

# LA POLÍTICA ECONÓMICA CANADIENSE EN PERSPECTIVA: DEL NACIONALISMO A LA MUNDIALIZACIÓN A TRAVÉS DEL CONTINENTALISMO

*Christian Deblock  
Sylvain Zini*

En un texto sobre la política económica internacional de Canadá, Jock A. Finlayson señala, con justa razón, que “la economía canadiense siempre ha sido lo que los economistas llaman una economía abierta, modesta y sensible a las influencias exteriores sobre las que ella misma tiene poco poder” (Finlayson, 1985: 11-99). A lo largo de su historia, Canadá tuvo que vivir con estas realidades y con lo que los economistas llaman la “limitante exterior”, la cual exige atención a lo que sucede en otras partes, en los mercados monetarios y con nuestros principales socios comerciales. Pero no hay que ver esta apertura hacia el exterior sólo en términos de limitantes: Canadá también se ha beneficiado de este acceso al exterior, así como de la cooperación internacional, tanto para encontrar salidas de sus productos, como inversiones para desarrollo, productos de los que no dispone, e incluso la mano de obra calificada y no calificada que necesita. Durante mucho tiempo, Canadá centró su atención en Estados Unidos, su principal socio comercial, pero los tiempos cambian, y el día de hoy la relación privilegiada con Estados Unidos pierde fuerza, al tiempo que la competencia externa se fortalece, obligando a Canadá a redefinirse y a encontrar nuevos mercados.

La segunda dimensión importante de la política económica canadiense concierne a las relaciones entre el gobierno federal y las provincias.<sup>1</sup> La ampliación progresiva de las funciones del Estado y su extensión a todos los ámbitos de la vida social han sido de los rasgos más significativos desde la etapa posterior a la guerra, tanto en Canadá como en otras latitudes. A diferencia de otros países, esta compleja ampliación fue a menudo un factor de tensiones entre el gobierno federal y las provincias (Jackson y Jackson, 1990: 62). En el ámbito económico, los poderes recaen en los dos niveles de gobierno, en virtud del *Acta Británica de América del Norte* de 1867. El gobierno federal es responsable del comercio internacional, la banca y la moneda, la pesca —y, por medio de decisiones de los tribunales—, también la aeronáutica, la navegación, los ferrocarriles, las telecomunicaciones y la energía ató-

<sup>1</sup> Por hablar de un solo indicador, entre muchos, el gasto público total representaba, según la contabilidad nacional, el 21.2 por ciento del PIB en Canadá en 1950. En 2010 representaba el 40.7 por ciento, pero de este porcentaje, sólo el gasto público de carácter federal representaba por sí solo el 16.7 por ciento del PIB en 2010, frente al 12.3 por ciento en 1950 (véase Statistics Canada, varios años).

mica. Por su parte, los gobiernos provinciales tienen plena jurisdicción sobre ámbitos como el comercio provincial, el empleo y la mano de obra, incluso sobre los recursos naturales. Esto ha llevado al federalismo canadiense a seguir dos caminos que a veces han resultado contradictorios: por un lado, la gran autonomía fiscal de la que disponen las provincias desde fines de los años cincuenta y la voluntad política de sus dirigentes de conducir desde entonces la economía han tendido a privilegiar una gestión descentralizada de la economía. Por el otro, retomando las recomendaciones del Informe de la Comisión Rowell-Sirois, el gobierno federal ha buscado regularmente la centralización de los mandos económicos, aunque sin haberlo logrado realmente.

En este punto, la situación ha cambiado, pero la tensión permanece, incluso en la relación con el exterior, en la que las provincias tienen cada vez más presencia. Como se ha podido constatar durante las recientes negociaciones comerciales entre Canadá y la Unión Europea. Quebec tiene un papel muy activo, comenzando con la convocatoria a estas negociaciones, si bien todas las provincias estuvieron representadas; por cierto, a petición expresa de la Unión Europea, en razón de las implicaciones del acuerdo en muchos ámbitos de jurisdicción provincial.

A lo largo del texto nos centraremos esencialmente en las instituciones federales, pero no olvidemos que en Canadá no hay una política económica, sino once: una federal y diez provinciales. A grandes rasgos, dividimos la historia de la política económica canadiense en cuatro grandes periodos: el primero va desde los inicios de la Confederación hasta la segunda guerra mundial; el segundo abarca hasta principios de los años ochenta; el tercero se desarrolla hasta mediados de la década del dos mil, y el cuarto está en curso.

Las divisiones históricas siempre tienen un aspecto arbitrario, pero en este caso existe un cierto consenso sobre la manera en que las políticas económicas se han orientado durante estos cuatro periodos. El primero fue de construcción de un espacio económico nacional que se debía desarrollar, apoyando a las empresas nacionales y protegiéndolas de la competencia extranjera. La segunda guerra mundial y la creciente influencia de las ideas keynesianas condujeron a las autoridades hacia un mayor centralismo económico, pero también hacia más intervenciones en los asuntos económicos y sociales en el transcurso del segundo periodo. El tercero está marcado por una inclinación de la balanza a favor del libre cambio y por una fuerte orientación hacia los mercados internacionales. Se trata específicamente del tiempo del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El periodo actual se inscribe dentro del proceso de globalización y de transformaciones del mapa económico del mundo. Aunque el TLCAN está detrás de Canadá, ahora mira hacia el mundo, en busca de nuevos socios.

Las crisis, sea la de los años treinta, la de la segunda mitad de los setenta, o la más reciente de 2007-2008, han dado lugar a importantes cuestionamientos y a cambios de rumbo en materia de política económica; pero, más allá de esos cambios, ésta se mantiene definida dentro de tres grandes parámetros: 1) el nacionalismo y la afirmación de identidad; 2) un liberalismo moderado por el Estado y 3) el internacionalismo comercial. La importancia relativa que se les da varía de un periodo a otro, pero su combinación da originalidad a la política económica de Canadá, que la distingue de la estadounidense en particular (Eden y Molot, 1999: 232-251).

