

LA CRISIS ECONÓMICA QUE SOCAVÓ AL ESTADO BENEFactor EN CANADÁ

María Teresa Gutiérrez Haces

Introducción

La desestabilización económica causada por la crisis que estalló en Estados Unidos en 2008 dañó severamente a la mayoría de los países, en especial a los más vinculados con la economía estadounidense. Sin embargo, un análisis retrospectivo sobre su impacto revela que sus efectos variaron notablemente de una región a otra y que, contrariamente a lo que en principio se pensó (el hecho de ser socio comercial de Estados Unidos), no fue un factor tan determinante como en el pasado para calibrar el impacto de la crisis. En su lugar, se consideró que la capacidad de blindaje de la estructura financiera de cada país, al momento del shock financiero, había sido la variable concluyente.

Desde esta perspectiva, este artículo analiza la capacidad de reacción de Canadá ante la crisis, tomando en cuenta que, justamente, se trata de un país considerado, por tradición, el principal socio comercial de Estados Unidos, hasta la irrupción de China.

Canadá representa un caso atípico dentro del conjunto de países dañados por la crisis, cuyo impacto y sus secuelas afectaron de manera indistinta a determinados sectores económicos más que a otros, y a ciertas provincias y regiones menos que a otras. Estos hechos contribuyeron a que, contra cualquier pronóstico, no se produjera una crisis tan devastadora en el conjunto de la economía canadiense, como había ocurrido con otras crisis económicas, también provocadas por su mayor socio comercial: Estados Unidos.

Aquí nos interesa analizar los resultados tan contrastantes que la economía canadiense ha suscitado después de 2008, a pesar de que las regulaciones establecidas por el sistema financiero canadiense se constituyeron como un verdadero blindaje frente a los shocks externos. Esto debe atribuirse a que el sistema nacional de regulación bancaria y financiera ha estado cimentado en una reglamentación sólida y confiable, basada en la estabilidad del crecimiento del crédito bancario comercial y no exclusivamente en el hipotecario, como lo veremos más adelante.

Un dato crucial para entender la especificidad de la crisis canadiense es que este país logró un buen manejo de sus finanzas públicas durante once años consecutivos, lo cual propició que también contara con una economía superavitaria, no sólo en el

ámbito federal, sino también en la mayor parte de sus provincias y territorios. Aunque la solvencia del sistema financiero canadiense ha propiciado que dicho sector se mantenga estable, existen algunos indicadores económicos que ponen en entredicho tal fortaleza, lo que nos llevaría a plantearnos dos interrogantes: 1) ¿cómo fue posible que, a pesar del blindaje canadiense, la crisis se expandiera desde el sector financiero hasta la economía real de Canadá, provocando que la tasa de desempleo alcanzara niveles inusualmente elevados y que la mayoría de los indicadores microeconómicos se dispararan negativamente? y 2) ¿por qué el gobierno federal actuó tan resueltamente contra la ola expansiva estadounidense, a pesar del credo desregulador que ha guiado su política económica desde 1988?

Nuestra hipótesis es que la solidez y eficacia de las regulaciones del sistema financiero canadiense, aunque lograron amortiguar el efecto de rebote de la crisis estadounidense, no contrarrestaron sus secuelas en el crecimiento económico, el deterioro del empleo y el desempleo, así como la profundización de la desigualdad del ingreso en un país que, hasta hace algunos años, se jactaba de que la mayoría de sus ciudadanos pertenecían a la clase media y sólo una minúscula minoría concentraba la riqueza.

Las otras crisis

Debido a la profunda interacción entre las economías estadounidense y canadiense, tradicionalmente se ha aceptado la creencia de que “de la evolución de la economía estadounidense depende la suerte de la economía canadiense” y se ha afirmado también que “existe tal interdependencia entre las dos economías, que esto anula cualquier autonomía de Canadá”. Un análisis más elaborado de las relaciones económicas entre ambos países cuestiona las explicaciones lineales de causa y efecto, en las que aparentemente la causa de todo problema en Canadá proviene de Estados Unidos (Gutiérrez Haces, 2005).

Durante la crisis de 1974, el sector automotor en los dos países se vio afectado por los precios de los combustibles y el embargo petrolero de los productores pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Para Canadá, esto representó una drástica reducción de sus exportaciones (cerca del 12 por ciento) por efecto de la caída de la demanda en los mercados de alta importancia: madera y automóviles (equivalentes a un tercio de las exportaciones en dicho periodo). A pesar de ello, Canadá logró recuperarse rápidamente: en 1975, la demanda interna había aumentado casi el 3 por ciento.

Por su parte, la recesión estadounidense de 1981 fue mucho más pronunciada en Canadá, con una caída del producto interno bruto (PIB) real del 4.9 por ciento.

En dicho periodo, la demanda interna cayó un 5 por ciento, debido a la fuerte caída de la inversión empresarial, la vivienda y el gasto de los consumidores. Esta crisis tomó un cariz dramático cuando el presidente Richard Nixon respaldado por el Congreso estadounidense estableció un sobreimpuesto del 10 por ciento a todas las importaciones que ingresaban al mercado de su país (Gutiérrez Haces, 1992: 197-231).

En los años noventa, Estados Unidos tuvo una clara desaceleración en su economía, causada por el aumento de los precios del petróleo como consecuencia de la invasión iraquí a Kuwait, pero este efecto sólo duró un año. Para el caso canadiense, la historia fue diferente, la recesión fue más aguda; la caída representó el 3.4 por ciento del PIB en 1991. Esto ocurrió debido a la inflación que ya sufría Canadá cuando comenzó la desaceleración. Como resultado de lo anterior, las tasas de interés incrementaron en dicho periodo. Además, existía una enorme desconfianza entre los consumidores por el nuevo gravamen del Impuesto a los Bienes y Servicios (Goods and Services Tax, GST) que trasladaba la carga impositiva de las exportaciones y los bienes de inversión a los bienes de consumo y servicio.¹ Con el aumento de los precios del petróleo y la introducción del GST, el gasto del consumidor disminuyó el 2.3 por ciento, lo que a su vez también provocó una caída de la inversión privada. La recesión de 1990 tuvo su origen en Canadá y, en cierta medida, la contagió a Estados Unidos como una consecuencia derivada del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU) de 1988 (Gutiérrez Haces, 2005).

Durante la crisis de las empresas “puntocom”, en 2000, el desempeño económico de Canadá fue favorable, registrando una disminución del PIB de sólo el .04 por ciento. A pesar de las pérdidas registradas en las TIC durante ese año, la economía de Canadá no entró en crisis económica. Si bien la mayor parte de las manufactureras de esa industria redujeron su producción a la mitad, provocando una caída en la producción del 10.5 por ciento respecto del año anterior, la producción de servicios de las TIC no se afectó, incluso tuvo un crecimiento sostenido. Esta desaceleración fue una muestra de la caída de la demanda externa, cercana al 5 por ciento de las exportaciones, producida por el empeoramiento de la demanda proveniente de Estados Unidos, pero que no afectó a la economía local dado que la demanda interna permaneció estable.

Durante la crisis, las inversiones se afectaron seriamente, debido al comportamiento de los precios internacionales de los bienes y servicios, lo que las hizo sensibles a la demanda esperada de la producción. Por su parte, la inversión privada dependió de los costos de aquélla, que en la crisis actual se elevaron drásticamente, a causa del aumento de los precios internacionales de los energéticos. Esto, no

¹ Los canadienses argumentaban que, dadas las características del ALCCEU, el gobierno necesitaba allegarse recursos de otras fuentes que no fueran los aranceles, por lo que había decidido recurrir al GST.

solamente pospuso la puesta en marcha de inversiones, sino que obligó a las empresas a contraer gastos mediante el despido de mano de obra, lo cual se tradujo en la elevación de la tasa de desempleo.

El recuento de las principales características de las crisis económicas en Estados Unidos y Canadá antes del 2008 nos permite concluir que éstas ocurrieron casi en sincronía, aunque cabe destacar que en Canadá la gravedad de una recesión económica es determinada por la evolución de la demanda interna y no exclusivamente por la balanza comercial.

Impacto de la crisis sobre el comercio exterior

La economía y el territorio canadiense se caracterizan por contar con una amplia gama y monto de recursos naturales: forestales, petrolíferos, hídricos, minerales, metalúrgicos, etc. A partir de su explotación, Canadá construyó su base económica, que derivó en un amplio y rápido desarrollo durante la primera mitad del siglo xx. Esta explotación implicó una amplia inversión pública, haciendo de la infraestructura física, la educación y los servicios de salud puntos prioritarios para la creación y aplicación de presupuestos por parte del Estado canadiense.

En la segunda mitad del siglo xx, Canadá logró enfocar su economía hacia el sector industrial, sin relegar la producción agrícola; su población poco a poco se volvió más urbana. Este cambio se logró debido a la inversión y planeación en educación, infraestructura y servicios sociales. Su transformación y expansión económica fue constante, incluso durante las crisis de los energéticos de los años sesenta, cuando pasó de un crecimiento constante (del 5.6 al 4.7 por ciento en promedio).

