

TRAYECTORIAS DIVERGENTES: EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL ESTADOUNIDENSE Y CANADIENSE¹

ILÁN BIZBERG

PASADOS LOS AÑOS OCHENTA, CUANDO LA INFLUENCIA de la política sobre la economía fue ignorada, el neo-institucionalismo reintrodujo las instituciones a la discusión sobre la economía. No obstante, lo hizo de manera limitada, si se considera 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. Esto ocurrió así porque la mayor parte de los estudios del neo-institucionalismo económico se definen en torno al tipo de capitalismo que existe en Estados Unidos, al que toman como *benchmark* o modelo. Ejemplos de este tipo de trabajos son los de North y Weingast, que consideran que la política se limita a garantizar los derechos de propiedad² y que la función del Estado es preservar la neutralidad de los mercados. La manera más efectiva de hacerlo es mediante una estructura federal que se expresa como un “empate” de fuerzas (*market preserving federalism*³). Es evidente que en estos escritos están pensando en el modelo liberal de mercado de Estados Unidos. Un autor de la misma escuela, Dani Rodrik, es algo más heterodoxo, pues considera que la aplicación de las recetas del “Consenso de Washington” ha fracasado en la medida en que son éstas demasiado abstractas y no contemplan las formas particulares de su aplicación.⁴ Si bien acepta que

¹ Este trabajo se llevó a cabo gracias al apoyo de una beca de investigación, la Canadian Studies Grant del International Council for Canadian Studies del gobierno canadiense, y en el marco de un proyecto del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN).

² North, Summerhill y Weingast, “Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13, 2002, pp. 9-59.

³ Barry R. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, núm. 1, 1995, pp. 1-31.

⁴ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

las vías para llegar al desarrollo son variadas, propone como modelo único una economía en la cual el mercado es el que asigna los recursos.

Frente a esta corriente se ha desarrollado la escuela de las variedades del capitalismo, que postula, además del tipo de capitalismo que gira en torno al mercado (la variedad liberal), que existe un capitalismo donde el mercado está coordinado por la intervención de las fuerzas sociales (los sindicatos y las organizaciones patronales) así como por el Estado.⁵ Otros estudios consideran que incluso esta perspectiva es limitada tanto que entre los capitalismos coordinados existen diferencias: Hay un capitalismo social-democrático, como el alemán o el del norte de Europa, que en efecto está coordinado por los actores sociales organizados; el estatal, como el francés, en el cual la intervención estatal es determinante; y el meso-corporativo, como el de algunos países asiáticos como Japón, en el cual el principal actor son los grandes conglomerados económicos.⁶

Esta literatura sobre tipos de capitalismo ofrece la posibilidad de analizar cualquier economía específica con referencia a varios tipos distintos y no a un modelo canónico, único; otorga a la política y en general a las instituciones socio-políticas un papel más determinante que la que le ha dado la mayor parte de los estudios neo-institucionalistas.

A pesar de ello, ni la literatura sobre variedades del capitalismo ni la de los regímenes de bienestar⁷ encuentran diferencias significativas entre Canadá y Estados Unidos. Es entendible que, si se pretende hacer tipologías generales, es necesario esquematizar y eliminar las diferencias con el fin de encontrar similitudes. Pero al analizar 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 Estados Unidos y Europa, tanto en lo que concierne a la intervención económica y de regulación del Estado, el alcance de la política social, como a la estructura y acción sindical.

En este artículo se reflexionan los casos de Canadá y Estados Unidos con este doble propósito teórico y 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,⁸ es una prueba contundente de que las economías de los países están

⁵ Peter A. Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁶ R. Boyer, "How and Why Capitalisms Differ", *Economy and Society*, vol. 34, núm. 4, 2005, p. 533.

⁷ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁸ Boyer, art. cit., y Bruno Amable, *Les cinq capitalismes*, París, Éditions du Seuil, 2005.

condicionadas por algo más que la cultura y las políticas económicas. Como se verá, las diferencias derivan en gran parte de las divergencias entre los contextos y las características de los regímenes políticos. Canadá tiene una economía relativamente atrasada (con respecto a la de Estados Unidos), está frágilmente integrada como nación y es un país federal fuertemente descentralizado con un régimen parlamentario. Los Estados Unidos tienen un federalismo centralizador y un régimen presidencialista.⁹ Es por ello crucial entender la primacía, o por lo menos el gran impacto, que tiene la política sobre la economía, así como analizar las relaciones entre ambas dimensiones considerando ambos para no deformar ninguna.

Las implicaciones teóricas sobresalen cuando se reconoce que si dos países tan similares divergen de manera importante como consecuencia de sus condiciones e instituciones políticas, los efectos económicos de la globalización, de la aplicación de recetas de política económica no tendrían los mismos efectos en todos los países. Es decir, las conformaciones políticas y sociales de distintos países modifican los impactos de la globalización, además de que políticas económicas que resultan positivas para algunas economías tendrán efectos negativos para otras.

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

En principio 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.¹⁰ 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* como la madera, la pulpa y el papel, o de 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 30% de la producción manufacturera consistía en ese tipo de productos.¹¹ Otra gran parte de la

⁹ Estas diferencias entre los federalismos son de Bruno Théret, "Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1, enero-marzo de 2004, pp. 29-65.

¹⁰ De hecho, gran proporción de lo que se contabiliza como productos industriales son materias primas industrializadas.

