

**Capítulo 1. Similitudes y divergencias entre el modelo  
económico-social estadounidense y canadiense.**

**Ilán Bizberg**

Como lo discutimos en la introducción, una vez pasados los años ochenta, cuando la influencia de la política sobre la economía fue ignorada, el neo-institucionalismo reintrodujo esta discusión. No obstante, lo hizo de manera limitada, considerando que el mercado era la institución central de la economía, que el Estado era neutral, y que sólo debía ser visto como garante del mercado. Ello, porque la mayor parte de los estudios del neo-institucionalismo económico se definen en torno al tipo de capitalismo que existe en los EEUU, al que toman como *benchmark* o modelo. Frente a esta corriente se ha desarrollado la escuela de las variedades del capitalismo que considera que además del tipo de capitalismo que gira en torno al mercado, la variedad liberal de mercado, existe un capitalismo en el cual el mercado está coordinado por la intervención de las fuerzas sociales (los sindicatos y las organizaciones patronales) así como por el Estado (Hall y Soskice, 2001). Otros estudios consideran que incluso esta perspectiva es limitada en la medida en que entre los capitalismo coordinados existen diferencias: entre un capitalismo social-democrático, como el alemán o el de Europa del Norte, que en efecto está coordinado por los actores sociales organizados, el estatal, como el francés, en el cual la intervención estatal es determinante y la meso-corporativa, como de algunos países asiáticos como Japón y Corea, en el cual el principal actor son los grandes conglomerados económicos (Boyer, 2005: 533).

A pesar de ello, ni la literatura sobre variedades del capitalismo ni de los regímenes de bienestar encuentra diferencias significativas entre el Canadá y los EE.UU. (Esping-Andersen, 1990). Es entendible que si se pretende hacer tipologías generales es necesario esquematizar y eliminar las diferencias con el objeto de encontrar similitudes. Pero si se analiza con mayor detenimiento a los dos países es posible encontrar diferencias notables. Como lo han afirmado varios autores es posible ubicar a Canadá en un punto intermedio entre los EE.UU y Europa tanto en lo que concierne a la intervención económica y de regulación del Estado, el alcance de la política social, así como a la estructura y acción sindical. En este capítulo abordamos los casos de Canadá y los Estados Unidos con un propósito tanto teórico como metodológico: encontrar diferencias entre países que esencialmente comparten una misma cultura económica liberal y que en principio pueden ubicarse en el mismo tipo de capitalismo, es una prueba contundente de que las economías de los países están condicionadas por algo más que la cultura y las políticas económicas. Como lo veremos, las diferencias derivan en gran parte de las divergencias entre los contextos y las características de los regímenes políticos, por lo que es crucial entender la primacía o por lo menos el gran impacto que tiene la política sobre la economía y analizar las relaciones entre ambas dimensiones sin considerar una sin tomar en cuenta la otra a riesgo de deformar ambas. Las implicaciones teóricas van en el sentido de que si dos países tan similares divergen de manera importante como consecuencia de sus condiciones e instituciones políticas, los efectos económicos de la globalización así como de la aplicación de recetas de política económica no tendrían los mismos efectos en todos

los países. Las conformaciones políticas y sociales de distintos países modifican los impactos de la globalización.

### 1. El desarrollo económico y la participación del Estado.

Para comenzar, es necesario resaltar las diferencias que existen en la estructura económica de los dos países. A pesar de la fuerte industrialización que se produjo en Canadá desde los años setenta, su economía aún depende fuertemente de las materias primas o *commodities*, ya sea en bruto o industrializadas<sup>1</sup>. Algunos autores consideran que en la actualidad, la economía canadiense sigue siendo dependiente de la producción de bienes primarios (*resource based*). Gran parte de la manufactura canadiense consiste en el procesamiento de *commodities* tales como la madera, la pulpa y el papel, así como los productos minerales y petroleros, que son generalmente clasificados como primarios a pesar de que el sistema de cuentas canadiense los clasifica como industrializados. En 1994, aproximadamente el 30% de la producción manufacturera consistía en ese tipo de productos (Netherton y Armes, 1999: 109). Otra gran parte de la producción y de las exportaciones del país la constituye la industria automotriz, 27% del total, que son producidas por las subsidiarias de las compañías norteamericanas (Netherton y Ramesh, 1999: 111).

Esto se explica en la literatura como efecto de la dotación de factores (*factor endowment*), lo que se relaciona a su vez estrechamente con la historia económica de este país que comenzó siendo un exportador de pieles, para pasar a ser

---

<sup>1</sup> De hecho, gran proporción de lo que se contabiliza como productos industriales son de hecho materias primas industrializadas.

un exportador de productos pesqueros, luego de productos forestales, de trigo y más recientemente de petróleo. Se ha señalado como Canadá se ha caracterizado por un grado de inversión extranjera directa inusual para las economías desarrolladas, y en especial por la inversión norteamericana (Pomfret, 1993: 174). La gran concentración de la industria canadiense y la dependencia que tiene, como proveedora, de las corporaciones estadounidenses son pruebas del desarrollo industrial tardío de este país (Pomfret, 1993: 293). La situación con respecto a la exportación de productos primarios así como de la inversión de las empresas de los EEUU ha llevado a algunos autores a considerar al Canadá (quizá de manera un tanto exagerada) como un país dependiente, aunque rico (Panitch, 2006).

Este atraso relativo de la economía canadiense la hace muy vulnerable ante cambios en el comercio internacional, en tanto que en 1992 un 33.8% de su PIB dependía de las exportaciones; en 2005 este porcentaje es del 38% (Howlett et al., 1999: 110; World Bank, 2009). Esta dependencia de los mercados internacionales explica la alta intervención estatal en comparación con EE UU, característica que también presentan los pequeños países de Europa dependientes del exterior, como lo demostró el clásico libro de Katzenstein (1985). Esta particular estructura económica canadiense requirió de una serie de seguros (establecidos por el Estado) para equilibrar un mercado de productos cuyo precio varía fuertemente. Entre los mecanismos de intervención estatal se encuentra el seguro a las cosechas (que es el programa más amplio y costoso del gobierno federal) y el seguro de desempleo, ambos administrados por el Estado federal. La acción del gobierno ha incluido la creación de *marketing*

*boards* en áreas tales como los granos, la pescadería, la pulpa de madera, las pieles; para tratar de controlar los precios de algunos productos (Howlett *et al.*, 1999: 116).