## Antecedentes

Canadá tiene una larga tradición de intervencionismo económico, que se remonta a la estrategia implementada por el gobierno federal, llamada “Política nacional” (1878), cuya finalidad era proteger la industria canadiense de la invasión de productos estadounidenses y de la política de *dumping* practicada por la industria vecina. Esta política, adoptada más por conveniencia política que por una convicción profunda, se convertiría en uno de los rasgos permanentes de la vida económica y política canadiense, y contribuyó, de igual manera que la política destinada a la construcción de los ferrocarriles en todo el territorio, y la política de inmigración, a la edificación de una economía nacional. En cualquier caso, no se debe malinterpretar la naturaleza de este nacionalismo económico. Éste nunca ha sido directo, sino indirecto, pues el gobierno federal se ha limitado a proteger la industria, a financiar las infraestructuras o incluso a otorgar tierras o ayudas para la colonización. Por otra parte, si ha habido intervencionismo, éste fue esencialmente “defensivo” y se justificaba por la necesidad de defender la soberanía e independencia de Canadá, especialmente frente a Estados Unidos (Aitker, 2003: 183-221). Cabe añadir que Canadá era demasiado dependiente del exterior, tanto en sus mercados como en sus capitales, y estaba muy marcado por la filosofía liberal, como para que la protección arancelaria fuera algo más que un instrumento temporal, si no es que una moneda de cambio para obtener de Estados Unidos la reciprocidad comercial.

Fue hasta la segunda guerra mundial cuando Canadá salió del marasmo económico gracias a la planificación de la producción de guerra, dirigida por C.D. Howe. Esta planificación, en efecto, alimentó nuevamente a la industria y condujo a una rápida disminución del desempleo. Al final de la guerra, Canadá ya se había convertido en una gran potencia industrial, lo cual no sucedería sin plantear problemas de reconversión. En conjunto, la transición de una economía de guerra a una economía de paz se realizó más fácilmente de lo previsto; la guerra de Corea estimulaba la economía y mantenía a raya la recesión.

Dicho lo anterior, el impacto de la gran depresión, la experiencia adquirida gracias al intervencionismo económico y, sobre todo, a la influencia de las ideas keynesianas en los jóvenes economistas y en algunos altos funcionarios, habrían de modificar la visión del papel del Estado en la economía.<sup>2</sup> Paralelamente, las promesas hechas durante la guerra por el primer ministro Mackenzie King en favor de un “nuevo orden social”, habían suscitado muchas expectativas en la población. Además, si para algunos el regreso a la paz podía significar el regreso al *business as usual*, el temor de ver a la economía canadiense recaer en crisis y de ver resurgir con ésta los problemas sociales obligó a las autoridades a asumir un doble compromiso: primeramente económico, en beneficio del pleno empleo, o, para ser más precisos, a favor de un “alto nivel de empleo”,<sup>3</sup> y también socialmente, en pro de la implementación de un sistema de seguridad social y de ingresos.<sup>4</sup>

Hubo que esperar un cierto tiempo antes de la puesta en marcha de los sistemas de seguridad social y de ingresos. En 1966, el Parlamentó adoptó la Ley sobre la Atención Médica; fue entonces cuando se instauró el régimen de pensiones de Canadá.<sup>5</sup> Lo mismo ocurrió en el plano económico, dos factores llevaron al gobierno a abandonar sus reservas: la profunda recesión de finales de los cincuenta hizo resurgir el espectro del desempleo generalizado y las inquietudes suscitadas en la población por la presencia invasiva de los capitales estadounidenses. De cualquier modo, se dio vuelta a una página y se había tomado una decisión importante.<sup>6</sup>

De todos los dominios, en Canadá la influencia de las ideas keynesianas ha tenido más peso (Plumptre, 1977: 91-108). Si bien estas ideas estaban lejos de ser aceptadas por comunidades políticas y de negocios, estaban bien presentes en los ámbitos académicos y también entre algunos funcionarios al finalizar la guerra. Su influencia se sintió, sobre todo, en Canadá y en Estados Unidos durante los años sesenta, particularmente por medio del Consejo Económico de Canadá y en el seno del Partido Neodemócrata (NDP, por sus siglas en inglés). Pero hay una segunda razón: esencialmente centralizadas y nacionales, las ideas keynesianas respondían también a las preocupaciones de las élites que veían a Canadá doblemente

<sup>2</sup> Acerca de este tema, véanse Plumptre (1977) y Noël (1987: 91-108).

<sup>3</sup> El objetivo más asequible, un “nivel estable y alto”, fue preferido al del seguro de desempleo: “definir el pleno empleo constituye un objetivo cambiante y difícil. El método consiste en definir un nivel de desempleo aceptable y variable; se trataba de una cuestión política tanto como económica” (Campbell, 1991: 5). A principio de los sesenta, el Consejo Económico de Canadá definía el pleno empleo como una tasa de desempleo del 3 por ciento.

<sup>4</sup> No es posible subestimar la influencia que tuvieron los dos libros blancos británicos redactados por William Beveridge, el primero acerca de la seguridad social (1942) y el segundo sobre el pleno empleo (1944), empezando por Canadá, como hemos destacado antes, a propósito del Informe March.

<sup>5</sup> En esta época, el sistema se apoyaba esencialmente en el seguro de desempleo, los subsidios para las familias y el seguro para la tercera edad, cuya ley fue adoptada en 1951.

