Británica	-5 552	-8 027	-9 794

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada*, cat. 15-546-XPE, e *Interprovincial and International Trade in Canada*, cat. 15-546-XIE.

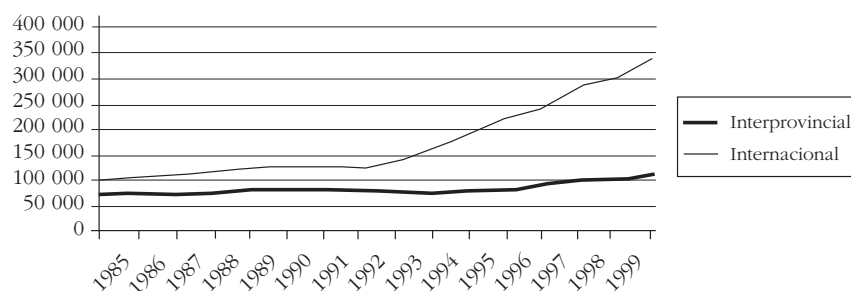
resto tiene un vínculo primordialmente importador, en tanto el saldo de la balanza comercial interprovincial es crónicamente deficitario.

Ahora establecemos una comparación del nivel de dependencia de las provincias de los mercados nacionales e internacionales, mediante los insumos y productos extraprovinciales que se destinan o provenientes de ambas economías.

COMERCIO INTERNACIONAL *VERSUS* COMERCIO INTERPROVINCIAL

Si se compara el desempeño del comercio interprovincial y el del comercio internacional en las dos últimas décadas, la característica más relevante es que mientras en los ochenta sus tasas de crecimiento se comportaron de forma similar, durante los noventa las exportaciones interprovinciales presentaron un desempeño comparativamente menor al del comercio internacional:

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES INTERPROVINCIALES E INTERNACIONALES
DE BIENES EN CANADÁ, 1984-1999
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada*, cat. 15-546-XPE; *Interprovincial and International Trade in Canada*, cat. 15-546-XIE.

El comercio interprovincial fue tan importante como las exportaciones internacionales de 1984 a 1990, ambos crecieron a un promedio de 3.5 por ciento. De 1990 a 1996, el cuadro fue completamente diferente, pues el comercio interprovincial se incrementó solamente a una tasa promedio anual de 2.8 por ciento, comparado con 10.9 por ciento en las exportaciones internacionales.¹³⁵

Si se considera el periodo 1992-1998, se advierte que el comercio interprovincial se incrementó a una tasa promedio de 4.7 por ciento; en cambio, el internacional creció a un vigoroso 11.9 por ciento.¹³⁶ Los diferenciales de crecimiento entre ambas variables se aprecian en la gráfica 1.

En el cuadro 5 las exportaciones internacionales se dividen entre las exportaciones interprovinciales. Como primer dato, observemos que la tasa creció de 1.14 a 2.01 por ciento, es decir, el nivel de las exportaciones internacionales se incrementó de 114 por ciento respecto

¹³⁵ Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada...*, 13.

¹³⁶ Ídem, *Interprovincial and International Trade in Canada 1992-1998* (Ottawa: 2000).

de las exportaciones interprovinciales, a 201 por ciento de las exportaciones interprovinciales en el periodo analizado.

Al observar los datos por provincias, en todos los casos, excepto en Nueva Brunswick (en 1998), aumenta la relación exportaciones internacionales/exportaciones interprovinciales, aunque algunas provincias se vinculan más con la economía internacional que otras en lo que respecta a sus exportaciones: Terranova, Ontario y Columbia Británica tienen la relación más alta; seguida por Quebec, Saskatchewan, Alberta, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Manitoba e Isla del Príncipe Eduardo, con la relación más baja. El caso de Nueva Brunswick no representa una tendencia, pues al analizar los casos de todos los años en los noventa, los datos de 1998 representan sólo un momento coyuntural. Estas tasas se representan en la gráfica 3.2. Los incrementos más notables, comparando 1984 y 1998, se presentan en las provincias de Alberta, Ontario y Quebec.

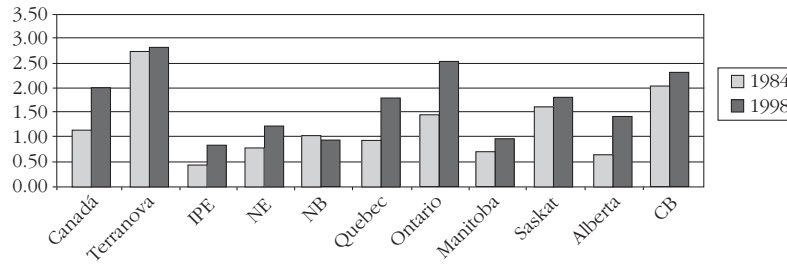
Ahora bien, al analizar el peso que cada una de las provincias tiene en las importaciones y exportaciones interprovinciales e internacionales, en las gráficas 3, 4 y 5 se observa que las economías más

CUADRO 5
EXPORTACIONES INTERNACIONALES DIVIDIDAS ENTRE LAS EXPORTACIONES
INTERPROVINCIALES, 1984 Y 1998

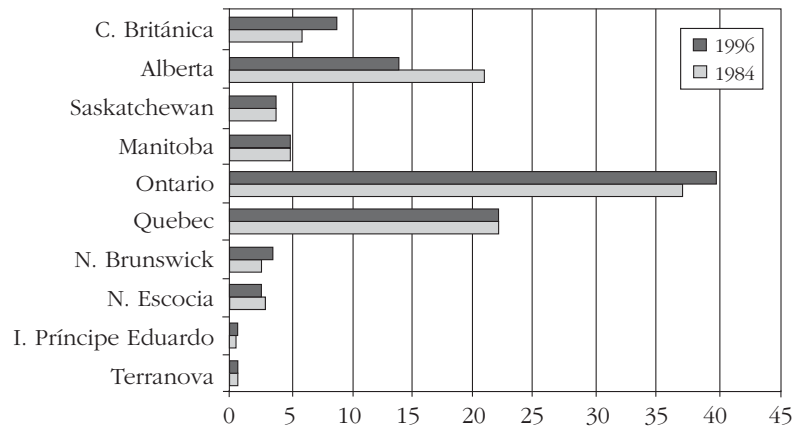
	1984	1998
Canadá	1.14	2.01
Terranova	2.77	2.90
Isla del Príncipe Eduardo	0.47	0.87
Nueva Escocia	0.78	1.27
Nueva Brunswick	1.07	0.96
Quebec	0.93	1.82
Ontario	1.43	2.56
Manitoba	0.66	0.95
Saskatchewan	1.58	1.79
Alberta	0.63	1.39
Columbia Británica	2.05	2.33

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat.15-546-XIE, 2000 y 15-546-XPE, 1998.

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES INTERNACIONALES DIVIDIDAS ENTRE EXPORTACIONES INTERPROVINCIALES EN CANADÁ, 1984 Y 1998



GRÁFICA 3
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LAS EXPORTACIONES INTERPROVINCIALES, 1984 Y 1996



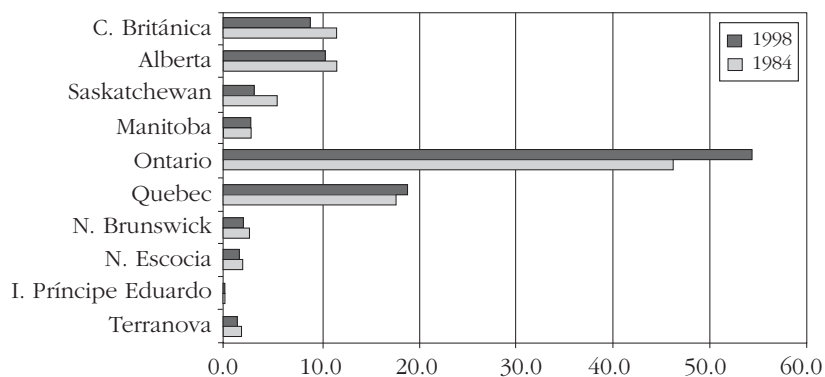
FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada*, cat.15-546-XPE; *Interprovincial and International Trade in Canada*, cat. 15-546-XIE.

grandes tienen nexos comerciales más significativos. La evolución del actual comercio interprovincial refleja la posición central de Ontario como la provincia proveedora más importante de Canadá, además, la función que desempeña en el comercio internacional es primordial, pues en 1984 las exportaciones de bienes y servicios de Ontario representaban 46 por ciento del total nacional; la misma cifra de 1996 aumentó a 48 por ciento.

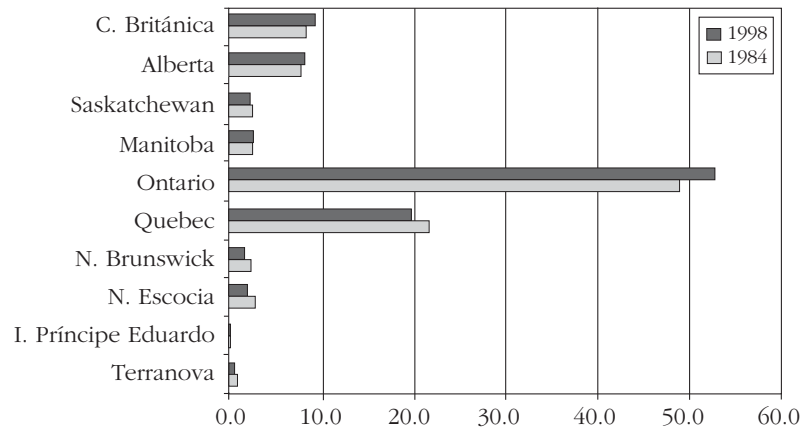
Después de tener una perspectiva de la importancia de los flujos comerciales de las provincias dentro del total nacional, ahora se aplicará el indicador de la economía abierta de Dornbush para cada provincia, no sólo en relación con la economía internacional, como tradicionalmente se hace, sino también aplicada en el ámbito nacional, para conocer los diferentes niveles de vinculación o dependencia, e indagar las modificaciones que las provincias han experimentado en relación con ambas esferas de la economía.

Zarkovic habla de los posibles vínculos entre el desarrollo discontinuo y los niveles de integración o dependencia de las provincias con la economía nacional. Si una provincia posee un elevado índice de dependencia con aquélla, implicará que los mercados extraprovinciales del resto del país son importantes para satisfacer su demanda

GRÁFICA 4
 PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN PROVINCIAL
 EN LAS EXPORTACIONES INTERNACIONALES, 1984 Y 1998



GRÁFICA 5
 PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN PROVINCIAL
 EN LAS IMPORTACIONES INTERNACIONALES, 1984 Y 1998



FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat.15-546-XIE, 2000 y 15-546-E,1998.

y oferta locales. En el caso del mercado nacional, el crecimiento de la provincia dependerá en mayor grado de sus lazos económicos con el resto de la economía nacional, lo que implica un tipo de relación con ésta, pues, *ceteris paribus* a mayor relación, más interés tendrá la provincia en proteger sus nexos con la economía nacional y viceversa, pues, de acuerdo con la fuente espacial para adquirir insumos y un lugar geográfico de comercialización de sus productos, se estimulará la fortaleza de sus vínculos con las economías local, nacional e internacional.

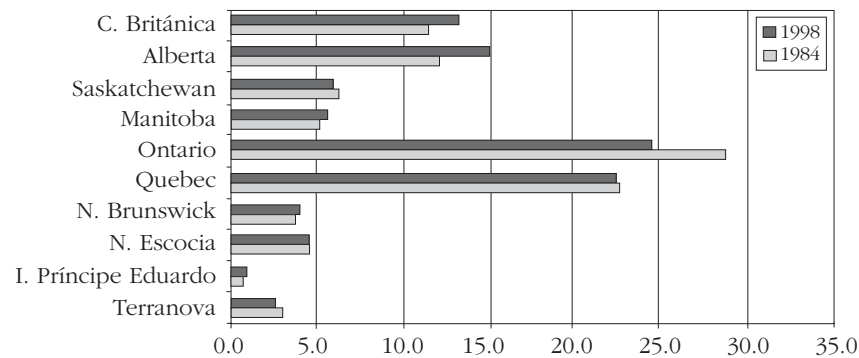
En el cuadro 6 se advierten los índices de apertura de las provincias hacia la economía nacional, esto es, una relación entre la producción provincial y el volumen del comercio interprovincial. Una primera observación revela que Ontario, Quebec y Columbia Británica, es decir, las economías provinciales más grandes, son las que

CUADRO 6
 ÍNDICES DE APERTURA DE LAS ECONOMÍAS PROVINCIALES
 EN LA ECONOMÍA NACIONAL, 1985-1998

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Provincia</i>														
Terranova	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Isla del Príncipe														
Eduardo	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
Nueva Escocia	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
Nueva Brunswick	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Quebec	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Ontario	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Manitoba	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Saskatchewan	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Alberta	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Columbia Británica	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada 1984-1996*, cat. 15-546-XPE; ídem, *Interprovincial and International Trade*, cat. 15-546-XIE, 2000; ídem, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.