Otra explicación de la intervención del Estado ha sido la dificultad de Canadá para integrarse como nación: el hecho de que sea un país tan grande, tan poco poblado y unificado, aunado al atraso relativo de su economía lo hacía vulnerable ante su vecino del sur. El tamaño del país y la desvinculación de las provincias entre sí determinaron que el Estado impulsara e incluso invirtiera gran parte de los recursos para construir el ferrocarril transcontinental, acción que vinculó al Estado con los intereses empresariales. Se entiende, pues, que la economía canadiense siempre haya estado a la defensiva con respecto a la estadounidense. El atraso puede explicarse por la falta de inversión en la industria por parte de los intereses inversores en productos primarios. "A diferencia de los EEUU donde los recursos provenientes de las exportaciones de algodón jugaron un papel fundamental para financiar la industrialización temprana, en el caso de los bienes primarios canadienses, hasta el establecimiento de la economía del trigo al inicio del siglo XX, no habían contribuido a la diversificación" (Aitken, 1990: 112). Todos los gobiernos canadienses han considerado que apoyar a los empresarios era una forma de consolidar a la nación (Aitken, 1990: 112). De esta manera, el Estado canadiense, prescindiendo del partido en el poder, ha tenido como preocupación constante la unidad nacional y evitar que el país sea absorbido por su poderoso vecino (Aitken, 1990: 112).

La tradición del gobierno canadiense de intervenir en la economía data del siglo XIX, con la llamada *National Policy*,

cuando entre 1858 y 1859 se erigieron barreras arancelarias a los productos extranjeros (Pomfret, 1993: 266). Por otra parte, "...la construcción de una economía nacional basada en las materias primas ha requerido que el gobierno intervenga para asegurar un acceso adecuado a los mercados y para defender las áreas de producción en contra de intervenciones militares o comerciales del exterior. El método usual para ello no ha sido la participación directa del gobierno, sino más bien el apoyo político y financiero a corporaciones privadas escogidas cuyas finalidades corporativas han sido orientadas para formar parte de la estrategia nacional de desarrollo" (Aitken, 1990: 112). En esta estrategia, el Estado ha apoyado a ciertos intereses patronales y se ha opuesto a otros (Aitken, 1990: 112).

Todo ello (además de las políticas sociales que se discutirán a continuación) ha incidido en el tamaño del Estado, que en Canadá es significativamente mayor que el que existe en EE UU y más parecido al de los países europeos. Mientras que en EE UU el Estado gasta un 35.8% del PIB y ocupa el 14% del empleo total, Canadá gasta el 46.7% del PIB y ocupa el 19.6% del empleo; Alemania, 46.7% y 15.9%, Francia 50.9% y 24.8% y Suecia 66.4% y 32.0% respectivamente (Howlett, *et al.*, 1999: 115).

Vale la pena terminar esta sección con algunas de las especificidades del sistema bancario canadiense, que también lo distinguen del estadounidense. A pesar de la gran influencia de EE UU, el sistema bancario canadiense es muy distinto y, de nueva cuenta, mucho más cercano al europeo (Pomfret, 1993: 219). En los siglos XIX y XX, se estableció en EE UU un sistema de banca libre. A pesar de que en Canadá se intentó establecer uno similar antes de la creación de la

Confederación, no se logró. De hecho, mientras que en 1867 había 19 bancos "registrados" (*chartered*) en la Provincia de Canadá y cuatro en New Brunswick y Nova Scotia, en los EEUU había más de 2,000 (Pomfret, 1993: 221). A pesar de que actualmente han emergido nuevas instituciones financieras con funciones especializadas, como las compañías fiduciarias, de financiamiento al consumo, fondos de pensiones privados y públicos, cajas populares y de gobierno, con lo que la importancia relativa de los bancos registrados ha disminuido en Canadá, estos últimos han conservado el control de los servicios bancarios tradicionales. Por otra parte, aunque desde el *Bank Act* de 1980, unos 50 bancos extranjeros han obtenido autorización para funcionar en Canadá, han restringido su actividad a los servicios bancarios de mayoreo, de manera que los servicios bancarios al consumidor han seguido controlados por cinco bancos canadienses, que siguen teniendo un poder monopólico sobre estos servicios (Pomfret, 1993: 226).

Por estas razones, a diferencia de EE UU, en Canadá no hay un mercado financiero sofisticado y el gobierno no optó por el camino de la desregulación que se vivió en el país vecino desde la época Reagan, "...ha sido mucho más estricto en lo que se refiere al apalancamiento de los bancos, o sea el grado en el que pueden apoyarse en fondos prestados. También ha limitado el proceso de 'reducción del riesgo', mediante el cual los bancos empaquetan y venden sus créditos vencidos" (Krugman, 2010). Además, toda vez que —según Krugman— la crisis financiera de EE UU ocurrió en gran parte por no proteger a los consumidores de préstamos "fraudulentos" como los *sub-prime*, debe señalarse que en Canadá existe una agencia independiente de protección al consumidor que

restringió eficazmente este tipo de transacciones (Krugman, 2010). Es la concentración bancaria y los mecanismos de regulación estatal lo que según Krugman permitió que el sistema bancario canadiense, como el de Francia y Alemania, estuviese menos expuesto a la crisis financiera de 2007-2009 y no tuvieran que ser rescatados.

## 2. Las políticas sociales.

De la misma manera en que a pesar de que los EEUU y Canadá se distinguen por el grado de intervención del Estado en la economía, hay importantes divergencias entre sus regímenes de bienestar. Como lo plantea Banting, la política social es lo que, según la mayoría de los habitantes canadienses, los distingue de los EEUU; se ha convertido en parte integral de su identidad nacional. Aunque muchos autores no ven diferencias significativas entre el Estado bienestar de Canadá y el de EEUU, en la medida en que se ubican desde la perspectiva de los sistemas socialdemócratas o corporativos de Europa, si nos ubicamos en el terreno de América del Norte, es posible ver que el sistema de bienestar canadiense se sitúa entre el europeo y el de los EEUU (Esping Andersen, 1990). Las diferencias se notan especialmente en las políticas hacia los pobres y en el sistema de salud.

