

Una Revisión del Federalismo en Canadá: Pasado y Presente

*Allan Skertchly y Alejandro Herrera**

Introducción

El desarrollo del sistema federal en los países de América ha sido variado y complejo. Cada uno de los seis países muestra situaciones peculiares que han dado origen a la visión de lo que se debiera entender por federalismo. El caso de Canadá es de peculiar interés ya que es el único país del Continente Americano con un sistema federal, pero miembro de la Corona Británica, es decir, del Commonwealth. El objetivo primordial de este documento ha sido el presentar un panorama general de la evolución histórica del federalismo en Canadá, así como las vertientes más significativas del mismo. En este sentido, el artículo comienza con una breve revisión histórica del federalismo en Canadá, sus etapas y principales problemas desde 1867, así como una breve tipología del *modus operandi* del federalismo. La segunda parte, que ha sido motivo de controversias y debates en Canadá es el referente al federalismo fiscal, las formas como se obtienen y distribuyen los recursos financieros, y los principales problemas que ha enfrentado Ottawa con las provincias. La tercera parte, revisa de manera general lo que consideramos son los retos más importantes que actualmente enfrenta el sistema federal en Canadá. En este punto, no podemos marginar la cuestión del nacionalismo, principalmente expresado por

Quebec a lo largo de la historia. El caso de Quebec merecería un tratamiento aparte, sin embargo, consideramos que su inclusión obedece únicamente para ilustrar los retos del federalismo canadiense. Por último, en un artículo de las dimensiones de éste, no es posible revisar de manera integral el problema de lo "federal" en Canadá, hacerlo así demandaría realizar un estudio de mayor profundidad. En este sentido, nuestra contribución es más modesta, esperando que sirva de introducción a los interesados del sistema federal en Canadá. Los autores desean manifestar su gratitud al personal de la Embajada de Canadá en México, así como al profesor Eric Spears de la University of Marshall por la revisión y discusión de este texto. Las opiniones expresadas son *responsabilidad exclusiva de los autores*.

I. El Origen del Federalismo Canadiense: ¿Centralismo o Federalismo?

Durante el siglo XIX, las colonias Británicas de Canadá buscaron llevar a cabo una unión política, tal y como sus vecinos del país del sur lo habían hecho. La unión del Alto y Bajo Canadá (hoy Ontario y Quebec) en el año de 1841 fue el primer paso para la creación de lo que hoy es el sistema federal. El Bajo Canadá fue en esos

* Prestador de Servicio y Subcoordinador del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) del INAP, respectivamente.

años un fuerte combatiente contra la interferencia francesa y católica en la forma de vida cotidiana. Algunos historiadores canadienses argumentan que por esta razón el intento de unir al Canadá se vio frustrado.

Las razones por las cuales se buscó llevar a cabo una unión federal en Canadá fueron básicamente dos: la seguridad militar y la expansión económica. Sir John A. Macdonald, tuvo un papel importante en el establecimiento de una unión federal en 1867. Macdonald fue el Primer Ministro del Canadá del 1 de julio de 1867 al 5 de noviembre de 1873, para repetir nuevamente de 1878 a 1891. Paralelamente, seis gobernadores generales estuvieron en Canadá, éstos fueron: el Vizconde Monck, Lord Lisgar, el Conde Dufferrin, el Marqués de Lorne, el Marqués de Lansdowne y Lord Stanley de Preston.¹

Los intereses británicos en Canadá no eran secreto alguno, éstos encontraban su apoyo en la Confederación Americana, y después de muchos conflictos existía la suposición de que Canadá se uniría como parte de los enconos de la guerra.² Sin embargo, la unión política iba a mejorar la expansión económica a través del comercio entre las diversas provincias para así crear la infraestructura necesaria para el establecimiento de los colonizadores de la época, tanto americanos e ingleses como franceses.