Durante los años ochenta, la economía canadiense no sólo mostró desaceleración, sino una caída real en su producción, específicamente en 1982, cuando el PIB cayó un 3 por ciento respecto del año previo. A partir de esa década, Canadá dejó de contar con índices elevados de expansión y crecimiento económico. Sin embargo, debido a su enfoque productivo y de inversión pública, se posicionó como uno de los países con mejor nivel de vida, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

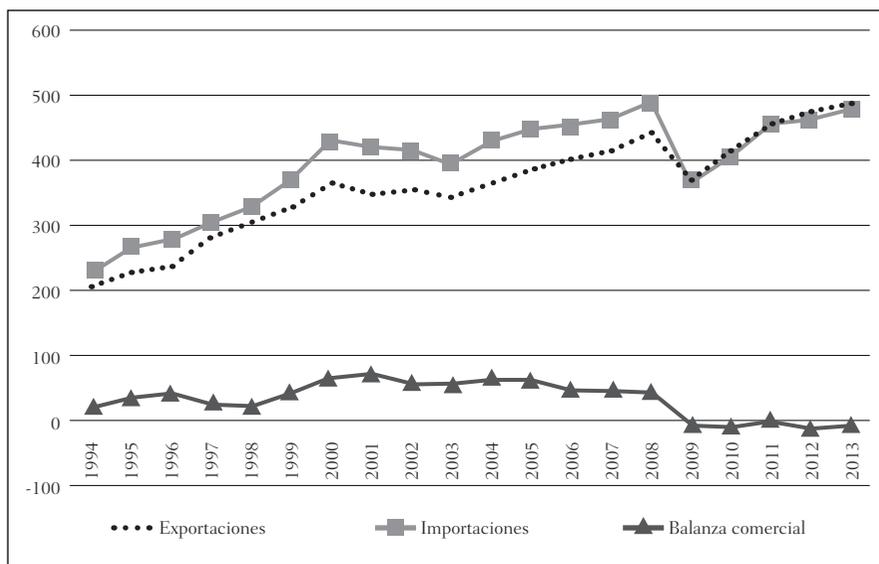
La industria canadiense logró promover una economía altamente eficiente, capaz de orientarse hacia el exterior y, a su vez, atraer inversión extranjera directa (IED) y de cartera. Esta tendencia hacia el comercio exterior provocó que, hasta inicios de la presente década, el total del flujo comercial (importaciones y exportaciones) de Canadá representara cerca del 60 por ciento del total del PIB de ese país.

A pesar de ser una economía altamente industrializada, especialmente en el sector tecnológico, el comercio exterior canadiense se caracteriza por la exportación de

productos basados en bienes primarios.² Esto hace que los precios de las exportaciones canadienses sean altamente volátiles, pues las variaciones internacionales de los precios de los recursos naturales afectan severamente los flujos de exportación y la generación de ganancia.

Gracias a su apertura comercial, pero también a su producción y localización geográfica, Canadá ha sido tradicionalmente el principal socio comercial de Estados Unidos, hecho que se profundizó aún más con la negociación y firma del ALCEU (1988) y posteriormente con el TLCAN (1994). Ambos fueron seguidos por un largo periodo de crecimiento económico, gracias al buen desempeño de las exportaciones canadienses y su efecto sobre la balanza comercial. Canadá gozó de un prolongado superávit hasta el estallido de la crisis en 2008 (Holloway, 2011).

GRÁFICA 1
BALANZA COMERCIAL DE CANADÁ (1994-2013)
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)



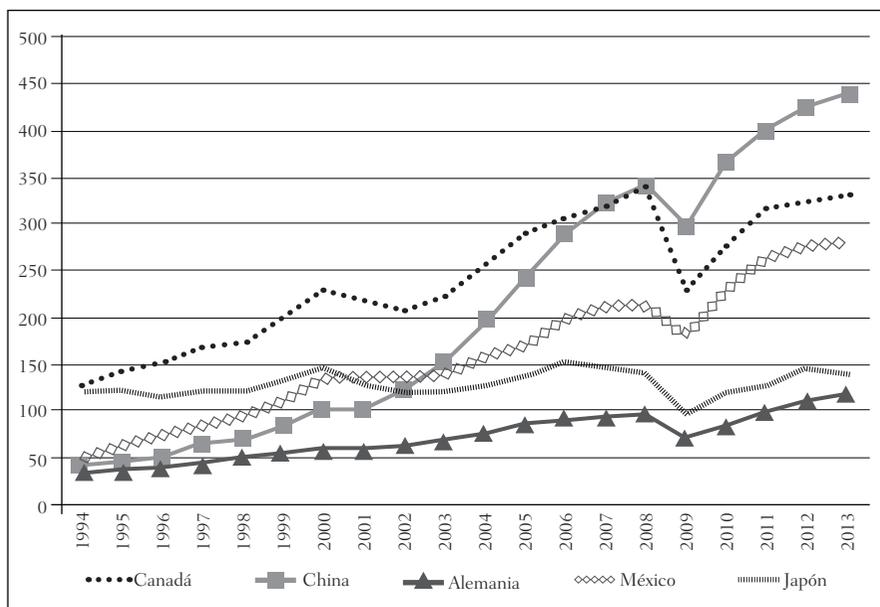
FUENTE: Elaboración propia con datos de la World Trade Organization (2016).

² Desde su origen, la economía canadiense se ha basado en los recursos naturales y los productos primarios. El gobierno canadiense optó por explotarlos con el apoyo de la IED. El *Acta Constitucional* de 1867 no contiene ninguna mención de corte nacionalista o proteccionista al respecto. La única condición que se impuso a la IED de 1867 a 1988 fue que la extracción o explotación conllevara “una transformación sustancial del bien”, con el propósito de garantizar el empleo de los canadienses.

A partir de 2009, Canadá perdió su carácter de economía superavitaria, entre otros motivos por el comportamiento de la demanda de Estados Unidos que obviamente frenó su comercio con Canadá al iniciar la crisis. Aunado a esto, el dólar se fortaleció entre 2008 y 2009, lo que finalmente conllevó a una declinación de la demanda de productos procedentes de Estados Unidos.

La participación y relevancia de las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos disminuyó notablemente en el transcurso de la década del dos mil. Hasta 2007, Canadá se había desempeñado como el mayor exportador hacia Estados Unidos, hasta que fue desplazado en 2008 por las importaciones chinas. A partir de 2009, el Gigante de Asia es el principal proveedor de Estados Unidos, seguido por Canadá.

GRÁFICA 2
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES
DE SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES (1994-2013)
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos del U.S. Census Bureau (2016).

Además de la expansión del comercio y competencia de China y la fortaleza del dólar canadiense sobre el dólar estadounidense, existen desafíos adicionales a los que las exportaciones procedentes de Canadá se han tenido que enfrentar, entre

otros, las disposiciones estadounidenses llamadas *Buy American* (2009)³ y las restricciones de comercio impuestas por su principal socio. Esto provocó que la economía canadiense tuviera una caída real en sus ventas al extranjero y, por ende, la producción de bienes y servicios decreciera, lo que consiguientemente derivó en la crisis de producción y empleo por la que transita Canadá hasta la fecha.

Secuelas de la crisis en un Canadá balcanizado

Una de las principales características de Canadá es su marcada diferenciación en su producción territorial y en su encadenamiento con el mercado interno y con la economía estadounidense. Debido a una indudable balcanización de sus regiones, el impacto de todas las crisis ha sido diferente en cada región.

La geografía canadiense está dividida en tres territorios (Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut) y diez provincias. La diferencia es que los primeros no tienen ninguna jurisdicción inherente y están sujetos a los poderes delegados por el gobierno federal. En cambio, las provincias cuentan con gran autonomía y control de sus políticas públicas, y se sujetan al poder federal mediante las transferencias que éste hace y para lo cual deben cumplir ciertas condiciones impuestas por el gobierno federal. La clave para entender la balcanización canadiense se encuentra en la organización de sus tres territorios y las diez provincias en cinco regiones económicas:

- I. REGIÓN DEL ATLÁNTICO: Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Terranova, Labrador e Isla del Príncipe Eduardo. Hasta 2010, contaba con el 6.88 por ciento (2 346 300 habitantes) de la población total del país. La producción de esta región está vinculada a sus recursos naturales, aunque se ha tendido a aumentar la importancia del comercio electrónico. Su proporción del PIB total de Canadá en 2009 fue cercano al 6 por ciento, lo que indica que es la región con menor peso en la economía, debido al tipo de producción que realiza.
- II. PROVINCIA DE QUEBEC: es una de las más pobladas del país, cuenta con el 22 por ciento del total de la población (7 907 400 habitantes) y su participación

³ El Congreso estadounidense aprobó un estímulo económico por 787 000 000 000, en el que se incluye la disposición *Buy American Stimulus Bill*, la cual impone una obligación general de que cualquier edificio público o proyecto de obras públicas financiados por el nuevo paquete de estímulos utilice sólo hierro, acero y otras manufacturas producidos en Estados Unidos. El paquete de estímulos incluía alrededor de 48 000 000 000 en proyectos de transporte, aproximadamente treinta millones en mejoras de infraestructura y otros gastos adicionales que podían ser cubiertos por la disposición *Buy American* (Storey, 2009).

en el PIB total es del 20 por ciento. Esta región tiene una economía basada en el desarrollo tecnológico, las hidroeléctricas, la minería, los bosques y las telecomunicaciones. Tanto su comercio, como los ingresos por inversión extranjera están fuertemente ligados a la economía estadounidense.