GRÁFICA 6
 PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN PROVINCIAL
 EN LAS IMPORTACIONES INTERPROVINCIALES, 1984 Y 1998



FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat.15-546-XIE, 2000 y 15-546-XPE, 1998.

presentan los índices más bajos, con un índice promedio para el periodo 1985-1998 de 0.3, 0.4 y 0.4, respectivamente; o sea que, en términos relativos, el comercio interprovincial es relativamente menos relevante para sus economías que para el resto. Cuentan con un nivel menor de “dependencia” del comercio interprovincial.

A este primer grupo de provincias le siguen Alberta y Terranova, ambas con un índice promedio para el mismo periodo (de 0.5). Finalmente, el resto de las provincias del Atlántico (Nueva Escocia, Nueva Brunswick e Isla del Príncipe Eduardo) y las dos provincias restantes de las Praderas, muestran el índice más elevado: Manitoba y Saskatchewan tienen un promedio de 0.6; mientras que en Nueva Escocia también es igual, en Nueva Brunswick, 0.7 y en la Isla del Príncipe Eduardo el índice promedio es de 0.8.

Un primer resultado destacable es que, mientras mayor es la economía (medida en términos del PIB provincial), menor es el nivel de dependencia relativa de la provincia con el comercio interprovincial.

En el cuadro 7, los índices de apertura de las provincias hacia la economía internacional revelan que éstos son ligeramente mayores para todas las provincias y en todos los casos se observa que, pasada la recesión de los años noventa, hubo una tendencia ascendente en todos los casos, a diferencia del comercio interprovincial, que a lo largo de los noventa tuvo una tendencia generalizada más bien descendente.

Los niveles más bajos los tuvo la Isla del Príncipe Eduardo, con un índice promedio para todo el periodo de 0.3 y Nueva Escocia con 0.4; luego le siguen Terranova y las cuatro provincias del oeste con un índice promedio de 0.5; Nueva Brunswick con un índice promedio de 0.6 y, finalmente, Ontario, con el más alto, 0.7.

Ontario, la mayor economía provincial, muestra el índice más bajo en comercio interprovincial, a la vez que el más alto en el comercio internacional. En el otro extremo tenemos a la Isla del Príncipe Eduardo, con el índice promedio más bajo en el comercio internacional, de 0.3, y el más alto en comercio interprovincial, con 0.8. En el caso de Quebec, se observa una clara tendencia al aumento en el comercio internacional y de disminución en el interprovincial, aunque su índice promedio no varía tan fuertemente. Éste es el mismo caso de Alberta, de Columbia Británica y de Saskatchewan. En Manitoba, si bien crece notablemente su comercio internacional, el interprovincial se mantiene con un peso similar. Lo mismo sucede en Nueva Brunswick.

Todas las provincias aumentan su dependencia del comercio internacional, mientras que, excepto Nueva Brunswick y Manitoba, disminuyen su dependencia del comercio interprovincial.

Una forma más detallada para observar los vínculos de las provincias hacia los mercados nacionales e internacionales la constituye el desglose de insumos y productos. Dada su importancia de capital, presentamos la proporción interprovincial e internacional de las exportaciones e importaciones de bienes de capital, por provincias, para comparar los mercados de compra y venta prioritarios.

En el cuadro 8 se observa que *todas* las provincias, excepto Ontario, adquieren preferentemente la maquinaria del mercado interprovincial que del internacional, con dos excepciones: Terranova en 1984 y Manitoba en 1998; es decir, en conjunto, en la compra de estos insumos estratégicos, las provincias dependen más de los mercados interprovinciales que de los internacionales.

CUADRO 7
 ÍNDICES DE APERTURA DE LAS ECONOMÍAS PROVINCIALES
 EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, 1985-1998

Año Provincia	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Terranova	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6
Isla del Príncipe														
Eduardo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
Nueva Escocia	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
Nueva Brunswick	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
Quebec	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Ontario	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9
Manitoba	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Saskatchewan	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Alberta	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Columbia Británica	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada 1984-1996*, cat. 15-546-XPE; ídem, *Interprovincial and International Trade*, cat. 15-546-XIE 2000 e ídem, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.

Al analizar la balanza comercial interprovincial, no es difícil saber cuál provincia es la vendedora más importante de dichos bienes de capital a nivel nacional —Ontario—, así como la compradora de tales insumos en mercados extranjeros. Es probable que los productos producidos y vendidos por Ontario estén estrechamente ligados con las compras que a su vez éste realiza en el extranjero.

En el cuadro 9, también miramos la tendencia hacia la concentración de las exportaciones interprovinciales e internacionales de maquinaria y equipo por parte de Ontario. Es particularmente destacado el incremento de sus exportaciones internacionales, que pasa de 36.9 por ciento del total nacional exportado a los mercados internacionales, a 69.7 por ciento en 1999. Manitoba, por el contrario, tiene la reducción más seria, pasando de 21 a 3.1 por ciento. Nueva Brunswick, Quebec, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica disminuyeron su participación en las exportaciones nacionales de bienes de capital.

CUADRO 8
PROPORCIÓN INTERPROVINCIAL E INTERNACIONAL DE LAS IMPORTACIONES
EN LOS INSUMOS DE BIENES DE CAPITAL ADQUIRIDOS
POR LAS PROVINCIAS, 1984 Y 1998

	<i>Interprovincial</i>		<i>Internacional</i>	
	<i>1984</i>	<i>1998</i>	<i>1984</i>	<i>1998</i>
Terranova	0.2	4.2	1	0.7
Isla del Príncipe Eduardo	0.6	0.9	0.2	0.1
Nueva Escocia	4	3.3	2.5	1.9
Nueva Brunswick	5.1	3.8	1.6	1.5
Quebec	23.3	18	21.7	16.3
Ontario	7.7	13.1	43.9	51.3
Manitoba	4.4	2.2	3.8	3.5
Saskatchewan	11.2	11.6	4.6	3.9
Alberta	24.6	28.8	11.9	11
Columbia Británica	15.1	12.3	8	9.5

CUADRO 9
 PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LA EXPORTACIÓN
 INTERPROVINCIAL E INTERNACIONAL DE BIENES DE CAPITAL, 1984-1998

	<i>Interprovincial</i>		<i>Internacional</i>	
	<i>1984</i>	<i>1998</i>	<i>1984</i>	<i>1998</i>
Terranova	0	0.3	0.05	1
Isla del Príncipe Eduardo	0.1	0.1	0.04	0.1
Nueva Escocia	0.2	0.9	0.7	0.7
Nueva Brunswick	0.6	1.3	0.3	0.2
Quebec	17	14.5	13.3	13.2
Ontario	62.1	36.9	66.5	69.7
Manitoba	9.1	21.8	6.6	3.1
Saskatchewan	3.1	5.1	1.4	1.4
Alberta	0.3	8.8	5.3	3.9
Columbia Británica	5.1	10.4	5.6	6.6

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat.15-546-XIE, 2000 y 15-546-XPE, 1998.

Desde una perspectiva comparativa de la industria de bienes de capital con otros bienes comerciados, encontramos que, según un estudio de Statistics Canada,¹³⁷ las industrias que registran un incremento de la tasa de exportaciones internacionales/exportaciones interprovinciales más acentuado son maquinaria y equipo, maderas y otros productos de madera, celulosa y productos derivados, productos fabricados con plástico, piel y caucho, productos electrónicos y telecomunicaciones, productos minerales no metálicos, bebidas, productos metálicos básicos, muebles, productos metálicos, carbón y petróleo, ropa, productos textiles y, finalmente, impresiones y publicaciones. En todos estos insumos productivos vemos entonces que las exportaciones internacionales en relación con las interprovinciales han tenido un papel cada vez más importante.

¹³⁷ Patrick Grady y Kathleen Macmillan, "An Analysis of Interprovincial Trade Flows from 1984 to 1996", en <<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/il0004oe.html>>, consultada el 27 de octubre de 2002.

EL COMERCIO INTERPROVINCIAL Y EL DEBATE
SOBRE LA COHESIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Al estudiar la evolución del comercio interprovincial de bienes, de inmediato nos situamos en una seria polémica que se ha desarrollado en Canadá: la fuerza de la unión económica canadiense frente a los vínculos económicos de Canadá con Estados Unidos, llamados comúnmente vínculos norte-sur. En este debate se ha estudiado el comercio interprovincial *como un indicador de la cohesión de la economía nacional*.

Desde diferentes puntos de vista, en Canadá existe una larga discusión sobre su identidad nacional como algo diferenciado de Estados Unidos. Con el mismo idioma (de dos), una historia compartida, una economía muy integrada y su vecindad geográfica, Canadá ha buscado diferenciarse de su poderoso vecino del sur, lo cual es lógico si consideramos que la delimitación de su territorio y la conformación de la Confederación de Canadá estuvo en gran medida definida con un interés de separarse, e incluso de defenderse, del territorio que se independizó de Gran Bretaña y que daba lugar al nacimiento de una nación al sur, la cual llegó a ser tan dinámica económicamente, que resultaba un atractivo imán y una fuerte influencia sobre el desarrollo y evolución de la economía canadiense.

Sin duda, Estados Unidos contemplaba la posibilidad de que Canadá, como vecino histórico y geográfico, formara parte de la misma unión económica, lo cual se refleja en el siguiente señalamiento:

La primera Constitución de la nueva República Americana, conocida como los Artículos de la Confederación, y que tiene vigencia oficial desde el 1 de marzo de 1781, señala en su artículo XI: "Canadá puede acceder a esta Confederación, y ser parte de Estados Unidos; puede ser admitida y tener todas las ventajas de esta Unión; pero ninguna otra colonia puede ser admitida en las mismas condiciones, a menos que tal admisión sea acordada por los siete estados".¹³⁸

La historia de Canadá está indisolublemente ligada con la de Estados Unidos; por algo se dice que la Guerra de Independencia no

¹³⁸ White, *Fur Trade...*, 31.

hizo surgir a una nación, sino a dos: Estados Unidos y Canadá. Lipset señala que “frecuentemente se define a Canadá diciendo lo que no es: Estados Unidos”.¹³⁹

Este debate ha adoptado diversos contenidos, y en la esfera económica ha sido nodal, pues existe un nivel de integración económica muy elevado de Canadá con la economía estadounidense. No es extraño, por ello, que observemos una discusión sobre el desempeño del comercio interprovincial canadiense, inmerso en un debate sobre la economía nacional ante la integración a la economía de Estados Unidos, a través de una comparación del comercio interprovincial con el internacional.

Así, el primero ha sido analizado por Helliwell, Lee y Messinger, comparando qué tan cohesionada está la economía nacional canadiense en relación con su integración hacia el sur, y concluyen que: “la economía canadiense posterior al TLCAN mantiene una sólida estructura nacional, con vínculos de comercio interprovincial más estrechos que entre las provincias [de Canadá] y los estados [de Estados Unidos]”.¹⁴⁰

John McCallum, por su parte, plantea que pocos economistas estarían de acuerdo con la idea que propone Kenichi Ohmae en relación con que las fronteras han desaparecido, para lo cual desarrolla un estudio de caso con el que intenta mostrar que las fronteras entre Canadá y Estados Unidos ejercen una influencia considerable, observando los patrones de comercio interprovincial e internacional.¹⁴¹ Elabora un modelo econométrico, basado en la teoría gravitacional y encuentra que las provincias canadienses comercian veinte veces más entre sí que con los estados de Estados Unidos de igual distancia y dimensiones.

Por otra parte, Statistics Canada inicia uno de sus textos sobre comercio interprovincial citando el estudio anterior de McCallum, en aras de mostrar los lazos que el comercio interprovincial ha desarrollado en la unión económica de Canadá.¹⁴²

¹³⁹ Seymour Martin Lipset, *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada* (Nueva York: Routledge, 1991), 53.

¹⁴⁰ John Helliwell, Frank Lee y Hans Messinger, “Effects of the Canada-U.S. FTA on Interprovincial Trade” (mimeo, febrero de 1999), 31.

¹⁴¹ McCallum, “National Borders Matter...”, 615-623.

¹⁴² Statistics Canada, *The Economic Benefits of Interprovincial Trade in Canada* (Ottawa: 1996).

En este debate sobre el comercio interprovincial, se han utilizado teorías que buscan explicar el comportamiento del fenómeno de “desviación de comercio”, es decir, el comercio interprovincial se ha enmarcado en el debate sobre las teorías del comercio internacional acerca de los posibles efectos de la liberalización comercial, en el sentido de si hay nuevos flujos comerciales o si sólo se desvían los ya existentes.