<sup>6</sup> Acerca de este tema, véase Finkle (1977: 344-370).

amenazada: por la omnipresencia estadounidense en la economía y por las reivindicaciones autonomistas de las provincias, comenzando con el caso de Quebec.<sup>7</sup>

Durante los años cincuenta, el gobierno federal estaba más preocupado por la inflación y la escasez de mano de obra que por el pleno empleo.<sup>8</sup> A lo sumo, recurrió a medidas presupuestarias para apoyar la demanda durante el periodo de recesión, lo cual tuvo como costo importantes déficits federales a finales de esa década. Paralelamente, aunque ciertas voces no dejaron de señalar los efectos negativos de un déficit comercial persistente con Estados Unidos, y otras tantas no cesaron de denunciar el control extranjero en la industria manufacturera y los recursos naturales, el gobierno federal prefirió entonces adherirse a la política de puertas abiertas implementada por C.D. Howe. Este curioso modelo, que combina estabilización macroeconómica y economía de empresas subsidiarias, sufriría importantes modificaciones en el curso de la década siguiente.

En primer lugar, las políticas macroeconómicas fueron, en conjunto, expansionistas. Una vez que se hicieron cambios a la dirección del Banco de Canadá, la política monetaria se flexibilizó para apoyar la actividad económica. La política presupuestal tomó la misma dirección, a partir de tres preocupaciones: el apoyo de la demanda, la implementación de un sistema de seguridad social universal y la reducción de las desigualdades regionales. De igual modo que Estados Unidos, Canadá entraba así en la era de los presupuestos funcionales, consistentes en la mezcla de políticas económicas y un “ajuste de precisión” (*fine tuning*).

En cuanto a las políticas industriales, el gobierno federal desempeñó un papel más activo, con el riesgo de usurpar las prerrogativas provinciales. Se aplicaron distintos programas fiscales para estimular las inversiones y la creación de empleo,<sup>9</sup> una política de subvenciones sustituyó a la política arancelaria, que se había vuelto obsoleta con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y los organismos federales como el Banco de Desarrollo de Canadá (1945) fueron utilizados.

Uno de los mayores logros de este periodo sigue siendo la firma, en 1965, del Pacto del Automóvil con Estados Unidos. De hecho, éste es un acuerdo de libre comercio sectorial basado en la producción compartida, el cual conduciría a una profunda reorganización de la producción automotriz en Canadá, a estimular el

<sup>7</sup> El Informe Gray, publicado en 1971, muestra de modo contundente esta doble preocupación.

<sup>8</sup> Las entradas de capital provocaron fuertes presiones sobre el dólar canadiense, lo cual llevó al Banco de Canadá a renunciar al sistema de tasa de cambio fija y dejar que el dólar siguiera la tendencia del mercado. De modo general, la política monetaria del Banco de Canadá fue muy restrictiva y estuvo orientada principalmente a la estabilidad de precios, lo cual provocó, a finales de los cincuenta, una fuerte contracción de la economía y un aumento del desempleo. Esta política condujo finalmente a la dimisión de su gobernador.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el Programa de Maquinaria e Investigación Científica.

comercio internacional, a generar importantes beneficios industriales en la economía de Ontario y, en menor grado, en la de Quebec.

¿En qué medida estas múltiples intervenciones contribuyeron al fuerte crecimiento de la economía canadiense durante esa década? Si bien la cuestión no será resuelta del todo, que el crecimiento económico fue remarcable a lo largo de esa década (igual que en Estados Unidos), que la balanza comercial con este país, hasta ese momento deficitario, se volvió positivo a partir de 1967 —gracias al Pacto del Automóvil—, y que, un indicador como el crecimiento rebasó casi sistemáticamente las previsiones presupuestales (Purvis y Smith, 1986: 1-49), el mercado de empleo quedó afectado por la escasez sectorial y por las disparidades regionales, y la economía era más dependiente que nunca de Estados Unidos.

La elección de Pierre Elliot Trudeau en 1968 daría un nuevo giro a los asuntos económicos, pero también inauguró uno de los periodos más polémicos de la historia canadiense. La década de los setenta fue también difícil para la economía de este país.

Los años de Trudeau estuvieron marcados por tres importantes debates: por la unidad canadiense, sobre la Tercera Opción y por el futuro económico del país. No nos detendremos en el primer debate. El segundo concierne a las relaciones de Canadá con el exterior, particularmente con Estados Unidos.

En este plano, el gobierno de Trudeau tenía dos grandes preocupaciones: reforzar la presencia de Canadá en el escenario internacional y reducir la dependencia frente a Estados Unidos. Este enfoque, moderado al inicio, tomó un giro más radical luego de que el presidente Nixon, en agosto de 1971, adoptara medidas que amenazaban al comercio canadiense y que enfriarían las relaciones entre ambos países. Al rechazar tanto el *statu quo* como el libre comercio, el gobierno elegiría entonces la llamada Tercera Opción, una política que, al mismo tiempo, tenía que reforzar el carácter canadiense de la economía (algunas veces llamada *canadianización* de la economía) y diversificar geográficamente el comercio exterior. Se adoptaron numerosas medidas, entre otras, es notable la implementación, en 1971, de una agencia encargada de revisar las inversiones extranjeras, y la creación en 1975 de Petro-Canada, emblema de la política de independencia energética del país. Creada en 1968, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) se utilizó para apoyar la presencia canadiense en los países en desarrollo, pero sin soslayar la política de independencia respecto de Estados Unidos, especialmente en lo tocante a Cuba y América Latina. Las relaciones con Estados Unidos fueron difíciles durante los años setenta y, podemos afirmar, los resultados de la política de diversificación y de autonomía nacional fueron mitigados, sobre todo porque internamente surgirían diversos problemas.

A principios de los setenta, nada hacía pensar que la economía canadiense estaba a punto de entrar en un periodo tan agitado. La recesión de los setenta había

sido corta, los temores acerca de la inflación se desdibujaban y la economía parecía haber vuelto al camino del “crecimiento equilibrado”, incluso, si la reducción de la tasa de desempleo había tomado más tiempo de lo previsto. La sorpresa se dio en 1973, con la crisis petrolera y el alza en los precios de las materias primas: la economía canadiense entró en un círculo vicioso de inflación.

