

Los efectos sociales de la globalización y del TLCAN sobre Canadá; con algunas referencias al caso norteamericano y mexicano.ⁱ

**Ilán Bizberg
El Colegio de México**

La globalización de la economía ha implicado una convergencia de modelos socio-económicos nacionales, para la mayor parte de los analistas. De esta manera, a pesar de que la economía liberal de mercado de los Estados Unidos y de otros países anglosajones es sólo una de las "variantes del capitalismo", hay la tendencia a debilitar el modelo de los países con "economías de mercado coordinadas", como en Alemania y los países nórdicos. En éstas no sólo existe un estado de bienestar más desarrollado que en los países anglosajones (en especial los EEUU), sino que, tradicionalmente, el Estado ha concertado con los actores sociales (sindicatos y empresarios) para definir sus políticas públicas (Hall y Soskice: 2001). De esta forma, el impacto de la globalización sería una tendencia entre los estados-nación que lleva al predominio de las fuerzas de mercado y el individualismo sobre la solidaridad social y el intervencionismo estatal. En el plano social, esto implicaría una disminución del papel del sindicalismo, de las organizaciones empresariales, así como el debilitamiento del estado benefactor.

Hay autores que plantean que existen tendencias contrarias, de una cierta permanencia de Estados benefactores y que ejercen una regulación relativamente fuerte, como podrían ser los países de la Unión Europea. No obstante, en el caso de América del Norte, México y Canadá tendrían un margen de maniobra mucho menor ya que están estrechamente vinculados a los Estados Unidos. A pesar de ello, algunos autores plantean que Canadá tiene un relativamente importante margen de maniobra, en especial en lo que se refiere a las políticas sociales (Banting K., 1977).

En Canadá, como en México, la principal crítica que se hace a la globalización y al TLCAN es que las elites han renunciado al control de los movimientos de capital y que por encima de la cohesión social han convertido a la competitividad en su prioridad para integrarse al mercado internacional. Las políticas de libre mercado han dado lugar a la

paulatina desaparición de mecanismos para garantizar la regulación económica, preservar la cohesión social y reducir las desigualdades (Deblock et. al., 2002). Esto es crucial para todo Estado y en especial para el canadiense que, a diferencia del norteamericano, ha basado su ciudadanía y concepción misma de nación sobre la igualdad y la cohesión social.

El TLCAN ha obligado a desregular el ámbito nacional a la vez que ha mantenido débiles las instancias de regulación transnacional. Esto porque, como lo plantean Deblock, Dorvall y Rioux, en América del Norte, los Estados Unidos impusieron su concepción de regionalización basada en la libertad de mercados acoplada a la soberanía de los Estados. El hecho de que el modelo del TLCAN preserve la soberanía de los Estados al tiempo que estimula la desregulación a su interior, sin establecer instituciones supranacionales, permite que se impongan las reglas del país más fuerte. En el caso Europeo, por el contrario, los países se han decidido por una regulación de los mercados y una cooperación creciente para establecer un derecho supranacional de inversiones y competencia basado en el bien común (Deblock et al.: 2002, 32).

Por otra parte, a partir de la entrada en vigor del TLC, la economía de Canadá se ha integrado aun más estrechamente a la de los EEUU: en 1990 las exportaciones hacia este último constituían el 74.9% del total, mientras que en 2006 llegaron al 81.6%; a pesar de que las importaciones canadienses de los EEUU se redujeron del 64.5% en 1990 al 54.9% en 2006 (www.statcan.ca). Además, se ha registrado una emigración fuerte de mano de obra calificada hacia los Estados Unidos, atraída por impuestos más bajos, salarios más altos y un mejor clima. (Ibid: 24).

A pesar de todo ello, no se ha producido la convergencia de las instituciones de Canadá a las de los EEUU. En este trabajo, defendemos la idea de que Canadá ha logrado mantener cierto nivel de diferenciación. Esto ha sido posible en la medida en que, como dice Théret (2001), el fenómeno de la globalización no le ha sido impuesto pasivamente a los Estados. La respuesta de las elites gubernamentales no ha sido algo que los gobiernos hayan establecido automáticamente, por el contrario, prácticamente en todos los países la globalización ha sido activamente instrumentalizada como estrategia para deshacerse de las restricciones que les imponía el pacto inherente al Estado de Bienestar. Más allá de

una lógica estrictamente económica, de eficiencia y de competitividad, las elites gubernamentales han aprovechado para aumentar su margen de acción, pero en absoluto para reducir el papel del Estado, sino más bien para fortalecer su autonomía. Esto quiere decir que cada elite nacional ha respondido de manera distinta al proceso de globalización. En cada país se han abierto distintos escenarios que responden a esta acción de las elites y a la respuesta de los demás actores sociales y políticos.

1. Las relaciones industriales y el sindicalismo.

a. Las relaciones industriales.

