

CONFLICTOS Y ACUERDOS: LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CANADÁ

GÉRARD BOISMENU, PETER GRAEFE Y JANE JENSON

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO RELEVAN directamente de una autoridad central, ni en el caso de la Unión Europea (UE) ni en el de Canadá. En Europa, diversos tratados confieren a los estados miembros la responsabilidad de las políticas sociales, mientras que en Canadá las provincias siempre han protestado contra la acción del gobierno federal en este campo (la Constitución canadiense otorga a las provincias la competencia en esta materia). En los dos casos, la práctica de la gobernabilidad en múltiples niveles se aleja de los principios constitucionales. Tanto en Canadá como en la UE, se observa cómo las autoridades centrales recurren a una gran variedad de instrumentos “modernos” para aumentar su influencia en la definición de políticas de protección social.

La globalización incitó a los gobiernos a buscar diversas formas para adaptar sus gastos de protección social, sus intervenciones en esta materia e incluso sus objetivos y valores relacionados con la misma, aun cuando cada Estado lo hizo a su manera (Théret, 2000). Así como no se puede hablar de una convergencia (no todos los gobiernos siguieron exactamente la misma trayectoria) (Palier y Sykers, 2001; Boychuk, 2000; Banting *et al.*, 1997), tampoco se puede olvidar que todos modificaron sus procesos de elaboración de políticas públicas y adoptaron nuevos instrumentos. En ese contexto, las nociones de gobernabilidad y de nueva gestión pública (NGP) han tenido una influencia significativa en la UE y Canadá. Nociones como “gobernar la embarcación en vez de remar” (“*steering not rowing*”), “*benchmarking*”, “mejores prácticas”, “redes” y “asociación”, entre otras, también forman parte de estos nuevos instrumentos.

La UE y Canadá tuvieron que enfrentar el desafío de integrar esas nuevas nociones en un contexto de gobernabilidad en múltiples niveles. Sin embargo, como Canadá siempre ha tenido instituciones propias de un sistema federal, mientras que la UE apenas comienza a establecerlas, es perti-

nente preguntarse si los dos casos enfrentan problemáticas similares en lo referente a la implantación de estas nuevas formas de gobernabilidad (esta interrogante es particularmente válida en lo referente a la nueva gestión pública). Además, resulta interesante preguntarse: ¿por qué la adopción de instrumentos de “gobernabilidad” ha suscitado tanta controversia en Canadá, mientras que en Europa el cambio ha sido paulatino y sin tensión?

Poniéndole especial énfasis al caso de Canadá, el presente texto aborda tales cuestiones. Específicamente, se analizará la utilización de diversos instrumentos, algunos novedosos, otros ya conocidos, en el contexto de gobernabilidad múltiple, en tres puntos concretos: la salud, la infancia y el empleo. Es conveniente resaltar que los instrumentos utilizados en la UE no son exactamente los mismos en cada uno de los sectores. Además, así como las modalidades de aplicación del método abierto de coordinación varían en la UE según se trate de pensiones, salud, pobreza o empleo (Pochet, 2002), las modalidades de la Unión Social en Canadá también varían de acuerdo con las diferentes ramas de actividad.

TENDENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entre las referencias que se difunden y que inspiran la reorganización y el diseño de las políticas de protección social, la NGP es fundamental. Sin embargo, tal y como lo demuestran Guy Peters y John Pierre (1998), existen algunas similitudes importantes entre la idea de la NGP y la de gobernabilidad. Los defensores de esta última afirman que son las redes, y no las organizaciones formales, las que dan forma a las políticas. Las “terceras partes” (*third parties*), ya sean organizaciones sin fines de lucro o empresas privadas, son consideradas como socios en la política social. Hasta cierto punto, puesto que el sector privado asume una responsabilidad más importante en la elaboración y aplicación de dicha política, es posible afirmar que ello implica un retiro del Estado (Rhodes, 1994). Sin embargo, éste tiene también nuevos recursos a su disposición. Más que en su poder para decidir, su fuerza reside en su capacidad para influir (Peters y Pierre, 1998: 226). Así, su capacidad para definir problemas y pensar soluciones (*to puzzle through*, retomando la expresión de Hugh Hecl), para negociar con diversos socios y ejercer un liderazgo, son fundamentales en lo concerniente a la elaboración de políticas públicas. En fin, los modelos de la nueva gobernabilidad señalan también la necesidad de recurrir a una gran variedad de instrumentos políticos.