¹¹ Howlett, Netherton y Ramesh, *The Political Economy of Canada: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 109.

producción y de las exportaciones del país la constituye la industria automotriz, 27% del total; y aquellas son producidas por las subsidiarias de las compañías norteamericanas.¹²

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. Canadá comenzó siendo un exportador de pieles, pasó después a ser un exportador de productos pesqueros, luego de productos forestales, de trigo y, más recientemente, de petróleo. Se ha señalado cómo Canadá se caracteriza por tener un grado de inversión extranjera directa inusual para las economías desarrolladas, y, en especial, por la inversión estadounidense.¹³ La gran concentración de la industria canadiense y su dependencia como proveedora de las corporaciones estadounidenses es una prueba del desarrollo industrial tardío de este país.¹⁴ Estas circunstancias han llevado a algunos autores a considerar a Canadá (quizá de manera un tanto exagerada) como un país dependiente, aunque rico.

Este atraso relativo de la economía canadiense la hace muy vulnerable ante cambios en el comercio internacional; en 1992 33.8% de su PIB dependía de las exportaciones,¹⁵ en 2005 este porcentaje fue de 38%.¹⁶ Esta dependencia de los mercados internacionales explica la mayor intervención estatal en comparación con Estados Unidos, característica de los pequeños países de Europa que dependen del exterior, como lo demostró el clásico libro de Katzenstein.¹⁷ Esta particular estructura económica canadiense requirió de una serie de seguros (establecidos por el Estado) que buscaban 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, con el fin de controlar los precios de algunos productos.¹⁸

Otra explicación de la intervención del Estado ha sido la dificultad de Canadá para integrarse como nación; el ser un país tan grande, tan

¹² *Ibid.*, p. 111.

¹³ Pomfret, *The Economic Development of Canada*, Ontario, Routledge, 1993, p. 174.

¹⁴ *Ibid.*, p. 293.

¹⁵ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶ World Bank, *World Development Indicators Database, September 2009*, en <http://go.worldbank.org/1SF48T40L0>

¹⁷ Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

¹⁸ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 116.

poco poblado y tan poco unificado, aunado al atraso relativo de su economía, lo hacían 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, por medio de una acción que vinculó al Estado con los intereses empresariales. La economía de Canadá siempre ha estado a la defensiva con respecto a la estadounidense. El atraso puede explicarse por la falta de una inversión en la industria por parte de los intereses que invirtieron en los productos primarios. “A diferencia de los Estados Unidos, donde los recursos provenientes de las exportaciones de algodón jugaron un papel fundamental para financiar la industrialización temprana, los bienes primarios canadienses, hasta el establecimiento de la economía del trigo al inicio del siglo xx, no habían contribuido a la diversificación.”¹⁹ Todos los gobiernos canadienses han considerado que apoyar a los empresarios era una forma de consolidar a la nación.²⁰ De esta manera, el Estado canadiense, sin importar que partido estuviese en el poder, ha tenido como preocupación constante la unidad nacional y el riesgo de que el país fuera absorbido por su poderoso vecino.²¹

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.²² 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.²³

En esta estrategia, el Estado ha apoyado a ciertos intereses patronales y se ha opuesto a otros.²⁴

¹⁹ Hugh G. J. Aitken, “Government and Business in Canada: An Interpretation”, en D. McCalla (ed.), *The Development of Canadian Capitalism*, Toronto, Copp Clarck Pitman Ltd., 1990, p. 112.

²⁰ *Ibid.*, pp. 111-112.

²¹ *Id.*

²² Pomfret, *op. cit.*, p. 266.

²³ Aitken, art. cit., p. 122.

²⁴ *Id.*

Todo ello (además de las políticas sociales que discutiremos enseguida) ha incidido en el tamaño del Estado, que en Canadá es significativamente mayor que el que existe en Estados Unidos y es más parecido al de los países europeos. Mientras que en Estados Unidos el Estado gasta 35.8% del PIB y ocupa 14% del empleo total, Canadá gasta 46.7% del PIB y ocupa 19.6% del empleo; comparado con Alemania, 46.7% y 15.9%, Francia 50.9% y 24.8% y Suecia 66.4% y 32.0% respectivamente.²⁵

Vale la pena terminar esta sección con algunas de las especificidades del sistema bancario canadiense, que también lo distinguen del norteamericano. A pesar de la gran influencia de Estados Unidos, en Canadá el sistema bancario es muy distinto y de nueva cuenta más cercano al de Europa.²⁶ En los siglos XIX y XX en Estados Unidos se estableció 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 diecinueve bancos “registrados” (*chartered*) en la Provincia de Canadá y cuatro en New Brunswick y Nova Scotia, en Estados Unidos había más de dos mil.²⁷ 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, los bancos canadienses han conservado el control de los servicios bancarios tradicionales, aun si su importancia relativa ha disminuido. Por otra parte, aunque desde el *Bank Act* de 1980 unos cincuenta 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.²⁸

Es por ello que a diferencia de Estados Unidos, en Canadá no hay un mercado financiero sofisticado y el gobierno no se ha lanzado al camino de la desregulación que experimentaron los Estados Unidos desde la época de 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”.²⁹ Además, según Krugman, en tanto que gran parte de la crisis financiera de

²⁵ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 115.

²⁶ Pomfret, *op. cit.*, p. 219.

²⁷ *Ibid.*, p. 221.

²⁸ *Ibid.*, p. 226.

