



## La **descentralización fiscal**: un **medio** para **afrentar** la **diversidad** en **Canadá**

MARCELA ASTUDILLO  
MOYA\*

**L**os estados federales presuponen la descentralización de funciones entre los ámbitos gubernamentales que los conforman (en México, por ejemplo, los gobiernos federal, estatales y municipales). En el campo fiscal, la descentralización reviste importancia primordial para la soberanía de los estados y la autonomía municipal.

En México, la estructura fiscal vigente está agotada casi del todo, ya que ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto. Además, en la esfera federal se observa una gran centralización de recursos. Del total de los ingresos tributarios, recauda 80%, cuando los estados recaudan 16%, y los municipios sólo 4%.<sup>1</sup> Por esta razón, uno de los temas con mayor debate en la primera Convención Nacional Hacendaria en 2004 fue la distribución de competencias fiscales entre los tres ámbitos de gobierno que integran a la federación mexicana.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Taxing Powers of State and Local Government", *Tax Policy Studies*, núm. 1, 1999.

Para enriquecer el debate, este trabajo presenta una solución que podría aplicarse en México en circunstancias determinadas. En esa línea se analiza el caso de Canadá, que ha sido modelo para muchos por su alto grado de descentralización fiscal.

Canadá cuenta con un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que ha conservado la cohesión del país a pesar de la enorme diversidad geográfica, demográfica y económica de sus regiones. Por medio de los acuerdos fiscales, el gobierno mantiene dentro del pacto federal a Quebec y otras provincias, como Ontario.

Primero se revisan algunos estudios recientes sobre las ventajas y las desventajas de la descentralización. Después se analizan ciertas características demográficas y productivas de Canadá que permiten conocer las circunstancias en las cuales funciona su estructura fiscal. El tercer apartado se dedica a los desequilibrios fiscales que se suelen presentar en casi todas las federaciones del mundo, con atención especial al caso de Canadá. Por último, se estudia la distribución de los impuestos entre el gobierno federal y las provincias canadienses, así como los mecanismos que se utilizan para que toda la población del país reciba servicios de calidad similar y estandarizada.

## LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización se ha puesto en boga después de más de un siglo de profunda centralización en la mayoría de los países. En la actualidad se plantea la descentralización como estrategia de desarrollo en escala intranacional, pero de manera simultánea se observa una tendencia hacia la centralización supranacional.<sup>2</sup>

Los procesos descentralizadores varían en función de la historia de cada país. En algunos se aplican más en escala municipal, mientras que en otros se privilegian las provincias. Algunos gobiernos subnacionales empezaron a desempeñar nuevas competencias, mientras otros países unitarios crearon gobiernos intermedios.

En la literatura económica actual se considera que los impuestos son excesivos porque la política fiscal la formula un gobierno centralizado. Con la descentralización, se afirma, habrá competencia política, lo cual puede servir como antídoto. Así, algunos observadores<sup>3</sup> la consideran un medio para evitar que los gobiernos se agranden y apliquen políticas

intervencionistas a expensas de los otros ámbitos gubernamentales. Autores como Brennan argumentan que las jurisdicciones provinciales conocen y pueden satisfacer con más facilidad las necesidades y los deseos de sus habitantes.<sup>4</sup>

Sin embargo, la descentralización tiene también consecuencias adversas en lo que se refiere a eficiencia y la equidad. Hay consenso en cuanto a que implica riesgos para la estabilidad macroeconómica, pues los gastos locales tienden a crecer más que los ingresos correspondientes, y la brecha entre ambos rubros se refleja en endeudamiento.<sup>5</sup> Por lo que toca a la equidad, aún no hay pruebas de que la descentralización reduzca de manera sostenida las diferencias tanto en escala regional como social. Hay notorios contrastes de gasto entre territorios *ricos y pobres*; hasta ahora no hay prueba de que la descentralización compense las desigualdades territoriales y sociales preexistentes.

De esta manera, el problema es determinar cómo se deben estructurar los acuerdos fiscales para facilitar los beneficios de la descentralización y evitar sus efectos adversos en lo que se refiere a eficiencia y equidad.

## CARACTERÍSTICAS DE CANADÁ

Canadá es el segundo país más extenso del mundo, con 10 millones de kilómetros cuadrados. Este inmenso territorio se divide en 10 provincias y tres territorios (la Constitución sólo reconoce a las provincias como ámbitos de gobierno separados con responsabilidades específicas).