La NGP adiciona elementos al modelo de gobernabilidad. Entre otros, se pone el acento en el control de los *output* y no de los *input*, así como en

la competencia (lo cual hace necesaria la utilización de *benchmarks*). En cuanto al modelo de la gobernabilidad, la NGP tiende a ser más escéptica respecto del rol del Estado. A pesar de ello, las dos tendencias hacen hincapié en el liderazgo (y no en la autoridad formal). Además, ambas alimentan las teorías de la democracia, según las cuales: 1) la legitimidad tiene precedencia sobre los derechos formales y 2) las relaciones horizontales son más valorizadas que las relaciones jerárquicas.

Evidentemente, el énfasis puesto en las ideas de descentralización y de red no implica, como ya lo hemos mencionado, que los gobiernos centrales pierdan todo poder de influencia sobre las acciones de los otros niveles de gobierno o que un movimiento de “recentralización” no pueda hacerlo. La NGP y los nuevos modelos de gobernabilidad dependen en general del establecimiento de normas, objetivos y metas explícitas, así como de la evaluación del rendimiento y de los resultados de las políticas públicas. La importancia de la evaluación del rendimiento y de los indicadores que lo permiten son claros ejemplos de esta situación. De hecho, los indicadores, que acarrearán una mayor descentralización, pueden convertirse simultáneamente en un instrumento de control de las políticas públicas en manos de las autoridades centrales (Carter, 1989). Por consiguiente, la utilización de este tipo de instrumentos amerita un análisis detallado, particularmente en aquellos sistemas políticos en donde se busca aliar el federalismo con la administración pública “moderna”.

La UE y Canadá adoptaron algunos de los principios anteriormente expuestos al momento de revisar sus regímenes de protección social. Sin embargo, puesto que no se debía respetar el “principio federal”, la ejecución fue mucho más simple en Europa (la UE no es un sistema federal y no tiene Constitución).

Por ejemplo, el “Libro blanco” sobre la gobernabilidad europea indica en su título (y en su contenido) que la UE se adhiere a varias de esas nociones. Sus autores afirman que el libro brinda argumentos para la renovación de algo que ya existía, el *método comunitario*. Las mejoras serían posibles “siguiendo una perspectiva que parte de la base y no de la cumbre y completando los elementos de esas políticas por medio de instrumentos no legislativos” (COM, 2001: 4). Los autores concluyen con su propia visión del profederalismo: “El ‘Libro blanco’ demostró[...] una Unión basada en la gobernabilidad en múltiples niveles”, en la cual “el verdadero reto es el establecimiento de reglas claras para el ejercicio compartido –y no separado– de las competencias” (COM, 2001: 40).

En el mismo orden de ideas, el método abierto de coordinación (MOC, en francés) implica una serie de nuevas acciones coordinadas en materia de protección social (un campo que es competencia de los estados miem-

bros) y una visión de la forma de adherirse a la gobernabilidad en múltiples niveles. En materia de pobreza y de exclusión social, algunas líneas directrices fueron agregadas durante el Consejo Europeo (CE) de Niza. Además, el MOC exige planes de acción nacionales, los cuales fueron sometidos a discusión por primera vez en junio de 2001. Así, algunos indicadores fueron adoptados por el CE de Laeken en diciembre 2001. Es importante resaltar que ninguno de los dos procesos puede apoyarse en los artículos del tratado que define los procedimientos a seguir. Su estatus ha sido afectado y "...sólo una acción consensual permitiría avanzar en esos campos, de ahí la importancia de las declaraciones sucesivas de los CE" (Pochet, 2002: 6).