Al romper con su política anterior, el Banco de Canadá tomó la decisión, en agosto de 1975, de asumir como objetivo prioritario luchar contra la inflación, considerada “la amenaza más grave al bienestar económico de los canadienses” (Banco de Canadá, 1975: 10). En el otoño de 1975, el gobierno presentó un libro blanco que imponía un control a los precios y los ingresos y restringía el gasto público.<sup>10</sup>

Los años subsecuentes fueron difíciles para la economía canadiense. El Banco de Canadá mantuvo una política de reducción gradual de la masa monetaria entre 1975 y 1980, que finalmente debió abandonar y remplazar por una de metas de inflación.<sup>11</sup> La política presupuestal se endureció a partir de 1978, con el fin de apoyar la actuación del Banco de Canadá. Pero, como el país atravesaba un periodo inédito de inflación, las medidas demostraron tener un alcance limitado. Ya en apuros, la economía canadiense aún debió resentir el impacto de la recesión estadounidense de 1980-1981, la tasa de desempleo habría de pasar de 1980 a 1983 del 7.5 al 11.9 por ciento.

En 1980, el gobierno liberal, ya reelecto, intentó estimular la economía canadiense y dar prioridad de nuevo al crecimiento, especialmente al implementar una nueva estrategia económica cuyos ejes eran los recursos naturales y los grandes proyectos de inversión pública.<sup>12</sup> Esta estrategia fue mal recibida, y cayó rápidamente en descrédito con la caída de los precios de las materias primas. La situación se había vuelto aún más caótica, pues a la crisis institucional acababa de añadirse una profunda crisis en las relaciones entre Canadá y el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, causada por el deterioro de la posición concurrente en los mercados internacionales.

En este contexto de zozobra generalizada, el gobierno tomó la decisión de crear en 1982 la Comisión Real sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo de Canadá, conocida también como Comisión MacDonald, en honor al primer ministro que fundó la Confederación canadiense, sir John MacDonald. La Comisión tenía el mandato de analizar las perspectivas económicas y evaluar la eficacia de las instituciones políticas. Su reporte iba a cambiar la historia de Canadá.

<sup>10</sup> El programa, denominado “Ofensiva contra la inflación”, tenía que aplicarse durante un periodo de tres años a todas las grandes empresas, las que empleaban más de veinte personas en el sector de la construcción, a los empleados públicos y a diversas categorías profesionales.

<sup>11</sup> Véase un análisis crítico de esta política en Théoret (1990: 231-241).

<sup>12</sup> Esta estrategia se la presentó en noviembre de 1981 el ministro de Finanzas, Allan MacEachen, en forma de libro blanco, titulado *Le Développement du Canada dans les années 80*.

## El fin de un periodo

¿Qué se puede decir de una fase que conoció el calor y el frío? Dos cosas. De entrada, que si el intervencionismo de tipo keynesiano mostró su eficacia durante los años sesenta, también mostró sus límites en los setenta, bajo las presiones de la inflación y de las tensiones provocadas por el exceso de centralismo. En este sentido, al tener como tres grandes prioridades convertir la eliminación del déficit presupuestal, la salida del Estado de la esfera económica y el relajamiento de las relaciones con las provincias, los conservadores dirigidos por Brian Mulroney conquistarían el poder en 1984, bajo la promesa de dar un nuevo giro a la política económica, y con una legitimidad mayor en tanto que ésta podía apoyarse en las recomendaciones contenidas en el informe que la Comisión MacDonald entregara en septiembre de 1985.

Entonces, con mucha razón, Louis Balthazar (1992) describe la política canadiense como “una enorme máquina de ambigüedades”:

La política nacionalista, [respecto de] Estados Unidos [...], está invariablemente ligada con la idea que se tiene de la unidad canadiense. Una política nacionalista hacia Estados Unidos exige al país una política centralizadora y requiere una cierta intransigencia a los ojos de los gobiernos provinciales, de lo que dan fe las políticas del primer ministro Diefenbaker y del primer ministro Trudeau.

Políticas más continentalistas, por otra parte, como las de Pearson y de Mulroney, se complementan con actitudes más conciliadoras para las provincias (Balthazar, 1992: 54).

De ahí nuestra segunda consideración: si por *default* Canadá abrazó el libre comercio con Estados Unidos, también lo hizo con la idea de reforzar la economía canadiense, pero por vías que no eran las del centralismo económico.

## Los tres giros de la política económica canadiense

El Programa de Renovación Económica del Partido Conservador tenía, de entrada, cuatro objetivos esenciales: 1) sanar las finanzas públicas; 2) adoptar políticas favorables a la inversión y al mejoramiento de la competitividad nacional, 3) redefinir el papel del Estado y 4) realizar cambios en los rubros de equidad y de transparencia.<sup>13</sup> Así, en el marco de este programa, la reducción del déficit debía obedecer tanto a preocupaciones financieras, como a traducir la voluntad política del gobierno de cambiar profundamente el curso de una política que se juzgó responsable de la pérdida de competitividad de la economía canadiense y de su declive en el seno de la economía mundial.

<sup>13</sup> Véase un análisis más exhaustivo en Deblock (1988: 13-56).