²⁹ Paul Krugman, “Good and Boring”, *The New York Times*, 31 de enero de 2010, en <http://www.nytimes.com/2010/02/01/opinion/01krugman.html>

Estados Unidos se dio por no proteger a los consumidores de préstamos “fraudulentos”, como los *sub-prime*, en Canadá existe una agencia independiente de protección al consumidor que restringió eficazmente este tipo de transacciones.³⁰ La concentración bancaria y los mecanismos de regulación estatal, según Krugman, permitieron que el sistema bancario canadiense, como el de Francia y Alemania, estuviese menos expuesto a la crisis financiera de 2007-2009 y no tuviera que ser rescatado.

2. LAS POLÍTICAS SOCIALES

De la misma manera en que Estados Unidos 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 Estados Unidos; se ha convertido en parte integral de su identidad nacional. Aunque muchos autores no ven diferencias significativas entre el Estado de bienestar (*welfare state*) de Canadá y el de Estados Unidos (en la medida en que se ubican desde la perspectiva de los sistemas socialdemócratas o corporativos de Europa³¹), es posible ver que el sistema de bienestar canadiense se sitúa entre el europeo y el estadounidense. 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 sólo son un conjunto de instituciones destinadas a proteger a los individuos ante las fluctuaciones del mercado y de los eventos que marcan sus vidas. Según Esping-Andersen, pueden ser más o menos desmercantilizadoras; pero 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

³⁰ *Id.*

³¹ Esping-Andersen, *op. cit.*

acumulación de capital, del desarrollo estable del sistema político y de reproducción de la especie humana en el seno de la esfera doméstica.³²

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 también por el tipo de actor o actores que intervienen más activamente en su conformación. En primer lugar está el papel que juega el Estado y a su vez el grado en el que este régimen de seguridad es un factor de legitimación política; de hecho, el grado de estatización del régimen de bienestar es un elemento clave. “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.”³³

El trabajo clásico de Theda Skocpol definió al régimen de bienestar estadounidense como “maternalista” en contraste con el “paternalista” de los países europeos. Esto se precisó 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 sí solos, el Estado de bienestar concierne fundamentalmente a las mujeres, los niños y los veteranos de guerra y de la industria.³⁴ De hecho, es posible cuestionarse si cabe hablar de Estado de bienestar en el caso de Estados Unidos, o si 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 de bienestar canadiense se ubica entre el estadounidense y los europeos, es posible definirlo al igual que éstos, como hace Théret, como uno al que no sólo incumbe la situación del individuo frente al mercado, sino que es un mecanismo de cohesión social y por ende un régimen movilizado por el orden político. Esto ha ocurrido 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.³⁵ Al igual que la intervención del Estado

³² Bruno Théret, *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal-Peter Lang, 2002, p. 76.

³³ *Id.*

³⁴ Gretchen Ritter y Theda Skocpol, “Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States”, *Studies in American Political Development*, núm. 5, 1991, pp. 36-93, citado por Théret, *op. cit.*, p. 80.

³⁵ Théret, *op. cit.*, p. 76 : “el sistema canadiense de protección social abreva a la vez de una cultura ‘económica’ de tipo americano y de una ‘cultura’ política de tipo europeo (principal-

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 entre la federación y las provincias. Esto define la divergencia entre este régimen y el estadounidense.

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 redundado en una reducción más eficaz de los niveles de pobreza y desigualdad.³⁶ Pero es probable que donde mejor se puedan ver las diferencias entre los dos Estados de 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 de Estados Unidos 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos existe un sistema liberal-residual está estrechamente relacionado con el sistema político, caracterizado por el parlamentarismo en el caso de Canadá y por el presidencialismo en el caso de Estados Unidos. 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 Estados Unidos 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 juegan 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 de Estados Unidos sea más débil lo hace menos una fuente de innovación y resistencia. Mientras

mente británico, aunque la influencia francesa se hace sentir en Quebec, sobre todo a partir de los años sesenta, con la revolución tranquila)".

³⁶ Keith Banting, "The Social Divide: The Welfare State in Canada and the United States", en K. Banting, George Hoberg y Richard Simeon, *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, MacGill-Queen's University Press, 1997, pp. 268-269.

que el federalismo canadiense es un federalismo descentralizado, el estado-unidense es centralizado.³⁷

Estas divergencias en las configuraciones institucionales dieron lugar a distintas dinámicas entre los grupos sociales existentes en cada uno de estos países. En el caso canadiense, permitieron la instauración de un régimen de bienestar más generoso hacia los pobres y universal en la salud; 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 variadas fuentes que compiten por la legitimidad, en Estados Unidos 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 o regional, logró resistir los esfuerzos por parte de la profesión médica por controlar las definiciones de política. Por el contrario, el sistema político de Estados Unidos, de presidencialismo limitado por un congreso fuerte, permite a los *lobbies* una fuerza significativa, sobre todo para bloquear políticas que dañan sus intereses.³⁸ Está además el hecho de que mientras el federalismo descentralizado canadiense permite la aparición de terceros partidos a nivel provincial que hayan innovado considerablemente en materia de políticas públicas, en Estados Unidos el federalismo centralizado lo ha impedido.³⁹ 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.⁴⁰

Otro elemento que ha explicado la ausencia de un régimen de bienestar integral en Estados Unidos es la ausencia de un movimiento obrero sólido; es bien conocida la relación que existe entre un movimiento sindical fuerte, su traducción en un partido social-demócrata y el Estado de bienes-

³⁷ Théret, "Del principio federal...".

³⁸ A. Maoini, *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 18.

³⁹ Esto parece estar cambiando en últimas fechas, si vemos 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.