### Factores demográficos

A pesar de poseer un vasto territorio, la población se concentra en unos pocos cientos de kilómetros, cerca de la frontera con Estados Unidos, sobre todo en áreas urbanas como Montreal, Toronto y Vancouver. En el cuadro 1 se aprecian las importantes diferencias de tamaño, densidad e ingreso entre las provincias.

Desde la perspectiva demográfica destacan tres grupos de población diferenciados en función de su lengua madre: inglesa (59.1%), francesa (22.9%) y una docena de otros idiomas (18%). En Quebec viven cerca de tres cuartas partes de la población de habla francesa. Aunque alrededor de dos millones de esta población viven fuera de Quebec, sólo en la provincia de Nueva Brunswick repre-

2. Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago, Chile, 2001, pp. 12-14.

3. J. Edwards y M. Keen, *Tax Competition and Leviathan*, Working Paper W94/7, The Institute for Fiscal Studies, Londres, 1994.

4. G. Brennan y J. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

5. Iván Finot, *op. cit.*, p. 18.

## CANADÁ: SUPERFICIE, DENSIDAD POBLACIONAL Y PNB (PORCENTAJES)

	Superficie	Población	Densidad poblacional <sup>1</sup>	PNB
Total	100.0	100.0	3.0	100.0
Terranova	4.1	1.9	1.4	1.3
Isla del Príncipe Eduardo	0.1	0.5	24.2	0.3
Nueva Escocia	0.6	3.1	17.1	2.4
Nueva Brunswick	0.7	2.5	10.4	2.0
Quebec	15.5	24.5	4.8	21.7
Ontario	10.7	37.7	10.7	40.5
Manitoba	6.5	3.8	1.8	3.4
Saskatchewan	6.5	3.4	1.6	3.3
Alberta	6.6	9.4	4.3	11.8
Columbia Británica	9.5	12.9	4.1	12.8
Territorios <sup>2</sup>	39.2	0.3	0.02	0.5

1. Habitantes por kilómetro cuadrado.

2. Yukón, Northwest y Nunavut.

Fuente: Richard M. Bird y Francois Vaillancourt, "Fiscal Arrangements for Maintaining an Effective State in Canada", *Environment and Planning: Government and Policy*, núm. 19, Canadá, 2001.

sentan una parte poblacional relevante. Por otro lado, la población que habla otros idiomas se concentra en las provincias que reciben mayor inmigración, como Ontario y Columbia Británica.

Un segundo aspecto étnico importante que adquirió relevancia en años recientes es la población aborígen; menos de un millón de personas concentradas en las provincias de Manitoba y Saskatchewan.

Por lo general, en todas las provincias la población indígena constituye un grupo de bajos ingresos que depende de la ayuda del gobierno federal, responsable por mandato constitucional de su subsistencia, salud y educación. Cabe des-

## CANADÁ: LENGUA MATERNA POR PROVINCIA, 2003 (PORCENTAJES)

	Inglés	Francés	Otros idiomas
Canadá	59.1	22.9	18.0
Terranova	98.4	0.5	1.1
Isla del Príncipe Eduardo	94.0	4.4	1.6
Nueva Escocia	93.0	3.9	3.1
Nueva Brunswick	64.8	33.5	1.7
Quebec	8.3	81.4	10.3
Ontario	71.3	4.5	24.2
Manitoba	75.4	4.1	20.5
Saskatchewan	85.4	1.9	12.7
Alberta	81.5	2.1	16.4
Columbia Británica	73.6	1.6	24.8

Fuente: Statistics Canada, *Population by Mother Tongue*.

## CANADÁ: POBLACIÓN ABORÍGENA POR PROVINCIAS

	Porcentaje
Canadá	3.3
Del Atlántico <sup>1</sup>	2.4
Quebec	1.1
Ontario	1.7
Manitoba	13.6
Saskatchewan	13.5
Alberta	5.3
Columbia Británica	4.4

1. Comprende las provincias de Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia y Nueva Brunswick.

Fuente: Statistics Canada, *Aboriginal Peoples of Canada*.

acar que este apoyo es uno de los renglones del gasto público que más se ha incrementado en los últimos años.