De este modo se lanzaron tres señales a los mercados financieros y a los inversionistas: en primer lugar, el gobierno daba su apoyo incondicional a la política de lucha contra la inflación conducida por el Banco de Canadá; en segundo, se anunciaban profundas reformas para la gestión de programas públicos, sobre todo en lo económico; en tercer lugar, se reflejaba la voluntad del gobierno de escuchar mejor a las comunidades de empresarios y a los canadienses. Este giro de 180 grados en la gestión de las finanzas públicas estuvo acompañado de otro cambio en la conducción de los asuntos económicos del país: después de revisar ciertos programas impopulares, como el Programa Nacional de Energía (NEP, por sus siglas en inglés), o de vaciar ciertos organismos de sus contenidos, como en el caso de la Agencia para el Examen de la Inversión Extranjera (FIRA, por sus siglas en inglés),<sup>14</sup> el gobierno reformaría profundamente las instituciones, para incrementar la competencia, estimular la inversión privada y revitalizar la economía canadiense. Aunque numerosas y profundas estas reformas, no fueron tan drásticas como en Gran Bretaña o en Estados Unidos. Esto se debió a razones históricas relacionadas con la inevitable presencia del Estado en Canadá, pero también al apego de los canadienses a sus instituciones, especialmente al sistema de seguridad social. Aunado a esto, el gobierno conservador tuvo que enfrentar, a principios de los noventa, la peor recesión posterior a la guerra.<sup>15</sup> Pero, de cualquier manera, estas reformas tenían que modificar la imagen del Estado: ya no debía ser “Estado providencia”, sino un “Estado competitivo” (Abele, 1992: 1-22). La política económica canadiense debió dar un tercer gran giro, el libre comercio con Estados Unidos, tal como lo sugería explícitamente la Comisión MacDonald en su informe de 1985. Las negociaciones, iniciadas en mayo de 1986 y concluidas en octubre de 1987, fueron difíciles y dividieron profundamente a los canadienses,<sup>16</sup> pero el acuerdo debía entrar en vigor a pesar de todo el 1º de enero de 1989.

Más tarde, este acuerdo fue reemplazado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en vigor entre Canadá, Estados Unidos y México desde el 1º de enero de 1994. El gobierno esperaba esencialmente tres cosas: 1) establecer un acceso ampliado, seguro y preferencial al principal mercado de Canadá; 2) estimular la competitividad de la economía canadiense y permitir que ésta se apoyara en el acceso al mercado de Estados Unidos para dirigirse con éxito hacia los mercados

<sup>14</sup> El mandato de la FIRA fue redefinido y se cambió su nombre a Investissement Canada, una agencia responsable principalmente de promover al país entre los inversionistas extranjeros.

<sup>15</sup> El PIB cayó un 0.2 por ciento en 1990 y un 1.8 por ciento en 1991. La producción industrial fue afectada particularmente por esta recesión, durante la cual la tasa de desempleo pasó del 7.5 por ciento en 1989 al 8.2 en 1990 y al 10.4 en 1991, alcanzando su máximo del 11.3 por ciento en 1992.

<sup>16</sup> Acerca de esta discusión, así como sobre las negociaciones y el contenido del acuerdo, véanse Crispo (1988), Brunelle y Deblock (1989) y Cameron y Watkins (1993).

internacionales y 3) atraer las inversiones extranjeras y hacer de Canadá la puerta de entrada al mercado norteamericano.

En varios aspectos, este acuerdo estuvo a la altura de las expectativas: estimuló los intercambios con Estados Unidos y volvió a poner a la economía canadiense en los rieles del crecimiento económico. Por el contrario, también cabe mencionar que, en parte gracias a su éxito, el acuerdo condujo a las empresas y a las autoridades a ser negligentes en sus esfuerzos por hacer nuevas inversiones y buscar nuevos mercados. No fue sino hasta los años dos mil que se adquirió verdaderamente conciencia, cuando la competencia internacional, particularmente de China, se sintió y la productividad canadiense empezó a quedar rezagada frente a la de Estados Unidos.

### **De la lucha contra los déficit a la crisis financiera de 2007**

El periodo reciente de la política económica canadiense ha estado marcado por tres hechos destacados: en primer lugar, el debate sobre el libre comercio con Estados Unidos se cerró definitivamente; se dio prioridad, entre 1995 y 2000, a la lucha contra los déficit públicos, y a la reducción de la deuda pública. Si bien los resultados estuvieron a la altura de las medidas tomadas —el gobierno federal obtuvo excedentes presupuestales elogiados por las instituciones financieras internacionales—, esta política comprometió severamente al Estado benefactor canadiense y provocó un nuevo desequilibrio fiscal entre el gobierno federal y las provincias.

En el poder desde 1993, el gobierno liberal de Jean Chrétien (1993-2003) modificó mínimamente la agenda y las grandes líneas de la política económica.<sup>17</sup> La prioridad de la política fiscal es, más que nunca, el saneamiento de las finanzas públicas,<sup>18</sup> en tanto que la política monetaria confirmada por un comunicado conjunto se mantiene orientada hacia la estabilidad de precios. Las medidas que se tomaron entonces<sup>19</sup> y la buena marcha de la economía canadiense permitieron al ministro

<sup>17</sup> Véase el informe de Paul Martin, ministro de Finanzas, *Un nouveau cadre de la politique économique*, Declaración del honorable Paul Martin a la Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de los Comunes, Ottawa, 17 octubre de 1994.

<sup>18</sup> En su informe *Un nouveau cadre...*, Paul Martin menciona insistentemente el problema de la deuda: “Nos hemos malacostumbrado durante demasiado tiempo y no nos hemos dado cuenta que los tiempos cambiaban”. Una primera fase (1993-1996) estaba destinada a la revisión de los programas públicos (*program review*), en aras de establecer un conocimiento más completo del gasto público. La segunda fase (1996-1998) estaba destinada a realizar recorte y compresión presupuestal en los distintos ministerios federales, así como en los programas de transferencia (Doern, 2010: 14-43).

<sup>19</sup> El presupuesto de 1996-1996 contenía fuertes medidas de restricción de gasto para reducir el déficit a menos de 4 por ciento. Estas medidas afectaron a un buen número de programas, incluidas las subvenciones a las empresas. La estrategia rindió frutos desde un punto de vista financiero, pues no tomó más de tres ejercicios financieros para restablecer el excedente presupuestal (Courchesne, 2002; Savoie, 2000: 10-11).

de Finanzas cumplir con los objetivos presupuestales que se había fijado. En cuanto a la inflación (cuyo promedio fue del 2 por ciento entre 1995 y 2000), ciertamente fue controlada, pero con el costo de un alto desempleo y de un debilitamiento generalizado de la demanda interna. También hay que señalar que, a pesar de los excedentes comerciales obtenidos año con año, el crecimiento del PIB y el empleo siguen siendo decepcionantes, sobre todo al comparar los resultados de este periodo con el precedente (Deblock, Benessaïeh y Minier, 2003: 39-85).