Según el Canadian Labour Congress (CLC), a pesar del gran crecimiento dependiente de las exportaciones que reinicia a partir de 1993, cuando el valor del dólar canadiense se devaluó considerablemente, y al hecho de que el desempleo llegó a un mínimo histórico del 6.4% en 2006, la situación del empleo no es nada favorable. Del total del empleo en el sector privado, el empleo (directo e indirecto) de las industrias exportadoras aumentó del 19.6% en 1989 al 28.3% en 1997, mientras que los empleos vinculados a las importaciones aumentaron 21.1% en 1989 al 32.7% en 1997. No obstante, en 2001 se planteaba que a pesar de que de 1989 a 1997 fueron creados 870,700 empleos exportadores, fueron destruidos 1,147,100 empleos por las importaciones; lo que resultó en una destrucción neta de 276,000 empleos (Campbell, B., 2001). Por otra parte, los empleos creados en el sector privado, en el curso de los años 90, fueron principalmente independientes o de tiempo parcial. Además, mientras que algunas regiones y sectores están creciendo aceleradamente, como Alberta y British Columbia; el caso de la primera vinculada a los aumentos de precios del petróleo y gas, otras regiones y sectores no vinculados al sector manufacturero basado en recursos naturales está en crisis. Más de 200,000 empleos se han perdido en este tipo de manufacturas desde la cúspide a la que se llegó en 2001, hasta 2005 (Jackson, A., 2006: 2-3). 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, las agencias de mantenimiento y el trabajo independiente, lo mismo que una mayor flexibilidad de los horarios de trabajo (Gómez y Gunderson, 2002: 130).

Aún cuando la mano de obra sindicalizada ha 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. Los sindicatos canadienses, como de hecho en todo el mundo, se han visto imposibilitados para sacar los salarios del ámbito de la competencia. Esto ha llevado a 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). 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 que transmiten a sus fábricas transplantadas (Gomez y Gunderson: 2002, 130). Esto ha dado lugar a la expansión de la flexibilidad y adaptabilidad de los empleados. Tanto en Canadá, como en Estados Unidos y en México, se ha dado un proceso de flexibilización que significa, entre otras cosas, que a los obreros se les exija una mayor cantidad de tareas que en el pasado. Se ha extendido el modelo japonés, en el cual el acento ha sido puesto en la calidad por medio de círculos de calidad y la formación de equipos en el lugar de trabajo. Se ha generalizado, además, la subcontratación, el *outsourcing*, y fomentado la remuneración con base en el rendimiento (Gomez y Gunderson: 2002,131).

El sindicalismo canadiense no ha mostrado gran capacidad para limitar la discrecionalidad de las empresas para reducir el tamaño de la fuerza de trabajo o de reorganizar el trabajo interna o externamente. Por ejemplo, no han logrado limitar el uso del trabajo parcial o temporal, como tampoco han logrado 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). Si comparamos a Canadá con Suecia, vemos que los empresarios canadienses pueden hacer más uso de los mercados externos para conseguir mano de obra y pueden reestructurar más fácilmente a su personal mientras que en el segundo esto requiere de considerables negociaciones con sindicatos. Por otra parte, la flexibilidad interna de las empresas suecas es mucho mayor que en las empresas canadienses (Smucker et al., 1998). Esto último, más que una

fortaleza para el sindicalismo canadiense probablemente significa una debilidad, en la medida en que en los países en los que se ha preservado la fuerza sindical, por ejemplo Suecia, la flexibilidad interna se ha sacrificado en aras de la flexibilidad externa. No obstante, esta situación es probablemente inevitable en el caso de un sindicalismo tan poderoso en el nivel de la planta, pero fuertemente descentralizado como el canadiense.

Por último, mientras que el TLCAN no ha establecido medida alguna para limitar el empleo temporal, en Europa la disposición de muchos sindicatos europeos de acordar la flexibilidad interna a las empresas y limitar la flexibilidad externa, llevó a que la Comisión europea expidiera varias directivas con el objeto de regular este tipo de empleo. Aunque estas directivas no se proponen controlar la posibilidad de recurrir a la flexibilidad, sí establece requisitos mínimos a los empleados que recurren al trabajo temporal (Vosko: 1998).

b. La estabilidad del sindicalismo canadiense

A pesar de las dificultades que ha tenido el sindicalismo canadiense para regular los cambios en el mercado de trabajo, las tasas de sindicalización se han mantenido sorprendentemente estables; descendieron levemente del 35.7% en 1980 al 30.8% en 2006, mientras que las de los Estados Unidos fueron del 20.1 (en 1983)% al 12%, en 2006 (Rose y Chaison, 2001: 5 y <http://stats.bls.gov>). A pesar de que no contamos con datos precisos al respecto en México, todo nos lleva a pensar que la tasa de sindicalización se ha reducido fuertemente, probablemente a la velocidad de los Estados Unidos. Las maquiladoras (un sector poco sindicalizado) representan una tercera parte de los empleos manufactureros (que siempre han tenido una alta tasa de sindicalización). Por otra parte, las empresas estatales y las privadas han reducido su personal de forma drástica, particularmente el personal sindicalizado. Finalmente, ha aumentado enormemente el empleo informal.