A pesar del establecimiento de las bases del federalismo, es hasta el siglo XX cuando el sistema federal adquiere la forma que actualmente conocemos. Tal como lo señala Riker, "el siglo XX es la edad del federalismo".³ Este mismo autor señala que dentro de las diversas gamas de definiciones del federalismo, podemos decir que es "una organización política en donde las actividades están divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene cierta clase de actividades en la cual hace las decisiones finales".⁴

Dentro de las categorías para diferenciar de un sistema central a una confederación, según la tipología de Riker tenemos:

1) *Gobierno Unitario*: Hay un nivel de autoridad

2) *Federalismo*:

2.1 Federalismo Centralizado: Dos niveles de autoridad, el gobierno central es quien domina.

2.2 Federalismo Periférico: Dos niveles de autoridad, los gobiernos regionales dominan.

3) *Confederación*: Un nivel de autoridad; alianza coigualitaria de los estados.

Siguiendo la tipología de Riker, podemos señalar que Canadá comenzó siendo una federación centralizada, durante la última parte del siglo XIX, sin embargo, el poder de las provincias fue creciendo hasta pasar a un federalismo periférico. Lo anterior se debió al aumento en el poder que gozaban las provincias. Sir Oliver Mowat y Honoré Mercier, lograron derogar el dominio original del gobierno central.⁵ Dicho período de federalismo periférico duró hasta inicios del siglo XX.

A inicios del siglo XX, el federalismo periférico pasó a conformarse en un federalismo centralizado. Esto fue con la introducción de lo que se conociera con el nombre de "transferencias condicionadas". Bajo el Acta, las provincias asumían jurisdicción en áreas tales como, educación y bienestar social, que originalmente requerían poco gasto. El gobierno central, para resolver esta problemática, se vio en la necesidad de otorgar transferencias a las provincias, con la condición de que el dinero se destinase a cuestiones específicas. Las provincias resintieron esta intromisión, pero no tuvieron otra alternativa. La época de la Gran Depresión, profun-

¹ De acuerdo a la Guía a los Ministerios desde la Confederación, Public Archives of Canada.

² Dimensions of Federalism, Canadian Embassy in Mexico.

³ Riker, H. William (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston Little Brown.

⁴ Ibid.

⁵ Swainson, Donald (1972), *Oliver Mowat's Ontario*, Toronto Macmillan.

dizó la dependencia de las provincias con el gobierno federal.⁶

Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno canadiense, se vio en la necesidad de centralizar el poder en la capital, Ottawa. Sin embargo, Quebec se opuso tanto a la Primera como a la Segunda Guerras Mundiales. A partir de este momento, Quebec y Ottawa comenzarían una lucha que se mantiene presente hasta nuestros días.⁷

El federalismo centralizado se mantuvo hasta la década de los cincuenta. La descentralización comenzó a cobrar mayor prestigio y apoyos entre las élites políticas locales. Gran parte de los problemas económicos que vivían las provincias, consistía en que sus líderes culpaban al gobierno de Ottawa por el centralismo excesivo. La lucha por los recursos económicos se convertiría en un patrón clásico de disputas en sus relaciones intergubernamentales, tal y como ha sucedido en el caso mexicano. El poder de las provincias ha crecido reduciendo el poder central, resaltando el caso de Quebec en el que "los quebecanos han usado al gobierno provincial como un instrumento de supervivencia cultural y, en virtud de que hay grandes cosas en juego, los derechos provinciales se han protegido con un vigor desconocido en los Estados Unidos".⁸

Como se mencionó anteriormente, las relaciones intergubernamentales (RIGs) se fueron complejizando hasta llegar a la creación de un tipo de transferencias —del gobierno federal a las provincias— llamadas condicionadas.⁹ Entre los años sesenta y setenta las RIGs se vieron ensombrecidas más por conflictos que por cooperación por parte de los gobiernos. La institución mayor públicamente en materia de RIGs hoy en día es la Conferencia de Primeros Ministros, durante la cual los líderes de los 11 gobiernos se reúnen en Ottawa. Estas conferencias, se dice en

los diarios de mayor circulación de Canadá, son más foros políticos y de intercambio de impresiones por parte de las provincias en contra del Gobierno Federal, que mecanismos administrativos *ad hoc* para las RIGs.