En un plano más estructural, hay que notar que el gobierno del primer ministro Jean Chrétien llevó a cabo varias iniciativas en favor del desarrollo tecnológico, de la educación y del comercio, con dos objetivos: orientar la industria hacia los sectores clave de la economía mundial, por un lado, y mejorar y adaptar la formación de mano de obra a las nuevas tendencias, por el otro. Es necesario aclarar que a pesar del hecho de que Canadá se cuenta entre los países más industrializados, su economía sigue teniendo como eje la explotación de los recursos naturales y que su estructura industrial tiene lagunas en sectores de alta tecnología y de la investigación y desarrollo (I+D).

Se implementaron diversos programas para estimular la producción de conocimiento en un contexto de difusión rápida de la información (TIC), pero aquéllos fueron modestos, pues el gobierno dudaba comprometerse en dominios que dependían de las provincias o del sector privado, aunque también porque los excedentes comerciales con Estados Unidos engendraron un exceso de confianza en la capacidad de la economía canadiense para adaptarse a los cambios.

La redefinición de las relaciones entre el ámbito federal y las provincias es el segundo hecho característico de este largo periodo del Partido Liberal. Las medidas tomadas para reducir el déficit federal abrieron una brecha importante. El Acuerdo Marco de la Unión Social, firmado en 2003 por el gobierno y las provincias, redefiniría las modalidades de financiamiento de las transferencias federales a las provincias (Vaillancourt, 2002). Además de establecer la fusión de los programas de transferencias, el nuevo acuerdo prometía a las provincias un aumento neto de éstas. Hay que indicar, sin embargo, que el acuerdo no pone fin al "poder de gasto federal" y que no limita de ningún modo el involucramiento del gobierno federal en las competencias de las provincias. Además, este acuerdo fue firmado por todas, con excepción de Quebec. A los problemas de orden constitucional se añadía otro, de orden financiero, relacionado con el desequilibrio fiscal generado por los recortes presupuestarios.

La situación se había vuelto paradójica:<sup>20</sup> si bien, por una parte, gracias a los recortes presupuestales y al buen desempeño de la economía, el gobierno federal

<sup>20</sup> El aspecto negativo del éxito financiero de Ottawa es que se ha hecho a costa de las provincias (Courchesne, 2002: 6).

gozaba de una situación financiera envidiable, por la otra, las provincias, con excepción de las más ricas, carecían de financiamiento, pues la reforma de los mecanismos de transferencia no generaba suficientes ingresos y no tenía margen de maniobra.<sup>21</sup> Cabe retomar la fórmula lapidaria de Bernard Landry: “el dinero está en Ottawa y las necesidades en las provincias”. Este tema fue lo esencial de las discusiones de política económica durante los años del primer ministro Paul Martin (2003-2006), en un ambiente tenso, a causa de diversos escándalos políticos y financieros.

Fue hasta la llegada del gobierno conservador de minoría de Stephen Harper en 2006, cuando el tema fue sometido a una evaluación seria. Defensor de un federalismo abierto, a favor de un Estado federal modesto y una descentralización significativa de los poderes, éste concertó un reglamento financiero, que se concluyó en 2007.<sup>22</sup> Dicho reglamento suscitó pocas discusiones, pues la atención estaba ahora concentrada en la crisis financiera que iba a minar la economía estadounidense y, por efecto, la economía mundial.

Bajo la presión de los partidos de oposición,<sup>23</sup> el gobierno implementó un plan de recuperación de aproximadamente veintinueve mil millones de dólares canadienses. Este plan de recuperación se concentraba esencialmente en los sectores de la construcción, de obras públicas e infraestructura. Se debe destacar, sin embargo, que el seguro de desempleo estaba subsidiado, con la finalidad de sostener una demanda interna muy frágil.

El cambio de la orientación de la política comercial constituye el tercer rasgo significativo de este periodo. Si el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y después el TLCAN, dividieron a los canadienses durante la negociación, es claro que las empresas canadienses supieron sacar partido de estos dos acuerdos, ya que les ofrecían un acceso seguro y ampliado a su principal mercado. Sin duda, la relativa debilidad del dólar canadiense contribuyó también, en buena medida, a este éxito, pero la economía canadiense se renovó más bien con el crecimiento y los excedentes comerciales. Estas nuevas tendencias tuvieron, sin embargo, dos efectos negativos: el primero fue que la economía canadiense está bloqueada en la trampa del mercado estadounidense, en detrimento de otros mercados. Y el segundo consistió en descuidar las inversiones para aumentar la productividad (Deblock y Rioux, 2010:

<sup>21</sup> “Por un lado, el gasto en el ámbito de las competencias provinciales es más difícil de restringir que el gasto en el ámbito federal. Por el otro, los ingresos autónomos de los dos niveles de gobierno aumentan prácticamente a la misma velocidad” (Godbout, 2007: 48).

<sup>22</sup> Este reglamento se hizo a partir de una revisión de la regla de cálculo de los pagos de compensación (Noël, 2008: 10-36).

<sup>23</sup> El gobierno de Harper todavía era minoritario tras las elecciones de otoño de 2008, hecho que influyó significativamente en el plan de recuperación implementado por el ministro de Finanzas Flaherty (Doern, 2010: 23).