## Factores económicos

El PNB per cápita es un indicador útil del nivel de actividad económica de las regiones, mientras que el ingreso personal per cápita mide la calidad de vida de los habitantes. La conclusión más importante del cuadro 4 es que en 2003 el ingreso per cápita de las provincias más ricas (Columbia Británica y Ontario) era 1.4 veces mayor que en la región más pobre (Terranova). Esta marcada convergencia en el nivel de ingresos en Canadá se debe, por un lado, al comportamiento del mercado y, por otro, a las políticas gubernamentales.

En cuanto al PNB per cápita se observa que hay una convergencia entre las provincias, aunque no tan cercana como en el caso del ingreso personal. Por ejemplo, la diferencia entre la provincia con más producción (Alberta) era 1.79 veces mayor que la de menos producción (Terranova).

Un elemento determinante de las convergencias entre regiones es la falta de movilidad de bienes y servicios. Cabe destacar que Canadá no es, nunca ha sido, un mercado común interno.<sup>6</sup> Los gobiernos provinciales desempeñan un papel importante tanto en el mercado de trabajo como en el de capitales y pueden imponer barreras para evitar la movilidad.

Respecto al mercado de capitales, por ejemplo, no hay una comisión de seguridad nacional, sino 10 comisiones

6. Richard M. Bird y Francois Vaillancourt, *op. cit.*, pp. 169-171.

## CANADÁ: INGRESO PERSONAL Y PNB PER CÁPITA POR PROVINCIAS, 2003

	Ingreso personal per cápita <sup>1</sup>	Proporción del PNB <sup>2</sup>
Promedio	29 243 <sup>a</sup>	100.0
Terranova	0.77	92.0
Isla del Príncipe Eduardo	0.81	73.3
Nueva Escocia	0.87	101.5
Nueva Brunswick	0.83	78.0
Quebec	0.96	88.4
Ontario	1.10	105.3
Manitoba	0.92	85.4
Saskatchewan	0.90	96.0
Alberta	1.10	141.2
Columbia Británica	1.04	91.5

1. Ingreso personal per cápita con relación al promedio.

2. Cociente del PNB per cápita provincial entre el PNB per cápita promedio.

a. Dólares canadienses

Fuente: Statistics Canada, *Cansim Catalogue*, núm. 13.

provinciales. De modo similar, algunas provincias ofrecen incentivos fiscales especiales a los inversionistas, como es el caso de los residentes que compran instrumentos financieros con un tratamiento fiscal especial.

Por otro lado, las políticas provinciales también pueden afectar de manera importante el mercado de trabajo. Por ejemplo, pueden cobrar colegiaturas diferenciales a los estudiantes externos de nivel medio superior. De igual manera, como los gobiernos provinciales están a cargo también de regular y acreditar las profesiones, pueden imponer diferentes condiciones, como los exámenes de posesión del lenguaje correspondiente. En la provincia de Terranova se da prioridad a las empresas y los trabajadores oriundos para operar y laborar en su industria petrolera. Respecto al comercio de bienes y servicios, algunas provincias aplican políticas que favorecen a los proveedores nativos.

Desde luego que a pesar de estos obstáculos hay migración entre las provincias de Canadá; sin embargo, cabe anotar otros dos elementos que merecen mención especial. El primero es que se establecieron importantes programas públicos que en alguna medida han roto la conexión entre el mercado de producción y el ingreso personal, con lo que se ha reducido la migración entre las provincias y se logró retener a grandes grupos de población en las regiones más pobres.

El segundo elemento, el idioma, afecta la migración. La mayoría de los francófonos no hablan otro idioma, de modo que emigran poco al resto de Canadá, que para ellos es como otro país. Esto tiene dos consecuencias. La primera es que las políticas de redistribución regional del ingreso parecen importar más a los habitantes de Quebec que a los de otras provincias porque

estos últimos tienen más oportunidades de movilización.<sup>7</sup> La segunda y más importante por sus repercusiones políticas es que las políticas económicas del gobierno de Quebec importan más a sus residentes que a los de otras provincias. Esta provincia no es como las otras. Los residentes de habla francesa son en gran medida una población cautiva, de modo que para ellos su gobierno (provincial) es mucho más importante en comparación con el resto del país.