Para comparar ambos países es importante recordar que los sistemas de protección social no solo son un conjunto de instituciones destinadas a proteger a los individuos ante las fluctuaciones del mercado y de los eventos que marcan sus vidas que, como lo concibe Esping Andersen, pueden ser más o menos desmercantilizadoras, sino como bien lo plantea Théret,

"...la protección social es también una protección de la sociedad en su conjunto contra el riesgo de desintegración que pesa sobre ella cuando la lógica del mercado pretende regir la totalidad de las esferas de la vida social, como decía Polanyi. Y, en efecto, los sistemas de protección social en las sociedades modernas adoptan su substancia de su función de protección de cada persona humana, que resulta ser más o menos dependiente del mercado, pero deducen sus procesos de su carácter social, es decir de su posición de mediación o regulación social, de articulación entre las racionalidades a priori contradictorias de acumulación de capital, del desarrollo estable del sistema político y de reproducción de la especie humana en el seno de la esfera doméstica" (Theret, 2002: 76).

De esta manera, los distintos regímenes de seguridad social no sólo se distinguen por su carácter más o menos universal, más o menos generoso y más o menos dominado por el mercado, sino por el tipo de actor o actores que intervienen más activamente en su conformación: en primer lugar el papel que juega el Estado, y el grado en el que este régimen es un factor de legitimación política; de hecho, el grado de estatización del régimen de bienestar. "Las formas institucionales y organizacionales que tal sistema toma en cada país dependen tanto de la dinámica estructural de sus economías, del modo de regulación de su orden político, como de las evoluciones socio-demográficas que afectan su esfera doméstica" (Theret, 2002: 76).

El trabajo clásico de Theda Skocpol definió al régimen de bienestar estadounidense como "maternalista" en contraste con el "paternalista" de los países europeos. Esto en la medida en que no se interesaba principalmente en la protección de

los obreros de sexo masculino, jefes de familia, sino sobre todo de las mujeres en tanto madres potenciales o efectivas. En tanto que los hombres podían protegerse libremente por si solos, el Estado bienestar concierne fundamentalmente a las mujeres, los niños y los veteranos de guerra y de la industria (Ritter y Skocpol, 1991). De hecho, es posible cuestionarse si cabe hablar de Estado de bienestar en el caso de los EEUU y que en todo caso hay que hablar de Estado de bienestar residual, más que liberal, en tanto que es subsidiario del mercado en su parte más sustantiva. Por su parte, a pesar de que el Estado bienestar canadiense se ubica entre el estadounidense y los Europeos, es posible definirlo al igual que éstos, como hace Théret, como uno que no sólo incumbe la situación del individuo frente al mercado, sino como un mecanismo de cohesión social y por ende como un régimen movilizado por el orden político. Esto en la medida en que la construcción y preservación del Estado de bienestar de ese país ha estado fuertemente condicionado por su frágil cohesión nacional y por su carácter federal<sup>2</sup>. Al igual que la intervención del Estado en la economía, la protección social fue utilizada como un mecanismo para asegurar la cohesión nacional y como una palanca política para la gestión de las relaciones federación-provincias. Esto define la divergencia entre este régimen y el norteamericano.

Los programas sociales canadienses se han caracterizado por su mayor cobertura y por su tradición de generosa asistencia de los pobres (en términos de complementos, devolución de impuestos y asistencia social), que han

---

<sup>2</sup> “[...] El sistema canadiense de protección social abrevia a la vez de una cultura “económica” de tipo americano y de una “cultura” política de tipo europeo —principalmente británico, aunque la influencia francesa se hace sentir en Quebec, sobre todo a partir de los años 60, con la revolución tranquila—” (Theret, 2002: 76).

redundado en una reducción más eficaz de los niveles de pobreza y desigualdad (Banting, 1997: 268-9). Pero es probable que donde mejor se puedan ver las diferencias entre los dos estados bienestar es en el caso del sistema de salud. Mientras que en el caso canadiense el sistema de salud es universal y totalmente público, y la medicina privada es prácticamente inexistente, en el caso estadounidense es liberal y residual, en tanto que los servicios médicos públicos cubren sólo a los pobres (Medicaid) y a los mayores de 65 años (Medicare). En EE UU, la población activa depende de la medicina y de las aseguradoras privadas, que en su mayoría son contratados por las empresas y en algunos casos por los individuos; esto tiene como consecuencia que cuando alguien pierde el empleo o es un profesional independiente puede carecer de servicios médicos, lo que sucede efectivamente con alrededor del 15% de la población de ese país.

Como lo plantea muy convincentemente Antonia Maioni, la razón por la cual Canadá tiene un sistema de salud universal mientras que en los EEUU existe un sistema liberal-residual está estrechamente relacionada con el sistema político, caracterizado por el parlamentarismo en el caso de Canadá y por el presidencialismo en el caso de los EEUU. A pesar de las fuertes influencias de las instituciones norteamericanas sobre las canadienses, el sistema político es radicalmente distinto: por una parte, las instituciones políticas del primero fueron trasplantadas de Inglaterra, el parlamentarismo mayoritario tipo Westminster, mientras que en EE UU existe un presidencialismo con un Congreso fuerte que le permite ejercer su poder de veto.

Por otra parte, mientras que en Canadá existe un régimen federal en el que las provincias desempeñan el papel preponderante y que, en consecuencia, constituyen una fuente importante de innovación en políticas públicas y de resistencia al cambio, el hecho de que el federalismo estadounidense sea más débil lo debilita como fuente de innovación y resistencia. Mientras que el federalismo canadiense es descentralizado, el estadounidense es centralizado (Theret, 2004).