LA ELASTICIDAD INGRESO DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES
PARA ANALIZAR EL COMPORTAMIENTO DE LOS COMERCIOS
INTERPROVINCIAL E INTERNACIONAL

Utilizando una propuesta de Balassa, con la que en este apartado se realizan cálculos de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones,¹⁴³ aplicados aquí al comercio internacional e interprovincial, con el fin de detectar si, ante un incremento del ingreso, se consume más en bienes estadounidenses que canadienses o a la inversa. El cálculo se elabora para diferentes industrias, lo que nos permite realizar una comparación más detallada.

En este trabajo consideramos lo intraárea como comercio interprovincial y lo extraárea como internacional; también se lleva a cabo una comparación entre la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de ambas para el mismo periodo, considerando que no existen aranceles interprovinciales, por un lado y, por otro, que el conjunto de las provincias tienen una política arancelaria homogénea hacia el exterior.¹⁴⁴

Como se advierte en el cuadro 10, se realizan cálculos sobre la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, tanto interprovinciales como internacionales. La elasticidad da cuenta del dinamis-

¹⁴³ La elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones se calcula dividiendo la tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones sobre la tasa de crecimiento promedio anual del PIB.

¹⁴⁴ Aun cuando no existen aranceles para el comercio interprovincial, sí hay barreras interprovinciales no arancelarias, lo que constituye una peculiaridad de la dinámica económica de este país. Las barreras no arancelarias consisten en regulaciones diferentes en cada provincia para el transporte, envasado de alimentos y bebidas, o preferencias de los gobiernos provinciales por proveedores locales y no los de otras provincias, así como obligaciones para comprar electricidad generada en la provincia de origen. Todas las provincias de Canadá firmaron el ACI, mediante el cual se intentan anular todas estas restricciones.

mo de las importaciones respecto del producto. Si la elasticidad es mayor que uno, tenemos entonces que las importaciones crecieron más rápidamente que el ingreso. Si la elasticidad es igual a uno, significa que tanto el producto como las importaciones crecen por igual. Si la elasticidad es menor que uno, las importaciones crecen más despacio que el ingreso, pero siempre creciendo (entre cero y uno). Si la elasticidad es igual a cero, las importaciones se mantienen iguales, aunque crezca el ingreso.

Si la elasticidad es menor que cero, las importaciones disminuyen conforme crece el ingreso. Ya sea debido a que hay una recesión y disminuye el ingreso, o que disminuyan las importaciones o ambas, la velocidad de crecimiento va en relación inversa al producto. Un número negativo significa que disminuye la demanda de importaciones ante un aumento del ingreso. Elasticidad igual a menos uno, cada uno lleva la misma velocidad; uno para abajo y otro para arriba, es decir, hablamos de variaciones (velocidad), no de magnitudes en sí (crecimiento).

Al considerar los cálculos hechos, el resultado es que siempre las importaciones internacionales o crecen al parejo o crecen más rápidamente que el ingreso, excepto en cuatro casos, en dos de los cuales la elasticidad fue igual a cero.

La elasticidad del comercio extraárea creció notablemente, mientras que la elasticidad del comercio intraárea creció menos aceleradamente, o presentó elasticidades negativas. La elasticidad ingreso de la demanda para las importaciones interprovinciales ha sido mucho más inelástica, excepto en el sector agrícola, donde cuenta con mecanismos proteccionistas a través de subsidios y otras prácticas de política estatal.

Existe, entonces, una tendencia mayor a consumir los productos del extranjero que los nacionales, ante un incremento del nivel de los ingresos. Las razones son muy variadas: precios, calidad, diferenciación del producto, preferencias del consumidor o calidad de servicios ligados a la adquisición de bienes. Se dejó de comprar la producción nacional para adquirir productos extranjeros; hubo una sustitución de fuentes de oferta nacionales por extranjeras.

Otra excepción en las tendencias de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones es la industria del transporte. Esta activi-

dad productiva, internacional por excelencia, presenta una característica interesante: mientras que la elasticidad para las importaciones internacionales es de uno, la elasticidad interprovincial es de 1.6. El hecho de que sea mayor la interprovincial responde a que curiosamente esta industria ha crecido con tasas más dinámicas a nivel interprovincial que en el internacional (aunque sus montos, en términos absolutos, sean mucho mayores). “Los autos, camiones y otras indus-

CUADRO 10
ELASTICIDAD INGRESO PROMEDIO DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES
INTERPROVINCIALES E INTERNACIONALES, 1989-1996

<i>Industria</i>	<i>Elasticidad interprovincial</i>	<i>Elasticidad internacional</i>
Agricultura	1.9	1.6
Forestal	0	0
Minerales metálicos y energéticos	-1.3	1
Alimentos	0	7
Bebidas	0	0
Caucho, plástico y piel	-0.6	3
Textil	-2	6
Ropa	0	0
Muebles	-0.3	4
Celulosa y productos derivados	-2	10
Publicaciones e impresiones	-2	0
Metales básicos	1	3.5
Productos de metal	0	3
Maquinaria y equipo	0.3	2.6
Equipo de transporte	1.6	1
Productos eléctricos y electrónicos	-0.2	1.5
Minerales no metálicos	0	0
Química	-5	4.5
Otras manufacturas	-0.5	4.5

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat. 15-546-XPE y cat. 15-203-XIB.

trias de equipos de transporte triplicaron su producción interprovincial de 1984 a 1996”.¹⁴⁵ Esto responde a las estrategias de localización de la industria automotriz y a la división del trabajo dentro de las grandes firmas automotrices en Canadá.

Con este resultado de la tendencia a la elasticidad ingreso de la demanda tan alta para las importaciones internacionales, desde el punto de vista de la fortaleza de la economía nacional, de ninguna manera se derivaría un debilitamiento absoluto de la economía nacional, pues aun cuando el comercio interprovincial es un indicador de la cohesión de la economía nacional, también resulta importante considerar otro elemento aledaño: el comercio *intraprovincial*.

En el cuadro 11, se examina la participación del comercio intraprovincial, interprovincial e internacional sobre la oferta total canadiense, y vemos que la economía nacional sigue teniendo un peso aplastante en la internacional, a pesar de que muestra una tendencia más bien decreciente, a diferencia de la columna “Resto del mundo”. Habría que sumar las columnas: “Intraprovincial” más “Resto de Canadá”, para obtener un porcentaje que en ningún caso es menor a 70 por ciento para provincia alguna.

Comercialmente, las fronteras y la economía nacional aún son fundamentales, ya que forman una economía cada vez más integrada a la economía mundial. A pesar de que en Canadá, en perspectiva histórica (a diferencia de Estados Unidos, donde la demanda interna ha sido tradicionalmente la máquina de crecimiento de su enorme economía), las exportaciones han sido un componente importante en su desarrollo.

Entonces, a pesar del notable aceleramiento de globalización, a pesar de la apertura de las fronteras al comercio y la inversión en Canadá, a pesar de que la economía internacional tiene un peso cada vez más relevante, desde el punto de vista del comercio, se puede decir que la economía nacional sigue siendo fundamental, de modo que compartimos con McCallum su conclusión, en el sentido de que la frontera aún desempeña un papel, aun tratándose de una frontera relativamente inocua, como la de Canadá-Estados Unidos. “El

¹⁴⁵ Grady y Macmillan, “An Analysis of Interprovincial Trade...”.

CUADRO 11
 PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRAPROVINCIAL,
 INTERPROVINCIAL E INTERNACIONAL EN LA OFERTA AGREGADA
 DE BIENES Y SERVICIOS, 1984 Y 1996

	1984			1996		
	PROV	RDC	RDM	PROV	RDC	RDM
Terranova	73	7	20	71	7	21
Isla del Príncipe Eduardo	69	21	10	69	20	11
Nueva Escocia	73	15	12	72	15	13
Nueva Brunswick	64	18	19	61	18	21
Quebec	71	15	14	68	12	20
Ontario	67	14	19	63	12	25
Manitoba	68	19	13	64	17	18
Saskatchewan	62	15	23	62	14	24
Alberta	65	22	14	65	14	20
Columbia Británica	74	9	18	74	8	18

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, cat. 15-546-XPE.

PROV = Intraprovincial; RDC = Resto de Canadá o interprovincial; RDM = Resto del mundo o internacional.

hecho de que incluso la relativamente desdibujada frontera Canadá-Estados Unidos continúe ejerciendo un efecto decisivo sobre los patrones de comercio continentales, sugiere que las fronteras nacionales en general siguen siendo importantes".¹⁴⁶

No obstante, nuestro interés en este capítulo es comparar el peso del comercio interprovincial e internacional en la economía intraprovincial, pues lo relevante es el desempeño de las relaciones económicas interprovinciales dentro de la economía nacional y, desde esa óptica, hemos visto que la economía internacional ha tenido un peso cada vez mayor sobre la economía intraprovincial que sobre la interprovincial.

¹⁴⁶ McCallum, "National Borders Matter...", 622.

El desarrollo discontinuo en las provincias canadienses

En todos los países existen discontinuidades en el desarrollo de sus unidades subnacionales; de hecho, han sido la norma a nivel internacional e intranacional, debido a multitud de factores económicos, sociales, demográficos, históricos, culturales, institucionales, internos e internacionales, que han dado lugar a diferentes procesos de crecimiento en las regiones. En Canadá, frecuentemente se añade a esta lista de manera especial el factor geográfico, debido a que su desmedida, majestuosa y, en ocasiones, ruda geografía ha desempeñado un papel relevante en su historia económica y social. Si bien no es en sí misma un factor determinante, sí ha contribuido, en combinación con los factores sociales y económicos, a dar forma a las ventajas comparativas interprovinciales y al crecimiento económico de las regiones, moldeando cierta “división del trabajo” dentro del país.

En este capítulo, se examinarán las desigualdades intranacionales que a lo largo de la historia de Canadá se han ido formando y que son, sin duda, un factor importante en la determinación de las contradicciones interprovinciales.

Para analizar las diferencias interprovinciales generatrices de las contradicciones entre las provincias canadienses, se utilizan los planteamientos de Zarkovic sobre el desarrollo discontinuo, es decir, el estudio de las diferencias económicas de las provincias, a través de las discontinuidades espacial y temporal. A través de la primera, buscamos las diferencias económicas interprovinciales, es decir, la coexistencia de regiones de altos y bajos ingresos dentro de un mismo entorno económico nacional, mientras que, con la segunda, encontraremos todos los casos en los que una provincia cambia su posición relativa respecto de las demás, a raíz de modificaciones económicas intraprovinciales, posibilitadas por cambios en su tasa de crecimiento.

Aquí no se responderán las cuestiones sobre *por qué* las diferencias ocurren, sino que más bien se observan sus *consecuencias* en las entidades subnacionales, en términos de generación de descontentos; el tipo de contradicciones que las discontinuidades crean en las relaciones económicas interprovinciales dentro del espacio económico nacional, de acuerdo con la responsabilidad desempeñada por cada provincia; las contradicciones entre los diferentes intereses económicos interprovinciales que dan lugar a diferentes perspectivas desarrolladas en las regiones con más discontinuidades espaciales considerables, tanto altas como bajas, así como los cambios que las discontinuidades temporales ocasionan en las primeras.¹⁴⁷

Se emite un diagnóstico de las discontinuidades, con el fin de analizar las contradicciones económicas interprovinciales resultantes y comprender las razones económicas que quizá contribuyan al descontento en la participación de las provincias canadienses dentro de la economía nacional.

Examinaremos las discontinuidades espaciales con base en los niveles de ingresos provinciales per cápita: “Las regiones se clasifican por sus niveles de ingreso, más que por sus niveles de crecimiento o desarrollo, debido a que las regiones de alto crecimiento no son necesariamente las que poseen más altos niveles de ingreso y no todas las regiones de altos ingresos son las más desarrolladas”.¹⁴⁸

Posteriormente, para estudiar las discontinuidades temporales, se observa y compara en una serie histórica la participación de las provincias en el PIB canadiense, a fin de conocer las variaciones en el tiempo que han modificado el peso relativo de alguna provincia en la economía nacional.

El desarrollo discontinuo trata de integrar ambos aspectos: los temporales y los espaciales, pero en una relación dialéctica, en tanto que las modificaciones en las discontinuidades temporales pueden modificar los patrones existentes en las espaciales y generar una “división nacional de trabajo” diferente y a la inversa. Si se modifica la discontinuidad espacial, sin duda será precedida por una discontinuidad temporal. A su vez, una discontinuidad temporal ocurre en la medida

¹⁴⁷ Zarkovic, *The Political Economy...*

¹⁴⁸ *Ibid.*, 2.

en que la espacial afecta el crecimiento económico de una provincia mediante los vínculos de ese tipo que una provincia tenga con otra.

Se puede establecer que, mientras exista menos discontinuidad espacial, habrá mayores facilidades para una integración económica armónica y menos conflictos interprovinciales.