La creación de transferencias condicionadas, sólo traería mayores problemas y confrontaciones con la Provincia de Quebec. Ésta argumentaba que podía deslindarse de tales transferencias, situación que favorecía las condiciones y tendencias separatistas. Esto hizo que Quebec lograra que el gobierno de Ottawa le diese un "status especial". El caso de Quebec se verá más adelante.¹⁰

Como sucede en algunos países que tienen como sistema de organización política el federal, en Canadá, la explotación de recursos ha propiciado que ciertas regiones tengan mejores niveles de vida que otras. Alberta y Columbia Británica en particular han sido favorecidas por la naturaleza y en la explotación de recursos naturales diversos, sin embargo, de los impuestos recaudados por éstas, un porcentaje considerable va a Ottawa, por lo que han protestado por el trato desigual. Tal vez podríamos dar el ejemplo para el caso del estado de Campeche en territorio mexicano, donde la explotación de petróleo ha favorecido de forma limitada a sus habitantes. Sin embargo, en Canadá la facultad impositiva de las provincias ha logrado que sus haciendas se vean fortalecidas, tanto que han retado el dominio del poder central.¹¹

Hoy en día, y paradójicamente, una de las preocupaciones más apremiantes es la tendencia a una alta descentralización, misma que algunos sectores han calificado al punto que pudieran afectar el propio sistema federal. Es decir, la tendencia a una escisión no es nada descabellada. Tanto Stevenson como Woolstencroft señalan que son dos las principales cuestiones que

⁶ Cody, Howard (1977), *The Evolution of Federal-Provincial Relations in Canada: Some Reflections*, en "American Review of Canadian Studies", Vol. 7, núm. 1, primavera, pp:55-83, Canadá.

⁷ Para más detalle, véase: Morin, Claude, *Quebec versus Ottawa: The Struggle for Self-Government, 1960-1972*, Toronto University Press.

⁸ Gibbins, *Regionalism*, Journal of American History 74, p: 192. Tomado de Martin Lipset Seymour, *La división continental*, FCE, México, p: 236.

⁹ Woolstencroft, Timothy (1982), *Organizing Intergovernmental Relations*, Institute Discussion Paper Núm. 12, Ontario, Canadá.

¹⁰ El caso de Quebec no se limita a los recursos sino a condiciones históricas, culturales y lingüísticas diferentes a las del resto del país.

¹¹ Stevenson, Garth (1987), *Unfulfilled Union*, Toronto, Gage.

amenazan al federalismo: las relaciones fiscales federación/provincia; y los embates nacionalistas de Quebec y regiones Occidentales.

II. La Cuestión Fiscal entre Ottawa y las Provincias

Desde que Macdonald fue el Primer Ministro en 1867, las fuentes de ingresos y su distribución han sido motivo de disputas. Dentro de estas disputas y focos de atención podemos señalar:

1) Las relaciones financieras federación/provincia, donde ha existido incongruencia entre las responsabilidades y recursos de ingreso en los niveles de gobierno. Esto se acentúa con las mayores tareas que tienen las provincias.

2) Las diferentes capacidades fiscales entre las provincias. Esto es obvio en las áreas más urbanizadas. Las grandes ciudades como Vancouver, Quebec, Toronto, entre otras, no tienen este problema, pero en las menos pobladas y/o alejadas de los centros urbanos la imposición fiscal es efímera. Esto se confirma con la imposición a la renta por parte de las provincias, por lo que en aquéllas donde haya pocos índices de empleo y generación de riqueza y/o excedentes, esta cuestión ayuda a agravar al sistema federal. A esto hay que agregar las tasaciones que hace la federación, por lo que la política impositiva en Canadá es un verdadero reto para cualquier estudioso de la materia.

3) El último punto es el papel que determine la federación. Si ésta decide incrementar transferencias a ciertas provincias menos favorecidas, las demás pueden constituirse en focos de atención y tensiones políticas, tal y como ha sucedido en Alberta y muy notoriamente en Quebec. El impacto en la política fiscal en manos de la federación es una navaja de doble filo.

Transferencias de Compensación y Condicionadas

A fin de reducir las disparidades entre provincias, a partir de la posguerra, se crearon los **pagos compensatorios**. Éstos, son pagos de

transferencia incondicionales hechos a las provincias, los cuales se calculan de acuerdo a la habilidad de cada provincia en incrementar sus ingresos. En términos de incrementar los gastos *per cápita* de las provincias, las compensaciones han sido satisfactorias. No obstante, no han podido reducir las disparidades interprovinciales e interregionales, por lo que el gobierno federal ha tenido transferencias especiales para las regiones más pobres. El Departamento de Expansión Económica Regional bajo el gobierno del Primer Ministro Pierre Elliot Trudeau (1968-1979) se creó para coordinar los programas federales en este campo.