Estas divergencias en las configuraciones institucionales dieron lugar a distintas dinámicas entre los grupos sociales existentes en cada uno de estos países que en el caso canadiense permitieron la instauración de un régimen de bienestar más generoso hacia los pobres y universal en la salud. En este último caso, a pesar de que en ambos países había un fuerte lobby médico que se resistía a la instauración de una política de salud dirigida por el Estado, mientras que en Canadá estos intereses organizados actuaron en un sistema político en el que existen fuentes diversas que compiten por la legitimidad, en EE UU, el sistema político de *checks and balances* permite que la fuerza de los *lobbies* en el Congreso sea mucho más determinante. El sistema parlamentario canadiense tipo Westminster, en el cual cuando un partido es mayoritario, concentra el poder ejecutivo y legislativo a nivel nacional, regional o ambos, logró resistir los esfuerzos por parte de la profesión médica por controlar las definiciones de política. Por el contrario, el sistema político de EE UU —presidencialismo limitado por un Congreso fuerte— otorga a los *lobbies* una fuerza significativa, sobre todo para bloquear políticas que dañan sus intereses (Maioni, 1998: 18). Está además el hecho de que

mientras el federalismo descentralizado canadiense permite la aparición de terceros partidos a nivel provincial que han innovado considerablemente en materia de políticas pública, el federalismo centralizado estadounidense lo ha impedido.<sup>3</sup> De hecho, hacia fines de los años treinta, las resistencias de los poderosos intereses agrícolas locales sureños así como el interés por parte del Congreso de bloquear el fortalecimiento del poder presidencial lograron impedir la implementación de un sistema nacional, coordinado de gasto social en los Estados Unidos (Weir y Skocpol, 1985: 143-5).

Otro elemento que ha explicado la ausencia de un régimen de bienestar integral en EE UU es la ausencia de un movimiento obrero fuerte. Es bien conocida la relación existente entre un movimiento sindical fuerte, cómo se traduce éste en un partido socialdemócrata y el Estado benefactor. Maoini afirma que, en efecto, el sindicalismo en ambos países ha sido relativamente débil, con bajos niveles de sindicalización<sup>4</sup> y fuertemente dividido. Además, ni en EE UU ni en Canadá ha existido un partido socialdemócrata poderoso en el ámbito federal. El caso estadounidense ha sido explicado por el hecho de que los obreros de este país recibieron el voto más temprano y más universalmente que los obreros europeos lo que llevó a sus intereses no fueran representados directamente en la política nacional (Weir y Skocpol, 1985: 135). En el caso de los EEUU el sindicalismo ha canalizado su acción por el partido demócrata, donde ha tenido que conciliar sus proyectos con los de los sectores más conservadores que siempre se han opuesto a una política

---

<sup>3</sup> Esto parece estar cambiando a últimas fechas si se observa cómo se han instaurado reformas a los sistemas de salud en dos estados (Massachusetts y Maryland) que están siendo tomados como “modelos” para el nivel federal.

<sup>4</sup> En la tercera parte de este artículo, veremos, no obstante, que el sindicalismo es mucho más fuerte en Canadá que en los EEUU, comparable a algunos de los países europeos.

generalizada de protección social. De hecho, el proyecto de Truman en 1946 de un sistema de salud universal con el Estado como pagador único, fue bloqueado por los médicos en la American Medical Association (AMA) en unión con los demócratas del sur (Krugman, 2009: 126-8). Aunque en Canadá tampoco hubo un partido socialdemócrata importante a nivel nacional, si ha habido una representación política a escala regional vinculada al sindicalismo. La estructura federal de este país ha permitido al New Democratic Party (NDP), así como al Partido Quebequense impulsar ciertos elementos del Estado de bienestar a partir de un gobierno regional, que luego han sido implementados a nivel nacional por el gobierno federal (Maoini, 1998: 20).

Al igual que en EE UU, hasta los años cuarenta en Canadá no había una política de salud a nivel federal. En este país fue un impulso desde una de las regiones más pobres del país, Saskatchewan, gobernada por el New Democratic Party, que en 1947 implementó un programa hospitalario, lo que dio el primer impulso de lo que sería una política radicalmente distinta a la del vecino de sur. Diez años después de esta medida, el gobierno federal retomó la iniciativa y logró establecer un plan para financiar un seguro hospitalario en las provincias. Después de ello, a principios de los sesenta, fue de nuevo el NDP de Saskatchewan que implementó un seguro médico a nivel regional. En 1966, el gobierno federal, dirigido por el partido liberal, implementó un sistema equivalente a nivel de todas las provincias (Maoini, 1998: 153-4).

Como ya lo mencionamos, en Canadá la combinación de un sistema parlamentario y una estructura federal permitió el surgimiento de un tercer partido (que por distintas razones

nunca han tenido fuerza ni en los EEUU ni en Gran Bretaña): el New Democratic Party. Para intentar tener influencia a nivel nacional, este partido tenía que distinguirse de sus contendientes. Si bien a nivel nacional nunca tuvo mucha fuerza, se le abrió el campo de la provincia y escogió la política social (Maoini, 1998: 21-2). La innovación a nivel provincial obligó al gobierno federal a extender las medidas a nivel de todo Canadá para evitar que las provincias se diferencien demasiado entre sí para preservar la unidad nacional. Es esta misma cuestión la que determina que Canadá no pueda soportar demasiadas desigualdades regionales, como sí lo puede hacer un país centralizado, y que haya tenido que imponer un programa considerable de redistribución de los recursos entre las regiones.

En EE UU nunca hubo una voz político-sindical independiente, por lo que las decisiones de política de salud estuvieron dominadas por el partido demócrata. Además, mientras que el parlamentarismo canadiense reduce considerablemente la posibilidad del ejercicio del veto por parte de legisladores individuales y con ello la fuerza de los lobbies, en el sistema político estadounidense, ambos son muy fuertes. Esto mismo hará la diferencia en lo referente al radicalismo de las medidas neoliberales en ambos países (retiro del Estado, reducción de los recursos para políticas sociales y desregulación). Como lo veremos enseguida, el viraje liberal no ha sido tan fuerte en Canadá como en EE UU, toda vez que el retiro del gobierno federal hubiera significado para este país un riesgo para la frágil unidad nacional.