Se puede así constatar en esos dos ejemplos la utilización de instrumentos estándar de gobernabilidad: el liderazgo (la invención de un nuevo método, la creación de indicadores y de procedimientos de evaluación), la negociación (mediante el CE), así como el recurso al *benchmarking* y el acento puesto en los *outputs*. Con el MOC, las instituciones europeas se aseguraron una cierta influencia, que podría incluso permitirles decidir con respecto a la orientación de los cambios y de los ajustes en campos esenciales de la protección social, al tiempo que varios estados miembros transformaron sus regímenes de Estado benefactor (Ferrara y Rhodes, 2000).

Dada la relativa facilidad con que la UE adoptó las nuevas formas de gobernabilidad, es posible preguntarse si el gobierno central canadiense experimentó el mismo éxito en cuanto a su objetivo de asumir un rol activo en el campo.

EL "ALEJAMIENTO" DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL DESMORONAMIENTO DE LA AUTORIDAD ENTRE 1970 Y 1998

La globalización representa un desafío importante para el gobierno federal, sobre todo en el contexto de su estrategia de promoción del libre comercio en las Américas (iniciando en América del Norte). El gobierno canadiense busca, sin embargo, por medio de sus políticas públicas, contrarrestar las tendencias hacia la fragmentación inducidas por el funcionamiento del libre mercado. El desafío es de consideración ya que el libre comercio favoreció una mayor regionalización de la economía canadiense y reforzó las relaciones norte-sur. Hoy en día, las provincias tienen mayor contacto con sus respectivos vecinos estadounidenses que con las otras provincias canadienses (McBride y Shields, 1997). En este contexto, las intervenciones federales fueron capaces de contrarrestar las acciones provinciales aun cuando resultaron insuficientes para establecer un control centralizado de la economía (Haddow, 1998; Lazar, 1998).

En suma, la lectura de la coacción de la globalización efectuada por el gobierno federal tuvo el efecto paradójico de aumentar la fragmentación del espacio económico canadiense y de suscitar, simultáneamente, una serie de políticas federales tendientes a asegurar el rol del primero en la integración de dicho espacio. La respuesta política de las provincias ha sido, hasta el momento, la resistencia. En el transcurso de los últimos años, el gobierno federal ha redoblado los esfuerzos por contribuir a una cierta integración del país mediante las políticas sociales. Sin embargo, esta voluntad no se ha desarrollado sin contradicciones y no ha posibilitado el establecimiento de acciones lineales.

Se debe reconocer que el proceso de descentralización no fue únicamente el resultado del espacio económico norteamericano. Este proceso también es una consecuencia de decisiones federales (influenciadas por el neoliberalismo) en cuanto al papel del Estado (Savoie, 1999). Las relaciones intergubernamentales fueron durante mucho tiempo neurálgicas en la formulación e implantación de la política social canadiense. La importancia del gobierno federal en el financiamiento de los programas sociales en Canadá, luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, incluso en campos que constitucionalmente son de competencia provincial, fue disminuida paulatinamente entre 1977 y 1990, producto de los intentos gubernamentales por controlar y eliminar el déficit fiscal. Así, las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por un largo proceso de erosión de la autoridad moral del gobierno federal.

En 1977, este último buscó, por medio del acuerdo sobre el financiamiento de los programas establecidos (FPÉ, en francés), alejarse de los procesos de toma de decisión provinciales, poniendo fin a los programas de gasto compartido en los campos de la salud y de la educación postsecundaria. En su lugar fue instaurada una transferencia global valorada en función de la inflación y del crecimiento de la población. Este alejamiento del gobierno federal tuvo un precio: la disminución de la importancia, para las provincias, de participar en los mecanismos de rendición de cuentas y una mayor flexibilidad, en el ámbito provincial, en cuanto a la fijación del monto de las transferencias asignado a la educación postsecundaria y a la salud.