Por lo que respecta a las transferencias condicionadas éstas se dieron en mayor medida durante la época del federalismo centralizado. Sin embargo, las incondicionadas propiciaron el camino para que Quebec ganase el status especial, como ya se mencionó.

Entre 1980-81 el programa compensatorio se ubicó entre el 21% y 26% de los ingresos generales de todos los gobiernos en las provincias del Atlántico, aunque en un porcentaje menor al de las Provincias de Manitoba y Quebec. El concepto de compensatoriedad del programa fue tan amplio que en 1982 se incorporó a la Constitución.¹²

Entre 1982 y 1987, las negociaciones sobre el nuevo arreglo fiscal han pasado por la legislación federal a pesar de la oposición provincial. Las negociaciones han sido tensas. Existen dos problemas fundamentales. Primero, el déficit en el gobierno federal que ha aumentado, mientras que existe un superávit fiscal en las provincias. Segundo, el gobierno federal se ha ocupado en mantener un "balance político". Ottawa argumenta que las transferencias a los servicios provinciales son poco vistas, representando un gasto para la federación. Para poder disminuir el déficit federal, Ottawa busca reducir las transferencias, para asegurar la aplicación de los programas nacionales, tales como el sistema de salud y educación post-secundaria.

Entre 1982 y 1993 las transferencias del gobierno federal a los gobiernos provinciales se mantuvieron bajo el Programa Financiero Establecido (PFE), el Programa de Contribución y el

¹² Economic Council of Canada, *Financial Confederation: Today and Tomorrow*, Ottawa Supply Services, 1982.

Programa de Asistencia del Canadá. El total de las transferencias de todos los programas de 1989 a 1990 se proyectó en \$34 billones, o 24% de todo el programa gastado del gobierno federal. De 1989 a 1990, estas transferencias, que se dieron en base igual *per cápita*, se proyectaron en \$19.5 billones en efectivo y transferencias de impuestos. El Programa de Contribución, el cual distribuye los fondos a las provincias para proveerles servicios razonables, se proyectó en \$7.3 billones, mientras que el Programa de Asistencia del Canadá, que apoya a la gente más pobre se estimó en \$4.8 billones.¹³

III. El Reto al Federalismo: ¿Desunión o Separatismo?

La causa inmediata de la crisis del federalismo en los setenta, fue la elección del separatista Partido Quebequense al poder en la provincia en el año de 1976. No hay que olvidar que **la esencia de Canadá no es federalismo, sino una nación-Estado gobernada por un sistema federal.**

Los grupos nacionalistas del Canadá, especialmente en Quebec han buscado y variado los grados de autonomía, inclusive hasta incluir en ello un estado independiente. En las últimas dos décadas el poder de los gobiernos provinciales ha sido usado para presionar tanto las demandas étnicas nacionalistas como regionalistas a Ottawa.

Haciendo un breve repaso histórico, los conflictos étnicos tuvieron sus raíces en los derechos lingüísticos y educacionales de las provincias. Manitoba con una amplia población franco-parlante se creó en 1870, sobre las mismas bases que Quebec, con escuelas católicas y educación bilingüe.

La historia de Quebec ha sido ardua y no exenta de problemas con los británicos, dado que éstos tomaron la provincia a mediados del siglo XVIII. El haber derrotado a los francófonos dio a sus habitantes una política de resistencia contra los ingleses que, como bien han expresado los historiadores, jamás asimilaron la cultura sajona por lo que importó fue la *survivance*.

La cultura francesa pronto cobró la característica de la *Belle Province*, una serie de comunidades rurales pequeñas y aisladas de los movimientos urbanos sajones. Los movimientos culturales eran fuertemente apoyados por las instituciones religiosas, mismas que comenzaron a generar entre sus habitantes un espíritu de lucha en contra de la oligarquía económico-comercial. Esta última estaba en manos de los ingleses. Así, la causa de la *survivance* fue doble: el rechazo al dominio inglés y la preservación de valores culturales apoyados por la religión.