La estabilidad de la tasa de sindicalización canadiense se explica por tres factores, relacionados con la capacidad de los sindicatos para reclutar nuevos miembros. El éxito en organizar sindicatos ha sido sustancialmente más alto en Canadá que en los EEUU y está relacionado con el marco legal. El sistema americano de certificación del consejo del

trabajo requiere de elecciones entre los trabajadores, que son precedidas por largas campañas en las cuales para evitar la sindicalización los empleadores utilizan tácticas que van desde prácticas dilatorias de procedimiento, hasta la discriminación en contra de los obreros que la apoyan (Rose y Chaison, 2001: 4). En los EEUU se ha llegado a utilizar la amenaza de cierre de empresa para evitar la sindicalización (Comisión de Cooperation dans le Domaine du Travail-ANACT:1997).ⁱⁱ 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 Québec y en Ontario de 55% (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, la mayor densidad sindical en Canadá ha dado lugar a una mayor efectividad sindical, que los hizo más atractivos para los trabajadores. En contraste, en los Estados Unidos, un sindicalismo más a la defensiva tuvo que aceptar menores condiciones laborales, lo que a su vez dio lugar a una menor legitimidad ante los trabajadores (Rose y Chaison, 2001: 5). En el caso mexicano, la falta de representatividad de los sindicatos, aunada al hecho de haber aceptado pasivamente las medidas tomadas por los distintos gobiernos priístas de 1982 a 2000, dio lugar a una profunda deslegitimación; lo que ciertamente ha contribuido a que haya poco interés por afiliarse de los nuevos trabajadores. Esto se acentúa en la frontera, donde existe una alta proporción de mano de obra femenina y una rotación de personal muy elevada.

Otra explicación de la estabilidad de la tasa sindical en Canadá, es la relación entre el sindicalismo organizado y el partido social demócrata canadiense, el New Democratic Party, que ha favorecido la influencia política de los sindicatos canadienses. Esto no se produjo en los EEUU, en la medida en que el sindicalismo no está formalmente afiliado al Partido Demócrata, además de que los representantes en el Congreso están basados en su filiación local; lo que ha impedido que éste pase reformas al marco legal (Rose y Chaison: 2001,5). En México, existió una relación orgánica entre sindicalismo y partido durante toda la época priísta, que en la medida en que tuvo un carácter de subordinación de los

sindicatos al partido de Estado, significó que se les impuso a los trabajadores lo que convenía al Estado. Cuando a éste último le convino la sindicalización y el reforzamiento de la contratación colectiva así se hizo, cuando, por el contrario, convino la flexibilización y la des-sindicalización a partir de 1982, los gobiernos priístas se la impusieron al sindicalismo.

Fuera del ámbito de la contratación colectiva, los sindicatos canadienses han innovado 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: 12). 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*), los sindicatos han dedicado una parte de los fondos que manejan, para dar créditos a pequeñas y medianas empresas en provincias o sectores particulares, que son consideradas como inversiones de riesgo (Quarter, J., et al., 2001). El impacto social positivo de estas medidas, han permitido elevar el prestigio de los sindicatos.

c) Los retos al sindicalismo canadiense.

A pesar de que el sindicalismo canadiense ha resistido mejor que el norteamericano y el mexicano, 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 de negociación de los sindicatos, por el contrario, al igual que el sindicalismo norteamericano y el mexicano, negocian en el ámbito de empresa. El sindicalismo canadiense sólo puede contrarrestar esta desventaja mediante una fuerte representación en el ámbito de la planta, que sólo existe en las grandes empresas en México y en los Estados Unidos (Rose y Chaison: 2001,11).

El caso de Québec se distingue, ya que ahí existe una centralización sindical parecida a la Europea. En 2007, esta provincia tiene la tercer mayor tasa de sindicalización de las provincias canadienses (un 35%), detrás de Terra Nova, con 37%; cuando la tasa de sindicalización canadiense es del 30.8% de los trabajadores no agrícolas

(www.statcan.ca). A pesar de que en Québec la negociación colectiva también está descentralizada, el Acta de Negociación Colectiva de 1944 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. Bajo este sistema, la administración del acuerdo colectivo es asignada, de manera paritaria, a un comité constituido por empleadores y representantes sindicales del sector. 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 atribución es 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 considerar las implicaciones para el sector empleador como criterio. Esto ha tenido como consecuencia que si en 1996 hubo 26 decretos, en el año 2000 sólo hubo 20. De hecho, en algunos casos, han sido los empresarios los que han presionado al gobierno a anular el decreto, con el argumento de que obstaculiza la competitividad de la industria (Vallée y Charest, 2001: 84-86).