En resumen, hay mecanismos regulatorios para diferenciar a las provincias que habilitan a sus gobiernos para actuar con independencia en todo aquello que consideren de interés para sus ciudadanos. A lo largo de los años, los gobiernos federal y provinciales de Canadá han empleado muchos otros mecanismos, en especial fiscales, para manejar o adaptarse a la diversidad.

## LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES

Una característica común en casi todas las federaciones es que las principales fuentes de recursos se han asignado a los gobiernos federales.<sup>8</sup> Como se ve en el cuadro 5, un denominador común en países con muy diferente grado de

## INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL DE VARIOS PAÍSES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES, 2003

Irlanda	84.7
Australia	81.9
Reino Unido	76.2
Austria	56.0
Estados Unidos	45.4
Canadá	40.7
Alemania	39.4
España	38.0
Suiza	34.1

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics*.

desarrollo es el alto porcentaje que los ingresos del gobierno federal representan en la recaudación total. Por ejemplo, el de Irlanda recaudó 84.7%, Australia 81.9%, España 84.0%, Estados Unidos 45.4%, y Canadá 40.7 por ciento.

7. Commission on Fiscal Imbalance, *Fiscal Imbalance: Problems and Issues*, Quebec, 2001.

8. Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, 1999, p. 46.

Se provocan desequilibrios fiscales verticales cuando los ingresos asignados a los gobiernos federal, estatales y municipales no corresponden a las responsabilidades de gasto asignadas. Son horizontales cuando los ingresos de las entidades federativas o de los municipios difieren de manera tal que algunas no pueden proveer a sus ciudadanos con la misma cantidad y calidad de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos.

La descentralización da lugar a la ineficiencia fiscal si la federación se constituye por regiones o provincias heterogéneas, pues éstas tendrán diversas capacidades para financiar la provisión de servicios públicos. Sin embargo, las provincias no requieren los mismos servicios públicos debido a las diferencias en composición demográfica, tasas de mortalidad y otras. La consecuencia es que personas en condiciones similares pero residentes en distintas provincias recibirán de su gobierno diferentes beneficios fiscales netos (servicios públicos recibidos menos los impuestos pagados). Este problema se podrá evitar sólo si las diferencias en los beneficios fiscales netos se neutralizan por medio de acuerdos fiscales. Éste es uno de los mecanismos que ha utilizado el gobierno federal de Canadá para estandarizar la calidad de los servicios públicos y dar un trato uniforme a las personas que viven en diferentes provincias.

#### MECANISMOS FISCALES PARA TRATAR CON LA DIVERSIDAD

**E**n un país multicultural como Canadá es determinante el grado de autonomía de que gozan las provincias y el

desempeño del gobierno federal para mantener unida a la federación. De acuerdo con la Constitución, el gobierno federal es responsable de lograr la igualdad entre sus ciudadanos. Sin duda, uno de los instrumentos para lograrlo es la manera de conformar las relaciones fiscales entre los gobiernos. Éstas se orientan a brindar un trato hasta cierto punto uniforme a las personas que viven en cada una de las provincias. Desde un punto de vista económico, estas relaciones se consideran exitosas porque han contribuido a que la población de todo el país reciba servicios de similar calidad, a pesar de cierta desigualdad económica regional.<sup>9</sup> Pero ¿cómo son las relaciones fiscales entre los gobiernos en un país federal como Canadá?

#### Impuestos

Las provincias tienen acceso a la mayoría de los impuestos que cobra la federación. Determinan sus bases y tasas, y si lo desean cobran ellas mismas los impuestos. El cuadro 6 muestra las grandes diferencias entre los impuestos.

La tasa del impuesto al ingreso personal en los niveles más altos, por ejemplo, es 17% mayor en Terranova que en Alberta. El gobierno federal cobra el impuesto al ingreso personal de todas las provincias excepto Quebec, que además de recaudarlo tiene su propia base impositiva. Las tasas que manejan las otras nueve provincias son un porcentaje de la tasa federal.