Paralelamente, la contribución federal al otro programa mayor de gastos compartidos, el régimen de asistencia pública de Canadá (repartición de los costos de la asistencia social provincial), fue abolido en el presupuesto de 1995. Ese año, el gobierno fusionó las dos fórmulas de transferencia para crear una sola, global, la transferencia canadiense en materia de salud y de programas sociales (TCSPS), de menos de 33% para los cuatro primeros años, con respecto a los montos anteriores. Así, la TCSPS repre-

sentó una compresión presupuestaria por medio de la cual el gobierno federal transfirió su déficit a las provincias a cambio de una mayor flexibilidad en la forma de utilizar los fondos. Las provincias se vieron forzadas a limitar los gastos en salud, educación y asistencia social, es decir, en sus campos de competencia. El gobierno federal impuso a las provincias una política de restricción presupuestaria radical, de forma unilateral, provocando así cambios importantes en su comportamiento (Boismenu y Jenson, 1997).

Sin embargo, la autoridad moral del gobierno federal para promulgar reglas en esos campos había comenzado a debilitarse mucho antes de 1995. En tal sentido, el presupuesto de ese año no hizo más que reforzar una tendencia observada de tiempo atrás. La pérdida de legitimidad del gobierno federal, en lo referente a las condiciones de utilización de las transferencias, es el resultado de la importante reducción de las transferencias fiscales. Por ejemplo, las transferencias federales para la salud, la educación postsecundaria y la asistencia social pasaron de un nivel equivalente a alrededor de 23% de los gastos en 1984-1985 a 19% en 1989-1990 y a 11% en 1998-1999 (Quebec, 2001a). A dichas cifras podemos agregar otro dato: las transferencias en efectivo hacia las provincias (con respecto a los ingresos federales) descendieron a 14% en 1999-2000, luego de haber alcanzado el máximo de 26.7% en 1983-1984. En otras palabras, las transferencias federales regresaron a su nivel de la década de los sesenta, periodo durante el cual los programas recién concebidos entraban en su fase de implantación (Quebec, 2001b). Esta tendencia se reflejó también en los ingresos provinciales: la parte de transferencias federales, incluyendo la "perecuación", pasó de cerca de 25% a inicios de los años ochenta a alrededor de 15% hoy en día (Quebec, 2001a). Paralelamente, entre 1991-1992 y 1998-1999, el gobierno federal logró transformar un déficit de 38 600 millones de dólares canadienses en un superávit de 5 300 millones. Para muchos, esto significa que el gobierno federal se despojó de sus responsabilidades financieras, pasando la factura a las provincias.

En esa coyuntura, y en reacción a la TCSPS, emergió la discusión respecto de la Unión Social. Dicho debate desembocó, luego de varios años, en un compromiso general firmado en 1999. Dos razones impulsaron a los actores implicados en la gobernabilidad en múltiples niveles a reformular sus expectativas.

La primera razón vino de las provincias, que respondieron al unilateralismo del gobierno federal negando toda la legitimidad que éste podía tener en el campo de la protección social. Más allá de la reacción del gobierno de Quebec, que se apoyaba en el respeto al principio federal, el gobierno de la provincia de Ontario dio a conocer, en 1996, una proposición que

preconizaba la toma de control casi total de las provincias en lo referente a la elaboración de programas sociales y de normas de control compartidas (Boismenu y Jenson, 1997). Para las provincias que adoptaron esa posición, como Quebec, esta forma de unión social parecía ofrecer la oportunidad de mantener el gobierno federal lejos del campo de la protección social, campo que no sólo es estratégico, sino que además es constitucionalmente de su competencia.