Las discontinuidades generan efectos diferentes en las provincias ricas y en las pobres: mientras que en las primeras tendrán una mayor capacidad de negociación y un mayor peso en las políticas nacionales, así como una mayor autonomía relativa dentro de la federación, en las pobres, ante la situación de gran discontinuidad, presentarán una mayor dependencia de los subsidios federales, menor capacidad de negociación y un mayor interés en ser parte de la economía nacional.

Estos indicadores resultan particularmente útiles para el caso de Quebec, que ha manifestado en varias ocasiones un deseo explícito de secesión; por medio de estos indicadores, observaremos el peso de la variable económica en esta tendencia y nos ayudará a entender los vínculos de la provincia quebequense con el resto de la economía nacional y sus modificaciones.

DISCONTINUIDAD ESPACIAL: EL INGRESO PER CÁPITA EN LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Mediante el análisis del ingreso per cápita de las provincias, observaremos la discontinuidad espacial interprovincial de Canadá. Las discontinuidades interprovinciales son fuentes generadoras de conflictos interprovinciales, en la medida en que buscan sus explicaciones a menudo en fallas o favoritismos en la política federal para explicar las situaciones ventajosas o desventajosas de las provincias dentro de la economía nacional.

Primeramente, revisaremos el ingreso de mercado per cápita por provincias, para posteriormente compararlo con el ingreso personal y el ingreso personal disponible.

El ingreso de mercado es igual a la suma de los salarios, más los ingresos suplementarios adquiridos a través de intereses, ingresos netos de negocios no incorporados, ingresos netos de actividades agrícolas, de dividendos y de toda la gama de ingresos por inversión.

Como se advierte en el cuadro 12, existen diferencias considerables en la participación del ingreso de mercado per cápita provincial dentro del promedio nacional: mientras que Ontario muestra un índice de 113.4 en 1985, Terranova apunta a 58.5, casi la mitad de aquél. Ambos constituyen los casos más extremos, y su diferencia se suaviza levemente, pues en 1998 hubo un avance del índice de la provincia de Terranova, colocándose en 66.8, mientras que Ontario obtuvo 109.7. Su diferencia, no obstante, sigue siendo considerable.

En cuanto al ingreso de mercado para el periodo de 1985 a 1998, se agruparían los resultados así: las provincias del Atlántico (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia y Nueva Brunswick) con los niveles de ingreso de mercado más bajos; seguidos por las provincias de Saskatchewan y Manitoba; posteriormente, se encuentra Quebec, le sigue Columbia Británica y encabezan la lista con el nivel de ingresos de mercado más altos Alberta y Ontario.

A pesar de las mejoras detectadas en los ingresos per cápita de mercado para todas las provincias del Atlántico (pues si se comparan los años 1985 y 1998, observamos un aumento que va de 8.3 para el caso de Nueva Brunswick hasta 3.4 en el caso de Nueva Escocia), sus niveles son los más bajos del país. Le sigue la provincia de Saskatchewan cuyo promedio para los cuatro años considerados es de 83 por ciento. En el cuadro 4.1, las provincias de Manitoba y de Quebec aparecen con niveles similares de ingresos, cerca de 90 por ciento en relación con el 100 por ciento nacional. Las tres provincias restantes son las más ricas del país, con promedios para Columbia Británica de 101.7, Ontario 111.3 y Alberta 107.7. En los tres casos, se rebasa el nivel promedio nacional.

Sin duda es notable el avance que la provincia de Alberta ha tenido en los últimos años, y es que su riqueza en recursos energéticos la convierte en una de las provincias canadienses más ricas y dinámicas. Ontario, por el contrario, si bien sigue siendo de las provincias con niveles de ingreso de mercado más altos, muestra una ligera tendencia descendente en el periodo analizado. A pesar de ello, Ontario tiene la ventaja de que ha logrado su alto nivel de ingreso en una economía altamente diversificada e industrializada, además de contar con un sector de servicios cada vez más relevante e importante a nivel nacional e internacional, lo que la coloca en la primera línea en la lista

de ingresos de mercado de su población. Sin duda, es la provincia con la actividad económica más rica y variada de Canadá.

En los resultados siguientes se verá que existe una gran discontinuidad espacial en Canadá, debido a que la distribución de las riquezas entre las provincias, reflejada en el ingreso de mercado per cápita, es muy desigual.

CUADRO 12
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO DE MERCADO PER CÁPITA PROVINCIAL
EN EL PROMEDIO NACIONAL

	1985	1990	1995	1998
Terranova	58.6	63.5	68.5	66.8
Isla del Príncipe Eduardo	66.9	68.6	76.4	73.4
Nueva Escocia	79.9	79.7	83.7	83.3
Nueva Brunswick	71.6	72.5	80.8	79.9
Quebec	91.1	91.8	91.6	90.7
Ontario	113.4	112.3	110.1	109.7
Manitoba	91.1	88.2	89.3	90.2
Saskatchewan	87.6	81	82.8	80.9
Alberta	105.6	103.9	107.5	114.1
Columbia Británica	98.5	103.5	105.7	99.1

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.

Veamos ahora el nivel de ingreso personal per cápita entre las provincias. Éste incluye, además del ingreso de mercado, las transferencias a individuos hechas por el gobierno.

En el cuadro 13 se ve la participación de las provincias en el ingreso personal per cápita dentro del promedio nacional. Aquí se observa que dicho ingreso muestra diferencias interprovinciales menos acentuadas que el ingreso de mercado: las provincias más pobres, las del Atlántico, ascienden varios puntos porcentuales en comparación con lo indicado en el cuadro de los ingresos de mercado; mientras

que las provincias más ricas, Ontario, Alberta y Columbia Británica descienden, logran de manera más suave la diferencia en los niveles de riqueza provincial.

Tomando como muestra el año 1985, la diferencia entre la provincia de Terranova, con el índice más bajo, en comparación con Ontario, la de índice más alto y, si se considera el ingreso personal, es de 38.8, mientras que si contemplamos el ingreso de mercado, la diferencia es de 54.8. Si contrastamos esta diferencia entre el ingreso de mercado y el ingreso personal entre las provincias que están en los dos extremos, de nuevo Ontario y Terranova, veremos que en 1998 la diferencia se suavizó aun más, pues la diferencia entre los índices fue de 42.9 y 32.2, respectivamente.

En la provincia de Alberta, la de crecimiento más dinámico en los ingresos de mercado de todas las provincias, el resultado no fue muy diferente. Comparando Terranova con Alberta esos mismos años, veremos que mientras que en 1985 la diferencia entre los índices de ambas provincias en el ingreso de mercado fue de 47 y en el ingreso personal de 39.6, la diferencia en estos índices para ambas provincias se modificó en 1998 en 47.3 el de mercado y 33 en ingreso personal.

Entonces, si se toma como referencia el ingreso personal, los diferenciales en los ingresos de las provincias se suavizan considerablemente, es decir, la discontinuidad espacial interprovincial es bastante menor.

Como señalamos antes, la gran diferencia entre el ingreso de mercado per cápita y el ingreso personal per cápita por provincias son las transferencias a los individuos hechas por el gobierno. Así, indudablemente se puede afirmar que en Canadá la responsabilidad del gobierno representa un papel fundamental en la distribución interprovincial de la riqueza.¹⁴⁹ En Canadá, a diferencia de otras naciones, la equidad regional ha sido reconocida como un objetivo explícito en la política federal, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos se maneja como un objetivo social.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Esta tendencia la encontramos también en décadas pasadas. Por ejemplo, Abouchar realizó un estudio en el que muestra resultados similares entre los ingresos de mercado e ingresos per cápita en la década de 1970-1985. Véase Kenneth Norrie, coord., *Disparities and Interregional Adjustment* (Toronto: Toronto University Press, 1986).

¹⁵⁰ Elias Carayannis, Rajiv Mallick y George Zestos, "Economic Integration and Regional Economic Convergence in the North American FTA Region vs the European Union Experience:

CUADRO 13
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO PERSONAL PROVINCIAL PER CÁPITA
EN EL PROMEDIO NACIONAL

	1985	1990	1995	1998
Terranova	69.7	76.4	77.9	75.9
Isla del Príncipe Eduardo	71.2	76.3	81.4	79.2
Nueva Escocia	84.7	83.8	85.5	84.3
Nueva Brunswick	76.9	78.7	84.5	82.9
Quebec	93.8	94.3	93.1	92.8
Ontario	108.5	109.3	108.1	108.1
Manitoba	93.2	90.1	91.3	93.2
Saskatchewan	86.2	84.2	86.1	87.2
Alberta	109.3	101.3	103.1	108.9
Columbia Británica	101.2	102.9	103.8	99.2

* Ingreso personal per cápita: ingresos de mercado más transferencias a individuos, dividido entre la población.

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.

Ahora veamos otro componente para evaluar la discontinuidad espacial interprovincial: el ingreso personal disponible per cápita. Este ingreso lo conforman el ingreso personal menos los impuestos al ingreso y las contribuciones al seguro social; es decir, estamos agregando en el análisis otro componente para evaluar la discontinuidad o continuidad interprovincial: los diferentes niveles impositivos provinciales. En el cuadro 14 se observa la participación del ingreso personal disponible de las provincias dentro del promedio nacional. El resultado de una comparación con el cuadro 13 es que, para todas las provincias, se observa una tendencia a la aproximación incluso mayor que la que se da con el ingreso personal per cápita, excepto para Ontario, que permanece básicamente igual, y para Quebec, con un

Lessons Learned for Unequal Partners" (Atenas: ponencia presentada en la International Conference on Economic Integration in Transition, 21-24 de agosto de 1996).

ligero retroceso en sus índices, debido fundamentalmente a las políticas impositivas provinciales, con niveles impositivos y costos de seguro social más elevados.

Comparativamente, los tres cuadros estadísticos permiten observar que tanto en el ingreso personal como en el ingreso personal disponible existe más proximidad, pues tanto las transferencias que hacen los gobiernos a las personas, como los impuestos al ingreso personal contribuyen a igualar los ingresos de mercado. Entonces, la función del gobierno federal es un elemento fundamental en la tendencia a nivelar económicamente las provincias en su desempeño y en el nivel de vida de los canadienses.

Cabe señalar que, en el periodo analizado, se da un comportamiento similar al que se había dado durante décadas atrás, por lo que retomamos y confirmamos para este periodo la conclusión de Mansell, en el sentido de que hay una aproximación significativa en el tiempo en términos de ingreso personal disponible, debido fun-

CUADRO 14
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO PERSONAL DISPONIBLE
EN EL PROMEDIO NACIONAL

	1985	1990	1995	1998
Terranova	73.3	81.2	80.8	79
Isla del Príncipe Eduardo	74.8	80.1	85.3	82.9
Nueva Escocia	86.6	85.7	87.6	86.5
Nueva Brunswick	79.6	81.5	87.3	86
Quebec	90.9	92.2	91.3	91.3
Ontario	108.1	108.6	108.1	108.2
Manitoba	98.2	94.9	94.5	94
Saskatchewan	89.4	88.4	88.9	89.7
Alberta	110.8	102.2	103.7	110
Columbia Británica	102.7	103.8	103.4	98.4

FUENTE: elaboración propia, con base en Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.

damentalmente a los efectos de igualación de impuestos y al sistema de transferencias del gobierno federal.¹⁵¹

Si se observa con detalle el ingreso de mercado, se notará que lo conforma básicamente, como ya señalamos, el ingreso ganado y el ingreso derivado de actividades suplementarias y propiedades (intereses, dividendos, etc.). De estos dos componentes, el salario representa 74 por ciento del total de los ingresos, es decir, holgadamente es la parte mayoritaria.¹⁵² Esto significa que las diferencias salariales entre las provincias son considerables. Según Mansell y Copithorne, las diferencias salariales “se deben a que un trabajador individual en una industria individual, por decir algo, en las provincias del Atlántico, gana considerablemente menos que un trabajador en la misma industria en otras regiones”,¹⁵³ y no tanto porque haya actividades de diversa índole en las provincias, con niveles de remuneración diferentes.

Queda claro, pues, que a través de la vía del comportamiento del mercado los ingresos no tienden a converger entre las provincias canadienses.

LA DISCONTINUIDAD TEMPORAL DE LAS PROVINCIAS

La discontinuidad temporal indica las modificaciones que una o varias provincias experimentan en su economía, ya sea por razones endógenas o exógenas, dando lugar a un cambio en su participación relativa en la economía canadiense. Una nueva actividad productiva desde el punto de vista tecnológico, la explotación de nuevos recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades tecnológicas u otra modificación de cualquier índole que otorgue a una provincia una nueva fuente considerable de ingresos, ya sea por venta en el mercado nacional o por su exportación, puede dar lugar a una discontinuidad temporal positiva en su función dentro de las relaciones económicas interprovinciales.

¹⁵¹ Robert Mansell y Lawrence Copithorne, “Canadian Regional Economic Disparities”, en Norrie, coord., *Disparities and Interregional Adjustment...*, 3-45.

¹⁵² En 1986, los salarios representaron en el ingreso de mercado 75.5 por ciento; en 1990, 74 por ciento; en 1995, 73 por ciento y en 1998, 74.5 por ciento.