El gobierno federal también cobra el impuesto al ingreso de las corporaciones de todas las provincias excepto Quebec, Ontario y Alberta. Como muestra el cuadro 6, las tasas pro-

C U A D R O 6

#### CANADÁ: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS PROVINCIALES

	Impuesto al ingreso personal		Impuesto al ingreso de las empresas		Impuesto al consumo		Impuesto a las nóminas	Impuestos al capital
	\$7 500	\$200 000	Provincial	Total	Tasa	Tipo <sup>1</sup>		
Terranova	27.6	52.5	5.0	27.1	8.0	HST	2.00	0/4
Isla del Príncipe Eduardo	25.9	49.1	7.5	29.6	10.0	Provincial		0/3
Nueva Escocia	16.3	48.8	16.0	38.1	8.0	HST		0.25/3
Nueva Brunswick	26.1	49.2	17.0	39.1	8.0	HST		0.3/3
Quebec	16.4	51.7	9.1	31.3	7.5	GST+	4.26	0.64/1.57
Ontario	16.3	48.3	13.5	35.6	8.0	Provincial	1.95	0.3/0.9
Manitoba	17.3	48.5	17.0	39.1	7.0	Provincial	2.15	0.3/3
Saskatchewan	16.3	50.4	17.0	39.1	6.0	Provincial	4.13	0.6/3.25
Alberta	16.3	44.7	14.5	36.6	0.0			0/2
Columbia Británica	24.4	51.6	16.5	38.6	7.0	Provincial		0.3/3

1. Impuestos a las ventas: HST: impuesto a las ventas armonizado; GST+: base similar al impuesto federal sobre bienes y servicios.

Fuente: Canadian Tax Foundation, 2003.

9. Richard M. Bird y Francois Vaillancourt, *op. cit.*, p. 163.

---

*La descentralización da lugar a la ineficiencia fiscal si la federación se constituye por regiones o provincias heterogéneas, pues éstas tendrán diversas capacidades para financiar la provisión de servicios públicos*

---

vinciales varían de manera considerable. Tanto la más alta como la más baja se encuentran en las provincias del Atlántico; Quebec tiene una de las más bajas entre las provincias mayores. Cabe mencionar que las provincias también manejan tasas diferentes para las pequeñas empresas y las no manufactureras, que varían según la provincia.

Todas las provincias, excepto Alberta, gravan las ventas. En Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Terranova, el gobierno federal cobra un impuesto a las ventas armonizado (un impuesto al valor agregado) a una tasa de 15%, de la cual 8% es provincial. En Quebec el gobierno provincial cobra tanto el impuesto federal a las ventas (de 7% sobre bienes y servicios) como su propio impuesto a las ventas (VAT) a una tasa de 7.5%. Las otras cinco provincias tienen sus propios impuestos a las ventas al menudeo sobre una base muy diferente, que incluye una parte importante de las materias primas de las empresas.

Por último, las provincias también aplican impuestos a las nóminas y el capital, cuyas bases y tasas varían. Como se

observa en el cuadro 6, estos impuestos son importantes en Quebec y Manitoba. Las provincias gozan de mucha libertad para establecer su política fiscal. La variedad de impuestos y de tasas reflejan las diferentes circunstancias locales y su deseo de influir mediante diversos incentivos en la localización de los negocios, así como en las decisiones individuales de ahorrar, invertir y gastar.

### Transferencias

Las provincias de Canadá tienen la autorización constitucional para ejercer una amplia serie de posibilidades para cobrar impuestos (excepto al comercio internacional y entre las provincias). De hecho obtienen la mayoría de sus recursos de las mismas fuentes que el gobierno federal, esto es, los impuestos sobre los ingresos y las ventas. Desde luego, hay una variación amplia en las bases de los impuestos provinciales por las diferencias en el PNB per cápita, las cuales además provocan variaciones en la capacidad de las provincias para financiar los servicios públicos con recursos propios.

Aunque este problema se reconoció en 1938, no se hizo nada hasta los años cincuenta, cuando se estableció el primer programa importante de transferencia federal a las provincias.<sup>10</sup> Más tarde se formularon numerosos programas, que con el tiempo se simplificaron de tal manera que en la actualidad hay sólo dos:<sup>11</sup> las transferencias para gasto social y salud y las de nivelación, que en 2003 representaron 40 y 34 por ciento, respectivamente.<sup>12</sup> Cabe señalar que estas transferencias son incondicionales, ya que las provincias pueden gastarlas en lo que consideren conveniente.

De acuerdo con la Constitución, las transferencias de nivelación tienen por objeto lograr que todas las provincias provean un nivel comparable de servicios con similares efectos impositivos. Son por supuesto mucho mayores en términos per cápita en las provincias más pobres del Atlántico que en las otras (véase el cuadro 7), aunque en términos absolutos Quebec recibe las cantidades más importantes. Una situación bastante parecida se presenta en las otras transferencias, aunque es menos marcada porque las transferencias para gasto social y salud se pagan a todas las provincias sobre una misma base per cápita.