Ya entrado el siglo XX, el nacionalismo Quebequense se sumó a las causas sindicales. El sindicalismo se convertiría en una fuerza política que daría cauce a las demandas separatistas con tintes políticos. "Muchos sindicatos canadienses, en particular los que se crearon a fines del siglo XIX y principios del XX, se iniciaron como filiales de gremios que tenían sus sedes en los Estados Unidos, y cerca del 40% de los sindicatos canadienses pertenece todavía a estos sindicatos internacionales".¹⁴ Además no hay que olvidar que el Partido Socialista de Canadá tuvo un gran auge después de la Gran Depresión durante la década de los treinta, a diferencia de los Estados Unidos.

Las organizaciones sindicales de Canadá crecieron formando dos federaciones laborales: el Congreso Laboral y Sindical y el Congreso Canadiense del Trabajo, que a mediados de los cincuenta se fusionaron para formar el Congreso Canadiense de los Trabajadores que unida a la Federación Cooperativa de Mancomunidad formaron el Nuevo Partido Canadiense a principios de los sesenta; esta instancia política sigue siendo apoyada a la fecha por el movimiento sindicalista canadiense. A principios de los ochenta, el movimiento laboral aumentó los niveles de participación (cerca del 40% de la fuerza laboral) los cuales se redujeron en una mínima parte a fines del decenio, debido a la resistencia de los empleadores canadienses.

La creciente urbanización e industrialización en Quebec modificó el perfil social. Se dio el tránsito de una sociedad rural-comunitaria a una sociedad urbana. Esta situación favorecería a los

¹³ Datos tomados del *Fiscal Plan*, Government of Canada, abril de 1989.

¹⁴ Seymour Martin Lipset (1993), *La División Continental*, FCE, México, p: 203.

grupos sindicales, para que se uniesen a la causa de la liberación de Quebec. No hay que olvidar que es el segundo país más grande del mundo pero con una población de tan sólo un poco más de 25 millones de habitantes, concentrándose la mayoría en la frontera sur con los Estados Unidos y que en 1989 doblaba en densidad sindical a su vecino del sur.

Como se mencionó con anterioridad, la federación comenzó a tener un alto dominio sobre las causas político-administrativas propias de un federalismo centralista, sin embargo, la superioridad fue más allá: el ámbito cultural. Esto se convertiría en un gatillo para generar y endurecer aún más la lucha nacionalista de la Provincia de Quebec, misma que se había intensificado con la "guerra silenciosa de los sesenta". Aún en nuestros días, "el país sigue destacando las comunidades locales, tanto regionales como étnicas (...) Algunos analistas culturales canadienses afirman que su cultura, como su política, se concentra mucho más a nivel regional que nacional".¹⁵

Para ilustrar el dominio económico inglés en el comercio, McRoberts y Posgate¹⁶ señalan que únicamente 26 de 165 empresas con una producción anual con un valor de \$10 millones de dólares eran propiedad de los franco-canadienses. Además desde 1926, los ingresos *per cápita* Quebecuense han sido en promedio un 15% más bajo que el del resto de las provincias, la tasa de desempleo en la provincia fue regularmente 25% arriba del promedio del país, y la tasa de los impuestos típicos era del 10% al 15% arriba del promedio canadiense.

Lo anterior no sólo se refleja en el ámbito comercial, sino aún en el campo de la administración pública. En la siguiente tabla, se

muestra la escasa participación de los francófonos en el servicio público canadiense a inicios de la década de los ochenta, en los distintos tipos de trabajo en el gobierno, y sobre todo entre las mujeres:¹⁷

<i>Categoría</i>	<i>% Francófonos</i>	<i>% Mujeres</i>
Gerencial	20.3	7.8
Científico y Profesional	22.0	24.1
Adminis y Ser Exterior	29.8	36.6
Técnicos	20.7	13.1
Apoyo administrativo	33.1	82.7
Operativo	24.9	12.9
% Total de empleados	27.8	41.6

Por otra parte, para 1986, el PIB *per cápita* de E.U. en unidades de poder de compra comparable, ascendía a 17,360 US dlls, mientras que Canadá era el segundo entre los países de la OECD con 15,910 US dlls.¹⁸ Esta situación ha estado acompañada por un crecimiento considerable del gasto gubernamental que fue de 11.3 billones de dólares entre 1967-68 a 103.6 billones de dólares en 1985-86.¹⁹

La amenaza de un separatismo en Quebec no ha desaparecido del todo. Esta provincia cuenta con los recursos humanos y materiales para poder separarse. Aunque la reciente votación de 1995 da muestras de un NO al separatismo, el margen limitado de diferencia, así como la "guerra silenciosa" siguen acaparando la atracción y análisis de los estudiosos de la política doméstica de Canadá. En 1988, según un programa televisivo dio relieve de que Canadá no tiene ningún carácter central y **que su identidad se define por sus regiones**.²⁰

¹⁵ Op cit, Martin Lipset Seymour, p: 246-47.