¹⁵³ Mansell y Copithorne, “Canadian Regional Economic Disparities”, 32.

Igualmente, el colapso de alguna(s) actividad(es) generadora(s) de ingresos para una economía provincial, como la contracción de un mercado exportador, puede propiciar una discontinuidad temporal negativa.

Un proceso de discontinuidad temporal genera, a su vez, modificaciones en las discontinuidades espaciales, reconfigurando la participación de las provincias en el espacio económico nacional. La discontinuidad temporal brinda memoria histórica para explicar los cambios cualitativos en el papel dominante de cada una de las economías provinciales en la economía nacional, y también puede mostrarnos tendencias futuras, es decir, nos da una perspectiva dinámica de la conformación de la discontinuidad espacial.

Para revisar la discontinuidad temporal, utilizaremos como indicador la participación provincial dentro del PIB nacional. En el cuadro 15, se observa un promedio de la participación provincial en el PIB de 1961 a 1971, de 1971 a 1981, y también desglosadamente desde 1982 hasta 1986.

De entrada, notamos que las provincias del Atlántico no modifican en este periodo su participación dentro de la economía nacional: el promedio 1961-1971 tiene el mismo 6 por ciento que en 1986.

Las provincias centrales, por su parte, reflejan una disminución relativa en su participación al comparar los promedios de 1961-1971 y 1971-1981. Durante los años 1982-1987, esta tendencia se acentuó, y hacia 1986 se registró una disminución, en comparación con el promedio 1961-1971 de casi cuatro puntos porcentuales, mismos que, en el mismo periodo ganaron dos provincias del oeste: Alberta y Columbia Británica. De hecho, podemos afirmar que existe una clara relación inversa entre la participación de las provincias centrales y estas dos provincias del oeste: lo que pierde el centro lo gana el oeste.

En cuanto a las otras dos provincias del oeste, Manitoba y Saskatchewan, notamos en el mismo cuadro que retrocede ligeramente su participación en el total nacional.

La razón más importante de la discontinuidad temporal positiva de Alberta se debe a la explotación de sus recursos naturales energéticos, en particular el petróleo. Esta provincia de Canadá, petrolera por excelencia, resultó favorecida por los precios internacionales del crudo, pues gracias a los petroleros y al notable aumento de los pre-

CUADRO 15
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO

	<i>Promedio</i>	<i>Promedio</i>					
	<i>1961-1971</i>	<i>1971-1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>
Terranova	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3
Isla del Príncipe Eduardo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Nueva Escocia	2.5	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.5
Nueva Brunswick	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9
Provincias del Atlántico	6.0	5.7	5.7	5.9	6.0	5.8	6
Quebec	25.9	24	23.1	22.9	22.8	22.9	23.5
Ontario	41.3	39.5	36.7	37.7	38.4	38.8	40.3
Provincias centrales	67.2	63.5	59.8	60.6	61.2	61.7	63.8
Manitoba	4.3	3.9	3.7	3.7	3.7	3.8	3.8
Saskatchewan	4.2	3.8	3.9	3.8	3.8	3.6	3.4
Alberta	7.9	11	14.2	13.7	13.4	13.3	11.5
Columbia Británica	10.2	11.7	12.3	11.9	11.5	11.4	11.1
Provincias del oeste	26.8	30.8	34.5	33.5	32.8	32.5	30.2
Canadá*	100	100	100	100	100	100	100

* Los Territorios del Noroeste y de Yukón representan las décimas faltantes para completar el 100 por ciento nacional.

FUENTE: Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts Historical Issue*, cat. 13-213S, xxii.

cios del crudo en los mercados internacionales, a pesar de la política energética emprendida por el gobierno federal para evitar que la elevación de los precios del petróleo afecte el funcionamiento de la economía canadiense, los ingresos de esta provincia crecieron notablemente. Alberta da cuenta de la mayor parte de este cambio en pro del oeste.

Columbia Británica, por otro lado, con sus recursos madereros y las industrias relacionadas con tal actividad, así como los sectores pesquero, financiero y otras industrias que impulsan su economía, dan lugar a estas modificaciones.

Ahora bien, si se mira la participación de las provincias en el PIB de Canadá en los años 1988 a 1999, como se observa en el cuadro 16, advertimos que la distribución provincial muestra un patrón similar al del cuadro 15, pues Canadá central continúa manteniendo su predominio; no obstante, en estos años presenta una pérdida de dos puntos porcentuales comparando el primer y el último año. Esta disminución de la participación de Canadá central responde únicamente a la caída de la participación de Quebec, pues Ontario la mantuvo constante. La disminución relativa de Quebec se explica, en gran medida, por los efectos de los acuerdos comerciales signados con Estados Unidos en 1988 y 1996, en industrias intensivas en mano de obra, sobre todo los textiles.

Además, a grandes rasgos, al revisar los años 1987 y 1999, vemos que los casi dos puntos porcentuales que pierde Canadá central y las décimas que pierden Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Manitoba, los ganan nuevamente dos provincias del oeste: Alberta y Columbia Británica. Saskatchewan mantiene su participación sin modificaciones.

En cifras globales, se establecería que las provincias del Atlántico mantienen en este periodo una situación constante, sin cambios que indiquen una modificación en la discontinuidad temporal. Su participación en la economía nacional, relativamente marginal, no experimenta cambios considerables, al igual que en Manitoba y Saskatchewan, las otras dos provincias del oeste.

De modo que se podría establecer que las provincias de Alberta y Columbia Británica han experimentado discontinuidades temporales positivas, mientras que las de Quebec han sido discontinuidades temporales negativas. El resto de las provincias mantiene su posición idéntica o muy similar, con pequeñas discontinuidades negativas o positivas que no marcan un cambio cualitativo importante.

No obstante, si bien este cambio refleja una clara discontinuidad temporal positiva de dos provincias del oeste dentro de la economía canadiense, es importante mencionar también que esta tendencia, generada desde los años sesenta hasta 1999, difícilmente se proyectaría en el largo plazo como una fuerza que se profundizara y diera a estas provincias del oeste el liderazgo que hoy tiene Ontario, debido a que la diversidad económica de Canadá central, en particular Ontario, no tiene comparación con ninguna otra provincia, y ello se evidencia

CUADRO 16
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DEL PIB
A PRECIOS DE MERCADO, 1987-1999

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Terranova	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3
Isla del Príncipe Eduardo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Nueva Escocia	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	2.5	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3
Nueva Brunswick	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1.9	1.9	1.9
Provincias del Atlántico	6.1	6.1	6.2	6.3	6.3	6.1	6	6	5.8	5.7	5.7	5.8
Quebec	23.2	22.8	22.6	22.7	22.7	22.4	22.2	21.9	21.6	21.4	21.5	21.3
Ontario	41.4	41.8	41.5	41.2	40.8	40.2	40.3	40.5	40.3	40.7	41.3	41.4
Provincias centrales	64.6	64.6	64.1	63.9	63.5	62.6	62.5	62.4	61.9	62.1	62.8	62.7
Manitoba	3.5	3.4	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.3	3.3	3.2
Saskatchewan	3.1	3	3.1	3.1	3	3.2	3.2	3.3	3.5	3.3	3.2	3.1
Alberta	10.3	10.1	10.8	10.6	10.7	11.2	11.4	11.4	11.8	12.1	11.8	12.2
Columbia Británica	11.3	11.5	11.7	12	12.5	12.9	13	13	13	12.9	12.6	12.4
Provincias del oeste	28.2	28	29.2	29.2	29.7	30.7	31	31	31.7	31.6	30.9	30.9
Canadá*	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Los Territorios del Noroeste y de Yukón representan las décimas faltantes para formar el 100 por ciento nacional.
FUENTE: Statistics Canada, *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213, 273.

en el peso claramente dominante que sigue teniendo Canadá central en el conjunto de la economía: aun a pesar de la disminución de los cuatro puntos porcentuales, sigue representando la exorbitante cantidad aproximada de 60 por ciento del total de la economía nacional, lo cual la mantiene como una zona determinante en la evolución general de la economía.

De hecho, en Canadá existe una diferenciación más o menos nítida entre las provincias en relación con su estructura económica: existen provincias características por su nivel de industrialización más desarrollado, y con una mayor diversificación industrial; otras con menos diversificación que extraen su riqueza en gran medida de actividades vinculadas a la agricultura y los recursos naturales, con diferentes niveles de procesamiento manufacturero. En la gráfica 4.1 se muestra el porcentaje de participación provincial en el total de las actividades productivas en 1984 y 1996: la discontinuidad espacial es muy nítida, pues mientras Ontario y Quebec cubren 37 y 22 por ciento del total de las actividades productivas de Canadá en 1984, el resto de las provincias se sitúa muy por debajo: Alberta y Columbia Británica con 15 y 11 por ciento, respectivamente; mientras que las seis provincias restantes en conjunto suman 14.3 por ciento.

En 1996, esta tendencia únicamente se acentuó, pues Ontario siguió confirmando su predominio al aumentar su participación en 40 por ciento; Quebec disminuyó de 22 a 21 por ciento; Columbia Británica avanzó a 13 por ciento, mientras que Alberta retrocedió a 12 por ciento. Saskatchewan, Manitoba y Nueva Escocia también cayeron en un punto porcentual.

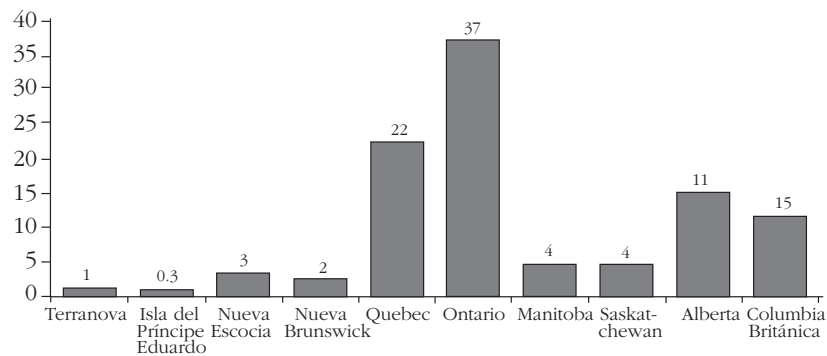
En la gráfica 18 se observa la participación de las provincias en el sector servicios y, al igual que en la gráfica 17, se advierte el predominio de Ontario, que hacia 1984 tenía un porcentaje de 38 por ciento y en 1996 de 41 por ciento, en cambio Quebec, de manera similar a su participación en las actividades productivas, disminuyó dos puntos porcentuales, pasando de 23 a 21 por ciento de 1984 a 1996. Alberta redujo su participación en un punto porcentual; Columbia Británica la incrementó en dos puntos porcentuales; Saskatchewan tuvo una participación casi imperceptible, mientras que las provincias del Atlántico lograron como grupo figurar en las gráficas, registrando una disminución de 4 a 3 por ciento en el mismo periodo.

La gran discontinuidad espacial en la distribución de las actividades productivas en Canadá es parte de una historia que dio lugar a una conformación estructural desigual (véase el segundo capítulo), específicamente en el periodo que se analiza, existe un factor a considerar, y es que, en 1987, Canadá firmó el ALC, cuyo efecto general fue estimular las exportaciones a su mercado más importante, Estados Unidos, y en 1994 se firmó el TLCAN.