Ontario es un receptor de transferencias muy relevante, aunque en 2003 éstas representaron sólo 12.1% de los ingresos

10. Commission on Fiscal Imbalance, *Fiscal Imbalance in Canada, Historical Background*, Quebec, 2002, pp. 25-30.

11. Commission on Fiscal Imbalance, *Federal Transfer Programs to the Provinces*, Quebec, 2003.

12. El resto de las otras transferencias son para la construcción de vivienda de interés social, apoyo al ingreso de agricultores, enseñanza de idiomas oficiales y ayuda a trabajadores discapacitados.

## CANADÁ: TRANSFERENCIAS TOTALES Y DE NIVELACIÓN (DÓLARES CANADIENSES A PRECIOS CORRIENTES)

	Total <sup>1</sup>	Per cápita	Participación	Transferencias de nivelación <sup>1</sup>	Per cápita	Participación
Total	32 436	1 033.89	100.0	11 144	355.21	100.0
Terranova	1 431	2 755.10	4.4	1 103	2 123.60	9.9
Isla del Príncipe Eduardo	378	2 761.13	1.2	252	1 840.76	2.1
Nueva Escocia	1 998	2 138.04	6.2	1 485	1 589.09	13.3
Nueva Brunswick	1 826	2 433.69	5.6	1 264	1 684.66	11.4
Quebec	8 310	1 116.08	25.6	5 456	732.77	49.0
Ontario	8 604	710.96	26.5			
Manitoba	2 581	2 233.47	8.0	1 133	980.44	10.3
Saskatchewan	1 470	1 476.05	4.5	451	452.86	4.0
Alberta	2 159	692.81	6.7			
Columbia Británica	3 679	893.95	11.3			

1. Miles

Fuente: Statistics Canada, Cansim.

de esta provincia (menos aun que en Alberta y Columbia Británica), comparado con 15% de Quebec y 45.9% en Terranova (véase el cuadro 8).

Hay un segundo componente importante de los pagos diferenciales que hace el gobierno federal a las provincias. Las mayores transferencias a los individuos las realiza el gobierno federal, como los beneficios que se otorgan a los padres de acuerdo con el número de hijos y el sistema de pensiones por edad avanzada. Aunque no hay diferencias regionales explícitas en estos programas, es claro que las ganadoras netas serán aquellas regiones del país con más habitantes en edad avanzada (como las provincias de las Grandes Llanuras).

## CANADÁ: INGRESOS TOTALES Y POR TRANSFERENCIAS DE LAS PROVINCIAS, 2003 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES)

	Ingresos	Transferencias	Porcentajes
Canadá	209 311	32 436	15.5
Terranova	3 890	1 431	45.9
Isla del Príncipe Eduardo	1 002	378	37.7
Nueva Escocia	6 207	1 998	32.2
Nueva Brunswick	5 557	1 826	32.8
Quebec	55 369	8 310	15.0
Ontario	71 150	8 604	12.1
Manitoba	9 558	2 581	27.0
Saskatchewan	7 447	1 470	19.7
Alberta	22 277	2 159	9.7
Columbia Británica	26 854	3 679	13.7

Fuente: Statistics Canada, Cansim.

Lo mismo sucede con el programa de seguro de desempleo que se financia con el impuesto a las nóminas; el grado de beneficios netos que recibe cada provincia varía según el nivel de desempleo y el de los salarios. Las provincias pobres con alta desocupación obtendrán en términos relativos una proporción mayor de los beneficios pagados que las ricas y con altos salarios. Además hay programas especiales para favorecer ciertas actividades, como la pesca, la silvicultura y la agricultura.

## ASIMETRÍA: SOLUCIÓN O PROBLEMA

Como se señaló en el apartado anterior, las regiones canadienses son muy diversas por cuanto a su geografía, demografía y economía. Con el paso del tiempo, las provincias han alcanzado un considerable grado de autonomía y el gobierno federal se ha vuelto muy sensible a las necesidades regionales.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, como en la mayoría de las federaciones, hay una fuerte tendencia a esperar que el gobierno federal otorgue un trato igual a todas las provincias. Conciliar la norma de trato igual con una realidad diversa no es tarea fácil.