¹⁶ Datos tomados de; McRoberts y Posgate Dole (1980), *Quebec: Social Change and Political Crisis*. Toronto McClelland and Stewart.

¹⁷ Tomado de Doerr, Audrey (1988), *Canada*, Capítulo III, en Donald C. Rowat, *Public Administration in Developed Democracies: A comparative Study*, Marcel Dekker Inc. Ottawa, Canadá, p: 56.

¹⁸ *The Economist*, 27 de febrero de 1988, encuesta p: 9. Datos tomados de la OECD.

¹⁹ Según Canadá, Public Service Commission, *Annual Report 1985* (Ottawa: Supply and Services, 1986).

²⁰ Op cit, Martin Lipset Seymour, p:248. Las negrillas son nuestras.

Comentarios Finales

A lo largo de este documento, hemos querido presentar una síntesis del significado del sistema federal en Canadá, sus fases y distintas acepciones de acuerdo a la teoría. El país mantiene un sistema federal *sui generis* dadas las turbulencias políticas que ha enfrentado a lo largo de más de 150 años, además de ser parte del Commonwealth.

Diversos son los factores que determinan el carácter del funcionamiento del sistema federal. Podemos citar que los más importantes son:

a) Las tendencias separatistas de algunas provincias; en especial Quebec. Estas tendencias más que de orden meramente económico-administrativo responden a factores histórico-culturales.

b) El excesivo regionalismo en Canadá y la identidad de sus habitantes, si bien ha dado un marco de respeto a las provincias, su radicalización en coyunturas económicas y/o políticas puede fomentar indicios separatistas; tal y como se vio en la Gran Depresión, o los cambios en la política del federalismo fiscal.

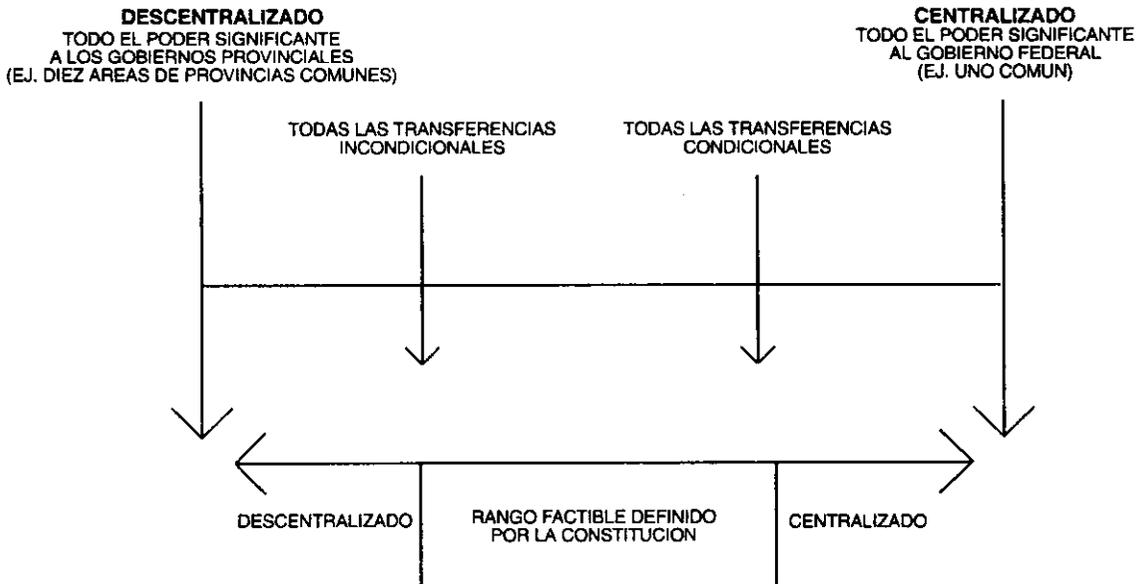
c) El factor del lenguaje ha sido determinante en el status especial a Quebec. Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del documento, las tendencias separatistas en otras provincias pueden salir a flote por factores raciales. No hay que olvidar que Canadá tiene un porcentaje considerable de población indígena.