9-16). Estos dos efectos negativos no se percibieron de inmediato. De entrada, porque las empresas canadienses sólo tenían ojos para el mercado estadounidense y porque la economía canadiense obtenía año con año cuantiosos excedentes comerciales. También porque algunas iniciativas importantes promovidas en la década de los noventa, especialmente el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzado en Miami en 1994, parecían ofrecer nuevas perspectivas económicas, al tiempo que permitían a Canadá una mejor manera de mostrar sus diferencias frente a Estados Unidos. Finalmente, Canadá se había convertido en un inversor neto en el extranjero, una tendencia que parecía confirmar la dimensión internacionalista de la economía canadiense.

El TLCAN fue, sin duda, un gran éxito para Canadá. Ciertamente hubo ajustes y reestructuración, pero la economía canadiense, conducida por un crecimiento vigoroso, las sostuvo sin mucha dificultad, la industria canadiense experimentó una recuperación sorprendente y las exportaciones canadienses, más diversificadas, tuvieron gran éxito en el mercado americano. Algunos temas, especialmente el de la producción de madera, siguieron tensando las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, pero, en general, las relaciones comerciales estaban en buen camino y las diferencias no fueron muchas. Sin duda, la coyuntura económica era muy favorable —en los años noventa la economía estadounidense había vuelto a ser la locomotora de la economía mundial—, pero Canadá supo sacar partido y gracias al TLCAN consolidó su posición como primer socio comercial de Estados Unidos. En cuanto a las relaciones comerciales con México, es evidente que éstas no se desarrollaron como se habría podido esperar, pero el TLCAN permitió establecer un clima de confianza entre los “tres amigos”, que Canadá aprovechó para aumentar sus intercambios comerciales y sus inversiones en México. Estos años de vacas gordas no duraron mucho y, si bien se cumplen veinte años del tratado, podemos afirmar que los mejores años del TLCAN han quedado atrás (Deblock y Arès, 2011).

### **Canadá en el momento de las tres “D”**

A diferencia de los años noventa, para Canadá los años dos mil fueron de desencanto, debido principalmente a tres razones: 1) la mayor parte de las iniciativas importantes a las que se había comprometido fracasaron; 2) con el aumento de los precios de las materias primas y subsecuentemente del dólar, la industria canadiense perdió la ventaja competitiva que le otorgaba tener una moneda débil y 3) gracias a la competencia de China, la economía canadiense perdió una parte importante del mercado estadounidense y vio cómo se aflojaban sus lazos con éste.

La economía canadiense también fue afectada por dos importantes sucesos exteriores, los dos provenientes de Estados Unidos: los atentados del 11 de septiembre de 2001; luego, la crisis financiera de 2007-2008. El contexto económico finalmente cambió. Canadá enfrenta hoy lo que nosotros hemos llamado las tres “D”: la *desindustrialización* acelerada de su economía, por efecto de la competencia china; la *desintegración* del espacio norteamericano, con el marcado retroceso del comercio intrarregional, y la *desconexión* de Estados Unidos provocada por su giro hacia el mercado asiático. Al mismo tiempo, cabe recalcar que la economía canadiense se *reprimariza* de manera creciente y que la dependencia de Estados Unidos se concentra más y más en el sector energético. Hay que situar las nuevas orientaciones de la política económica canadiense en este nuevo contexto (Deblock, 2014).

### **Canadá en busca de nuevos socios comerciales**

Los atentados de 2001 tuvieron tres efectos: en primer lugar, pusieron de nuevo los problemas de seguridad en el primer rango de las prioridades de la política exterior de Estados Unidos, haciendo más difíciles las relaciones con éste, especialmente después de la invasión a Irak. En segundo lugar, hicieron que Estados Unidos se apartara del continente americano, pues la lucha contra el terrorismo se volvió uno de los intereses estratégicos primordiales. Y, en tercer lugar, volvieron a poner en el orden del día el problema de las fronteras, provocando costos adicionales para las empresas y haciendo más difícil el acceso al mercado norteamericano.

Durante algún tiempo, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) dejó asomar la posibilidad de reforzar el TLCAN, pero esta alianza fracasó, y sus miembros, más que ir en esta dirección, actuaron por su cuenta. Aunque el TLCAN llegó para quedarse, Estados Unidos participa en dos negociaciones importantes: la Alianza Transpacífica, en la que participan también Canadá y México, y la Alianza Transatlántica con la Unión Europea.

Mientras tanto Canadá, puesto en jaque durante algún tiempo por la diplomacia americana de la liberalización competitiva del presidente Bush y luego por el transregionalismo del presidente Obama, reactivó su programa de negociaciones bilaterales, de entrada para seguir a Estados Unidos, que cada vez está más comprometido con la vía del bilateralismo, aunque también, de manera más autónoma, por iniciativa del gobierno del primer ministro Harper, con el fin de establecer relaciones comerciales estratégicas, especialmente con la Unión Europea, con la cual firmó un acuerdo de libre comercio en 2013, pero sobre todo para establecer relaciones comerciales con los países emergentes, siendo la prioridad Asia, el nuevo centro de gravedad de la economía mundial.

Esta estrategia bilateral, aunque algo confusa, fue objeto de una reorientación. En un documento presentado en 2013, titulado *Plan de acción sobre los mercados mundiales*, el gobierno de Stephen Harper asumía cuatro grandes prioridades:

- 1) Apuntar a los mercados que cuentan y que ofrecen el mejor potencial para los intereses comerciales canadienses.
- 2) Incorporar la diplomacia económica al seno de la red de diplomacia internacional y movilizarla a favor de los intereses privados.
- 3) Desarrollar los acuerdos (comercio, inversiones, impuestos, etc.), con el fin de abrir los mercados.
- 4) Mejorar la ventaja competitiva de Canadá. Esta nueva diplomacia comercial presenta tres características:
  - a) Está puesta directamente al servicio de las empresas y de los intereses comerciales canadienses.
  - b) Se dirige exclusivamente a los socios comerciales, dejando de lado un gran número de países.
  - c) Aleja aún más la política comercial canadiense de la que fuera una de sus grandes marcas comerciales, el multilateralismo.