Otra fuente de debilidad del sindicalismo canadiense es que, a diferencia de sindicatos como el sueco o el belga, los sindicatos en Canadá no tienen ningún control sobre los desempleados, ya que no manejan directamente fondos de desempleo. Esto permite a los sindicatos europeos atraer y organizar a trabajadores bajo riesgo de desempleo. A esto se añade lo que ya hemos mencionado arriba en el sentido de que el sindicalismo canadiense se ha visto fuertemente limitado para luchar en contra de las decisiones empresariales de recortar la fuerza de trabajo y utilizar mano de obra parcial y temporal, así como recurrir al outsourcing (Rose y Chaison, 2001: 11).

En lo que se refiere a la relación entre el sindicalismo canadiense y los partidos políticos, ésta se ha debilitado a últimas fechas. A pesar

de que el New Democratic Party (NDP) canadiense no puede ser considerado como un partido social-demócrata al estilo europeo y de que nunca ha llegado al poder en el ámbito federal, su influencia como partido de oposición y como partido de gobierno en varias provincias contribuyó a estabilizar la densidad sindical durante los años 80 (Ibíd.: 14). A pesar de que el movimiento obrero sigue siendo importante en términos de sostén financiero y electoral, el apoyo de los obreros al partido ha disminuido de manera importante; sólo el 17% de los hogares sindicalizados votaron por el NDP en la elección federal de 1997. Este hecho se debe al alejamiento de su electorado tradicional, como consecuencia de haber hecho a un lado los asuntos netamente laborales con el objeto de ampliar su electorado para intentar rebasar su circunstancia de ser un partido que nunca ha logrado 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 (Rose y Chaison, 2001: 16), 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 (Dionea, 1991: 64).

2. Las políticas sociales.

Como lo plantea Banting (1997: 267), la política social representa una prueba crucial de las presiones para la convergencia implícita en los procesos de integración y de los grados de libertad que tienen los estados nación en la economía globalizada. En primer lugar, es necesario aclarar que la política social tiene un significado especial para Canadá, en la medida en que los programas sociales son una parte integral de su identidad nacional, en especial frente a los Estados Unidos. Aunque muchos autores no ven demasiadas diferencias entre el Estado bienestar de Canadá y de EEUU, en la medida en que ubican la comparación desde la perspectiva de los sistemas socialdemócratas o corporativos de Europa, desde la perspectiva de América del Norte, es posible ver que el sistema de bienestar canadiense se sitúa entre el europeo y el de los EEUU. Las diferencias con los EEUU se notan especialmente con respecto a los pobres y a los marginados. Los programas sociales canadienses se han caracterizado por su mayor cobertura, porque apoyan a un rango más

extendido de la población, y por su tradición de focalización de beneficios hacia los pobres (en términos de complementos, devolución de impuestos y asistencia social), que han redundado en una reducción más eficaz de los niveles de pobreza y de desigualdad (Banting: 1997, 268-269).

Esta preocupación, no sólo social sino identitaria, ha llevado a las críticas de los efectos que ha tenido la globalización. Varios autores plantean que Canadá se ha vuelto una sociedad mucho más desigual. Según la CLC, mientras que el PIB por persona real ha crecido en un 50% entre 1981 y 2001, el salario horario real prácticamente no ha aumentado. Esto significa, según la central obrera, que han aumentado las disparidades entre los trabajadores, sólo ha aumentado la remuneración para una parte de la población (Jackson, A., 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 la liberalización del comercio parece ir en el sentido de un incremento en la desigualdad salarial en el sector de altos niveles salariales, es posible que este efecto sea menor que el que producen los cambios tecnológicos que favorecen la mano de obra calificada y salarios más elevados de estos sectores. Sin embargo, es difícil distinguir el peso de ambos factores en tanto que los cambios tecnológicos pueden, a su vez, ser una respuesta a la competencia originada en los bajos salarios (Gomez y Gunderson, 2002: 125).

a. Las reformas de los años 90.

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, desde fines de los años 80 y durante los 90, el gasto público en Canadá fue reducido más que en ningún otro país comparable (Jackson y Baldwin, s/f: 7-8). Se recortó masivamente el gasto federal a partir de 1995; 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 (Campbell, B. 2001: 28). De manera que el gasto federal en programas sociales del PIB pasó del 23% al 13% del PIB (Jackson y Baldwin, s/f: 7-8), en los mismos años. 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 desindustrialización 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, B. 2001: 28).

A pesar de que estos datos podrían darnos a pensar que Canadá se estaba alineando a los EEUU, muchas de las diferencias entre los dos países se mantuvieron. De la misma manera en que la transformación de las relaciones industriales del Canadá no llevó al empate entre las tasas de sindicalización entre el Canadá y los EEUU, en el caso del Estado providencia tampoco hubo un re-alineamiento de las políticas sociales canadienses hacia el modelo "residual" de los EEUU. Lo que determinó los "márgenes de libertad"ⁱⁱⁱ del Canadá fue la existencia de actores sociales que estaban identificados y que defendieron el Estado Bienestar a la canadiense. A pesar de que las políticas sociales de Canadá son 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 (Théret, B. 2002: 378).