La disminución de los ingresos fiscales, que se aceleró durante los primeros años de la década de los noventa, dio

lugar a un fuerte aumento de la deuda pública, la que a su vez obligó a importantes recortes en los programas sociales y servicios públicos. Según la CLC (Canadian Labour Congress), desde fines de los años ochenta y durante los noventa, el gasto público en Canadá fue reducido más que en ningún otro país con un nivel de desarrollo comparable (Jackson y Baldwin, 2009: 7-8). A partir de 1995, se recortó masivamente el gasto federal; en los siguientes cuatro años pasó del 16% al 11% del PIB, el más bajo desde los años 30. El gasto del gobierno, tanto del nivel federal como provincial, cayó del 45%, a menos del 35% del PIB entre 1992 y 1999, el gasto federal en programas sociales del PIB pasó del 23% al 13% del PIB en los mismos años (Jackson y Baldwin, 2009: 7-8; Campbell, 2001: 28). Las transferencias federales para la salud, para la educación post-secundaria y para la asistencia social, pasaron de un nivel equivalente a alrededor del 23% de los gastos en 1984-1985, al 19% en 1989-1990 y al 11% en 1998-1999. Las transferencias federales en efectivo hacia las provincias disminuyeron al 14% en 1999-2000, desde su punto más alto de 26.7% en 1983-1984. Al mismo tiempo, la parte de estas transferencias (incluyendo la perecuación) de los ingresos provinciales pasó de cerca del 25%, a inicios de los años 80, a alrededor del 15% a principios de la década de 2000 (Boismenu y Jenson, 2002). Además, en la medida en que la productividad en el Canadá estaba creciendo menos y los salarios más que en los EEUU, como consecuencia del proceso de desindicalización en este último, el gobierno federal se planteó la necesidad de reducir los costos sociales. Esto tuvo como consecuencia que se recortara masivamente el seguro del desempleo: la proporción de los desempleados que recibían beneficios cayó dramáticamente del 75% en 1990 al 36% en el

2000, acercándose mucho al nivel norteamericano, que estaba en el 37% en el 2000 (Campbell, 2001: 28).

Los recortes a las transferencias de 1995, que sumaron 2.5 y 4.5 billones de dólares (de un total de 29.7 billones de dólares) en 1996-97 y 97-98, respectivamente, tuvieron el impacto buscado en las finanzas públicas. En efecto, en febrero de 1998, por primera vez en casi 30 años, el gobierno federal presentó un presupuesto sin déficit, cuando cuatro años antes el déficit había llegado a un máximo histórico de 42 billones (equivalente a cerca del 6% del PIB) y a una deuda mayor al 70% del PIB. Los años siguientes, las provincias siguieron un camino similar y la mayoría de ellas consiguieron tener un presupuesto balanceado en 1999 (Theret, 2002: 387-392).

Aunque es cierto que esto le abrió al gobierno canadiense nuevas posibilidades, este balance no sólo fue obtenido restringiendo los programas sociales, sino imponiendo, como dice Noël, un cambio radical en la filosofía de las políticas sociales canadienses (Noël, 2002). Se pasó de un Estado benefactor basado en la lógica de individuos con derecho a la asistencia con fundamento en la necesidad, a la lógica de tener que trabajar para obtener beneficios. Más aún, los principios de solidaridad y de universalidad, vinculados con la expansión y extensión de la ciudadanía, fueron reemplazados por supuestos principios y virtudes de la regulación del mercado, que resaltaban una ciudadanía diferenciada de acuerdo a la distinta relación de cada individuo con el mercado laboral (Noël, 2002). Además, varios de los programas canadienses que anteriormente instauraban derechos sociales se convirtieron en simples beneficios selectivos. Aún más importante, éstos implicaron una

modificación radical de los acuerdos financieros intergubernamentales, el corazón del federalismo canadiense e hicieron cimbrar el concepto canadiense de nación. Los programas concebidos en términos de un gasto compartido entre federación y provincias, sujetos a condiciones y normas nacionales, devinieron transferencias en bloque que debían ser repartidas per-cápita y sometidas a indicadores de resultados (Noël, 2001:8).

Estas reformas despertaron en Canadá una fuerte resistencia que, aunque no impidieron que se modificara la política social, lograron evitar que se desmantelara. Pero diferencia de lo ocurrido en algunos países europeos, en Canadá no fueron los sindicatos los que se enfrentaron al gobierno, sino las provincias. Es necesario recordar que, si bien entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el principio de la década de los sesenta el gobierno federal fue el actor dominante en cuestión de políticas sociales, a partir de esta fecha estas políticas fueron básicamente un asunto de las provincias (Noël, 2001). El creciente desbalance fiscal de los presupuestos provinciales obligó a que el gobierno federal incrementara su participación directa en los ingresos de las provincias, e indirecta por medio de transferencias a la asistencia social, salud y educación post-secundaria durante los años ochenta (Noël, 2000). De esta manera, los recortes federales significaron una reducción de la capacidad de las provincias para atender sus políticas sociales. Por otra parte, estas reformas tuvieron como efecto reducir el carácter fuertemente redistributivo entre las provincias que tenía el viejo régimen (Theret, 2002: 390).

Es por ello que la reacción de las provincias no se hizo esperar. Lo que dio lugar, a su vez, a fuertes tensiones en

el seno de la federación. La respuesta de las provincias al retiro del gobierno federal fue una especie de "huida hacia adelante", que pretendió tomar el control casi absoluto de las políticas sociales excluyendo al gobierno federal. Esta reacción provocó una respuesta del gobierno federal, al darse cuenta que se había deshecho de su principal instrumento para influir en las provincias, que había utilizado durante la segunda mitad del siglo 20. Esto llevó al gobierno federal a comprometerse de nuevo, lo que hizo en un marco fuertemente renovado, el de la nueva Unión Social (Boismenu y Jenson, 2002).

Varios autores consideran que esto tuvo como consecuencia que Canadá se volviera una sociedad mucho más desigual y más parecida a EE UU. Según la CLC, mientras que el PIB por persona real creció en un 50% entre 1981 y 2001, el salario horario real prácticamente no aumentó. Esto significa, según la central obrera, que han aumentado las disparidades entre los trabajadores puesto que sólo ha aumentado la remuneración para una parte de la población (Jackson, 2006:1). Los ingresos del 10% más pobre de las familias con hijos cayeron un impresionante 84% entre 1990-95, y aquellos del siguiente decil cayeron en un 31% (Campbell, 2001: 24).