Las relaciones fiscales entre los gobiernos en Canadá dan un tratamiento asimétrico en algunos casos y equitativo en otros. Ejemplo de lo primero es la distinción entre el *recipiente* y las otras provincias en el sistema de nivelación y el grado en el cual las relaciones entre el gobierno federal y Quebec son diferentes a las establecidas con las otras provincias. Prueba

13. Harvey Lazar (ed.), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, Canadá, 1999, p. 371.



de lo segundo es que la nivelación que corresponde a cada provincia se determina mediante una fórmula.

¿Ha logrado Canadá conciliar la diversidad con la igualdad? Para varios tratadistas, los arreglos fiscales han permitido lograr estas metas en un grado importante, aunque no sin problemas.<sup>14</sup>


En lo que toca a los efectos económicos, las relaciones fiscales entre los gobiernos han tenido éxito al mantener una provisión de servicios públicos más o menos igual en un país diverso, en el cual los más importantes (educación, salud y asistencia social) están por mandato constitucional bajo la jurisdicción de los gobiernos provinciales, con muy diferentes capacidades financieras. Esto se logró gracias a que se mantiene la autonomía de las provincias. Se exceptúa el caso de la población aborigen, que enfrenta una situación más difícil que el resto de los canadienses. Este problema no se relaciona con los arreglos fiscales entre los gobiernos porque es por entero responsabilidad federal.

## CONCLUSIONES

**S**i un Estado eficaz es el que puede entregar los servicios deseados en una forma flexible a una población diversa, Canadá lo ha hecho bastante bien. Por otro lado, si un Estado eficaz es el que desarrolla más o menos de manera uniforme su territorio o mantiene o incrementa el equilibrio regional, entonces Canadá no lo ha hecho tan bien. Es más, si Canadá ha sostenido con mucho éxito los estándares de vida en las regiones pobres mediante las transferencias entre personas y

entre gobiernos, puede haber perpetuado más que reducido la desigualdad económica regional. Al resolver un problema ha exacerbado otro. Cómo se evalúe la situación dependerá del peso relativo que se otorgue a cada uno de estos objetivos. Tal peso sólo puede medirse mediante el proceso político, y entonces los juicios se convierten en un asunto político y no sólo económico.

La contribución del sistema de relaciones entre los gobiernos para reconciliar los intereses nacionales y provinciales produce resultados mixtos. Por un lado, la evolución de los arreglos fiscales intergubernamentales ha permitido que el país permanezca unido, crezca a una tasa adecuada y se trate bastante bien y de manera uniforme a la mayoría de sus ciudadanos. Las provincias son las proveedoras de servicios públicos. Por otro lado, el proceso ha sido difícil y ha consumido enorme energía política. En el largo plazo, esto pudo haber reducido la capacidad de Canadá como Estado para tratar de manera provechosa con el mundo cambiante en el que se desenvuelve. Sin embargo, esto puede también haber incrementado la capacidad de las regiones para negociar por sí mismas con los asuntos y problemas del norte y el sur.

Canadá por medio de su sistema de relaciones fiscales entre los gobiernos ha logrado mantener la unidad del país y ha otorgado a sus ciudadanos una provisión de servicios públicos hasta cierto punto uniforme. Pero ¿podrá continuar obteniendo los mismos resultados en un mundo globalizado? 

14. Richard M. Bird y Francois Vaillancourt, *op. cit.*, p. 185.





# Siempre es tiempo de capacitarte

Con el **PROGRAMA DE CAPACITACIÓN VIRTUAL** de Bancomext; actualízate, conoce y aprende a tu propio ritmo en los horarios que mejor se acomoden a tu agenda sin desplazarte a ningún lugar.

Conoce los principales aspectos de la actividad exportadora y las acciones que deberás emprender si deseas realizar exportaciones exitosas.

Visita nuestra página: [bancomext.com](http://bancomext.com). Haz click en la sección de capacitación y encontrarás 9 cursos en línea, las 24 horas del día.

Para mayores informes comunícate a **EXPORTATEL : 01 800 EXPORTA (01 800 397 6782)**.

**Bancomext evoluciona, se perfecciona y trabaja por y para México.**



**BANCOMEXT**  
TE AYUDA