- III. PROVINCIA DE ONTARIO: es el centro económico del país, concentrando el 38 por ciento de la producción y una población de 13 210 700 habitantes (el 38.73 por ciento del total de Canadá). Cuenta con la mayor concentración de empresas manufactureras del país, así como de instituciones financieras. Su economía está diversificada, se producen bienes del sector telecomunicaciones y automotriz, pero también participa en los sectores minero, metalúrgico, alimenticio y forestal, sin olvidar los sectores tecnológicos, como la biotecnología y la computación.
- IV. PROVINCIAS DE LAS PRADERAS: Manitoba, Saskatchewan, Alberta y los Territorios del Noroeste. Esta región se especializa en la producción de bienes basados en recursos naturales, teniendo como principales productos el gas, petróleo, minería y productos alimenticios. Es la segunda región en importancia, medida por su participación en el PIB, teniendo el 23 por ciento de la producción de Canadá, a pesar de que sólo cuenta con el 18 por ciento de la población (6 045 700 habitantes); esto se debe, principalmente, a la explotación de hidrocarburos de la región, lo que además hace que su población cuente con uno de los mayores niveles de ingreso, especialmente la provincia de Alberta.
- V. LA PROVINCIA DE COLUMBIA BRITÁNICA, TERRITORIOS DE YUKÓN Y NUNAVUT: poseen el 13.48 por ciento de la población (4 598 700 habitantes) y el 12 por ciento de la producción nacional, dedicada principalmente a la industria electrónica y biotecnológica.⁴

El tipo de producción y de comercio que cada región tiene provocó que cada cual experimentara de manera diferente la crisis. En este sentido, uno de los primeros indicadores de malestar económico en el país fue la aparición de altas tasas de desempleo en determinadas provincias. A nivel general, Canadá, hasta antes de la crisis, tenía diez años registrando una tendencia decreciente de desempleo, alcanzando su punto más bajo desde 1976, en 2007, cuando registró una tasa del 6.1 por ciento. El punto más alto ocurrió en 1994, con una tasa del 10.5 por ciento, contrastando con 2013, cuando se situó en el 7.2 por ciento.

⁴ Datos de Canada's National Statistical Agency y Statistics Canada.

CUADRO 1
TASA ANUAL (EN PORCENTAJES) DE DESEMPLEO HISTÓRICO
POR PROVINCIA (1994-2014)

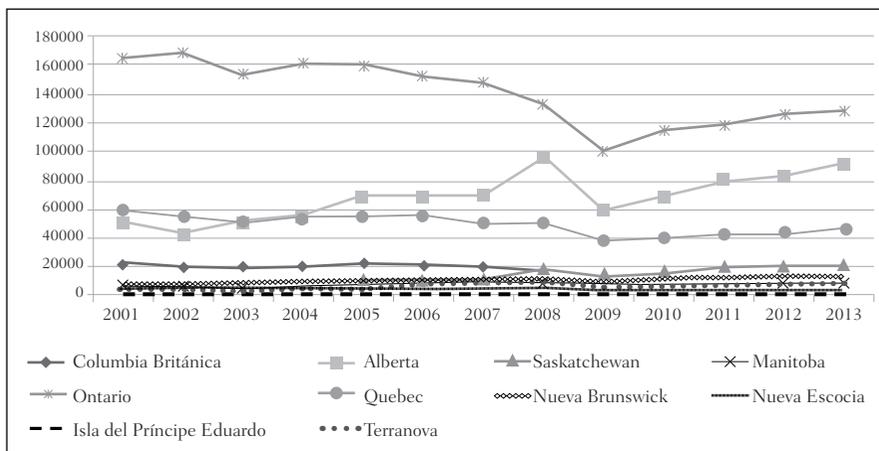
AÑO	CAN	NFLD	PEI	NS	NB	QC	ON	MAN	SASK	ALTA	BC
1994	10.5	20	16.8	13.6	12.7	12.3	9.7	8.8	7	8.8	9.2
1995	9.5	18	15.2	12.2	11.6	11.4	8.8	7.3	7	7.9	8.5
1996	9.7	19	14.7	12.5	11.8	11.9	9.1	7.3	6.7	7	8.7
1997	9.2	18.4	15.5	12.2	12.7	11.5	8.5	6.5	6.1	6	8.6
1998	8.4	17.8	14	10.5	12.2	10.4	7.2	5.6	6	5.6	8.9
1999	7.6	16.8	14.3	9.6	10.1	9.4	6.4	5.7	6.2	5.8	8.3
2000	6.9	16.7	12.3	9.1	10.1	8.5	5.8	5	5.3	5	7.2
2001	7.3	15.9	12.1	9.8	11.1	8.8	6.4	5.2	5.9	4.8	7.8
2002	7.8	16.6	12	9.7	10.2	8.8	7.2	5.1	5.8	5.4	8.6
2003	7.7	16.6	11	9.1	10.2	9.2	7	5	5.8	5.2	8.1
2004	7.2	15.7	11.3	8.9	9.8	8.6	6.8	5.4	5.4	4.7	7.2
2005	6.8	15.2	11.1	8.5	9.7	8.3	6.7	4.8	5.2	4	5.9
2006	6.4	14.7	11.1	8	8.8	8	6.4	4.4	4.8	3.5	4.7
2007	6.1	13.7	10.3	8	7.6	7.3	6.5	4.5	4.3	3.6	4.3
2008	6.2	13.3	10.7	7.7	8.6	7.3	6.6	4.2	4.1	3.7	4.7
2009	8.4	15.6	12.1	9.3	8.8	8.6	9.2	5.3	4.8	6.6	7.8
2010	8.1	14.4	11.3	9.4	9.4	8	8.8	5.4	5.3	6.5	7.7
2011	7.5	12.6	11.4	9	9.7	7.8	7.9	5.5	5.1	5.5	7.6
2012	7.4	12.5	11.4	9.1	10.4	7.8	8	5.4	4.8	4.6	6.9
2013	7.2	11.4	11.2	9.1	10.4	7.7	7.7	5.4	4.1	4.7	6.7
2014	7	12	11.3	8.6	9.9	7.5	7.5	5.6	4.3	4.6	6.4

CAN: Canadá; NFLD: Terranova y Labrador; PEI: Isla Príncipe Eduardo; NS: Nueva Escocia; NB: Nueva Brunswick; QC: Quebec; ON: Ontario; MAN: Manitoba; SASK: Saskatchewan; ALTA: Alberta; BC: Columbia Británica.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Canada's National Statiscal Agency y Statistics Canada.

En cuanto al desempeño por provincia, la postura que proponía Quebec sobre su autonomía/asociación de la federación provocó que parte de las inversiones se redireccionara a otras regiones, primero en los años ochenta, después, a mediados de los noventa. Las posiciones separatistas de Quebec, pero también de Alberta, se vinculaban con los efectos inherentes a la desaceleración económica en estas provincias y su comercio con Estados Unidos.

GRÁFICA 3
COMERCIO POR PROVINCIA CANADIENSE HACIA ESTADOS UNIDOS (2001-2013)
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)



FUENTE: Elaboración propia con información de Statistics Canada (2016a).

Durante la crisis pasada, la provincia de Ontario fue la más golpeada, a pesar de ser la región más industrializada, debido a su fuerte enlazamiento manufacturero y comercial con Estados Unidos, en particular en el sector automotriz.⁵

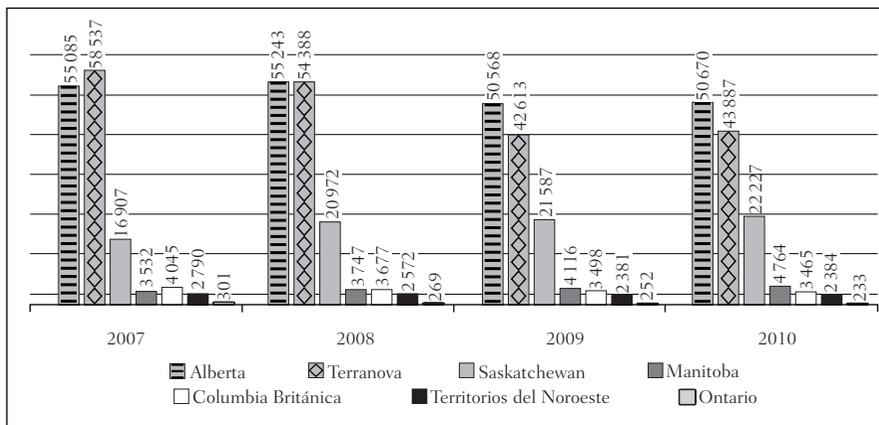
Un fenómeno relativamente nuevo a nivel regional fue el desplazamiento masivo de las inversiones en dirección hacia el oeste, sobre todo hacia la provincia de Alberta, donde se concentran los yacimientos de petróleo y arenas bituminosas del país. Esto provocó que tanto su economía, como los índices de desempleo, se mantuvieran estables a pesar de los problemas coyunturales. El índice de ingreso por habitante en Alberta ha sido superior al del promedio del país, debido sobre todo a que constitucionalmente cada provincia es libre de promulgar leyes para la explotación y manejo de los recursos no renovables, forestales y de energía eléctrica, lo que, a la larga, redundó en un ingreso directo a las arcas de la provincia.⁶

⁵ Históricamente, las provincias de Ontario y de Quebec habían sido las más influyentes, desde la perspectiva política, legislativa y económica, por encima de las ocho restantes. La provincia de Ontario, hasta 1988, había sido especialmente favorecida en la relación con los estadounidenses, gracias al Pacto del Automóvil (1965), que la catapultó a un prolongado auge manufacturero. Por su parte, Quebec se había visto relativamente menos favorecida que Ontario, dado el peso de su sector primario. Aunado a esto, la inesperada riqueza de la provincia de Alberta gracias al petróleo y las arenas bituminosas contribuyó a una mayor balcanización de Canadá.