⁴⁰ Margaret Weir y Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 143-145.

tar. Maoini afirma cómo, en efecto, el sindicalismo en ambos países ha sido relativamente débil, con bajos niveles de sindicalización⁴¹ y fuertemente dividido. Además, ni en los Estados Unidos ni en Canadá ha existido un partido social demócrata poderoso en el plano 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 que sus intereses no fueran representados directamente en la política nacional.⁴² En el caso de Estados Unidos, 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 generalizada de protección social. De hecho, el proyecto de Truman de 1946, de un sistema de salud universal en que el Estado fuera pagador único, fue bloqueado por la profesión médica organizada en la American Medical Association (AMA) en unión con los demócratas del sur.⁴³ Aunque en Canadá tampoco hubo un partido socialdemócrata importante a nivel nacional, sí ha habido una representación política a nivel 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, los cuales luego han sido implementados a nivel nacional por el gobierno federal.⁴⁴

Al igual que en los Estados Unidos, hasta los años cuarenta en Canadá no había una política de salud a nivel federal. En este país se inició desde una de sus regiones más pobres, Saskatchewan, gobernada por el NDP; en 1947 éste implementó un programa hospitalario que dio el primer impulso de lo que sería una política radicalmente distinta a la de su vecino. 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 la década de 1960, fue de nuevo el NDP de Saskatchewan el que implementó un seguro médico a nivel regional. En 1966, el gobierno federal, dirigido por el partido liberal, implementó un sistema equivalente para todas las provincias.⁴⁵

Como ya se mencionó, en Canadá la combinación de un sistema parlamentario y una estructura federal permitió el surgimiento de un tercer

⁴¹ En la tercera parte de este artículo, se verá, no obstante, que el sindicalismo es mucho más fuerte en Canadá que en Estados Unidos, y comparable a algunos de los países europeos.

⁴² Weir y Skocpol, art. cit., p. 135.

⁴³ Paul Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, París, Flammarion, 2009 (traducción francesa de *The Conscience of a Liberal*), pp. 126-128.

⁴⁴ Maoini, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 153-154.

partido (que por distintas razones nunca han tenido fuerza ni en Estados Unidos 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.⁴⁶ 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 Estados Unidos 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 hace la diferencia en lo que se refiere al radicalismo de las medidas neo-liberales (retiro del Estado, reducción de los recursos para políticas sociales y desregulación) en ambos países. Como veremos en seguida, el viraje liberal no ha sido tan fuerte en Canadá como en Estados Unidos, en tanto que el retiro del gobierno federal significaba 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 1990, dio lugar a un fuerte aumento de la deuda pública, que a su vez impuso importantes recortes en los programas sociales y servicios públicos. Según el Canadian Labour Congress (CLC), desde fines de los años ochenta y durante los noventa, el gasto público en Canadá fue reducido más que en ningún otro país de nivel de desarrollo comparable.⁴⁷ A partir de 1995 se recortó masivamente el gasto federal; en los siguientes cuatro años pasó de 16 a 11% del PIB, el más bajo desde los años treinta. El gasto del gobierno, tanto del nivel federal como provincial, cayó de 45% a menos de 35% del PIB entre 1992 y 1999;⁴⁸ el gasto federal en programas sociales del PIB pasó de 23 a 13% del PIB⁴⁹ en los mismos

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁴⁷ Jackson y Baldwin, "Les leçons du libre-échange: Point de vue du mouvement syndical canadien", documento de trabajo, Ottawa, CLC, 1997, pp. 7-8.

⁴⁸ B. Campbell, "False Promise: Canada in the Free Trade Era", en *NAFTA at Seven: Its Impact on Workers in All Three Nations*, EPI Briefing Paper, 2001, p. 28, en <http://www.epinet.org/briefing/nafta01>

⁴⁹ Jackson y Baldwin, documento citado.

años. Las transferencias federales para la salud, para la educación post-secundaria y para la asistencia social, pasaron de un nivel equivalente a 23% de los gastos en 1984-1985, a 19% en 1989-1990 y a 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 (incluida la perecuación) en los ingresos provinciales pasó de cerca de 25%, a inicios de los años ochenta, a 15% a principios de la década de 2000.⁵⁰ Además, en la medida en que la productividad en Canadá estaba creciendo menos y los salarios más que en Estados Unidos, como consecuencia del proceso de desindustrialización allí, 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 de 75% en 1990 a 36% en 2000, y se acercó mucho al nivel norteamericano, que estaba en 37% en el año 2000.⁵¹

Los recortes a las transferencias de 1995, que sumaron 2 500 y 4 500 millones de dólares (de un total de 29 700 millones) en 1996-1997 y 1997-1998, respectivamente, tuvieron el impacto buscado en las finanzas públicas. En efecto, en febrero de 1998, por primera vez en casi treinta años, el gobierno federal presentó un presupuesto sin déficit, cuando cuatro años antes el déficit había llegado a un máximo histórico de 42 000 millones (equivalente a cerca de 6% del PIB) y a una deuda mayor a 70% del PIB. En los años siguientes, las provincias siguieron un camino similar y la mayoría de ellas consiguieron tener un presupuesto balanceado en 1999.⁵²

Aunque es cierto que esto le abrió al gobierno canadiense nuevas posibilidades,⁵³ este balance no sólo fue obtenido restringiendo los programas sociales, sino imponiendo, como explica Alain Noël, un cambio radical en la filosofía de las políticas sociales canadienses. Se pasó de un Estado de 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, vinculados con la expansión y extensión de la ciudadanía, fueron reemplazados por supuestos principios y virtudes de

⁵⁰ Boismenu, Graefe y Jenson, "Reafirmar el rol del gobierno federal: los nuevos (y antiguos) instrumentos de gobernabilidad en la Unión Social canadiense", manuscrito, Universidad de Montreal, 2002.