Y, en efecto, a pesar de que a partir de 1994 el gobierno federal redujo dramáticamente los recursos asignados a la protección social y las transferencias a las provincias, tuvo que dar marcha atrás unos años más tarde ante la evidencia de que en el sistema federal de tipo inter-estatal y descentralizado que existe en Canadá, la protección social no es sólo un mecanismo para asegurar la cohesión social, sino también la territorial, al unir tanto a los Estados miembros entre sí, como al propio Estado federal (Ibíd: 379). Lo que significaba que continuar con la política de retiro del gasto federal social ponía en peligro la existencia misma del Estado. Esto lo que explica que, a pesar de los recortes al gasto, en el Canadá se dió una transformación del Estado bienestar, más que su desmantelamiento.

Veamos los momentos más importantes de este proceso. Hay un consenso en afirmar que la reforma de 1995 tuvo como propósito central reducir el costo del Estado providencia, con la finalidad de liberar recursos que permitieran reducir el peso de la deuda pública sin poner en duda la política monetaria de des-inflación competitiva. Según Boismenu y Jenson (en *Ibíd.*: 385), esto significaba modificar la lógica del conjunto del Estado-providencia y transformar sus instituciones y su espíritu, al punto que se pudo hablar de un intento por "...dislocar el régimen de ciudadanía que prevalecía hasta entonces". En efecto, 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 a 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) en los ingresos provinciales pasó de cerca del 25%, a inicios de los años 80, a alrededor del 15% a principios de la década del 2000 (Boismenu et al., 2002).

Además de estos recortes, todos los sectores del sistema de protección social fueron profundamente reformados. En 1995-96 el seguro de desempleo deviene seguro de empleo y los financiamientos de los programas de salud y de educación post-secundaria son fusionados con el Régimen de Asistencia Pública. Se reagrupa el conjunto de las prestaciones federales no-contributivas de seguridad "para-la-vejez" en una nueva prestación "para-los-viejos"; única y más focalizada. Se inicia la reforma del régimen de pensiones: se aumentan las cotizaciones, se reducen las prestaciones a partir de 1998 y se autorizan las inversiones de las reservas en los mercados financieros. Finalmente, se crea el Régimen nacional de prestaciones para la infancia (Théret, B., 2002: 386).

Una de las medidas más importantes y más radicales se refiere es la transformación del seguro de desempleo. El nuevo régimen separa las prestaciones del seguro de desempleo, propiamente dichas, denominadas ahora "prestaciones de ingreso", de las "prestaciones de empleo" que pretenden, como es la tendencia mundial en este tipo de prestación, reinsertar a los desempleados al mercado de trabajo. Se imponen condiciones más estrictas a los trabajadores para obtener el seguro, se

aumenta el tiempo mínimo de cotización, se reduce el tiempo máximo de obtención de las prestaciones, y se establecen mecanismos para ayudar a las empresas a contratar desempleados (Ibíd.: 387-392).

Los recortes a las transferencias de 1995, que sumaron 2.5 y 4.5 billones de dólares (del total de transferencias anteriores 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 (Ibíd.)

Aunque es cierto que esto le ha abierto al gobierno nuevas posibilidades (Noel: 2000), este balance fue obtenido restringiendo fuertemente los programas sociales. Por una parte, como dice Noel, estas reformas significaron un cambio radical en la filosofía de las políticas sociales canadienses. Se pasó de un Estado Bienestar 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 generalmente, los principios de solidaridad y de universalidad, vinculadas con la expansión y extensión de la ciudadanía, fueron reemplazados por supuestos principios y virtudes de la regulación del mercado, que enfatizaban una ciudadanía diferenciada de acuerdo a la distinta relación de cada individuo con el mercado laboral (Noel: 2000). Además, varios de los programas canadienses que anteriormente instauraban derechos sociales, ahora se convierten en simples beneficios selectivos. Aún más importante, implicaron una modificación radical de los acuerdos financieros intergubernamentales, al 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 en transferencias en bloque que debían ser repartidas per-capita y sometidas a indicadores de resultados (Noel: 2001,8).

b. La reacción de las provincias

Como en la gran mayoría de los países desarrollados, en Canadá estas reformas despertaron una fuerte resistencia que a pesar de que no impidieron que se modificara la política social, lograron evitar que se desmantelara, como ha sucedido en los países menos desarrollados como México. A diferencia de los países Europeos, en Canadá no fueron los sindicatos los que se enfrentaron al gobierno, sino las propias 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 (Noel: 2001,9), a partir de esta fecha estas políticas fueron básicamente un asunto de las provincias. El creciente desbalance fiscal de los presupuestos provinciales obligó que el gobierno federal incrementara su participación directa en los ingresos de las provincias en los años ochenta, e indirecta por medio de transferencias a la asistencia social, salud y educación post-secundaria (Noel: 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. El que el periodo de referencia para calcular las remuneraciones de los desempleados fuese alargado afectó más a las regiones de elevado desempleo que a las demás. Por otra parte, el hecho de medir la intensidad de la cotización para otorgar el seguro de desempleo afectó particularmente a las regiones con empleos estacionales (Théret, B. 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 et.al., 2002: 8).