⁶ Entre las atribuciones provinciales que les confiere directamente el *Acta Constitucional* de 1867, se encuentra el derecho a explotar sus recursos naturales y conservar este ingreso para la provincia, aplicar un régimen impositivo ad hoc, independiente de los impuestos federales, plena autonomía en

Lo señalado hasta aquí resulta aún más notorio, cuando se observa que Ontario contaba con un índice de desempleo del 8 por ciento, mientras que Alberta lo había mantenido por debajo del 6 por ciento. En este contexto, ha de considerarse que las provincias en situación de bonanza en la producción de gas y petróleo fueron las que mejor sortearon la crisis económica, exceptuando a Terranova, donde la explotación de combustible es comparable con la producción de Alberta, pero que no pudo valerse de este sector para disminuir su índice de desempleo. Parte de este efecto se debe a que su economía está fuertemente ligada a la pesca y la explotación de recursos naturales y que su producción, paradójicamente, se ha encarecido por los precios de los energéticos refinados. Pese a lo anterior, se registró cierta mejora en el mercado laboral de la provincia a partir de 2010.

GRÁFICA 4
 PRODUCCIÓN DE CRUDO POR PROVINCIA
 (METROS CÚBICOS DIARIOS, PROMEDIO ANUAL)



FUENTE: Elaboración propia con datos del National Energy Board (NEB).

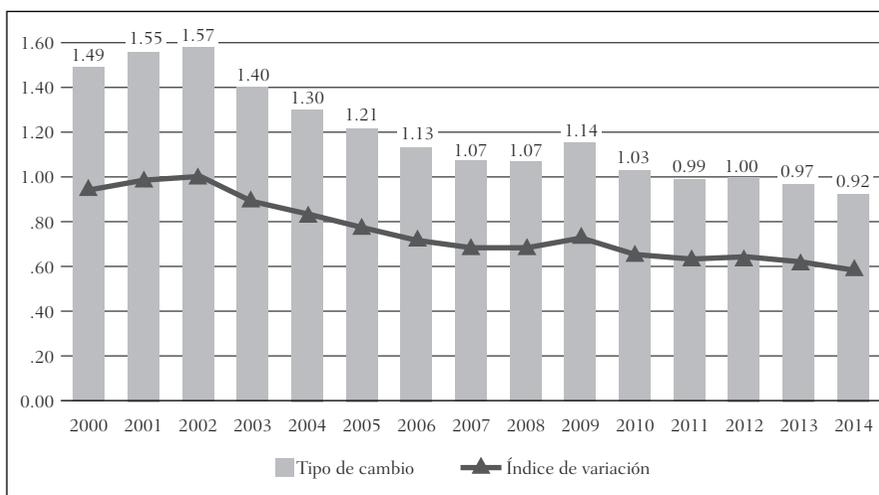
Canadá es el segundo país del mundo con mayores reservas probadas de crudo; actualmente, cuenta con casi 178 900 000 000 de barriles. La política energética del país se basa en la explotación de hidrocarburos, tomando en cuenta que la

cuanto al diseño e implementación de su política económica, así como total autonomía en la política social y cultural. Cada provincia tiene una política autónoma para atraer y regular la IED. Debido a lo anterior, las provincias en gran medida se comportan como estados autónomos, en los que, desde luego, el grado de riqueza provincial determina su preponderancia por encima de otras provincias y también sobre el gobierno federal.

innovación tecnológica rebasará los actuales estándares de consumo de dicho energético, por lo que su explotación debe hacerse de manera rápida y ordenada, enfocando gran cantidad de sus recursos al desarrollo y puesta en marcha de tecnologías verdes. La industria de extracción de hidrocarburos es un punto de apoyo para el crecimiento de la economía, mediante la inversión pública y privada, pero el gobierno provincial es el que supervisa y regula la producción.

Mientras que una provincia como Alberta (energía) salió bien librada de la crisis económica, el sector manufacturero canadiense, en particular el automotriz (Ontario), sufrió un estancamiento severo en los últimos años, provocado por la apreciación del dólar canadiense y problemas de la demanda interna.

GRÁFICA 5
TIPO DE CAMBIO DEL DÓLAR CANADIENSE RESPECTO DEL ESTADUNIDENSE
(1 A 1)



Nota: 2002 = 100

Fuente: Elaboración propia con base en información de Bank of Canada (2015).

La apreciación de dólar canadiense encareció las exportaciones manufactureras, y obligó a varias empresas a trasladar su producción y operaciones a otros países, así como al cierre de empresas del sector automotriz, acerero y de electrodomésticos, siendo las provincias de Ontario y Quebec las más afectadas. El sector automotriz canadiense mostró una tendencia a la baja, principalmente ocasionada por la disminución de las exportaciones de automóviles hacia Estados Unidos, así como por la falta de acceso al crédito, lo que dificultó a muchos consumidores la adquisición de automóviles. Durante 2009, la caída del sector fue del 5.4 por ciento.

Durante la crisis, la industria automotriz empleaba a casi quinientas mil personas en la producción (contando el ensamblado de vehículos y producción de autopartes), contribuyendo con el 24 por ciento de las exportaciones totales de Canadá. Cuando el sector automotriz colapsó, el gobierno estableció un plan de rescate por 2 700 000 000 de dólares en diciembre de 2008, que a su vez se incrementó gracias a las aportaciones del gobierno de Ontario, puesto que ésta era la provincia con mayor afectación en su planta laboral, calculada en casi cuatro mil millones de dólares canadienses. Este rescate se destinó a las armadoras estadounidenses General Motors, Chrysler y Ford. A su vez, se dieron setecientos millones para productores de autopartes y para respaldar las garantías de los consumidores. Estos rescates por parte del gobierno se efectuaron bajo la base de que éste quedaba bajo el control temporal de la empresa hasta que éstas cubrieran el monto total de la deuda.

Claves para entender la crisis canadiense

Durante los años noventa, el primer ministro Jean Chrétien, apoyado por el ministro de Finanzas, Paul Martin, tomaron la decisión de impedir las fusiones de los más importantes bancos de Canadá: por una parte, el Royal Bank con el Banco de Montreal y, por la otra, el Toronto Dominion Bank con el Canadian Imperial Bank of Commerce.⁷ De acuerdo con Ireland y Webb (2010), esta decisión provocó que los bancos canadienses no logran convertirse en unos de gran escala.

La decisión gubernamental se basaba en el hecho de que la mayoría de los bancos funcionan dentro de un mercado muy concentrado, estable y de características oligopólicas; por ende, estos bancos tenían aparentemente menos motivos para diversificarse y tomar grandes riesgos al estilo de los estadounidenses. Aunado a lo anterior, Canadá cuenta con un número limitado de *brokers* hipotecarios y aseguradoras independientes; la mayoría son empleados de instituciones financieras reguladas por el gobierno federal. En suma, la carga mayor de las transacciones financieras tiene lugar en el sistema bancario y no a través de un mercado secundario poco supervisado, como en Estados Unidos.

La diferencia en tamaño, talla y número de las instituciones bancarias en Canadá y Estados Unidos es abismal. En 2005, existían ocho mil bancos en activo en Estados Unidos, mientras que Canadá sólo contaba con sesenta y nueve bancos, de los cuales dieciocho eran de origen canadiense; veintinueve eran subsidiarias de bancos extranjeros, y veintidós, sucursales de bancos extranjeros. El Banco

⁷ El Departamento de Finanzas y el Buró de Competencia fueron los más opuestos a las fusiones bancarias en Canadá, mientras que en Estados Unidos la *merger mania* redujo de catorce mil a ocho mil los bancos existentes, gracias a la anuencia de las autoridades encargadas de regular las fusiones.

Central de Canadá (BCC) fue creado hasta 1937, a raíz de las secuelas dejadas por la Gran Depresión de 1929.

El *Acta Constitucional* de 1867 estipula que los gobiernos federal y provinciales compartan la jurisdicción sobre la actividad de los servicios financieros, pero la regulación del comportamiento de los bancos siempre recae sobre el gobierno central. Algo similar se aplica a los seguros de vida y de salud bajo control federal. En contraposición, las uniones de crédito y las cajas populares son reguladas por las provincias.

Una crisis atípica

La crisis económica en Canadá, como en muchos otros países, estuvo vinculada al efecto de la burbuja hipotecaria originada en Estados Unidos. Si bien las condiciones de demanda y producción se mantenían constantes, la falta de respaldo y de control sobre las instituciones relativamente nuevas y no reguladas (*shadow banking system*)⁸ en Estados Unidos, hizo que los efectos de la especulación y caída de los valores afectaran consecuentemente a los sectores no financieros de la economía canadiense.