d) El sistema federal canadiense, ilustra que éste tiene su peculiaridad. Es decir, el sistema federal solamente puede ser entendido en la medida que se aplica a un país en específico, debido a los diferentes matices del mismo.

e) Consideramos que dentro de los retos inmediatos que presenta el Gobierno Federal canadiense está el lograr un equilibrio en el desarrollo económico entre las distintas provincias sin que con ello se logren disparidades, ya que éstas han sido detonadoras de diferencias y disputas políticas entre las provincias y Ottawa. El apoyo en infraestructura a las provincias más necesitadas será determinante, aunque el concepto de autonomía de éstas frente a la federación será decisivo. Se requieren más relaciones intergubernamentales, que confrontaciones políticas.

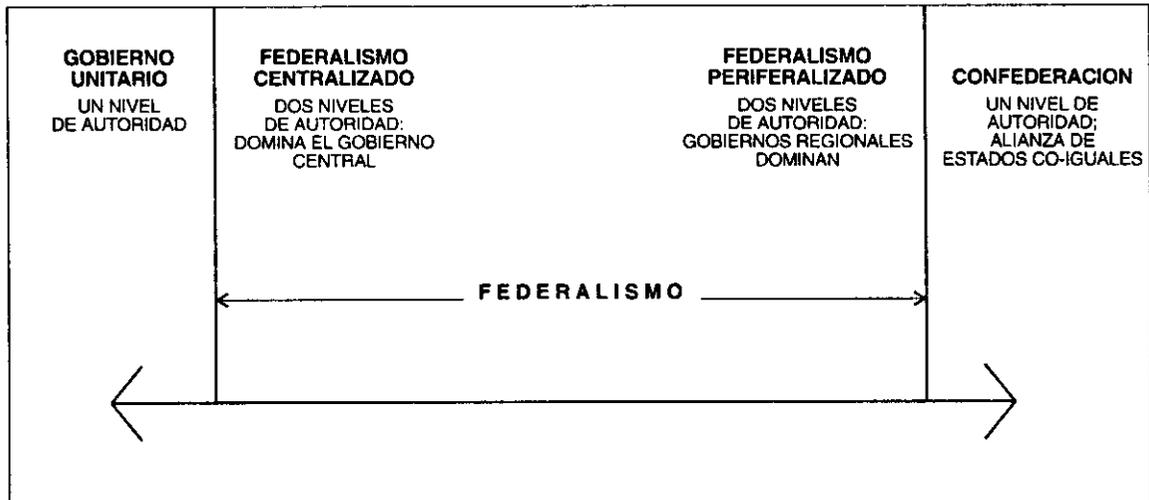
CANADA

Grado de centralización afectado por las transferencias financieras federal/provinciales y la distribución del poder