A pesar de que esto podría darnos a pensar que Canadá se estaba alineando a los EEUU, muchas de las diferencias entre los dos países se mantuvieron. Lo que determinó los "márgenes de libertad"<sup>5</sup> del Canadá fue la conformación institucional de la que hemos hablado, así como el hecho de que los mismos actores que contribuyeron a la constitución de la divergencia entre los dos países la defendieran. Está, además, el dato

---

<sup>5</sup> Citando el título del importante libro de Banting, Keith, George Hoberg y Richard Simeon, *op. cit.*

nada despreciable de la identificación del canadiense común con su Estado Bienestar, lo que hace muy riesgoso para cualquier político o partido político intentar reformarlo. Es por ello que a pesar de que las políticas sociales de Canadá fueron profundamente reformuladas y extendidas en formas parcialmente inspiradas en el liberalismo, paradójicamente también se sitúan en la continuidad de los valores igualitarios fundadores de la sociedad canadiense. Este proceso, además, llevó al resurgimiento de la relación entre las provincias y a la modificación de las relaciones entre las provincias y el estado federal, así como entre el Canadá anglófono y el Québec (Theret, 2002: 378).

En resumen, los recortes al Estado benefactor de mediados de los noventa efectivamente pusieron en duda temporalmente el carácter social de la sociedad canadiense. Es un hecho que las reformas a los distintos programas sociales, especialmente el de la seguridad del ingreso, han tenido como efecto el aumento de la pobreza y la inseguridad económica en Canadá (Nöel, 2001: 17). No obstante, el que en EEUU se haya dado un proceso aún más radical de reducción de los gastos sociales ha significado que las diferencias entre ambos países subsistan (Banting, 1997: 270). De ahí la existencia no sólo de procesos de convergencia, sino también de divergencia. En ciertas áreas se han acentuado las diferencias, por ejemplo en el rubro de la salud, en el balance entre transferencias universales y selectivas de ingreso y en el impacto redistributivo del Estado; básicamente porque en EE UU estos rubros se han erosionado muy fuertemente. Mientras que en otras áreas ha habido convergencias, por ejemplo en el caso de la asistencia

social, los beneficios para los infantes y en el seguro de desempleo (Banting, 1997: 303).

### 3. Las relaciones industriales y el sindicalismo.

Durante buena parte de la historia de Canadá, los sindicatos estuvieron fuertemente influenciados e incluso directamente controlados por el sindicalismo de los EEUU. Pero a partir de mediados del siglo XX los dos movimientos comenzaron a divergir. Canadá se convirtió en un híbrido entre el sindicalismo norteamericano y el europeo, a pesar de que el régimen de relaciones industriales se mantiene más liberal que corporativo o social-demócrata. El hecho de que la tasa de sindicalización de Canadá haya sido consistentemente más elevada que la de EE UU apoya esta idea. Esto a pesar de que, como dice Lipset, el sector privado canadiense es igualmente hostil a la organización obrera y que la economía de este país sea estructuralmente menos propicia para la sindicalización. Mientras que en Canadá el 64% del sector público estaba sindicalizado en 1990, en EE UU sólo lo estaba el 37%; en el sector privado, las cifras respectivas son del 21% y del 12% (Lipset, 1995: 119-120). Es también importante recordar que la cobertura por convenios colectivos reviste la misma importancia que la densidad. En algunos países, por ejemplo Francia, a pesar de que la densidad sindical es baja (10%) y de que el movimiento obrero ha estado fragmentado, casi el 90% de la fuerza de trabajo tenía cobertura de convenios colectivos en los años noventa. En Canadá en el mismo año, el 38% la tenía mientras que la densidad sindical era de 36%, mientras que en los Estados

Unidos era de 18 y 16% respectivamente (Howlett, *et al.*, 1999:208; Myles, 1998: 347).

La explicación de la divergencia que avanza Lipset es en parte cultural, ideológica y referida a los valores políticos. En EEUU predomina el individualismo y la población desconfía de la intervención estatal. Por el contrario, Canadá es una sociedad definida por su conservadurismo social Tory, donde predomina la idea de *noblesse oblige*, es decir, que se ayude a los no exitosos. Asimismo, la sociedad canadiense es más comunitaria y acepta más fácilmente la intervención del Estado (Lipset, 1995: 119-120).

Pero también existen razones legales para que el sindicalismo sea más fuerte en Canadá. Mientras que en EE UU las elecciones sindicales se llevan a cabo meses después de que los sindicatos han cumplido con todos los requisitos (que incluyen que por lo menos el 30% de los trabajadores hayan firmado una solicitud para pertenecer al sindicato), en Canadá, los sindicatos requieren la simple prueba de que han afiliado a la mayoría de los empleados, entre el 50 y el 60%, para ser legalizados. Donde se requieren elecciones, como en Nova Scotia, éstas se llevan a cabo muy rápidamente, en el lapso de dos semanas. Por ello, mientras que los empresarios canadienses tienen poco tiempo para modificar la decisión de sus empleados de crear un sindicato, los empresarios norteamericanos sí la tienen (Lipset, 1995: 119-120). El sistema americano de certificación sindical requiere de elecciones que son precedidas por largas campañas, durante las cuales, los empleadores pueden utilizar tácticas dilatorias de procedimiento o la discriminación en contra de los obreros que apoyan la sindicalización (Rose y Chaison, 2001: 4). En EE UU se ha llegado a utilizar la amenaza del

cierre de empresa para evitar la creación de sindicatos (Comisión de Cooperation dans le Domaine du Travail-ANACT, 1997). En Canadá, las campañas de reclutamiento son muy cortas y la certificación está basada en la firma de tarjetas de membresía y en el reconocimiento automático del sindicato cuando éste tiene mayoría simple en Quebec y del 55% en Ontario (Thomason y Pozzebon, 1998). Esto minimiza la posibilidad de que los empleadores resistan la sindicalización. Además, en este país existen leyes muy eficaces para combatir la interferencia de los empleadores en los asuntos sindicales (Rose y Chaison, 2001: 4).

Por otra parte, las autoridades canadienses han mostrado ser más receptivas de la sindicalización que sus contrapartes estadounidenses (Lipset, 1995: 125). Por ejemplo, el gobierno de Quebec estableció en 1934 un sistema mediante el cual el gobierno se arrogó la facultad de extender los convenios colectivos de los sectores organizados, cubiertos por convenciones colectivas, y fijar los salarios de los sectores desorganizados (Howlett, et al., 1999: 219).

Aunado a esto, en Canadá está presente al menos uno o (según Lipset) dos partidos socialdemócratas: el *New Democratic Party* y el *Parti Quebecois* que, a pesar de que nunca han gobernado la federación, en diferentes momentos han tenido un peso considerable en el parlamento federal y sobretodo han gobernado varias provincias. Según Lipset, los movimientos socialdemócratas de Canadá son la otra cara del "conservadurismo estatista" que domina la política de este país (Howlett, et al., 1999: 128). Ya mencionamos que en EE UU no ha existido nunca un movimiento socialdemócrata significativo.