La falta de control de las actividades de una parte del sector financiero se debieron, en parte, a la modificación del *Acta Glass Steagall* en Estados Unidos. En 1999, durante el gobierno de William Clinton, se modificó el sistema estadounidense de control financiero Glass-Steagall, que había estado vigente desde los años inmediatamente posteriores a la Gran Depresión. Esto permitió la fusión de bancos comerciales con bancos de inversión, algo que también promovieron diversas instituciones financieras de Europa, ante la omisión de los Acuerdos de Basilea I y II, que supuestamente regularían el sistema a nivel internacional. Existe consenso en que este ajuste legal dio paso a un sistema financiero paralelo, caracterizado por la falta de regulación y provisto de una serie de instrumentos de inversión excesivamente complejos, que el público ahorrador no fue capaz de entender y los brókeres y funcionarios de la banca tampoco estuvieron en condiciones de explicar ni de prevenir el colapso.

La política de promoción para adquirir vivienda de Estados Unidos tiene como rasgo característico el descuento de impuestos sobre los intereses hipotecarios pagados, lo que se conoce como gasto impositivo (*tax expenses*). A pesar de ello, los efectos de este subsidio sólo han afectado positivamente a los individuos de alto y mediano ingreso, así como a las empresas del ramo hipotecario (Mankiw, 2010).

⁸ *Shadow banking system*, en términos generales, se describe como “la intermediación de crédito correspondiente a las entidades y actividades fuera del sistema bancario regular”. La intermediación de crédito a través de los canales no bancarios puede tener ventajas, por ejemplo, proporcionando una fuente alternativa de financiación y liquidez (Financial Stability Board, 2011).

CUADRO 2
BREVE CRONOLOGÍA DE LA CRISIS HIPOTECARIA EN CANADÁ

2000	Las hipotecas <i>subprime</i> aparecen en Canadá a inicios del año, justamente diez años después que en Estados Unidos. Su aceptación y crecimiento resulta ser muy lento, con excepción de las provincias de Alberta y Columbia Británica, donde el mercado hipotecario tiene mayor similitud con el estadounidense.
2005	Ingresa a Canadá algunas compañías hipotecarias estadounidenses, así como entidades de préstamo, brókeres y agentes vinculados a las <i>subprime</i> .
2006	Las estipulaciones contenidas en el primer presupuesto del primer ministro Stephen Harper afectaron negativamente las actividades vinculadas a las <i>subprime</i> .
2007	La penetración de las <i>subprime</i> estadounidenses en Canadá es bastante limitada. En el primer trimestre del año, el gobierno canadiense y sus “expertos” aún sostienen que la crisis se limitará a Estados Unidos y tendrá un menor impacto en Canadá, debido a una mayor estabilidad y mejor regulación del sistema financiero e inmobiliario. Para el segundo trimestre, caen los precios de las casas habitación. La <i>subprime</i> y otras hipotecas no estándar continúan funcionando en Canadá durante dieciocho meses más, después de la crisis de las <i>subprime</i> en Estados Unidos.
2008-2009	Las compañías estadounidenses de <i>subprime</i> se retiran de Canadá y el gobierno federal prescribe cuarenta años no abajo del pago de la hipoteca (ahora treinta y cinco años y 5 por ciento abajo).
2010	Canadá aún sigue afectado por la secuela de la crisis global: ya no se trata exclusivamente de lo que ha ocurrido en Estados Unidos, sino también con sus socios asiáticos y europeos.

FUENTE: Elaborado con información de Ireland y Webb (2010: 96).

Canadá, en su política de promoción a la vivienda, no proponía subsidiar el endeudamiento, incluso fomentaba que el valor total de la deuda hipotecaria no fuera superior al 80 por ciento del valor total del bien adquirido. A pesar de lo anterior, tanto en Estados Unidos como en Canadá el porcentaje de propiedad sobre viviendas ocupadas era similar. Esto indica que para los estadounidenses existía el incentivo a endeudarse, gracias a la disminución de sus impuestos, mientras que para los canadienses el incentivo consistía en pagar la deuda obtenida lo antes posible.

Las diferencias entre la capacidad de endeudamiento de largo plazo muestran una diversidad significativa en los dos países mencionados. Si bien en Estados Unidos y Canadá los créditos hipotecarios tienen plazos de entre veinticinco y cuarenta años, en Estados Unidos se tiene el cobro de intereses por el mismo periodo, mientras que en Canadá dicho cobro sólo tiene una duración de cinco años, esto debido a la regulación canadiense, establecida en la sección número 10 del *Canada Interest Act* (1985).

La diferencia en el cobro de interés durante el periodo de préstamo afecta directamente a la propiedad de los derechos de deuda, de tal forma que en Canadá los

plazos, al ser más cortos, provocan que la deuda originada se quede en el banco que prestó en primera instancia, mientras que en Estados Unidos la deuda se renegocia y se traspasa a otras entidades, debido a que el préstamo durante toda su vigencia sigue siendo un negocio que genera ganancias. Las únicas instituciones con la capacidad de tener dinero paciente o inactivo por largos periodos son las que pertenecen al gobierno y sus agencias.

El papel comercial en la crisis

En agosto de 2007, el mercado de *Asset-backed Commercial Paper* (ABCP)⁹ se paralizó debido a que los tenedores de este documento no pudieron refinanciar sus obligaciones. La pérdida de confianza estuvo directamente vinculada al escándalo de las *subprime* en Estados Unidos. La incertidumbre fue tal, que los operadores se retiraron del mercado y estacionaron sus fondos hasta que las cosas se aclararan y establecieran facilidades especiales de liquidez por los bancos centrales.

La industria de servicios financieros no estuvo exenta de una conducta negligente como la que surgió en Estados Unidos; aunque el impacto fue menor, la economía real resultó negativamente afectada. Este hecho evidencia ciertas fisuras del régimen regulatorio canadiense, el cual, entre otros, inhibe una comunicación fluida entre los reguladores y los actores clave en el gobierno para tomar la iniciativa y preservar el sistema. La burocracia canadiense, tanto en el nivel federal como en el provincial, desempeñaron sus funciones en una estructura balcanizada que condujo a que ninguno trabajara a favor de la preservación del sistema financiero en su conjunto (Harris, 2010: 73-78).

Alrededor de treinta y dos billones no bancarios, que patrocinaban los ABCP, fallaron y dejaron a las instituciones de inversión y a los individuos a merced de un proceso de reestructuración, concebido exclusivamente para legitimar a las autoridades que fracasaron en cumplir con sus responsabilidades. La mayoría de los activos en papel comercial tenían la forma de *swaps* de incumplimiento crediticio (CDS), obligaciones de deuda colateralizada (CDO) e hipotecas por cobrar (Harris, 2010: 77).

⁹ El ABCP es la deuda corporativa con vigencia de un año, y está respaldado por activos como bienes raíces, automóviles y otros bienes comerciales. Es parte de las obligaciones de deuda colateralizada (*Collateralized Debt Obligation*, o CDO), que se vende en el mercado secundario. Los ABCP son similares a los valores respaldados por hipotecas (*Mortgage-backed Securities*), ya que es un paquete de préstamos que se revende a otros inversores. Además, en ellos se incluyen activos que no pertenezcan a préstamos hipotecarios; fueron creados para proporcionar más liquidez a la economía; permiten a los bancos y las empresas vender sus derechos sobre la deuda, lo que libera más capital para invertir o prestar. Esto permite también que los originadores de la deuda inicial no se vean obligados a reclamar las deudas cuando éstas ya vencieron por efecto de su venta. Por tal motivo, se incurrió en una oferta de préstamos con reglas laxas y que el riesgo de retorno de los demandantes de crédito no se analizara exhaustivamente.

La crisis de los ABCP en gran medida presenta características similares a la de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Los conductores en una operación usaban las ganancias de la venta de los papeles para comprar activos adicionales (como hipotecas, préstamos, crédito a los hogares que incluían tarjetas de crédito, arrendamiento de locales comerciales, etc.). Estos activos tenían un término de madurez más largo que las obligaciones que se usaron para adquirirlos, pues estos instrumentos del mercado monetario tenían un término menor a un año.

Por otra parte, las características de los instrumentos ABCP eran tan opacas y faltas de claridad, como lo eran las *subprime* en Estados Unidos. Esto se debía a que los Provincial Securities Administrators (PSA) no exigían un prospecto para los emisores de ABCP porque había exenciones legales para los “inversionistas expertos”.

La falta de claridad para comprender las implicaciones y riesgos del mercado de los ABCP no fue exclusiva de los PSAs. El Banco de Canadá, responsable de valorar y supervisar la estabilidad financiera, tuvo la oportunidad de registrar las anomalías, pero falló en alertar a las autoridades para que intervinieran prontamente: “Hubo algún pensamiento allí que eso era riesgoso. Nosotros pensamos que no era plausible y pasó. Eso es todo” (testimonio de Henri-Paul Rosseau, CEO de la Caisse de Depot et Placement du Québec, ante el Comité de Finanzas de la Asamblea Nacional). La Caisse tenía en ese momento 13.2 billones en ABCP.

En términos generales, poca gente responsable del sistema financiero entendió lo que estaba ocurriendo en 2007. Los reguladores no fueron regulados, sólo fueron observados. Las agencias calificadoras específicamente se concentraron en los riesgos crediticios, pero no en la liquidez. Después de las pérdidas, los inversionistas que habían comprado ABCP decidieron que no los querían más (Harris, 2010: 69-85). Al respecto, la opinión atribuida a un CEO del Toronto-Dominion Bank refleja claramente el sentir y la confusión que este tipo de instrumentos estaban provocando en Canadá: “La decisión de deshacerse de estos productos hace cuatro o cinco años fue simple. Estos se volvieron demasiado complicados. Si no pude mantenerlos para mi suegra, no podría mantenerlos para mis clientes” Ningún regulador podría competir con esta regla! (Ed Clarke, citado en Ireland y Weeb, 2010: 101).