Como lo muestra Th eret (2002: 400), los recortes del gobierno federal despertaron el activismo provincial en el seno del Canadá anglofono, lo que generó que surgiera un nuevo actor en el escenario social y político que se sum  a los actores ya constituidos: el gobierno federal y el Québec "soberanista". Lo que significó que el gobierno federal perdiera el monopolio de la iniciativa política.^{iv} El propósito del gobierno federal de "gastar menos" fue lo que dio lugar que las provincias anglofonas se unieran y negociaran un pacto. A éste se unió el gobierno federal bajo la promesa de volver a incrementar el gasto social. Aunque Québec llegó a negociar el pacto, no lo firm  porque discrepó por el papel que se otorgaba al gobierno federal en la nueva Unión Social. A partir de su firma en 1999, el gobierno federal (que se encontraba ya en una situación financiera más sana) comienza a reinvertir en programas sociales como un intento por recuperar la iniciativa política. No obstante, lo hace bajo bases completamente distintas. Ya mencionamos el hecho de que las nuevas políticas sociales federales tienen una filosofía distinta y que est n mucho más focalizadas, como lo requiere la ortodoxia neo-liberal. Los programas de política social se distinguen fuertemente de las políticas sociales anteriores: se han abandonado las políticas sociales compartidas y ahora los fondos federales y sus usos son decididos unilateralmente, sin consulta previa, generalmente al momento de decidir el presupuesto anual federal. No se da la posibilidad de que las provincias influyan en las decisiones de muchas de las políticas federales, que por ello tienen un mínimo grado de previsibilidad en tanto pueden desaparecer en el siguiente presupuesto federal. De esta manera, el nuevo pacto federal social no impide que el gobierno federal actúe de manera unilateral; como lo ha hecho desde que comenzó a reducir su gasto social a mediados de la década de los noventa. De hecho, algunos autores piensan que el pacto aumentó el margen de maniobra del gobierno federal. Las provincias anglofonas que firmaron la Unión Social lo hicieron a pesar de esto porque no buscaban tanta autonomía y porque no pensaban que tenían otra opción (Noel: 2001, 13). Esto fue precisamente lo que hizo que el Québec no lo aceptara (Noel: 2001).

La forma que adoptó el nuevo pacto social fue, en parte, resultado de una fuerte disparidad de perspectivas en torno a la participación del gobierno federal entre las propias provincias, lo que este último aprovech  para imponer su visión. Los gobiernos neoconservadores de

Ontario y Alberta propugnaban por una posición minimalista y por que el gobierno federal no interviniera en absoluto. Las otras provincias, sobretodo las Atlánticas, más pequeñas y pobres, estaban opuestas a un retiro del gobierno federal; que percibían como una amenaza a su capacidad de tener una política social. Finalmente, las provincias del Oeste, planteaban que el inter-provincialismo propuesto por Ontario y Alberta podría llevar a que estas provincias más grandes y ricas, impusieran sus propias orientaciones políticas, por lo que pretendían involucrar al gobierno federal en la unión social. Finalmente, fue esta tercera posición, más centrista, la que dominó; lo que explica que el gobierno federal pudiese imponer ciertas de sus condiciones (Théret, 2002: 401).

3. Comentarios finales.

A pesar de que 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), no es posible concluir que en Canadá se esté dando una nivelación hacia el modelo norteamericano. En las dos de las instituciones que más dependen del balance de poder entre actores sociales (el sindicalismo y las políticas sociales), hay una relativa estabilidad. Este país se ha distinguido por una estructura sindical y por un estado de bienestar más desarrollado que el de los EEUU, lo que ha significado, a su vez, no sólo que la sociedad canadiense sea más homogénea y equitativa que los EEUU, 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).

Hemos visto como en Canadá, a pesar de que ha habido una fuerte presión sobre el sindicalismo para flexibilizar las relaciones industriales y aceptar la reestructuración, y que las diferencias salariales entre los sectores sindicalizados y los que no lo están se han ido estrechando, las tasas de sindicalismo se han mantenido relativamente estables. Esto refleja que el sindicalismo canadiense ha logrado mantener su relevancia como actor de defensa de los intereses obreros al interior de las empresas y ha logrado innovar en ámbitos como el de la inversión de los fondos de retiro en sectores socialmente sensibles. Además, la forma de elección sindical en Canadá y la legislación no permiten que los empresarios influyan para desestimular la sindicalización, como sí sucede

en los EEUU y México. Pero a pesar de que no existe tal convergencia, la reforma al Collective Agreement Decrees Act es una señal del aumento de la fuerza de los sectores empresariales, que refleja no sólo medidas de política económica, sino una ofensiva en contra de algunos de los principales logros del sindicalismo.