La diferencia de la fuerza organizativa del sindicalismo canadiense con respecto a la estadounidense se complementa con las características de su acción. Mientras que el segundo está orientado hacia el *business unionism*, que lo caracteriza como un fuerte negociador de la seguridad en el empleo, los salarios y las prestaciones y como un grupo de interés en el ámbito político, el primero ha sido conformado por tres orientaciones que si bien abarcan las estadounidenses, las dotan de un rostro más social (Martin, 2010: 7). Por una parte, el sindicalismo canadiense ha mostrado una tendencia a extender la democracia y eliminar las desigualdades sociales y de género. Está, por otro lado, el sindicalismo confesional de Quebec, organizado originalmente por la Iglesia católica, que comparte la perspectiva colectiva con el sindicalismo social, pero que concibe la relación entre los patronos y obreros en términos cooperativos (Howlett, et al., 1999: 209).

Es verdad que en las últimas dos décadas ha habido un retroceso en la capacidad de los sindicalismos de ambos lados de la frontera. No obstante, de la misma manera en que la transformación de las políticas sociales canadienses no condujo a este país hacia el modelo "residual" estadounidense, el cambio en las relaciones industriales de Canadá tampoco derivó en la convergencia en tasas de sindicalización entre Canadá y EE UU y al *business unionism*.

Aún cuando la mano de obra sindicalizada haya logrado mantener el valor real de su remuneración y en algunos casos incluso aumentarla ligeramente, la globalización ha reducido considerablemente el poder de negociación de los sindicatos canadienses. Esto ha tenido como consecuencia que la diferencia entre los salarios de los trabajadores

sindicalizados y los no sindicalizados se haya reducido del 25% que era a fines de los setentas a aproximadamente el 8% en 1999 (Rose y Chaison, 2001: 11). El sindicalismo canadiense tampoco ha mostrado gran capacidad para limitar la discrecionalidad de las empresas para reducir el tamaño de la fuerza de trabajo o reorganizar el trabajo interna o externamente. Las empresas utilizan tácita o explícitamente la amenaza de llevarse la producción y las nuevas inversiones a otras regiones. Las relaciones en el lugar de trabajo también se han modificado. Las empresas transnacionales aplican un conjunto de prácticas estandarizadas. Se ha expandido la flexibilidad y la exigencia de adaptabilidad de los empleados en relación a cambios en el proceso de trabajo y en horarios laborales (Gómez y Gunderson, 2002: 130).

Los sindicatos tampoco han logrado limitar el uso del trabajo parcial o temporal, o imponer limitaciones significativas al *outsourcing*, que resulta en la erosión de puestos sindicalizados y en la expansión del empleo en empresas medianas y pequeñas, que son típicamente no sindicalizadas (Rose y Chaison, 2001: 11). Como en la mayoría de los países, en Canadá han proliferado las formas de trabajo "atípico", como el trabajo a tiempo parcial, los contratos temporales, el trabajo independiente o las empresas que otorgan manutención (Gómez y Gunderson, 2002: 130). Se ha generalizado, además, la remuneración con base en el rendimiento (Gómez y Gunderson, 2002: 131). No obstante, a pesar de todo ello, las tasas de sindicalización canadienses se han mantenido sorprendentemente estables; descendiendo levemente del 35.7% en 1980 al 30.8% en 2006, mientras que las estadounidenses cayeron del 20.1% en 1983 al 12% en 2006 (Rose y Chaison, 2001: 5; Statistics Canada). En Canadá, unos

4 millones de trabajadores, es decir un 30% de todos los trabajadores están amparados por convenios colectivos (Gindin y Stanford, 2006: 428 y 422).

La estabilidad de la tasa de sindicalización canadiense y el descenso en EEUU se explica por varios factores. Por una parte está la distinta actitud hacia el modelo de relaciones industriales que se ha pretendido implementar en los dos países. Mientras que en EE UU el movimiento obrero organizado tendió a negociar concesiones que permitieron a las compañías reducir sus costos salariales y de prestaciones para aumentar su competitividad, en Canadá el sindicalismo siguió una política de no-concesión que pareció a los trabajadores una mejor estrategia de defensa (Howlett, *et al.*, 1999: 227). Por otra parte, la mayor densidad sindical en Canadá ha dado lugar a una mayor efectividad, haciendo las condiciones más atractivas para los trabajadores. En contraste, en EE UU, un sindicalismo más defensivo tuvo que aceptar condiciones laborales menos favorables, lo que a su vez derivó en una menor legitimidad (Rose y Chaison, 2001: 5).

Otra explicación de la estabilidad de la tasa sindical en Canadá es la ya mencionada relación entre el sindicalismo organizado y el partido social demócrata, el New Democratic Party, que ha asegurado la influencia política de los sindicatos canadienses. Esto no se produjo en EE UU porque el sindicalismo no está formalmente afiliado al Partido Demócrata, además de que los representantes en el Congreso de ese país están determinados por su filiación local más que por categorías; lo que ha impedido que éste incorpore reformas al marco legal (Rose y Chaison, 2001: 5). Adicionalmente, algunos sindicatos canadienses han logrado innovar considerablemente al utilizar sus recursos

financieros para mantener o expandir el empleo de sus miembros. Por ejemplo, en la industria de la construcción han invertido fondos de retiro para dar empleo a sus miembros (Rose y Chaison, 2001: 5). Mientras que en general los fondos de pensiones no tienen un impacto en términos sociales, en tanto son invertidos predominantemente en bonos del gobierno o en acciones de grandes empresas (*blue chip equities*), hay ejemplos de sindicatos canadienses que han dedicado una parte de los fondos que manejan para dar créditos a pequeñas y medianas empresas en provincias o sectores particulares (Quarter, et al., 2001). Estas medidas han permitido elevar el prestigio de los sindicatos.