Uno de los problemas ligados a la crisis fue la duplicación de la agencia reguladora del sistema financiero a nivel federal con una regulación de valores muy dispersas a nivel provincial, lo cual restó claridad sobre quién hablaba por todos. Una estructura tan descentralizada no permitió a los burócratas asumir responsabilidades para garantizar un sistema financiero sólido y seguro. En Canadá, las penalizaciones en que incurrieron las instituciones implicadas en actividades contrarias al interés público en el fiasco de los ABCP, ascendieron únicamente a un monto de 140 millones, lo cual representa el .04 por ciento de los 32 billones que costó el error de la crisis del papel comercial.

Dada la estructura y repartición de responsabilidades entre los poderes federal y provincial, paradójicamente el gobierno federal no incurrió directamente en ningún costo directo por el colapso de los ABCP, aunque los deudores incurrieron en enormes costos, en especial los agrupados en la Caisse de Dépôt et Placements du Québec y los ubicados en la ciudad de Hamilton en la provincia de Ontario.

El deterioro del Estado benefactor

El primer ministro Stephen Harper (2006-2015) heredó la única economía del G7 que durante once años consecutivos había tenido superávit fiscal. Sin embargo, esta bonanza cambió a partir de 2008, cuando Canadá empezó a acumular déficit. Actualmente, el déficit canadiense asciende al 3.01 por ciento del PIB, que, en términos absolutos, equivale a 54 968 millones de dólares, inferior al registrado en 2012 de 61 351 millones de dólares. No obstante que el gobierno de Harper ha buscado eliminar el déficit a través de los recortes al gasto social y las modificaciones a la ley que permita el ingreso de inversiones en recursos naturales y otras áreas, no lo ha logrado.

En términos generales, tanto el gobierno federal como los provinciales reconocen los peligros del déficit y de la deuda pública, pues desde 1970 hasta finales de 1990, Canadá enfrentó un severo déficit fiscal. Entre 1984 y 1985, el déficit federal alcanzó un pico del 8.5 por ciento del PIB. Entre 1988 y 1990, se tomaron medidas para reducirlo al 5 por ciento, sólo para verlo crecer una vez más al 6 por ciento entre 1992 y 1993, como resultado de la recesión económica mundial.

En el periodo 1984-1994, las autoridades canadienses exploraron diferentes enfoques y elaboraron diversas estrategias para eliminar el déficit fiscal. Sin embargo, fue hasta 1993, cuando el primer ministro Jean Chrétien tomó posesión, que la eliminación de déficit se convirtió en eje de la estrategia económica.

El gobierno de Chrétien, a través de su ministro de Finanzas, Paul Martin, recortó y limitó el gasto federal en casi todos sus rubros, excepto en el cuidado del medio ambiente, las transferencias a los gobiernos provinciales por conceptos de asistencia social y educación postsecundaria. La mayoría de los gobiernos provinciales adoptaron sus propias medidas de reducción de déficit, disminuyendo las transferencias a los gobiernos municipales.

Martin recortó las transferencias federales a los individuos en 1.9 puntos porcentuales del PIB sin afectar demasiado a las prestaciones a las personas de edad, pero el grueso de la reducción afectó el seguro de desempleo federal, limitó el acceso a las prestaciones y congeló la prestación máxima en términos nominales durante un decenio.

Entre 1992 y 2000, Martin recortó drásticamente las transferencias federales a las provincias; éstas disminuyeron en 1.9 puntos porcentuales del PIB. Los más afectados fueron los programas sociales con jurisdicción provincial, en particular el seguro público de salud y la ayuda social que brinda apoyo a las personas con ingresos mínimos. La vieja fórmula por la cual el gobierno federal pagaba el 50 por ciento de los costos sociales se suprimió, y las tasas de prestaciones sociales disminuyeron drásticamente en términos reales en prácticamente en todas las provincias

Otra política adoptada para recortar el gasto público fue la reducción del número de empleados del sector público y —marginalmente— de sus salarios. En 1999, el sector público empleaba un total de 2.8 millones de personas, un nivel comparable al de 1985; considerando el crecimiento poblacional, el número de empleados públicos por cada mil habitantes cayó de 108 en 1985 a 92 en 1999 (Emmerich, 2005).

El gobierno canadiense no recurrió al aumento de los impuestos para reducir el déficit y la deuda. De hecho, después de 2002, una vez declarado el superávit, se redujeron los impuestos de sociedades y personas físicas. La estrategia del gobierno de Canadá cayó en la reducción de la deuda a través de los recortes sociales.

Los principales rubros del gasto social (educación, salud, servicios sociales y vivienda) fueron inicialmente afectados por los recortes. Sin embargo, comenzaron a recibir mayores recursos de los tres niveles de gobierno a partir del año fiscal 1998-1999, es decir, después de que se logró el equilibrio fiscal.

GRÁFICA 6
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL SOBRE EL PIB (1999-2013)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2016).

El gasto público en salud disminuyó entre 1993-1994 y 1996-1997, para recuperarse a partir de este último año y sobrepasar el nivel que tenía a inicios del gobierno de Chrétien. Canadá registró un déficit fiscal en el ejercicio 2008-2009 de 5 800 millones de dólares canadienses. En el siguiente ejercicio, 2009-2010, el déficit llegó a 55 600 millones de dólares canadienses, como resultado principalmente de la recesión económica y de la instrumentación del Canadian Economic Action Plan.

En principio, el gobierno planteó los estímulos para la recuperación económica durante dos años y así retornar rápidamente a un presupuesto equilibrado. Para regresar al superávit fiscal, el gobierno canadiense se trazó como objetivo en el ejercicio 2014-2015 llevar a cabo diversos recortes fiscales y una mayor recaudación, a medida que la economía se recuperara; se esperaba volver a un superávit en el ejercicio 2015-2016 (Speer y Emes, 2014).

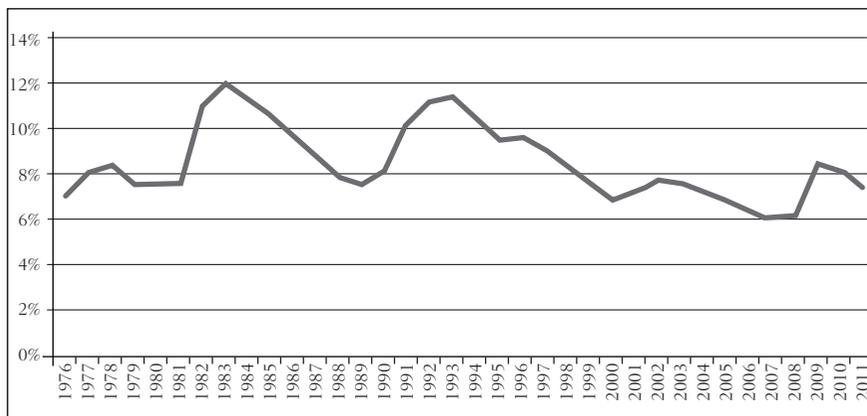
Crisis y desempleo

Debido a los problemas de desempleo registrados en Canadá y a la baja en la producción del país, el Banco Central de Canadá (BCC) estableció una postura monetaria que intentaba estabilizar la demanda bajando la tasa de interés. El BCC promovió como principal medida la reducción de la tasa de interés de referencia; en 2008, la tasa interbancaria pasó del 3 al 2.5 por ciento, mientras que la de descuento bajó en 0.50 puntos porcentuales, colocándose en 2.75 por ciento. En diciembre de 2009, el BCC continuaba con esta disposición y redujo el intervalo de la tasa de interés entre el 0.25 y el 0 por ciento, con el fin de bajar el costo del dinero y empujar a los consumidores a acercarse nuevamente al mercado crediticio. A su vez, implementó una política poco convencional para comprar deuda gubernamental de Canadá y hacer préstamos directos a entidades no financieras (Rodríguez, 2009).

Canadá entró oficialmente en recesión en octubre de 2008; un año después, la tasa de desempleo había aumentado a su nivel más alto en más de una década y estuvo a punto de igualar las tasas registradas en las crisis ocurridas en 1982 y 1989-1990.

Desde que detonó la crisis hasta abril de 2009, se habían perdido casi 406 000 empleos de tiempo completo. A su vez, los trabajos de medio tiempo estaban aumentando, lo cual fue una clara señal del estrés en el mercado laboral, en el que las personas buscaban un medio de subsistencia urgente. La tasa oficial de desempleo aumentó hasta el 8.4 por ciento en su punto más alto, con más de medio millón de personas en busca de trabajo a lo largo de un año. En diciembre de ese mismo año, se habían perdido 70 600 empleos más, principalmente de tiempo completo; en cambio, se habían creado 36 200 de tiempo parcial, las industrias expulsoras de fuerza de trabajo fueron las de los sectores manufactura y comercio.

GRÁFICA 7
TASA HISTÓRICA DE DESEMPLEO, CANADÁ (1976-2011)
(PORCENTAJE)*



* Porcentaje del total de la fuerza laboral (en edad de trabajar) desocupada.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada (2016b).