La segunda reacción vino del gobierno federal, que comprendió rápidamente que tal vez había “*given away the store*”. Al reducir las transferencias en magnitudes tan importantes y al liberar a las provincias de toda fiscalización de los gastos, el gobierno federal abandonó el principal instrumento que había utilizado durante la segunda mitad del siglo XX para influenciar en la acción de estas últimas (la auditoría de los gastos). Del mismo modo, la autoridad moral, derivada del hecho de ser una fuente importante de financiamiento, sufrió también un considerable debilitamiento. Una vez controlado el déficit, el gobierno se mostró dispuesto a invertir de nuevo, pero ahora con una mayor cantidad de instrumentos. El compromiso marco de la Unión Social se convirtió así en un medio para reafirmar el rol de gobierno federal, aun cuando fuese con un nuevo modelo de gestión en el campo social. Sin embargo, tal y como lo explicaremos más adelante, este acuerdo no es más que uno de los tantos instrumentos de la gobernabilidad en múltiples niveles. El gobierno canadiense implementó además otra serie de acciones unilaterales.

LA BÚSQUEDA DE NUEVOS INSTRUMENTOS PARA REAFIRMAR SU INFLUENCIA: UNA NUEVA ERA DE GOBERNABILIDAD EN MÚLTIPLES NIVELES

El acuerdo sobre la Unión Social de 1999 está impregnado de principios del modelo de la gobernabilidad y del lenguaje de la NGP. Se trata de una declaración por medio de la cual el gobierno federal, las provincias y los territorios afirman querer trabajar como *socios* para el común de los canadienses, dándole prioridad a la planificación concertada, a la cooperación y a las consultas recíprocas y con los ciudadanos. La noción de competencias compartidas, mencionada al inicio, desaparece para dar paso a una visión basada en la interdependencia funcional y el trabajo en *asociación*. Según el compromiso, cuando el gobierno federal utiliza su poder de gasto, debe proceder en forma “respetuosa” frente a los gobiernos provinciales y territoriales, siguiendo un enfoque cooperativo que tome en cuenta las prioridades de los últimos. Entre otros, el gobierno federal tendrá que consultar a las provincias y a los territorios al menos un año antes de modi-

ficar de forma importante el financiamiento de las transferencias sociales. El gobierno no podrá crear nuevas iniciativas sin el consentimiento de la mayoría. Finalmente, se debe definir un acuerdo para crear procedimientos de resolución de diferendos.

El acuerdo promete también aumentar la imputabilidad de los gobiernos. Por ello, se menciona la posibilidad de establecer *criterios e indicadores* para medir el rendimiento de los programas. Sin embargo, definitivamente son los ciudadanos los interpelados por el acuerdo. Una mejor repartición de la información y una mayor transparencia deberían contribuir a una buena gobernabilidad. De hecho, todos los gobiernos están invitados a favorecer la participación de “terceras partes” en las redes políticas (artículo 3).¹

A pesar de la atención brindada al acuerdo marco, es importante reconocer que éste no abarca la globalidad de la estrategia del gobierno federal para influenciar las acciones provinciales en el campo de la protección social. Más allá del acuerdo marco, es posible identificar dos tendencias. Por un lado, el gobierno federal busca retomar un derecho de voz para poder influenciar los programas por medio de una “reversión de fondos”. Al anunciar la concesión de sumas de dinero en ciertos campos, el gobierno federal busca influenciar los gastos de las provincias. En realidad, al gobierno central le falta capacidad para exigir informes detallados de la forma en que las transferencias federales son gastadas. Por ello, trata de servirse de las exigencias de imputabilidad frente a la población para intentar doblegar la posición de las provincias. Si éstas no aumentan, por ejemplo, los gastos en campos como la salud o la pequeña infancia, el gobierno federal no puede hacer más que invitar a los electores a reclamar a sus respectivos gobiernos provinciales.

Por otra parte, el gobierno intenta realizar inversiones relativamente modestas en una serie de programas para acrecentar su influencia. Se privilegian así los programas unilaterales de gran notoriedad (como las Becas del Milenio o el subsidio nacional para los niños, PNE en francés), que deberían permitir la identificación de las “mejores prácticas” y las “ideas que funcionan”. De esa forma, se busca mantener el control de las reformas a las que serán sometidos los programas provinciales (Hobson y St-Hilaire, 2000).

