

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.

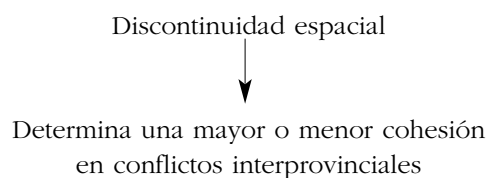
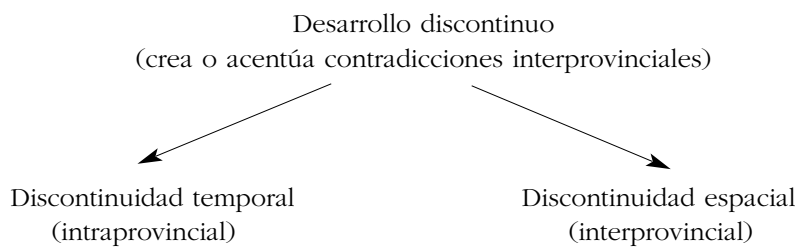
También ocurre una relación causal inversa, es decir, que la discontinuidad espacial modifique la discontinuidad temporal. De hecho, se puede desarrollar una dinámica retroalimentadora en la que una configuración de la discontinuidad espacial genera a su vez efectos sobre la temporal, y ésta fortalece 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.