Por otra parte, los recortes al Estado Bienestar de mediados de los años noventa efectivamente pusieron temporalmente en duda el carácter más 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 (Noel, A., 2001: 17). No obstante, el que en los EEUU se haya dado un proceso aún más radical de reducción de los gastos sociales, ha significado que las diferencias entre Canadá y los EEUU subsistan (Banting, K., 1997: 270). De ahí que haya habido tanto procesos de convergencia, como de divergencia. En ciertas áreas se han acentuado las diferencias, como por ejemplo en el rubro de la salud, en el de las pensiones, en el balance entre transferencias universales y selectivas de ingreso, en el impacto redistributivo del Estado; básicamente porque en los EEUU 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 el seguro de desempleo (Ibíd.: 303).

Lo que marcó un alto al proceso que había iniciado en 1995-1996 y evitó que Canadá cayese en una espiral acumulativa que hubiera convertido a su Estado providencia en un Estado de tipo residual fue, sin lugar a dudas, el surgimiento de un nuevo actor provincial. Fueron las presiones simultáneas de las provincias anglófonas por negociar la nueva unión social para sustituir los gastos y directivas del gobierno federal, y la persistente búsqueda de mayor autonomía por parte del Québec, lo que obligó al gobierno federal a regresar a los niveles anteriores de gasto; lo que se concreta en los considerables aumentos de gasto social a partir del presupuesto de 1999 y 2000 (Théret, B., 2002: 419).

Por último, en la medida en que las reformas tuvieron como resultado un importante ahorro que permitió reducir el déficit tanto del gobierno federal, como el de las provincias, éstos se encuentran ahora en una mejor situación. Por una parte, su actual balance financiero les

permitirá reorientar su gasto social. Por otra parte, para apaciguar la reacción de las provincias causada por los cambios unilaterales del gobierno federal a sus programas, éstas exigieron y obtuvieron un mayor control sobre las políticas sociales. Aunque este proceso de "devolución" de facultades a las provincias durante el periodo de reforma del sector social aún no ha dado lugar a un federalismo más balanceado, ha obligado al gobierno federal a aumentar su gasto social y ha abierto la posibilidad de un federalismo más balanceado como uno de los escenarios posibles para el Canadá.

Bibliografía

Banting, Keith. 1997. "The social divide: The welfare state in Canada and the United States", en Banting, K, George Hoberg y Richard Simeon, *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World* (Montreal & Kingston-London-Buffalo: MacGill-Queen's University Press).

Bauer, Julian. 1998. *Le système politique canadien*, (Paris : PUF).

Boismenu, G. y J. Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », en *Politiques et Sociétés*, 15 (30): 29-52.

Boismenu, G., P. Graefe, , y J. Jenson, 2002., "Reafirmar el rol del gobierno federal: los nuevos (y antiguos) instrumentos de gobernabilidad en la Unión Social canadiense", Universidad de Montreal, manuscrito.

Boismenu, G. y J. Jenson, "La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif", Cahiers d'Histoire 17 (1-2): 126-146.

Bradford, N. y J. Jenson, , 1991. "Facing economic restructuring and Constitutional renewal: social democracy adrift in Canada", en Fox Piven, Frances, *Labor Parties in Postindustrial Societies*, (Polity Press : Cambridge).

Campbell, Bruce. 2001. "False promise. Canada in the free trade era", *NAFTA at seven, its impact on workers in all three nations*, EPI briefing paper. www.epinet.org/briefing/nafta01

Comisión de Cooperation dans le Domaine du Travail-ANACT, "Fermetures d'Usines et droits des travailleurs", Reporte para el Consejo ministerial, preparado por el Secretariado de la Comisión en el campo del trabajo, 1997.

Deblock, Christian, Dorval Brunelle y Michèle Rioux. 2002. « Mondialisation, concurrence et gouvernance: émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », *Cahiers de Recherche*, CEIM-Observatoire des Amériques. www.ceim.uqam.ca