⁵¹ Campbell, *op. cit.*, p. 28.

⁵² Théret, *Protection sociale et fédéralisme...*, pp. 387-392.

⁵³ Alain Noël, "Out of the Neighbor's Shadow: The Welfare State in Canada", en Herbert Obinger y Uwe Wagschal (eds.) *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in Reichen Industrieländern*, Fráncfort / Nueva York, Campus Verlag, 2000.

la regulación del mercado, que enfatizaban la noción de una ciudadanía diferenciada de acuerdo a la distinta relación de cada individuo con el mercado laboral.⁵⁴ Además, varios de los programas canadienses que anteriormente instauraban derechos sociales, se convirtieron en simples beneficios selectivos. Aún más importante, implicaron una modificación radical de los acuerdos financieros intergubernamentales, el corazón del federalismo canadiense, e hicieron cimbrar su concepto 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 cápita y sometidas a indicadores de resultados.⁵⁵

Estas reformas despertaron en Canadá una fuerte resistencia que, aunque no impidió que se modificara la política social, logró evitar que se la dismantelara. Pero diferencia de lo que se ha dado 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 1960 el gobierno federal canadiense fue el actor dominante en cuestión de políticas sociales,⁵⁶ a partir de esta fecha estas políticas fueron básicamente un asunto de las provincias. El creciente desbalance fiscal de los presupuestos provinciales obligó a que en los años ochenta el gobierno federal incrementara su participación directa en los ingresos de las provincias, y de manera indirecta por medio de transferencias a la asistencia social, salud y educación post-secundaria.⁵⁷ 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.⁵⁸

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, pues comprendió que se había deshecho de su principal instrumento para influir en las provincias, que había utiliza-

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Alain Noël, “Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales”, *Enjeux Publics / Policy Matters*, vol. 2, núm. 6, (Institut de Recherche en Politiques Publiques), p. 8, en <http://www.irpp.org/>

⁵⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁷ Noël, “Out of the Neighbor’s Shadow...”.

⁵⁸ Théret, *Protection sociale et fédéralisme...*, p. 390.

do durante la segunda mitad del siglo xx. Esto llevó al gobierno federal a comprometerse de nuevo, lo que hizo en un marco fuertemente renovado, el de la nueva Unión Social.⁵⁹

Varios autores consideran que esto tuvo como consecuencia que Canadá se volviera una sociedad mucho más desigual y más cercana a lo que son los Estados Unidos. Según el CLC, mientras que el PIB por persona real creció 50% entre 1981 y 2001, el salario horario real prácticamente no aumentó. Esto significa, según la central obrera, que han crecido las disparidades entre los trabajadores puesto que sólo aumentó la remuneración para parte de la población.⁶⁰ Los ingresos del 10% más pobre de las familias con hijos cayeron un impresionante 84% entre 1990-1995, y aquellos del siguiente decil cayeron 31 por ciento.⁶¹

A pesar de que esto podría darnos a pensar que Canadá se estaba alineando a Estados Unidos, muchas de las diferencias entre los dos países se mantuvieron. Lo que determinó los “márgenes de libertad”⁶² de Canadá fue la conformación institucional de la que he 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 nada despreciable de la identificación del canadiense común con su Estado de 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 situaban 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 Quebec.⁶³

En resumen, los recortes al Estado de 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.⁶⁴ No obstante, el que en Estados Unidos se haya dado un proceso aún más radical de reducción de los gastos sociales, ha significado

⁵⁹ Boismenu *et al.*, documento citado, p. 8.

⁶⁰ A. Jackson, “A Tale of Two Economies”, Ottawa, CLC, 2006, p. 1, en http://www.canadianlabour.ca/index.php/Andrew_Jackson_Paper/920

⁶¹ Campbell, *op. cit.*, p. 24.

⁶² Aludo al título del libro de Banting, Hoberg y Simeon, *op. cit.*

⁶³ Théret, *op. cit.*, p. 378.

⁶⁴ Noël, “Les prérogatives du pouvoir...”, p. 17.

que las diferencias entre Canadá y Estados Unidos subsistan.⁶⁵ 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 balance entre transferencias universales y selectivas de ingreso, en el impacto redistributivo del Estado; básicamente porque en Estados Unidos estos rubros se han erosionado fuertemente. Mientras tanto, en otras áreas ha habido convergencias, por ejemplo en el caso de la asistencia social, en los beneficios para los infantes y en el seguro de desempleo.⁶⁶

3. LAS RELACIONES INDUSTRIALES Y EL SINDICALISMO

Durante buena parte de la historia de Canadá, los sindicatos estuvieron fuertemente influidos e incluso directamente controlados por el sindicalismo de Estados Unidos. Pero a partir de mediados del siglo xx los dos movimientos comenzaron a divergir. Canadá se convirtió en un híbrido entre el sindicalismo estadounidense y el europeo, a pesar de que el régimen de relaciones industriales se mantiene más liberal que corporativo o social-demócrata. Apoya esta idea el que la tasa de sindicalización de Canadá haya sido consistentemente más elevada que la de Estados Unidos, a pesar de que, como dice Lipset, el sector privado canadiense es igualmente hostil a la organización obrera y de que la economía de este país sea estructuralmente menos propicia para la sindicalización. Mientras que en Canadá 64% del sector público estaba sindicalizado en 1990, en Estados Unidos sólo lo estaba el 37%; y en el sector privado las cifras respectivas son de 21% y de 12%.⁶⁷ Es también importante recordar que la cobertura por convenios colectivos es tan importante como 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 90% de la fuerza de trabajo tenía cobertura de convenios colectivos en los años noventa. En Canadá en el mismo año, 38% la tenía mientras que la densidad sindical era de 36%; por su parte, en Estados Unidos era de 18 y 16% respectivamente.⁶⁸

La explicación de la divergencia que propone Lipset es en parte cultural, ideológica, referida a los valores políticos. En Estados Unidos predomi-

⁶⁵ Banting, art. cit., p. 270.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 303.