El aumento del desempleo provocó que un rasgo característico de la economía canadiense comenzara a mostrar marcados problemas en su población. Como se señaló inicialmente, la economía de Canadá es una de las más estables del mundo y tenía índices de calidad de vida superiores a la de la mayoría de los países. A pesar de ello, la desigualdad de los ingresos de las personas se ha acrecentado: sólo el 10 por ciento de los ciudadanos del país acaparan la mayor parte de los recursos y los ingresos más ricos, mientras que el crecimiento de la inflación ha provocado que los ingresos netos del resto de la población se vean disminuidos (Yalnizyan, 2010).

Parte de este efecto se debe a que la capacidad de negociación de los trabajadores canadienses con las empresas ha sido afectada por la desregulación de los mercados laborales y la movilidad de capitales de un país a otro. La libre movilidad de la inversión productiva, especialmente en la manufactura, el aumento de empleos de bajos salarios y sin seguridad social, y el debilitamiento de la protección de los trabajadores han estado entre las consecuencias más notables. Aproximadamente, el 20 por ciento de los trabajadores de Canadá labora en jornadas de medio tiempo, temporal, o trabajan por cuenta propia.

El rescate financiero

El objetivo central del plan instrumentado por el gobierno federal apuntó particularmente a la protección del empleo y la producción; para ello, organizó un paquete de

estímulos dentro del cual la parte sustancial representó una derrama de alrededor de 62 000 millones de dólares a la economía canadiense a lo largo de un periodo de dos años. Las medidas adoptadas incluían una reducción del impuesto sobre la renta, un aumento de las prestaciones de desempleo y de los programas de formación, más ayuda para los indígenas y ayudas sectoriales. También se financiaron dieciséis mil proyectos de infraestructuras.

En 2012, Canadá entró en una fase de relativa recuperación, pero el gobierno decidió continuar con la implementación del Canada's Economic Action Plan (CEAP), con el fin de controlar el déficit e implementar una estrategia de vuelta al equilibrio fiscal.

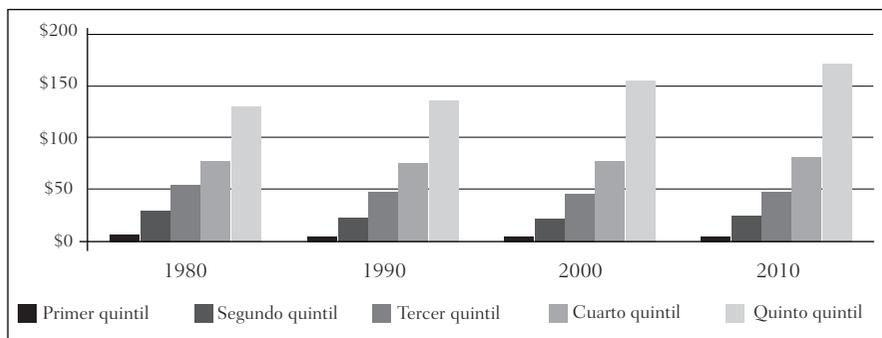
Mientras que el sistema financiero canadiense resistió mejor que la mayoría la crisis financiera global, la crisis provocó que fuera más difícil para los bancos canadienses y otros prestamistas obtener fondos de los mercados internacionales a un costo razonable. Para suavizar el impacto de la crisis, el CEAP incluyó medidas para proporcionar hasta doscientos mil millones de dólares para apoyar los préstamos a hogares y empresas canadienses a través del Marco de Financiamiento Extraordinario. Las medidas se enfocaron a la mejora en las condiciones de crédito; todo este apoyo se ofreció sobre una base comercial para proteger a los contribuyentes.

La polarización del ingreso

El crecimiento de la desigualdad en Canadá fue ignorado durante décadas, pues se contaba con estabilidad financiera, manteniendo finanzas saludables, con superávit fiscal y con un amplio programa social que mantenía equilibrado el ingreso de su población. No obstante, la crisis económica de 2008 puso de manifiesto la disparidad existente entre la población canadiense, es decir, mientras los banqueros eran rescatados por los gobiernos, la gente común perdió sus casas y empleos. En este sentido, la desigualdad de ingresos en el país ha aumentado en los últimos veinte años. Aunque Canadá redujo la desigualdad en los años ochenta, a partir de los noventa la desigualdad se incrementó, manteniéndose medianamente estable en los años dos mil. Sin embargo, ante las distintas políticas de ajuste, se observa un incremento de la inequidad entre los ingresos de los canadienses.

Los impuestos a los ingresos personales y los programas de asistencia social del gobierno, como el seguro de desempleo, el seguro de vejez, las prestaciones por paternidad, etc., desempeñan un papel fundamental en la reducción de la desigualdad en los ingresos, ya que permiten que el ingreso se distribuya de mejor manera.

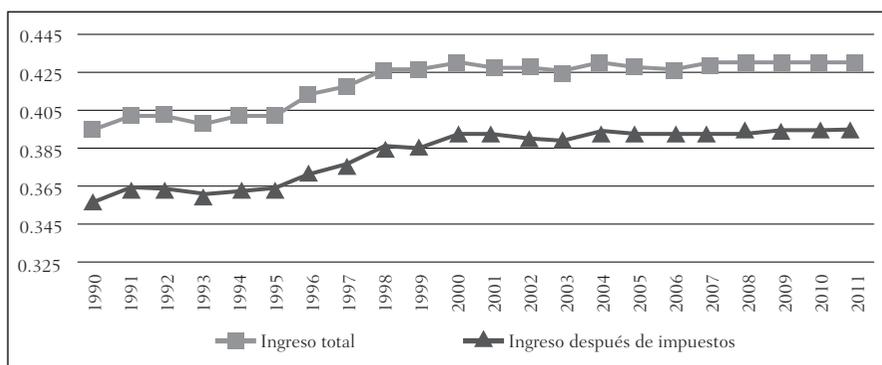
GRÁFICA 8
NIVEL DE INGRESO NETO (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada (2016c).

En el caso de Canadá, las medidas tendientes a reducir el déficit fiscal han eliminado o recortado programas sociales destinados principalmente al apoyo de los estratos medio-bajos de la sociedad canadiense, lo cual se traduce en el incremento de la inequidad en Canadá y, en consecuencia, una sustantiva reducción de la clase media.

GRÁFICA 9
COEFICIENTE DE GINI (1990-2011)



NOTA: uno de los indicadores básicos para medir la desigualdad respecto del ingreso es el coeficiente de Gini, el cual se estima de 0 (que indica la máxima igualdad), es decir, todo el mundo tiene exactamente el mismo ingreso y 1, que indica la máxima desigualdad.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada (2016d).

La tendencia en cuanto al ingreso de los canadienses demuestra que los estratos que han visto un real incremento en sus ingresos son el más alto y el más bajo; en cambio, los estratos medios han visto, por el contrario, una contracción importante de sus ingresos. El sistema tributario canadiense, tanto provincial como territorial, ha operado de forma menos progresiva, ya que con las modificaciones realizadas se ha beneficiado principalmente a los asalariados de ingresos más altos. Entre estas modificaciones destacan la reducción de las tasas marginales de impuestos para quienes ganan los ingresos más altos, a través de la introducción de los créditos fiscales no reembolsables federales, así como mediante la reducción de impuestos a las ganancias.

Muchos programas sociales han desaparecido y otros tantos han sido recortados; no obstante, después de la crisis de 2008, las tasas de desempleo se han mantenido, por lo que los programas tendientes a mantener un ingreso mínimo a las personas sin empleo deben cumplir con requisitos más estrictos, de tal manera que se mantenga la eficiencia en la administración de los programas y preservar en todo momento el propósito de ayudar a las personas desempleadas.

De acuerdo con el TD Bank Financial Group, la combinación de más personas con títulos universitarios y puestos de trabajo de alta calificación, así como la disminución del número de puestos de trabajo de baja calificación en Canadá, es probable que conduzca a una mayor desigualdad en los ingresos, por lo que el país tiene una tarea titánica al sanear las finanzas y al establecer los mecanismos adecuados para afrontar los problemas de su población.

Acciones contracíclicas gubernamentales

Debido a la fuerte presión sobre los mercados laborales, industriales y comerciales de Canadá, el gobierno tomó acciones como las contempladas en el CEAP, estas medidas fueron básicamente políticas contra cíclicas, destinadas a controlar los efectos negativos de la recesión en la economía canadiense. Tomando en cuenta que existen dos tipos de políticas contra cíclicas, se observa que el gobierno canadiense instauró aquella política que se apoyaba en los estabilizadores automáticos; por otra parte, hizo uso de medidas de política discrecionales.

En el primer grupo de políticas, se encuentra la ampliación del tiempo y los alcances del seguro de desempleo, un programa de formación y transición, trabajos de verano, y para personas de la tercera edad, becas para la finalización de estudios, además de expansión del gasto en innovación y modernización de infraestructura utilizada. A su vez, se aumentó y simplificó la manera de inversión y gasto del Estado en proyectos provinciales.

Para el caso de las políticas discrecionales, se aumentó el mínimo de ingresos capaces de generar gravamen, asimismo se incrementó el subsidio a los niños pertenecientes a familias de escasos recursos, se aplicó la disminución del gravamen sobre ingresos, ahorro libre de impuestos. Por último, la política monetaria disminuyó las tasas de interés, con el fin desincentivar el gasto y la demanda de créditos.