En ambos instrumentos comerciales hay efectos diferenciados en cada provincia, de acuerdo con sus características y estructura comercial. Según Kenneth Norrie, los efectos más positivos de dichos tratados se presentaron en la provincia de Ontario y, en menor medida, también en Quebec:

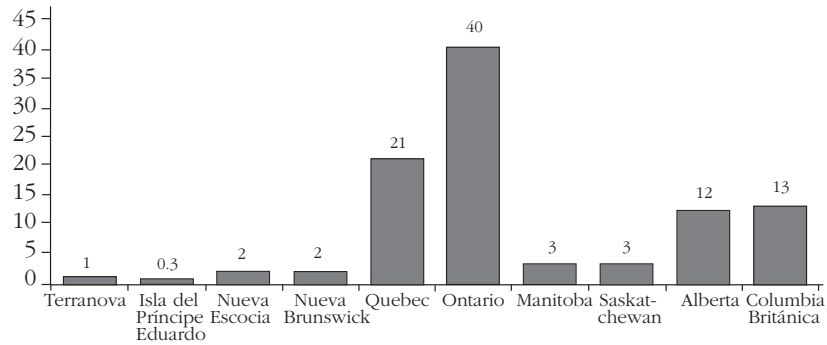
En suma, la integración económica de América del Norte parece haber tenido mayor impacto en la región central de Canadá. Esto no debe sorprendernos, ya que los principales efectos de la liberalización promovida por el TLC ocurrieron en las industrias manufactureras y de servicios, que se concentran de manera desproporcionada en las dos provincias comprendidas en dicha región.¹⁵⁴

GRÁFICA 7
PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN EL TOTAL
DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 1984

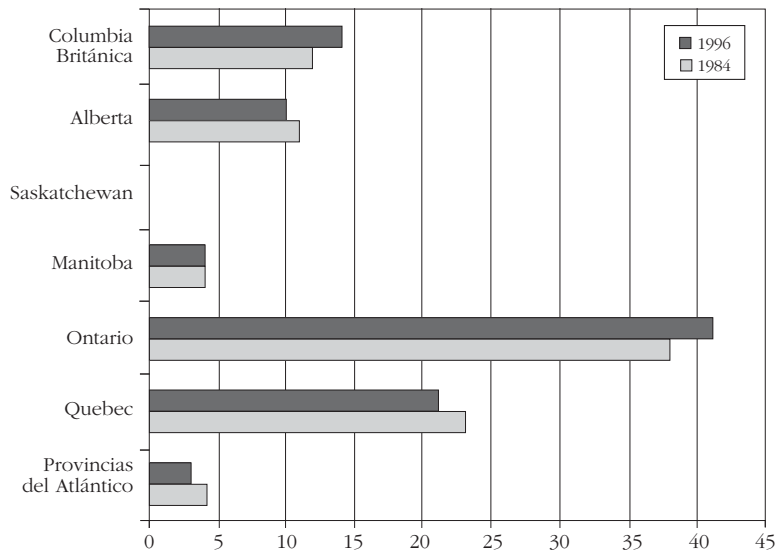


¹⁵⁴ Kenneth Norrie, "Los impactos de la integración económica de América del Norte sobre el federalismo canadiense", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, coords., *El nuevo federalismo en América del Norte* (México: CISAN, UNAM, 2000), 478.

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN EL TOTAL DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, 1996
(continuación de la GRÁFICA 7)



GRÁFICA 8
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS PROVINCIAS EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS, 1984 Y 1996



FUENTE: elaborada con base en Statistics Canada, cat. 15-203-XIB.

En general, puede establecerse que la concentración de la actividad productiva en Canadá central se ha modificado poco y que la discontinuidad espacial, tan alta en cuanto a que existen fuertes disparidades interprovinciales, no ha sufrido modificaciones considerables durante el periodo aquí examinado; la brecha en el ingreso per cápita de mercado muestra tendencias similares en 1985 y 1998.

En lo que respecta a las discontinuidades temporales, tomamos en cuenta una serie posterior al periodo analizado (desde los años sesenta hasta 1999), debido a que esta discontinuidad representa en cierto modo “la memoria histórica” de la discontinuidad espacial, en tanto generadora de transformaciones de aquélla. Lo que se observa es que las discontinuidades temporales han mostrado tendencias positivas en beneficio, sobre todo, de Alberta, pero también de Columbia Británica; mientras que en la provincia de Quebec hubo una discontinuidad negativa. El resto de las provincias —las del Atlántico, Ontario, Manitoba y Saskatchewan— muestran ligeras discontinuidades temporales negativas.

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 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	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 del 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.

Conclusiones

Al estudiar el problema de las relaciones económicas interprovinciales canadienses, se observa el complejo proceso de unión económica que ha experimentado tal Estado, tanto en su conformación histórica, como en su configuración actual. En este sofisticado juego de intereses entre la autonomía de las provincias y la necesidad de ser parte del sistema que representa Canadá, observamos la causa del descontento a raíz de situaciones económicas de desigualdad entre las provincias. También vemos, a través de las interacciones en el comercio interprovincial, los pagos de nivelación y las discontinuidades espaciales y temporales, una lectura de los vínculos y necesidades que cada economía provincial tiene con la nacional, y cómo ha determinado en gran medida su interacción.

Cada provincia se sitúa dentro del proyecto económico nacional desde una perspectiva diferente, de acuerdo con la naturaleza de sus vínculos económicos con el país. Mientras que de la lectura que se hace de los pagos de nivelación y del desarrollo discontinuo se extraen notas directas sobre inconformidades o conformidades de las provincias, las participaciones en las exportaciones interprovinciales e internacionales muestran más bien una necesidad de estar más o menos ligadas al proyecto económico nacional, ya que pueden fortalecer o debilitar el disgusto o conformidad, la necesidad o no de ser parte del proyecto económico nacional.

En conjunto, estos factores son importantes para comprender las relaciones económicas interprovinciales canadienses, pues a través de éstos se traslucen ciertos intereses económicos que maneja cada provincia en ese proyecto y hacia qué o dónde presiona cada cual.

Ontario, la provincia exportadora interprovincial por excelencia, es el motor del proyecto nacional; las provincias del Atlántico, importadoras en el comercio interprovincial y receptoras del PPN, apoyan tal proyecto; las provincias del oeste, deficitarias en el comercio in-

terprovincial y aportadoras en ese programa, comentan acerca de sus pérdidas en dicho proyecto económico nacional. Quebec, deficitario en el comercio interprovincial, pero gran receptor de los pagos de nivelación, representa un caso muy complejo por su tinte nacionalista.

En general, al examinar las dos últimas décadas del siglo xx de relaciones económicas interprovinciales, encontramos un mapa poco cambiante. Las discontinuidades espaciales en Canadá han sido y siguen siendo amortiguadas por el gobierno federal canadiense, pues desde el punto de vista del ingreso de mercado, aparecen discontinuidades considerables, pero también las discontinuidades espaciales revisadas a través del ingreso personal per cápita, que incluye las transferencias del gobierno a los individuos, han sido mitigadas, estrechándose la brecha entre provincias ricas y pobres. De esta forma, las contradicciones interprovinciales se han suavizado en lo que a esta variable respecta.

Por otra parte, las discontinuidades temporales, la “memoria histórica” de las discontinuidades espaciales (pues reflejan las modificaciones de las primeras y explican su conformación vigente), se han modificado y han generado cambios en la discontinuidad espacial desde mediados del siglo xx, ya que han presentado cambios en la correlación de fuerzas económicas interprovinciales en pro de las provincias del oeste, específicamente de Alberta y Columbia Británica. El peso de ambas en la economía nacional ha ido en aumento. No obstante, Ontario sigue siendo líder, ya que concentra gran parte de la generación de la riqueza canadiense; mientras que el segundo lugar lo ocupa Quebec, pese a las discontinuidades temporales negativas que experimentó en las últimas décadas del siglo pasado.

Entonces, en el periodo analizado, no hubo un cambio cualitativo en algún aspecto esencial; en general, se establecería que la concentración de la actividad productiva en Canadá central se ha modificado poco, que la discontinuidad espacial no ha sufrido modificaciones considerables durante el tiempo examinado; la brecha en el ingreso per cápita de mercado muestra tendencias similares tanto en el año inicial (1985), como en el año final considerado (1998). Los movimientos de la discontinuidad espacial corresponden con las discontinuidades temporales, que han mostrado tendencias positivas en pro de

Columbia Británica y, especialmente, de Alberta, mientras que hubo otra tendencia inversa, una discontinuidad negativa, en la provincia de Quebec. El resto de las provincias —las del Atlántico, de Ontario, de Manitoba y Saskatchewan— reflejan ligeras discontinuidades temporales negativas.

En este contexto, los vínculos de “dependencia” hacia la economía nacional, desde el punto de vista de la mayor o menor necesidad de los mercados extraprovinciales para la realización de la producción provincial, reveló las siguientes tendencias: en el comercio interprovincial en todas las provincias, excepto Ontario, hubo una débil dependencia del mercado nacional, reflejado en su carencia de exportaciones interprovinciales y en el consecuente déficit comercial interprovincial; Ontario fue el único con superávit constante en el comercio interprovincial; Quebec logró un superávit sólo en un año y Alberta también, básicamente por el alza en los precios del petróleo.

En lo que respecta a los vínculos con la economía internacional, todas las provincias mostraron como tendencia regular un aumento de sus exportaciones hacia el mercado internacional; asimismo, Ontario fue la provincia más beneficiada con ello. Esto coincide con el enorme interés que tuvo y tiene en promover un mercado nacional sólido, así como en consolidar los vínculos para sus exportaciones a la economía internacional. De hecho, hasta la fecha, han sido Ontario y el gobierno de Ottawa los principales impulsores del proyecto nacional canadiense. Y aquí están contenidos no sólo los sectores gobernantes, sino el conjunto de la sociedad ontariana, que tiene especialmente introyectados los valores de solidaridad social como parte del proyecto canadiense de país, aunque también la población de otras provincias participan en ello.

En cuanto al PPN, se advierte un sentimiento de injusticia por parte de algunos sectores del oeste, mientras que en las provincias receptoras de ingresos de este programa se quejan y solicitan aumentos en sus montos. De manera que tenemos el siguiente cuadro: las provincias ricas del oeste tienen niveles bajos de dependencia en cuanto a las exportaciones hacia el mercado nacional y fuertes nexos con la economía internacional; también son provincias autoconsideradas proveedoras del PPN. Las provincias pobres con bajos niveles de dependencia de las exportaciones al mercado nacional son recep-

toras del citado programa. La provincia de Ontario, con elevados niveles de dependencia del mercado nacional e internacional en cuanto a sus exportaciones, es aportadora de fondos del PPN. La provincia de Quebec, con nexos débiles de exportación hacia el mercado nacional, es una receptora mayoritaria del programa.

El papel de Ottawa en las contradicciones interprovinciales ha repercutido en forma dual y antitética: por un lado, ha contribuido a disminuir la discontinuidad espacial interprovincial, lo que ha tenido un efecto benéfico en términos de amortiguar los malestares de las provincias con menos recursos, beneficiándolas ampliamente de su participación dentro del mercado nacional. Pero, por otro lado, han surgido en las provincias protestas en contra del PPN.

Como señala Milica Zarkovic, surgen sentimientos de injusticia en las provincias con más recursos y también en las de menos, aunque por diferentes motivos: primeramente, cuando hay discontinuidades temporales positivas y baja dependencia del mercado nacional, además, las provincias aportan fondos al citadísimo programa; las provincias se inconforman, pues al ser generadoras de riqueza nacional, sufren la extracción de su riqueza por parte de otras provincias que, si organizaran mejor su economía, evitarían sangrías que afectan su crecimiento y bienestar económicos. En segundo lugar, provincias con discontinuidades temporales negativas, bajos niveles de dependencia del mercado nacional y dependencia del PPN, se consideran fruto de políticas federales parciales y con un apoyo inadecuado o insuficiente.

Mientras que las provincias con menos recursos muestran un mayor interés por formar parte de la economía nacional, en las provincias ricas se fomentan sentimientos de autogestión y autonomía, a pesar de que en Canadá están lejos de lograr una plena independencia o secesionismo.

En Quebec, la única provincia que ha planteado seriamente el problema del secesionismo en la mesa de la discusión nacional, fundamentalmente los factores de tipo político, no los económicos, han sido las causas prioritarias determinantes, y es precisamente la incorporación de Quebec en el proyecto nacional canadiense lo que el gobierno federal ha buscado mediante el PPN.

Desde hace muchas décadas, los canadienses han manifestado sus ideas y sentimientos acerca de la disminución de las desigualdades

entre provincias, como una manera de mantener cohesionada su nación:

Se puede argumentar que la sobrevivencia de largo plazo de la nación depende de nuestra capacidad, tanto de entender las razones del desequilibrio regional como de transformar este entendimiento en políticas que las reduzcan. Ciertamente, hay algunos países donde las fuerzas que generan la diversidad regional son muy grandes y donde los hilos que ligan las regiones dentro de la nación son muy frágiles.¹⁹⁸

La dinámica económica de Canadá, con su sistema federal y políticas sociales que la han caracterizado, se ha entretelado y desempeñado como una poderosa fuerza que lo consolida como país, en cuyo contexto las contradicciones económicas interprovinciales existen más como ejes de la negociación y del manejo de la correlación de fuerzas dentro de su economía y política nacional, en aras de aumentar la influencia de las provincias dentro de las decisiones económicas y políticas del país.

Las provincias del oeste tienen un peso cada vez mayor, cuyo proceso se ha gestado desde mediados del siglo xx y han exigido una participación cada vez más activa dentro de las decisiones de la política nacional. Las provincias ricas han buscado una mayor capacidad de negociación en la economía nacional, también han buscado un peso cada vez mayor en las políticas nacionales, en relación directa con el aumento de su responsabilidad dentro del sistema federal canadiense, mientras que las provincias pobres experimentan cierta dependencia de los fondos del gobierno federal y una mayor necesidad de formar parte de la economía nacional, aunque con una menor capacidad de negociación, a pesar de que su “dependencia” del mercado nacional, desde la perspectiva de las exportaciones, sea baja.