⁶⁷ S. M. Lipset, "Trade Union Exceptionalism: The United States and Canada", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 538, núm. 1, marzo de 1995, pp. 119-120.

⁶⁸ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 208; Myles "How to Design a 'Liberal' Welfare State: A Comparison of Canada and the United States", *Social Policy and Administration*, vol. 32, núm. 4, 1998, p. 347.

na el individualismo y la población es muy desconfiada de la intervención del Estado. En contraste, Canadá es una sociedad definida por su conservadurismo social, donde predomina la idea de *noblesse oblige* que impone que se ayude a los que no tienen tanto éxito. Es además más comunitaria y acepta más fácilmente la intervención del Estado.⁶⁹

Pero también existen razones legales para que el sindicalismo sea más fuerte en Canadá. En Estados Unidos 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 30% de los trabajadores hayan firmado una solicitud para pertenecer al sindicato); en Canadá, en cambio, los sindicatos requieren la simple prueba de que han afiliado a la mayoría de los empleados, entre 50 y 60%, para ser legalizados. Donde se requieren elecciones, como en Nova Scotia, se las lleva 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 estadounidenses sí la tienen.⁷⁰ El sistema de Estados Unidos 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.⁷¹ En Estados Unidos se ha llegado a utilizar la amenaza del cierre de empresa para evitar la creación de sindicatos.⁷² 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 de 55% en Ontario.⁷³ 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.⁷⁴

Por otra parte, las autoridades canadienses han mostrado ser más receptivas de la sindicalización que las de Estados Unidos.⁷⁵ Por ejemplo, el gobierno de Quebec estableció en 1934 un sistema mediante el cual el

⁶⁹ Lipset, art. cit.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 122.

⁷¹ Joseph Rose y Gary N. Chaison, "Unionism in Canada and the United States in the 21st Century: The Prospects for Revival", *Industrial Relations*, vol. 56, núm. 1, 2001, p. 4.

⁷² Comisión de Coopération 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.

⁷³ Thomason y Pozzebon, "Managerial Opposition to Union Certification in Quebec and Ontario", *Relations Industrielles*, vol. 53, núm. 4, pp. 750-771.

⁷⁴ Rose y Chaison, art. cit., p. 4.

⁷⁵ Lipset, art. cit., p. 125.

gobierno se arrogó la facultad de extender los convenios colectivos de los sectores organizados, cubiertos por convenciones colectivas, y de fijar los salarios de los sectores desorganizados.⁷⁶

Está, además, la presencia en Canadá de uno o (según Lipset) de dos partidos socialdemócratas: el New Democratic Party y el Parti Québécois. Ellos, a pesar de que nunca han gobernado la federación, en diferentes momentos han tenido peso considerable en el parlamento federal y han gobernado de hecho varias provincias. Según Lipset, los movimientos social-democráticos de Canadá son la otra cara del “conservadurismo estatista” que domina su política.⁷⁷ Ya se mencionó que en Estados Unidos no ha habido nunca un movimiento social-demócrata de alguna significación.

La diferencia de la fuerza organizativa del sindicalismo canadiense con respecto al de Estados Unidos se complementa con las características de su acción. El sindicalismo estadounidense 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;⁷⁸ el movimiento obrero canadiense, por su parte, ha sido conformado por tres orientaciones, entre las que se encuentra ésta misma del sindicalismo de Estados Unidos, pero también por otras más sociales. Por una parte, el sindicalismo canadiense ha mostrado una tendencia a extender la democracia y a eliminar las desigualdades sociales y de género. Está por el 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 patrones y obreros en términos de cooperación.⁷⁹

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 llevó a este país hacia el modelo “residual” de Estados Unidos, el cambio en sus relaciones industriales no condujo a la convergencia en las tasas de sindicalización entre Canadá y Estados Unidos, ni al *business unionism*.

Aun 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 ne-

⁷⁶ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 219.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 128.

⁷⁸ S. Martin, “Resilient Institutions, Limited Convergence: Comparative Evolution of Labor Regimes in Canada, Mexico, and the United States under Globalization and Regionalization”, manuscrito, Columbia University, 2010, p. 7.

⁷⁹ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

gociación 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 había a fines de los años setenta a aproximadamente 8% en 1999.⁸⁰ 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, la exigencia de adaptabilidad de los empleados a cambios en el proceso de trabajo y en sus horarios laborales.⁸¹

Los sindicatos tampoco han logrado limitar el uso del trabajo parcial o temporal, ni imponer limitaciones significativas al *outsourcing* (subcontratación), que resulta en la erosión de puestos sindicalizados y en la expansión del empleo en empresas medianas y pequeñas, que son típicamente no sindicalizadas.⁸² 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, las empresas que dan mantenimiento,⁸³ se ha generalizado, además, la remuneración con base en el rendimiento.⁸⁴ No obstante, a pesar de todo ello, las tasas de sindicalización canadienses se han mantenido sorprendentemente estables; descendieron levemente de 35.7% en 1980 a 30.8% en 2006, mientras que las de Estados Unidos cayeron de 20.1% en 1983 a 12% en 2006.⁸⁵ En Canadá, unos cuatro millones de trabajadores, es decir 30% de todos los trabajadores, están bajo convenios colectivos.⁸⁶

La estabilidad de la tasa de sindicalización canadiense y el descenso en Estados Unidos 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. En Estados Unidos el movimiento obrero organizado tendió a negociar concesiones que permitieron a las compañías

⁸⁰ Rose y Chaison, art. cit., p. 11.