Si bien el gobierno ha aplicado políticas muy fuertes de estabilización monetaria y financiera desde finales de 2008, las acciones no han sido tomadas como las mejores opciones a seguir. Una de las mayores críticas se hace al estímulo y protección bancaria de más de 200 000 millones de dólares; la emisión de nuevos bonos, que luego se dieron como dinero a los bancos, ya fuera a corto plazo; préstamos de bajo interés, o como *swaps* de activos hipotecarios tomados de Canada Mortgage and Housing Corporation, asegurando hipotecas que los bancos tenían en sus libros.

Esta crítica se debe a que, a diferencia de las estrictas condiciones y los montos más bajos que se le dio a la economía real y a la producción para que se recompusiera, a pesar de que el rescate también se hizo mediante préstamos y garantías, en el sector bancario la reestructuración y los estímulos fueron dados sin la exigencia de grandes condiciones.

El plan del gobierno de estímulo fiscal no detuvo la caída de la economía. La producción se ha reducido y los precios se han deflactado. Los créditos al consumo y el gasto se han desplomado, junto con los préstamos a negocios e inversiones. Las tasas de ahorro personal se han más que duplicado durante los últimos años. La economía está atrapada en un exceso de ahorro sobre la inversión, o, para decirlo de otra manera, en una escasez de la demanda. El gobierno federal, mediante el mayor gasto en el seguro de desempleo, así como por la disminución de la carga impositiva, ocasionó un déficit superior a los 55 000 millones de dólares en el régimen fiscal de 2009-2010, y se estimaba que se acumularía un déficit de 167 millones de dólares hasta el 2015.

Conclusiones

Una de las consecuencias inesperadas de la crisis económica ha sido la estrategia instrumentada por el gobierno de Stephen Harper (2006-2015), de manera paralela a la implantación del Plan de Acción Económica, el cual ha sido refrendado y ampliado en varias ocasiones desde su creación, convirtiéndose así en la pieza maestra de una política de Estado que busca cambiar a Canadá desde su raíz y en su totalidad.

La crisis económica ha ofrecido al gobierno federal, la oportunidad de instrumentar una estrategia integral, que, entre otros fines, busca hacer prevalecer sus atribuciones y potestades sobre las que tradicionalmente ejercen los gobiernos pro-

vinciales. El gobierno federal ha atacado simultáneamente diversos frentes, buscando socavar las bases políticas, sociales y económicas de lo que fue el Estado benefactor canadiense. Para ello ha determinado que uno de sus objetivos debe ser la reducción del gasto público, lo cual se ha traducido en la reestructuración del aparato del Estado federal, que en última instancia implica la desaparición o, en el mejor de los casos, la reorganización y reducción de todos los ministerios y agencias de gobierno.

Uno de los rasgos más destacados de dicha estrategia ha sido la decisión del gobierno federal de cancelar todos los fondos destinados a la ayuda al desarrollo y derivarlos a apoyar a las empresas mineras que demuestren su compromiso con la responsabilidad social corporativa. Todas las agencias gubernamentales que en el pasado trabajaban en el ámbito de la ayuda al desarrollo han sido cerradas, y como en el caso del Canadian International Development Agency (CIDA/ACDI) han sido absorbidas por el recién reestructurado Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo.

Una suerte similar han tenido prestigiados centros de pensamiento como el Canadian Foundation for the Americas (FOCAL) que asesoraba al gobierno en los asuntos latinoamericanos y caribeños; más recientemente, también se decidió la desaparición del Instituto Norte-Sur, que durante cuatro décadas sirvió de puente intelectual entre los países en desarrollo y Canadá. No pareciendo suficientes dichas medidas, el gobierno federal ha emprendido un ataque frontal en contra de instituciones independientes de pensamiento crítico, como el Canadian Center for Policy Alternatives (CCPA), un sólido centro de pensamiento que, entre otros trabajos, presenta anualmente una investigación llamada Presupuesto Alternativo, la cual hace un escrutinio del gasto público a la sociedad canadiense en su conjunto. Durante los peores momentos de la crisis, el CCPA se convirtió en una fuente de análisis alternativo para los canadienses.

Paralelamente, la estrategia gubernamental ha redefinido no sólo su política económica, al acentuar su sesgo corporativo, sino también ha cambiado el derrotero de su política exterior buscando convertir a Canadá en una potencia mundial basada en la explotación de los recursos naturales dentro y fuera del territorio canadiense. En este sentido, el ámbito de los intereses federales es compartido por los intereses corporativos de las empresas canadienses.

Esta política resulta particularmente paradójica si se toma en consideración que la existencia misma de Canadá tiene como referente histórico la explotación de los recursos naturales, de igual modo que su relación con Estados Unidos se cimentó inicialmente sobre el intercambio de estos recursos, a cambio de bienes manufactureros. Las empresas extractivas son actualmente el actor principal de la economía canadiense y el gobierno aplica medidas muy específicas para impulsarlas y protegerlas dentro y fuera de Canadá.

Como explicamos a lo largo de este artículo, Canadá es un país donde sus diez provincias y tres territorios gozan de importantes atribuciones en lo tocante a su política fiscal, económica y social; las provincias tienen importantes derechos sobre la explotación de su territorio y la forma de manejar la inversión extranjera. Actualmente, las provincias del oeste, como Alberta, así como las de la costa atlántica, en particular Terranova, son parte de un auge económico inusitado gracias a la explotación de sus recursos naturales. Alberta se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para el gobierno provincial y federal, gracias a la explotación de las arenas bituminosas y el petróleo, pero otros gobiernos provinciales también se encuentran enfrascados en posicionarse en esta actividad, aun sacrificando a las comunidades indígenas y su territorio.

La apertura del “Gran Norte” y del Ártico a la explotación de las compañías extractivas está cambiando aceleradamente el paisaje territorial y humano del norte de Canadá. El gobierno federal ha declarado recientemente que el calentamiento global está a favor de las políticas gubernamentales relacionadas con el proyecto de explotación del Gran Norte.

Canadá, que no hace muchos años detentaba un liderazgo indisputable en asuntos ambientales, actualmente impulsa una política de desvinculación del Protocolo de Kioto y solapa las acciones depredadoras de las empresas vinculadas con la explotación de los recursos naturales.

La creciente desindustrialización en provincias que en el pasado vivieron una situación de auge económico excepcional, hasta antes de la crisis económica, como Ontario, con la actividad automotriz, actualmente se ha convertido en una economía de servicios financieros, particularmente alentada por la actividad de la Bolsa de Valores Minera en Toronto.

La economía canadiense se ha convertido paulatinamente en un paraíso fiscal gracias a las facilidades que los gobiernos federal y provincial otorgan a las empresas extranjeras que operan en el área de los recursos no renovables. En particular, Ontario ha acogido el registro de compañías mineras que, aun sin operar en territorio canadiense, se registran como empresas tales para recibir la protección de un régimen legal laxo.

Pese a los efectos negativos de la crisis, el gobierno canadiense ha llevado a cabo negociaciones comerciales de enorme importancia, entre éstas destaca el acuerdo comercial con la Unión Europea (2013) y uno, pendiente de aprobar, con Estados Unidos. Paralelamente, ha negociado un sinnúmero de acuerdos bilaterales de protección a la inversión extranjera, así como diversos acuerdos de libre comercio. En todos destaca una estrategia muy precisa: que claramente busca favorecer los intereses de las empresas canadienses en países tan disímboles como Honduras, Jordania, Panamá, Colombia, Perú, Costa Rica, Kuwait, Rumania, República Checa y

Tanzania. Estos acuerdos tienen como propósito redireccionar la política internacional de comercio de Canadá y consolidar un régimen internacional de protección a la inversión canadiense.

En sentido amplio, el ámbito social ha sido ferozmente golpeado, y una institución como el Medicare ha visto socavadas todas sus reivindicaciones debido a un proceso de privatización acelerado de la medicina social.

Uno de los ámbitos más dañados por partida doble ha sido el de los derechos laborales: el gobierno federal, con la anuencia de los gobiernos provinciales, ha aprobado más de 212 proyectos de ley en los últimos veinte años, los cuales buscan limitar, negar o anular los derechos de negociación colectiva de los trabajadores.

Nunca una crisis económica había sido utilizada con tanta habilidad por un gobierno para realizar un cambio tan radical en Canadá, como lo que sucede actualmente. La desregulación del ámbito laboral, artificialmente justificado con la crisis económica, ha tenido secuelas desastrosas para la sociedad canadiense en particular, porque estos cambios han sido tan contundentes, que incluso con el cambio de gobierno, a través de las elecciones federales, difícilmente se revertirán.

Bibliografía básica recomendada

HAUSSMAN, MELISSA y DAVID BIETTE

2010 “Buy American or Buy Canadian?: Public Procurement Politics and Policy under International Frameworks”, en Bruce Doern y Christopher Stoney, eds., *How Ottawa Spends 2010-2011. Recession, Realignment, and the New Deficit Era*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

HEALY, TERESA

2008 *The Harper Record*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

HOLLOWAY, STEVEN

2011 “Canada and the Financial Crisis: The Perils of a Trading State in Times of Trouble”. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de la Canadian Political Science Association.

YALNIZYAN, ARMINE

2010 *Recession, Recovery and Transformation: Revisiting the Role of Government*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.