En estas discontinuidades la ganadora ha sido la provincia de Alberta, pues se refleja en posiciones como las señaladas por Satya Brata Das y J.K. Chapman, quienes se cuestionan: “¿Alberta será el nuevo Ontario?”, y responden negativamente, manejan la idea de

¹⁹⁸ Robert Mansell y Lawrence Copithorne, “Canadian Regional Economic Disparities”, en Norrie, coord., *Disparities and Interregional Adjustment*, 2.

que el triángulo de oro de Canadá —conformado por Ottawa, Toronto y Montreal— se transforma en el cuadrángulo de oro, debido al peso económico y político cada vez mayor de la provincia de Alberta. “Por primera vez desde que se formó la Confederación, el poder nacional en Canadá puede ser mejor descrito como el cuadrángulo de oro, por la llegada de Alberta a la esfera de influencia nacional”.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Satya Brata Das y J.K. Chapman, *The Golden Quadrangle. Alberta's Emergence in National Leadership* (Cambridge: Cambridge Strategies, 2001), 2.

Fuentes

- ACHESON, T.W.
1985 *Industrialization and Underdevelopment in the Maritimes, 1880-1930*. Toronto: Garamond Press.
- AFXENTION, P. y A. SERLETIS
2002 "Convergence across Canadian Provinces", *Canadian Journal of Regional Science*, en <<http://www.lib.unb.ca/Texts/CJRS/bi...ectory=Spring98/&filename=Afxen.html>>, 15 de mayo.
- ANDERSON, F.J.
1991 *Natural Resources in Canada*. Scarborough: Nelson.
- ATKINSON, MICHAEL y COLEMAN WILLIAMS
1989 *The State, Business, and Industrial Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- BALASSA, BELA
1989 *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf.
- BARRO, ROBERT
1991 "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, no. 105.
- BARRO, ROBERT y XAVIER SALA-I-MARTIN
1991 "Convergence across States and Regions", *Brooking Papers on Economic Activity*, no. 1.
1992 "Convergence", *Journal of Political Economy* 100, no. 2.
- BASU, APARNA y ARCHANA VERMA
1995 "Rethinking Canada: Regionalism in Canada West 1867-1930", en Chandra Mohan, ed. *Regionalism in Canada. A Multidisci-*

plinary Approach. Nueva Delhi: University of Delhi, Centre for Canadian Studies.

BARNES, R. WILLIAM y LARRY LEDEBUR

1998 *The New Regional Economies*. Londres: Sage.

BÉLANGER, CLAUDE

2002 "Equalization Payments", *Quebec History*, en <<http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/events/equalize.html>>, 17 de octubre.

BELL, DAVID

1992 *The Roots of Disunity*. Toronto: Oxford University Press.

BENSEL, RICHARD

1996 "Federalismo, seccionalismo e industrialización estadounidense", en Alicia Hernández, *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE-El Colegio de México.

BERGER, SUZANNE y ROGER DORE

1996 *National Diversity and Global Capitalism*. Londres: Cornell University Press.

BLAKE, RAYMOND

1997 *The Welfare State in Canada*. Toronto: Irwin.

BLANK, STEPHEN y JERRY HAAR

1998 *Making NAFTA Work*. Miami: North South Center Press.

BOESSENKOOL, KEN

2002 "Why Natural Resources Don't Belong in Equalization", en *Ideas Matter*. AIMS-Frontier Centre-Institut Économique de Montréal-Equalization Initiative.

BONSOR, NORMAN

2001 "Big Wheels Stalling: How Bad Are Barriers to Transportation Between the Provinces?", en <http://www.eidm.org/library/palda7_en.html> (18 de noviembre).

- BOYER, ROBERT y DANIEL DRACHE
1996 *States against Markets*. Nueva York: Routledge.
- BRATA DAS, SATYA y J. K. CHAPMAN
2001 *The Golden Quadrangle. Alberta's Emergence in National Leadership*.
Cambridge: Cambridge Strategies.
- BRAUN, LARRY
1996-1997 "Will Canada Be One Country? Two Countries? Or Ten?", *Monitor* 3, no. 6 (diciembre-enero).
- BRITTON, JOHN
1996 *Canada and the Global Economy: The Geography of Structural and Technological Change*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- BRODIE, JANINE
1990 *The Political Economy of Canadian Regionalism*. Toronto: Harcourt Brace Jovanovich.
- BRODIE, JANINE y MALINDA SMITH
1998 "Regulating the Economic Union: The New Constitutionalism", en Leslie E. Pal, ed., *How Ottawa Spends 1998-99. Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*. Toronto: Oxford University Press.
- CAMERON, DUNCAN y MEL WATKINS
1993 *Canada under Free Trade*. Toronto: James Lorimer.
- CAMERON, NORMAN *et al.*
1991 *From East and West Regional Views on Reconfederation*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- CANOE QUEBECOR MEDIA
2002 "Unilever Calls Quebec Law against Yellow Margarine. An Obstacle to Trade", en <<http://www.canoe.ca/BizTicker/CANOE-wire.Margarine-Colour.html>>, 3 de junio.
- CARAYANNIS, ELIAS G., RAJIV MALLICK y GEORGE ZESTOS
1996 "Economic Integration and Regional Economic Convergence in the North American FTA Region versus The European Union

Experience: Lessons Learned for Unequal Partners”. Atenas: ponencia presentada en la International Conference on Economic Integration in Transition, 21-24 de agosto.

CARAYANNIS, ELIAS G. y RAJIV MALLICK

1996 “Regional Income Disparities in Canada: Implications for Theories of Regional Convergence”, *The Review of Regional Studies* 26, no. 1 (verano).

CASHORE, BENJAMIN

1997 “Flights of the Phoenix: Explaining the Durability of the Canada-U.S. Softwood Lumber Dispute”, *Canadian-American Public Policy*, no. 32 (diciembre).

CASTRO REA, JULIÁN

1995 “Canadá: la federación más descentralizada del mundo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 41, 5ª época, no. 161 (julio-septiembre).

1999 “El conservadurismo político en Canadá: orígenes y manifestaciones contemporáneas”, en M. Verey y S. Núñez, coords., *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?* México: CISAN, UNAM.

CHANTRAINE, POL

1995 *The Last Cod Fish. Life and Death of the Newfoundland Way of Life*. Toronto: Robert Davis.

CLARKE, TONY

1997 *Silent Coup*. Ottawa: The Canadian Centre for Policy Alternatives.

CLEMENT, WALLACE

1975 *The Canadian Corporative Elite. An Analysis of Economic Power*. Toronto: McClelland and Stewart.

1997 *Understanding Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

COHEN, STEPHEN y JOHN ZYSMAN

1987 *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*. Nueva York: Basic Books.

CONWAY, JOHN

1983 *The West. The History of a Region in Confederation*. Toronto: James Lorimer.

2001 "Alberta, B.C. Companies Resist Sharing Oil and Gas Wealth", *CCPA Monitor* 8, no. 1 (mayo).

COURCHENE, THOMAS

1984 *Equalization Payments: Past, Present, and Future*. Toronto: Ontario Economic Council.

COURCHENE, THOMAS y COLIN TELMER

1998 *From Heartland to North American Region State*. Toronto: University of Toronto Press.

CRANE, DAVID

1992 *The Next Canadian Century*. Toronto: Stoddart.

CROSBIE, JOHN

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

DAVIS F., JOHN

1998 "Geographical and Economic Relation Issues in US-Canadian Relations", en *The USA and Canada*. Londres: Europa Publications.

DELOTTINVILLE, PAUL

1994 *Shifting to the New Economy*. Toronto: Copp Clark Longman.

DICK, RAND

1988 "The Position of Ontario in the Canadian Confederation", en R.D. Olling y M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough: Prentice-Hall, 326-345.

DONNER, W. ARTHUR

1978 *Decentralization and the Canadian Economy*. Toronto: Research Securities of Canada.

DOUGLAS, JONES y ARTHUR LAFFER

[S.a.] "Tasas impositivas, empleo de factores y producción mercantil", *Análisis Económico* 2.

DOUGLAS, LAWRENCE

- 2000 “Estado y nacionalismo: el punto de vista de las provincias del oeste de Canadá”, en Teresa Gutiérrez-Haces, coord., *Canadá. Un Estado posmoderno*. México: Plaza y Valdés.

DRACHE, DANIEL

- 1991 *The New Era of Global Competition. State Policy and Market Power*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

DRACHE, DANIEL, ed.

- 1995 *Staples, Markets and Cultural Change*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

DUNN, CHRISTOPHER

- 1996 *Provinces*. Toronto: Broadview Press.

DUSSEL, PETERS E.

- 1997 *La economía de la polarización*. México: Jus-UNAM.

ECCLES, W.J.

- 1969 *The Canadian Frontier*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

EH GLOO MAGAZINE

- 2002 “Trade with Our Neighbours to the East and West”, en <<http://www.ehgloo.com/archive/010813.html>>, 10 de abril.

ELKINS, DAVID

- 1996 *Beyond Sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-First Century*. Nueva York: Routledge.

FEDERAL PROVINCIAL AGRICULTURAL TRADE POLICY COMMITTEE

- 1997 “Discussion Document on Internal Trade”, en <<http://www.agr.gc.ca/itpd-dpci/callltp.html>>, 31 de julio, consultada el 10 julio de 2002.

FLATTERS, F.R. y R.G. LIPSEY

- 1983 *Common Ground for the Canadian Common Market*. Montreal: The Institute for Research on Public Policy.

FLORES, SERGIO

- 1995 *Desarrollo regional y globalización económica*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

FRY, EARL

- 1997 “Regional Economic Development Strategies in Canada and the United States: Linkages between the Subnational, National and Global Setting”. *International Journal of Canadian Studies*, no. 16 (otoño).
- 1998 *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*. Nueva York: Council on Foreign Relations Press.

GALGANOV, HOWARD

- 2002 “Palestinians and the Québécois-Not All that Dissimilar”, <<http://www.galganov.com/editorials/display.asp?ID=152>>, 25 de noviembre.

GAGNON, ALAN y FRANÇOIS ROCHER

- 1997 “Nationalisme libéral et construction multinationale: la représentation de la «nation» dans la dynamique Québec-Canada”, *International Journal of Canadian Studies*, no. 16 (otoño).

GAGNON, ALAN y JOSEPH GARCEA

- 1988 “Quebec and the Pursuit of Special Status”, en R.D. Ollin y M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough: Prentice Hall.

GARRETT, GEOFFREY

- 1999 “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Cycle?”, en Peter Katzenstein y Robert Keohane, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

GIDDENS, ANTHONY

- 1998 *La tercera vía*. Madrid: Alfaguara.

GOLDWATER, BARRY

- 2002 “A Government that Is Big Enough to Give You All You Want, Is Big Enough to Take It All Away”, en <<http://www.proudanindependent.com/Government.htm>>, 25 de noviembre.

GRADY, PATRICK y KATHLEEN MACMILLAN

- 2002 "An Analysis of Interprovincial Trade Flows from 1984 to 1996. Internal Trade, Consultations and Federal Provincial Relations Industry Canada", en <<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/il0004e.html>>, consultada el 27 de febrero.

GRADY, PATRICK

- 1991 *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*. Vancouver: The Fraser Institute.

GRANT'S JOHN

- 1992 *Handbook of Economic Indicators*. Toronto: University of Toronto Press.

GRINSPUN, RICARDO

- 1993 "The Economics of Free Trade in Canada", en Ricardo Grinspun y Maxwell Cameron, eds., *The Political Economy of North America Free Trade*. Montreal: McGill-Queen's Press.

GROUP OF 22

- 2002 "Making Canada Work Better", en <<http://www.uni.ca/grp22.html>>, 25 de noviembre.

GUNDERSON, MORLEY

- 2002 "Barriers to Interprovincial Labour Mobility", Montreal Economic Institute, en <http://www.iedm.org/library/palda6_en.html>, 25 de junio.

HANSEN, NILES

- 1996 "Do Producer Services Induce Regional Economic Development?", en Niles Hansen, Kenneth Button y Peter Nijkamp, eds., *Regional Policy and Regional Integration*. Londres: Edward Elgar.

HELLIWELL, JOHN, FRANK LEE y HANS MESSINGER

- 1999 "Effects of the Canada-U.S. FTA on Interprovincial Trade" (febrero, mimeo).

HODGIN, BRUCE

- 1996 "Federalismo canadiense: 127 años de precaria experimentación", en Alicia Hernández, coord., *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE-El Colegio de México.

HOWLETT, MICHAEL y M. RAMESH

1992 *The Political Economy of Canada*. Toronto: McClelland and Stewart.

INTERNAL TRADE SECRETARIAT

1994 *Agreement on Internal Trade*. Ottawa: Internal Trade Secretariat, 18 de julio.

2002 Internal Trade Essentials en <http://www.cri.ca/en_html/guide/internal_trade/internal_trade.html>, 23 de junio.

IRVINE, IAN y WILLIAM SIMS

2001 “Interprovincial Barriers in the Beer Trade”, en <http://www.iedm.org/library/palda2_en.html>, 18 de noviembre.