⁸¹ Rafael Gómez y Morley Gunderson, “L’intégration des marchés du travail en Amérique du Nord”, en George Hoberg (ed.), *La Capacité de Choisir: Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l’Université de Montréal, 2002, p. 130.

⁸² Rose y Chaison, art. cit., p. 11.

⁸³ Gómez y Gunderson, *op. cit.*, p. 130.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 131.

⁸⁵ Rose y Chaison, *op. cit.*, p. 5, y Statistics Canada, en <http://www.statcan.ca>

⁸⁶ Sam Gindin y Jim Stanford, “Canadian Labour and the Political Economy of Transformation”, en Vivian Shalla (ed.), *Working in a Global Era: Canadian Perspectives*, Toronto, CSPI, 2006, pp. 379-397.

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.⁸⁷ Por otra parte, la mayor densidad sindical en Canadá ha dado lugar a una mayor efectividad, que los hizo más atractivos para los trabajadores. En contraste, en Estados Unidos un sindicalismo más a la defensiva tuvo que aceptar condiciones laborales menos favorables, lo que a su vez dio lugar a menor legitimidad.⁸⁸

Otra explicación de la estabilidad de la tasa sindical en Canadá es la 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 Estados Unidos, pues su 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 categorial, lo que ha impedido que éste pase reformas al marco legal.⁸⁹ 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.⁹⁰ Mientras que en general los fondos de pensiones no tienen un impacto en términos sociales, en tanto que 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.⁹¹ Estas medidas han permitido elevar el prestigio de los sindicatos.

No obstante, el sindicalismo canadiense se enfrenta a diversos retos, en especial si se lo 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 estadounidense, negocian en el ámbito de empresa. 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.⁹² El caso de Quebec se distingue, ya que ahí existe una cen-

⁸⁷ Howlett *et al.*, *op. cit.*, p. 227.

⁸⁸ Rose y Chaison, *art. cit.*, p. 5.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁹¹ Quarter, Carmichael, Sousa y Elgie, "Social Investment by Union-Based Pension Funds and Labour-Sponsored Investment Funds in Canada", *Relations Industrielles*, vol. 56, núm. 1, pp. 92-115, en <http://www.erudit.org/erudit/ri/2001/v56/n1/010001ar.html>

⁹² Rose y Chaison, *art. cit.*, p.11.

tralización sindical parecida a la europea. En 2007, esta provincia tuvo la tercer mayor tasa de sindicalización del país (35%), detrás de Terra Nova, con 37%, y cuando la tasa de sindicalización canadiense era de 30.8% de los trabajadores no agrícolas.⁹³ A pesar de que en Quebec 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 5 y 10% del total de los trabajadores de Quebec ha sido cubierto por este tipo de decreto.⁹⁴

No obstante, dicha práctica está siendo amenazada por las modificaciones al Collective Agreement Decrees Act de 1996. Antes de las reformas, el Ministerio del Trabajo de Quebec 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 Quebec”; 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 veintiséis decretos, en el año 2000 descendieron a veinte. 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.⁹⁵

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, el apoyo de los obreros al partido ha disminuido de manera importante: sólo 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.⁹⁶ El caso de Quebec es, de nueva cuenta, distinto. Ahí

⁹³ Véase <http://www.statcan.ca>

⁹⁴ Guylaine Vallée y Jean Charest, “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.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 84-86.

⁹⁶ Bradford y Jenson, “Facing Economic Restructuring and Constitutional Renewal: Social Democracy Adrift in Canada”, en Frances Fox Piven, *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge, Polity Press, 1991, p. 191.

existe una fuerte relación de propósitos entre el partido quebequense, que promueve la soberanía de Quebec, y el sindicalismo,⁹⁷ en especial con la más grande de las federaciones sindicales regionales, la Federación de Trabajadores del Quebec (FTQ), que en 1990 agrupaba a más de 40% de los sindicalizados de la provincia.⁹⁸

4. COMENTARIOS FINALES

A pesar de que en la literatura sobre Canadá y Estados Unidos generalmente se acentúan sus similitudes, en este artículo se ha 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 desarrollados que las que existen en Estados Unidos. Esto en gran parte se ha derivado de una distinta configuración socio-política, que ha significado, a su vez, que la sociedad canadiense sea más homogénea y equitativa que la de Estados Unidos, y que ha permitido a Canadá diferenciarse culturalmente de este último, un país con el que comparte el lenguaje y buena parte de los valores.⁹⁹ Es notable que a pesar de que el capitalismo de ambos países pueda ser considerado como liberal, hay bastantes diferencias entre ellos en lo que se refiere a las tres dimensiones que analizamos en este trabajo.

Esto 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 economía y unidad nacional más frágil que la de 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, 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 las mismas se mantengan a pesar de la puesta en práctica del modelo neoliberal. Aunque en ambos países se han degradado las condiciones laborales

⁹⁷ Rose y Chaison, art. cit., p. 16.

⁹⁸ Bernard Dionne, *Le syndicalisme au Québec*, Quebec, Boreal, 1991, p. 64.