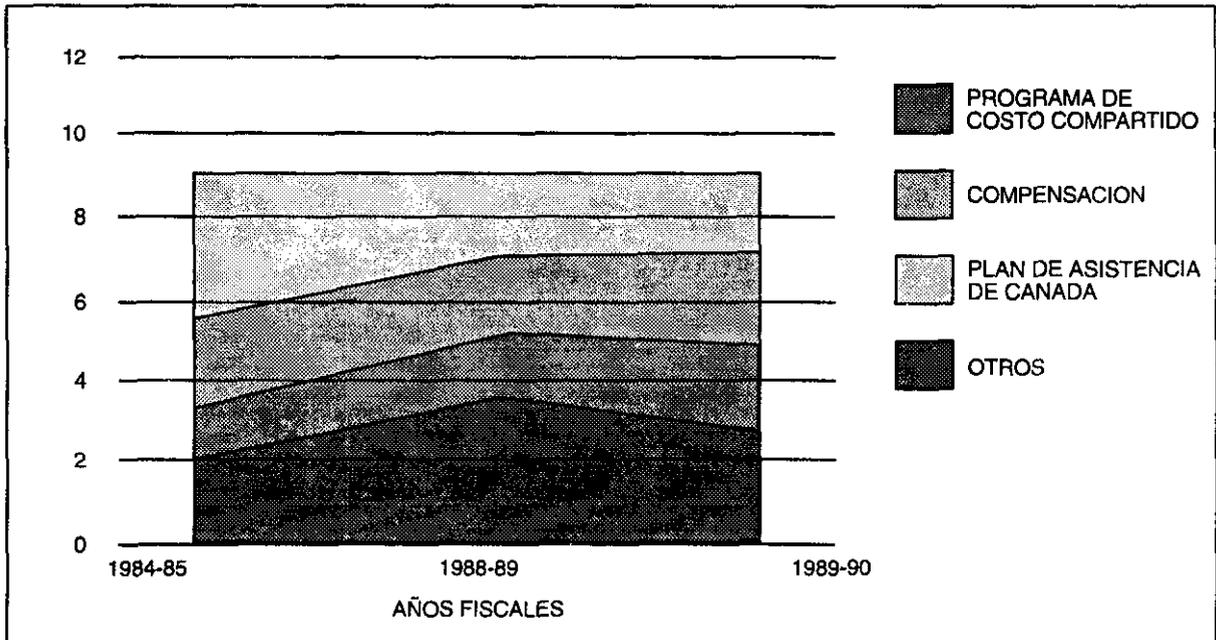
CANADA

Grado de centralización y autoridad



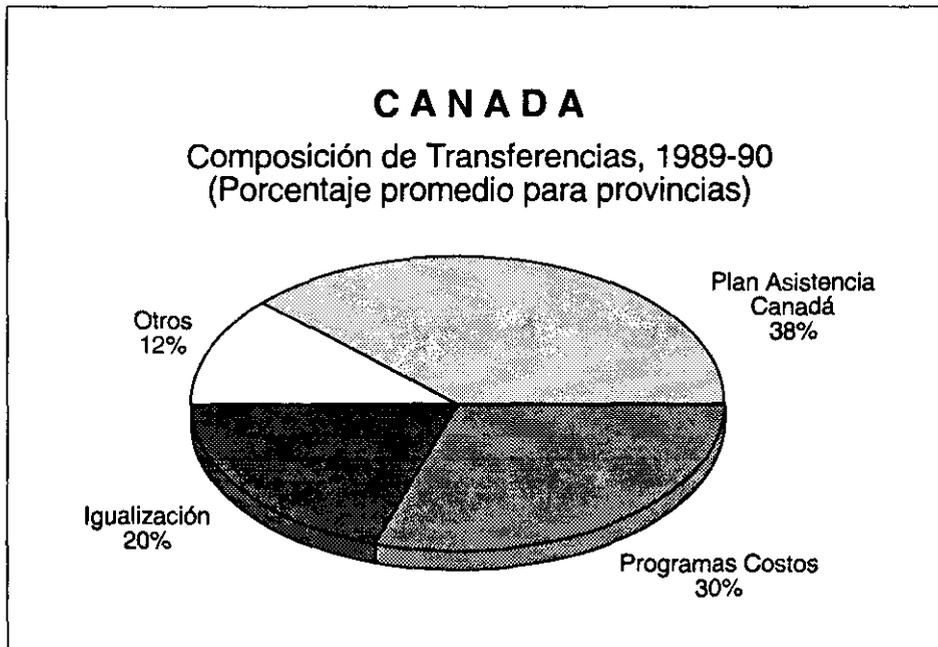
Fuente: Adaptado de Thomas J. Courchene, "The New Fiscal Arrangements and the Economics of Federalism", en *Options*, procedente de la conferencia en el futuro de la Federación Canadiense (Toronto: University of Toronto Press, 1977), p. 316.

CANADA
Transferencias Federales a las Provincias
1984-85 a 1989-90 (Billones de dólares)



Fuente: Extraído de cuadros en el Gobierno de Canadá, *The Fiscal Plan*, abril de 1989, p. 26

CANADA
Composición de Transferencias, 1989-90
(Porcentaje promedio para provincias)



Fuente: *The Fiscal Plan*, abril 1989, p. 25.