- Dionne, Bernard. 1991. *Le syndicalisme au Québec*, (Québec : Boreal).
- Dufour, Christian. 2002. « Rétablir le principe fédéral: la place du Québec dans l'union sociale canadienne », *Enjeux publics - Policy Matters*, Vol. 3, núm. 1, Institut de Recherche en Politiques Publiques.
- Gómez, Rafael y Morley Gunderson. 2002. « L'intégration des marchés du travail en Amérique du Nord », en George Hoberg (editor) *La Capacité de Choisir: Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, (Montreal : Presses de l'Université de Montréal).
- Hall, Peter A. y David Soskice (editores). 2001. *Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of comparative advantage*, (Oxford, Oxford University Press).
- Helliwell, John F., Frank C. Lee, y Hans Messinger. 2002. "Les effets du libre-échange entre le Canada et les Etats Unis sur le commerce interprovincial » en George Hoberg (editor), *La Capacité de Choisir: Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, (Montréal: Presses de l'Université de Montréal).
- Jackson, A., y B. Baldwin, , s/f, "Les leçons du libre-échange: point de vue du mouvement syndical canadien", en www.clc-ctc.ca/francais/policy/trade/libre-ex.html
- Jackson, A. 2006. « A tale of two economies", en http://canadianlabour.ca/index.php/Jobs__Economy/920
- Macdonald, L. 2002. « La gouvernance et les relations entre l'Etat et la société au Canada: les défis de l'intégration régionale », en George Hoberg (editor), *La Capacité de Choisir: Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, (Montréal : Presses de l'Université de Montréal).
- Noel, Alain. 2000. "Out of the neighbor's shadow: the welfare State in Canada", en Obinger, H., y U. Wagschal (eds.) *Der gezugelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in Reichen OECD-Demokratien*, (Frankfurt/New York:Campus Verlag).
- Noel, Alain. 2001. « Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales », *Enjeux publics-Policy Matters*, Vol. 2, núm. 6, Institut de Recherche en Politiques Publiques, en <http://www.irpp.org/>
- OECD Statistics en <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=310&querytype=view&lang=en>
- Quarter, J., I. Carmichael, J. Sousa, y S. Elgie, 2001. « Social investment by union-based pension funds and labour-sponsored investment funds in Canada", *Relations Industrielles*, Vol. 56, núm. 1, en www.erudit.org/erudit/ri/2001/v56/n1/010001ar.html,.
- Rose, Joseph, y Gary N. Chaison. 2001. "Unionism in Canada and the United states in the 21st Century. The prospects for revival", *Industrial Relations*, Vol. 56, núm. 1, en www.erudit.org/erudit/ri/2001/v56/n1/010001ar.html

Smucker, J., A. van den Berg, M.R. Smith, y A.C. Masi. 1998. "Labour deployment in Plants in Canada and Sweden", *Relations Industrielles*, Vol. 53, núm. 3.

Statistics Canada en <http://www.statcan.ca>

Théret, Bruno. 2001. « La mondialisation : phénomène subi ou stratégie d'Etat » en Naves, Marie-Cecile y Charles Patou (editores), *La mondialisation comme concept opératoire* (Paris :L'Harmattan Cahiers Politiques).

Théret, Bruno. 2002. *Protection Sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, (Montréal : Presse de l'Université de Montréal - Peter Lang.)

Thomason, T. y S. Pozzebon. 1998. *Managerial opposition to union certification in Quebec and Ontario*, en *Relations Industrielles*, Vol. 53, núm. 4.

Vaillancourt, Yves. 2002. « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux publics - Policy Matters*, Vol. 3, núm. 1, Institut de Recherche en Politiques Publiques.

Vallée, Guylaine y Jean Charest. 2001. "Globalization and the transformation of State regulation of labor: the case of recent amendments to the Québec Collective Agreement Decrees Act", *The International Journal of comparative labour law and industrial relations*, Vol. 17, núm. 1.

Vosko, L. F. 1998. "Regulating precariousness? The temporary employment relationship under the NAFTA and the EC Treaty", *Relations Industrielles*, Vol. 53, núm. 1.

United States Department of Labor en <http://stats.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm>

Este trabajo se llevó a cabo gracias al apoyo de una beca de investigación del gobierno canadiense. Forma parte de un estudio más amplio sobre el tema financiado por el PIERAN.

ⁱⁱ Es posible afirmar que en el caso mexicano se produce algo similar, en especial en el caso de las empresas maquiladoras; que incluso se han traducido en despidos. Lo que puede ser constatado en los casos en los cuales se ha interpuesto una demanda en el marco del ACLAN: hasta 2001 había 11 casos en contra de empresas en México que obstaculizaban la asociación sindical, del total de los 15 casos "mexicanos; la gran mayoría en maquiladoras (ver Maschino, D. y Griego, E, op. cit. y Madueño, Melinda y Natacha Binsse-Masse, "L'accord Nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) est il une institution adéquate en vue d'assurer le respect des droits relatifs au travail?", *Cahiers de Recherche-CEIM*, Observatoire des Amériques, 2003, marzo., www.ceim.uquam.ca).

ⁱⁱⁱ Citando el título del importante libro de Banting, Keith, George Hoberg y Richard Simeon, op. cit.

^{iv} En México podemos, en cierta medida, ver un proceso similar, con el surgimiento de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), que reúne a la mayoría de los gobernadores del país. No obstante, en este caso el actor regional no se ha dado tanto por el proceso de descentralización de los años 80 y 90, como por el paso del PRI a la oposición; al perder este partido la presidencia de la República en Julio de 2000.