No obstante, el sindicalismo canadiense se enfrenta a diversos retos, en especial si se le compara con el sindicalismo de varios países del centro y norte de Europa. En Canadá no hay una estructura centralizada para la negociación entre sindicatos, por el contrario, al igual que el otro caso norteamericano, se negocia en el ámbito empresarial. El sindicalismo canadiense sólo puede contrarrestar esta desventaja mediante una fuerte representación en el ámbito de la planta, pero que sólo existe en las grandes empresas (Rose y Chaison, 2001: 11). Destaca el caso de Québec, ya que ahí existe una centralización sindical parecida a la europea. En 2007, esta provincia tiene la tercer mayor tasa de sindicalización del país (un 35%); detrás de Terra Nova, con 37% y teniendo en cuenta que la tasa de sindicalización canadiense de los trabajadores no agrícolas es del 30.8% (Statistics Canada, 2009). A pesar de que en Québec la negociación colectiva también está descentralizada, el Acta de Negociación Colectiva de 1934 permite al Ministerio del Trabajo extender

la aplicación de un determinado acuerdo colectivo a todas las empresas de un sector ocupacional o geográfico determinado, tengan o no sindicatos. En las últimas décadas, entre un 5 y un 10% del total de los trabajadores de Québec ha sido cubierto por este tipo de decreto (Vallée y Charest, 2001).

No obstante, esta práctica está siendo amenazada por las modificaciones al Collective Agreement Decrees Act de 1996. Mientras que antes de las reformas el Ministerio del Trabajo de Québec tenía la capacidad de emitir un decreto para extender el acuerdo colectivo en función de "...su significado e importancia para el establecimiento de condiciones de trabajo, si no hay serios inconvenientes que resulten de la competencia con otros países o regiones y en consideración de las condiciones particulares de las distintas regiones del Québec", en 1996 se introdujo que también se debían de considerar las implicaciones para el sector empleador. Esto ha tenido como consecuencia que si en 1996 hubo 26 decretos, en el año 2000 descendieron a 20. Con este cambio, en algunos casos, los empresarios han logrado presionar al gobierno para anular el decreto, con el argumento de que obstaculiza la competitividad de la industria (Vallée y Charest, 2001: 84-6).

Finalmente, la relación entre el sindicalismo canadiense y los partidos políticos se ha debilitado. A pesar de que el movimiento obrero sigue siendo un importante sostén financiero y electoral del New Democratic Party (NDP), el apoyo de los obreros al partido ha disminuido de manera importante: sólo el 17% de los hogares sindicalizados votaron por él en la elección federal de 1997. Este hecho se debe a que el NDP se ha alejado de su electorado tradicional como consecuencia de haber hecho a un lado los asuntos netamente

laborales con el objeto de ampliar sus electores para intentar superar el no haber logrado nunca obtener más de una quinta parte del total del electorado federal (Bradford y Jenson, 1991: 191). El caso de Québec es, de nueva cuenta, distinto. Ahí existe una fuerte relación de propósitos entre el partido quebequense, que promueve la soberanía de Québec, y el sindicalismo, en especial con la más grande de las federaciones sindicales regionales, la Federación de Trabajadores del Québec (FTQ), que en 1990 agrupaba a más del 40% de los sindicalizados de la provincia (Rose y Chaison, 2001: 16; Dionne, 1991: 64).

#### 4. Comentarios finales.

A pesar de que en la literatura sobre Canadá y EE UU generalmente se acentúan las similitudes, en este artículo hemos hecho énfasis sobre las diferencias. Canadá se ha distinguido por una intervención mayor del Estado en la economía, por un Estado de bienestar y una estructura sindical más desarrolladas que las existentes en EEUU. Esto en gran parte ha derivado de una distinta configuración sociopolítica, que ha significado, a su vez, no sólo que la sociedad canadiense sea más homogénea y equitativa que la estadounidense, sino que ha permitido a Canadá diferenciarse culturalmente de este último, un país con el que comparte el lenguaje y buena parte de los valores (Bauer, 1998: 103-117). Es notable que a pesar de que el capitalismo de ambos países pueda ser considerado como liberal, haya tantas diferencias entre ellos en lo que se refiere a las tres dimensiones que analizamos en este trabajo.

Esto nos permite afirmar que las diferencias se deben menos a las dinámicas y características propias de la

economía que a la configuración socio-política. El hecho de que Canadá sea un país con una economía y unidad nacional más frágil que su vecino del sur hizo que Canadá desarrollara una fuerte estructura y dinámica federalista. Por otra parte, el carácter parlamentario del sistema político dio mayor fuerza a los gobiernos cuando son mayoritarios y redujo el poder de las fuerzas de veto, lo que en combinación con el federalismo descentralizado, permitió romper con el bipartidismo. Esto, a su vez, es lo que permitió la emergencia de partidos social-demócratas que han promovido políticas sociales y sindicales a nivel regional, que han sido luego extendidas a nivel federal.

Los mismos factores que han determinado la divergencia en las políticas económicas y en las instituciones entre los dos países han permitido que se mantengan a pesar de la puesta en práctica del modelo neo-liberal. Aunque en ambos países se han degradado las condiciones laborales en algunos sectores y la protección social en algunos rubros (ha aumentado la inseguridad laboral y de la desigualdad), en dos de las instituciones que más dependen del balance de poder entre actores sociales (el sindicalismo y las políticas sociales), se han mantenido las diferencias. Por otra parte, aunque se ha reducido la intervención directa del Estado canadiense en la economía, el Estado en este país aún conserva un fuerte papel regulador como lo demuestra el caso del sistema bancario.

Comparar las trayectorias de dos países que comparten una cultura económica similar no es sólo importante para resaltar las diferencias, sino para demostrar que la política tiene un impacto complejo sobre la economía. Fue el relativo atraso económico del Canadá, aunado a la dificultad de constituir la

nación canadiense, lo que determinó una intervención más activa del Estado en la economía. A su vez, la existencia de un sistema federal descentralizado y de un sistema parlamentario en el contexto de este federalismo fue lo que permitió que surgiera un partido socialdemócrata que innovó en política social y que empujó al gobierno federal a ampliar estas innovaciones al resto del país. Estas diferencias con los EEUU son lo que han determinado a su vez la mayor fuerza del sindicalismo canadiense y del actor provincial, así como de su capacidad de resistencia a la imposición del modelo neo-liberal. Está además el hecho de que ciertos elementos del Estado de bienestar canadiense se han convertido en un elemento central de la cultura política de la población.