⁹⁹ Julian Bauer, *Le système politique canadien*, París, PUF, 1998, pp. 103-117.

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, 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 de 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 Estados Unidos han determinado a su vez la mayor fuerza del sindicalismo canadiense y del actor provincial, así como su capacidad de resistencia a la imposición del modelo neoliberal. 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Aitken, Hugh G. J., "Government and Business in Canada: An Interpretation", en D. McCalla (ed.), *The Development of Canadian Capitalism*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd., 1990.
- Amable, Bruno, *Les cinq capitalismes*, París, Éditions du Seuil, 2005.
- Banting, Keith, "The Social Divide: The Welfare State in Canada and the United States", en K. Banting, George Hoberg y Richard Simeon, *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, MacGill-Queen's University Press, 1997, pp. 268-269.
- Bauer, Julian, *Le système politique canadien*, París, PUF, 1998.
- Boismenu, G., P. Graefe y J. Jenson, "Reafirmar el rol del gobierno federal: los nuevos (y antiguos) instrumentos de gobernabilidad en la Unión Social canadiense", manuscrito, Universidad de Montreal, 2002.
- Boyer, R., "How and Why Capitalisms Differ", *Economy and Society*, vol. 34, núm. 4, 2005, pp. 509-557.
- Bradford, N. y J. Jenson, "Facing Economic Restructuring and Constitutional Renewal: Social Democracy Adrift in Canada", en Frances Fox Piven, *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge, Polity Press, 1991.

- Campbell, B., "False Promise: Canada in the Free Trade Era", en *NAFTA at Seven: Its Impact on Workers in All Three Nations*, EPI Briefing Paper, 2001, en <http://www.epinet.org/briefing/nafta01>
- Comission de Coopération 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.
- Dionne, Bernard, *Le syndicalisme au Québec*, Quebec, Boreal, 1991.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Gindin, Sam y Jim Stanford, "Canadian Labour and the Political Economy of Transformation", en Vivian Shalla (ed.), *Working in a Global Era: Canadian Perspectives*, Toronto, CSPI, 2006, pp. 379-397.
- Gómez, Rafael y Morley Gunderson, "L'intégration des marchés du travail en Amérique du Nord", en George Hoberg (ed.), *La Capacité de Choisir: Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l'Université de Montréal, 2002.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Howlett, M., A. Netherton y M. Ramesh, *The Political Economy of Canada: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Jackson, A., y B. Baldwin, "Les leçons du libre-échange: Point de vue du mouvement syndical canadien", documento de trabajo, Ottawa, CLC, 1997, pp. 7-8.
- , "A Tale of Two Economies", Ottawa, CLC, 2006, p. 1, en http://www.canadianlabour.ca/index.php/Andrew_Jackson_Paper/920
- Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Krugman, Paul, *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion, 2009. (Traducción francesa de *The Conscience of a Liberal*.)
- , "Good and Boring", *The New York Times*, 31 de enero de 2010, en <http://www.nytimes.com/2010/02/01/opinion/01krugman.html>
- Lipset, S. M., "Trade Union Exceptionalism: The United States and Canada", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 538, núm. 1, pp. 115-130.
- Maoini, A., *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Martin, S., "Resilient Institutions, Limited Convergence: Comparative Evolution of Labor Regimes in Canada, Mexico, and the United States under Globalization and Regionalization", manuscrito, Columbia University, 2010.
- Myles, J., "How to Design a 'Liberal' Welfare State: A Comparison of Canada and the United States", *Social Policy and Administration*, vol. 32, núm. 4, 1998, pp. 341-364.
- Noël, Alain, "Out of the Neighbor's Shadow: The Welfare State in Canada", en Herbert Obinger y Uwe Wagschal (eds.) *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in Reichen Industrieländern*, Fráncfort / Nueva York, Campus Verlag, 2000.
- , "Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales",

- Enjeux Publics / Policy Matters*, vol. 2, núm. 6, (Institut de Recherche en Politiques Publiques), 28 pp., en <http://www.irpp.org/>
- North, D. C., W. Summerhill y B. R. Weingast, "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13, 2002, pp. 9-59.
- Pomfret, R., *The Economic Development of Canada*, Ontario, Routledge, 1993.
- Quarter, Jack, I. Carmichael, J. Sousa y S. Elgie, "Social Investment by Union-Based Pension Funds and Labour-Sponsored Investment Funds in Canada", *Relations Industrielles*, vol. 56, núm. 1, pp. 92-115, en <http://www.erudit.org/erudit/ri/2001/v56/n1/010001ar.html>
- Ritter, Gretchen y Theda Skocpol, "Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States", *Studies in American Political Development*, núm. 5, 1991, pp. 36-93.
- Rodrik, Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Rose, Joseph y Gary N. Chaison, "Unionism in Canada and the United States in the 21st Century: The Prospects for Revival", *Industrial Relations*, vol. 56, núm. 1, pp. 34-65.
- Théret, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal-Peter Lang, 2002.
- , "Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1, enero-marzo de 2004, pp. 29-65.
- Thomason, T. y S. Pozzebon, "Managerial Opposition to Union Certification in Quebec and Ontario", *Relations Industrielles*, vol. 53, núm. 4, pp. 750-771.
- Vallée, Guylaine y Jean Charest, "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.
- Weingast, Barry R., "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, núm. 1, 1995, pp. 1-31.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol, "State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", en Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, pp. 107-164.
- World Bank, *World Development Indicators Database, September 2009*, en <http://go.worldbank.org/1SF48T40L0>