JONES, KEITH

2000 “Las elecciones del dos de junio revelan un nuevo estadio de fractura de Canadá”, <http://www.wsws.org/public_html/iwb6-16/canada.html>, 2 de junio.

KAPPLER, BRIAN

2000 “The Great Canadian Bribe: Do Equalization Payments Exist To Keep the Poor in Their Place?”, *The Gazette*, 27 de octubre, en <http://www.iedm.org/library/art104_en.html>, consultada el 8 de octubre de 2002.

KEVIN, MICHAEL GRACE

2002 “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>>, 19 de noviembre.

KNIGHT, MALCOM

1996 *The Canadian Economy*. Washington, D.C.: The Association for Canadian Studies in the United States-Michigan State University Press.

KNOX, ROBERT, R.H. KNOX AND ASSOCIATES

2001 *Canada's Agreement on Internal Trade: It Can Work If We Want It To*. Vancouver: Certified General Accountants Association of Canada.

KRUGMAN, PAUL

1991 *Geography and Trade*. Cambridge: The MIT Press.

KUMAR, MAHENDRA y ASHA GUPTA

1995 "Politics of Regionalism in Canada", en Mohan, ed., *Regionalism in Canada...*

LAIRSON, THOMAS y DAVID SKIDMORE

1997 *International Political Economy*. Nueva York: Hartcourt Brace.

LAWRENCE, ROBERT

1996 *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

LAXER, GORDON

1991 *Perspectives on Canadian Economic Development*. Toronto: Oxford University Press.

LAZAR, HARVEY

1999 *How Canadians Connect*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

LEE, MARC

2000 "In Search of a Problem: The Future of the Agreement on Internal Trade and Canadian Federalism". Briefing Papers, serie 1, no. 4. *CCPA Monitor*, 20 de octubre, en <<http://www.policyalternatives.ca/publications/ait-briefs.pdf>>, consultada el 14 de mayo.

LESLIE, PETER

1996 *The Maastricht Model. A Canadian Perspective on the European Union*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN

1991 *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*. Nueva York: Routledge.

LOWI, THEODORE

1998 "Think Globally, Lose Locally", *Boston Review* (abril-mayo).

LYONS, BRIAN

1995 *The Canadian Economy*. Scarborough: Prentice Hall.

MAIONI, ANTONIA

- 1997 "The Canadian Welfare State at Century's End", *International Journal of Canadian Studies*, no. 16 (otoño).

MANDER, JERRY

- 1996 *The Case against the Global Economy*. San Francisco: Sierra Club.

MANSELL, ROBERT y LAWRENCE COPITHORNE

- 1986 "Canadian Regional Economic Disparities", en Kenneth Norrie, coord., *Disparities and Interregional Adjustment*. Toronto: University of Toronto Press.

MANSFIELD, EDWARD y HELEN MILNER, eds.

- 1997 *The Political Economy of Regionalism*. Nueva York: Columbia University Press.

MARTIN, PIERRE, ALAIN NOEL y BRIAN STEVENSON JR., coords.

- 1996 *Interpretaciones de la Quebec contemporánea*. México: Porrúa-PARMEC-ITAM.

MARTIN, ROLAND T.

- 2001 *Equalization: Milestone or Millstone?* Halifax: Atlantic Institute for Market Studies.

MCCALLUM, JOHN

- 1991 "Agriculture and Economic Development in Quebec and Ontario until 1870", en Gordon Laxer, coord., *Perspectives on Canadian Economic Development*. Toronto: Oxford University Press.
- 1995 "National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns", *The American Economic Review* 85, no. 3 (junio).

MCRROBERTS, KENNETH

- 1997 *Misconceiving Canada. The Struggle for National Unity*. Oxford: Oxford University Press.

MCRROBERTS, KENNETH, ed.

- 1995 *Beyond Quebec*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.

- MEMMI, ALBERT
[s.a.] “Las fluctuaciones de la identidad cultural”. *Política y Cultura*.
- MINISTER OF INDUSTRY
[s.a.] *Science and Technology Canada Year Book*. Ottawa: [s. ed.].
- MONTREAL ECONOMIC INSTITUTE
2002 “Why We Need Freer Trade in Canada?”, en <<http://www.iedm.org>>, consultada el 10 de junio.
- MORICI, PETER
1991 *A New Special Relationship. Free Trade and U.S. Canada Economic Relations in the 1990's*. Halifax: The Institute for Research on Public Policy.
- NAUD, BRIAN
2002 “Equalization Hits Prime Time”. *Ideas Matter*. AIMS, Frontier Centre, Institut Économique de Montréal. Equalization Initiative.
- NELLY, ROBIN
2002 “Mercantilism: European National Policy”, en <http://www.upei.ca/rneill/course_outline.html>, 23 de octubre.
- NIOSI, JORGE
1995 *Vers l'innovation flexible*. Montreal: Les Presses de L'Université de Montréal.
- NORRIE, KENNETH, coord.
1986 *Disparities and Interregional Adjustment*. Toronto: University of Toronto Press.
- NORRIE, KENNETH
2000 “Los impactos de la integración económica de América del Norte sobre el federalismo canadiense”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, coords., *El nuevo federalismo en América del Norte*. México: CISAN, UNAM.
- NOVELO URDANIVIA, FEDERICO
2000 *La política exterior de México en la era de la globalización*. México: UAM-Plaza y Valdés.

OHMAE, KENICHI

1995 *The End of Nation State. The Rise of Regional Economies*. Nueva York: The Free Press.

OLAND, DEREK

1996 "Moosehead Beer: Blocked in Canada, Hits Big Time Worldwide", *Canadian Speeches* 10, no. 1 (abril).

OLSON, MANCUR

1982 *The Rise and Decline of Nations*. Londres: Yale University Press.

OSBERG, LARS, FRED WIEN y JAN GRUDE

1995 *Vanishing Jobs. Canada's Changing Workplaces*. Toronto: James Lorimer.

ONTARIO GOVERNMENT

1997 *Competing in the New Global Economy. Report of the Premier's Council*, 3 vols. Ottawa.

OROZCO, JOSÉ LUIS

1995 "Los laberintos del federalismo", *Crónica Legislativa* 4, nueva época, no. 4 (agosto-septiembre).

1998 *El Estado pragmático*. México: Fontamara-FCPYS, UNAM.

PALDA, FILIP

1994 *Provincial Trade Wars: Why the Blockage Must End*. Vancouver: Fraser Institute.

PATTERSON, SEYMOUR

1989 *The Microeconomics of Trade*. Missouri: Thomas Jefferson University Press.

PENROSE, JAN

1997 "Construction, (De)Construction and Reconstruction. The Impact of Globalization and Fragmentation on the Canadian Nation-State", *International Journal of Canadian Studies*, no. 16 (otoño).

PRASAD, MAHENDRA

1995 "Politics Regionalism in Canada", en Mohan, ed., *Regionalism in Canada...*

- PRAKASH, ASSEM y JEFFREY HART
2000 "Indicators of Economic Integration", *Global Governance* 6, no. 1 (enero-marzo).
- PRICE BOASE, JOAN
[s.a.] "Federalism and Federal-Provincial Relations" (mimeo).
- PRICHARD, ROBERT y JAMIE BENEDICKSON
1983 "Securing the Canadian Economic Union: Federalism and Internal Barriers to Trade", en Michael Trebilcock, Robert Prichard, Thomas Courchene y John Whalley, eds., *Federalism and the Canadian Economic Union*. Toronto: Ontario Economic Council by University of Toronto Press.
- RAY, ARTHUR
1994 "El encuentro de dos mundos", en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá*. México: FCE.
- RIGGS, A. y THOMAS VELK
1987 *Canadian American Free Trade: Historical, Political and Economic Dimensions*. Halifax: The Institute for Research on Public Policy.
- ROBSON, PETER
1998 *The Economics of International Integration*. Nueva York: Routledge.
- ROCHER, FRANÇOIS y RICHARD NIMIJEAN
1995 "Global Economic Restructuring and the Evolution of Canadian Federalism and Constitutionalism", en François Rocher y Miriam Smith, eds., *New Trends in Canadian Federalism*. Peterborough, Ont.: Broadview Press.
- SAVOIE, DONALD
1988 "The Atlantic Region: The Politics of Dependency", en R.D. Olling y M.W. Westmacott, eds., *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough: Prentice-Hall.
- SNODDON, TRACY
1998 "The CHST and Interprovincial Redistribution in Canada", *Canadian Public Policies* 24, no. 1 (marzo).

STATISTICS CANADA

- [s.a.] Minister of Industry Information, en <<http://www.fin.gc.ca>>. *Provincial Economic Accounts*, cat. 13-213-PPB.
Provincial Economic Accounts Historical Issue, cat. 13-213S.
- 1996 *The Economic Benefits of Interprovincial Trade in Canada*. Ottawa: Minister of Industry.
- 1998 *Interprovincial Trade in Canada 1984-1996*. Ottawa: Minister of Industry.
- 2000 "An Analysis of Interprovincial Trade Flows from 1984 to 1996", en <<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/i100040e.html>>, consultada el 28 de octubre.
- 2000 *Interprovincial and International Trade in Canada 1992-1998*. Ottawa: Statistics Canada.

STRAHL, CHUCK

- 1999 Freaser Valley Ref. en el Acta C-65, viernes 13 de octubre, en un debate de la Cámara de los Comunes, en <<http://www.chuckstrahl.com/mp/house/feb151999s.html>>.

STRICK, J.C.

- 1992 *Canadian Public Finance*. Toronto: Harcourt Brace.

THOMAS, JEFFREY

- 1996 "The NAFTA and Canada's Internal Trade Agreement: You Can't Have One without the Other". México: conferencia presentada en el seminario Aspectos jurídicos del TLCAN en su aplicación práctica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Council for North American Business Studies-Simon Fraser University, 19 de abril.

TINBERGEN, JAN

- 1970 *Hacia una economía mundial*. Barcelona: Oikos-Tau.

TOMBLIN, STEPHEN

- 1995 *Ottawa and the Outer Provinces. The Challenge of Regional Integration in Canada*. Toronto: James Lorimer.

TRAVES, TOM

- 1979 *The State and Enterprise. Canadian Manufacturers and the Federal Government 1917-1931*. Toronto: University of Toronto Press.

TREBLICOCK, MICHAEL y DANIEL SCHWANEN

1995 *Getting There. An Assessment of the Agreement on Internal Trade*. Toronto: C.D. Howe Institute.

USHER, DAN

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

VEGH, GEORGE

2002 “The Characterization of Barriers to Interprovincial Trade Under the Canadian Constitution”, en <<http://www.yorku.ca/ohlj/PDFs/34.2/vegh.pdf>>, 5 de abril.

VENGROFF, RICHARD

1995 “Decentralization, Policy Outputs and Government Efficiency in Canadian Provinces”. Seattle: ponencia presentada en la reunión anual de la Association of Canadian Studies in the United States, 15-19 de noviembre.

VENGROFF, RICHARD y ZAIRA REVERON

1997 “Decentralization and Local Government Efficiency in Canadian Provinces: A Comparative Perspective”, *International Journal of Canadian Studies*, no. 16 (otoño).

VRSNIK, VICTOR

2002 “Subsidies: Blessing or Curse”, en <<http://www.taxpayer.com/opinioneditorials/winnipegsun/August31-00.htm>>, consultada el 25 de noviembre.

WAITE, PETER

1994 “Entre tres océanos: los desafíos de un destino continental 1840-1900”, en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá*.

WATTS, RONALD

1996 *Comparing Federal Systems in the 1990's*. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations and Queen's University, 1996.

WAYTIUK, JUDY

- 2002 "Crumbling Barriers. Interprovincial Trade Rules Are Changing Fast", <<http://www.mts.net/-wordsink/trade.htm>>, consultada el 3 de junio.

WEINTRAUB, SIDNEY

- 1997 *NAFTA at Three. A Progress Report*. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies.

WHITE, RANDALL

- 1985 *Ontario 1610-1985. A Political and Economic History*. Toronto: Dundurn Press.
- 1988 *Fur Trade to Free Trade. Putting the Canada-US Trade Agreement in Historical Perspective*. Toronto: Dundurn Press.

WYNN, GRAEME

- 1994 "En las márgenes del imperio", en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá*.

WILLIAMS, RANDI

- 1997 "Borders, Borderlands and Canadian Identity", *International Journal of Canadian Studies*, no. 15 (primavera).

ZARKOVIC, MILICA

- 1991 *The Political Economy of Discontinuous Development. Regional Disparities and Inter-regional Conflict*. Nueva York: Praeger.
- 1993 *The Economics of Secession*. Nueva York: St. Martin's Press.

Las relaciones económicas interprovinciales en Canadá, de Elisa Dávalos, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de noviembre de 2005. La impresión estuvo a cargo de Formación Gráfica, S.A. de C.V. En su composición se usaron tipos Garamond y Helvética de 8, 11, 12, 14, 24 y 36 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Hugo Espinoza y el Departamento de Ediciones del CISAN.