Los resultados han sido diversos hasta el momento, pero hay que advertir que el gobierno de Harper demostró un fuerte activismo comercial, con la voluntad de sacar a Canadá del atolladero estadounidense, de hacer valer sus fortalezas, especialmente sus recursos naturales, frente a los países emergentes, principalmente en Asia. Dicho de manera sencilla, Canadá entró plenamente en el *comercialismo competitivo*, pero semejante enfoque exige fortalecer la competitividad de la marca Canadá. Esta batalla tiene que ser ganada internamente primero, y en este ámbito las cosas son mucho menos claras.

#### ¿HACIA UN GOBIERNO FEDERAL MÁS MODESTO Y UN CANADÁ DESINTEGRADO?

Después de la elección de un gobierno de mayoría del Partido Conservador, el paquete de estímulos fiscales implementados bajo la amenaza de los partidos de oposición dio paso a una política de austeridad (Doern y Stoney, 2012: 3-33). El gobierno conservador ha dado prioridad en un retorno al equilibrio presupuestal, abriendo la puerta a nuevos recortes en ese rubro. Entre 2012 y 2014, el gobierno puso todos sus esfuerzos en la reducción de gastos y ya no en el incremento de la recaudación. Este esfuerzo parece haber dado resultados; el registro del último presupuesto tiene prevista una recaudación de excedentes presupuestales a partir de 2015. Pero

esta política no deja de cambiar drásticamente el funcionamiento y las tareas del Estado federal. Implica la reestructuración de varios ministerios y agencias gubernamentales (congelamiento de la contratación, reducción de servicios, entre otros, la desaparición de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional), así como la reducción de las prestaciones ofrecidas, particularmente el seguro de empleo y las pensiones para el retiro. Las provincias, también en situación de déficit presupuestal, no tardaron mucho en activar de nuevo las alarmas del desequilibrio presupuestal (Morel, 2013).

Asimismo, el gobierno parece asumir las consecuencias del cambio geográfico y sectorial de la economía canadiense. El declive de casi la mitad de Canadá (desde Ontario hasta Nueva Escocia) parece haber sido una decisión, sin que se asome medida alguna para frenarlo, mientras que los sectores económicos (forestal, pesca, industria ligera, automotriz) están en crisis.

Por el contrario, el lado oeste está en plena efervescencia. Además del sector petrolero de Alberta, que no deja de beneficiarse de los precios elevados del barril de petróleo, la conexión entre Columbia Británica y una región asiática en pleno desarrollo, le asegura nuevas oportunidades. La falta de respuesta frente al tipo de cambio sobrevaluado, que favorece al oeste en detrimento del este, o la participación de Canadá en la Alianza Transpacífica, tienden a mostrar que el gobierno acepta, si no es que alienta, que se desplace el centro de gravedad económico del país hacia el Oeste (McGrane, 2012: 114-126).

En suma, el mundo cambia y con éste Canadá, pero hay dos preguntas: 1) ¿cómo acelerar el cambio de la economía canadiense para aproximarla a las cadenas de valor mundiales que gravitan cada vez más en torno de Asia; 2) ¿cómo reorganizar las redes de empresas para permitirles sacar partido del potencial de crecimiento que ofrecen los dos frentes marítimos de Canadá, el Pacífico y el Atlántico, incluso los tres, si consideramos también al Ártico?

## Conclusiones

En este artículo brindamos una sintética perspectiva sobre la política económica, su administración y evolución en Canadá, la cual presenta dos rasgos particulares: por una parte, debe ceñirse a las restricciones internas, particularmente a la división de poderes entre los distintos niveles del gobierno y, por la otra, es muy sensible a las influencias externas, particularmente a la de Estados Unidos.

Las decisiones económicas de Canadá, aunque también su manera particular de regular la actividad económica, reflejan esta doble particularidad. Su caso no deja de suscitar el interés de los investigadores. En un estudio reciente de la Oficina

Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, por sus siglas en inglés), se cuestionaban las razones por las cuales Canadá, a diferencia de Estados Unidos, no tuvo crisis mayores en el curso de su historia, llegando a la conclusión de que era tanto a causa del alto nivel de concentración de su sector bancario, como a causa de sus prudentes políticas reguladoras (Bordo, Redish y Rockoff, 2011).

El gobernador del Banco de Canadá, Mark Carney, el arquitecto detrás de esta prudencia y firme partidario de la cooperación monetaria internacional, ¿no fue acaso nombrado presidente del Consejo de Estabilidad Financiera antes de convertirse, en 2013, en gobernador del Banco de Inglaterra? A menudo, Canadá es un país visto con curiosidad, si no es que con envidia.

Al exprimer ministro Trudeau le gustaba comparar las relaciones entre Canadá y Estados Unidos con el ratón que duerme con un elefante, pero hay que preguntarse si Canadá no ha aprendido a vivir con el elefante, al punto que éste no le presta más atención al ratón. Y el ratón sigue corriendo...

## Bibliografía básica recomendada

ABU-LABAN, JHAPPAN REDHA y FRANÇOIS ROCHER

2008 *Politics in North America. Redefining Continental Relations*. Toronto: Broadview Press.

AITKER, HENRY

2003 “Defensive Expansion: The State and Economic Growth in Canada”, en *Approaches to Canadian Economic History*. Toronto: McClelland and Stewart.

BRUNELLE, DORVAL y CHRISTIAN DEBLOCK

1989 *Le Libre-échange par défaut*. Montreal, VLB éditeur.

DOERN, BRUCE

2010 “Evolving Budgetary Policies and Experiments: 1980 to 2009-2010”, en *How Ottawa Spends, 2009-2010. Economic Upheaval and Political Dysfunction*. Montreal: McGill-Queens University Press.

GUTIÉRREZ HACES, MARÍA TERESA

2015 *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/Planeta/Ariel.