Esto es lo que se puede observar en la actualidad en tres sectores particularmente importantes para toda política social: la salud, la pequeña in-

¹ Este acuerdo fue interpretado en forma diametralmente opuesta por dos grupos de actores. Algunos vieron una nueva ofensiva injerencista del gobierno federal en los campos de competencia de las provincias, las cuales abdicaron desde todos los puntos de vista, con la excepción de Quebec (Noël, 2000); otros estimaron que el acuerdo es un testimonio de la adopción gradual de la perspectiva de colaboración y de relaciones intergubernamentales, menos jerárquicas que antes (Lazar, 2000; Dion, 1999; Battle, 2001).

fancia y la formación de la mano de obra. Un vistazo general a estos tres campos de intervención permitirá comprender cómo el gobierno federal ha utilizado los diferentes instrumentos a su disposición para procurarse un mayor liderazgo en materia de políticas sociales. Las relaciones intergubernamentales contemporáneas, que parecen formar parte de la experimentación y de la incertidumbre, logran imponer una nueva dinámica de gestión pública y un método de cooperación.

EL SISTEMA DE SALUD

En materia de salud, el financiamiento y la legitimidad de las normas federales formaron parte de los temas de discusión dominantes durante las décadas de los ochenta y noventa. La ley canadiense sobre la salud de 1984 identifica los principios que los sistemas de salud provinciales deben respetar para evitar las penalidades financieras. Reserva un lugar importante al gobierno federal en este campo y, más importante aún, en la percepción que los canadienses tienen del sistema de salud. En el momento de elaboración de la ley, la idea de que el gobierno federal debía tener un rol importante gozaba de gran legitimidad. A mediados de los años setenta, las transferencias federales equivalían a cerca de 40% de los gastos provinciales en salud. A mediados de los noventa, sin embargo, los recursos provenientes del gobierno central representaban solamente un tercio de los gastos provinciales. Además, el presupuesto de 1995 redujo aún más la contribución federal. Así, en 1999 el financiamiento per cápita era menor, en términos reales, que el de 1994 (Canadá, Ministère des Finances, 1999). De hecho, en el año 2000 se estimó que la contribución federal a los gastos provinciales en materia de salud no era de más de 13%, porcentaje que contrasta con el de 18 de 1994-1995. Habrá que recordar que dicha participación era de más del doble 20 años antes (Western Finance Ministers, 2000).

Un desafío se dibujaba en el horizonte. Debido a la amplitud de las restricciones de las transferencias en materia de salud, la legitimidad del gobierno federal para aplicar la respectiva ley comenzó a verse amenazada. En el campo político, dicha legitimidad se convirtió en un importante motivo de conflictos intergubernamentales y, eventualmente, de innovaciones para la estrategia del gobierno federal, que seguía con su idea de reafirmar su influencia.

La primera reacción de las provincias fue simplemente la de solicitar más recursos para la salud. Es así como ésta se convirtió en el tema más importante de la agenda gubernamental durante los años noventa (y lo sigue siendo hoy en día). Sin embargo, las acciones provinciales no se limitaron

a este aspecto. Por el contrario, las provincias desarrollaron rápidamente estrategias propias para acentuar su rol en la elaboración de las normas y de los principios relativos al sistema de salud.

Las acciones más simples se constituyeron en desafíos. Por ejemplo, se invitó al sector privado a desempeñar un rol más destacado en la prestación de servicios sin respetar necesariamente lo establecido por la ley que protege el carácter público de las prestaciones y su universalidad. Además, las provincias solicitaron el reconocimiento del carácter intergubernamental del sistema, buscando simultáneamente el establecimiento de un mecanismo de resolución de diferendos. Ya en 1995, las provincias canadienses reivindicaban la creación de una estructura federal-provincial para interpretar la ley canadiense sobre la salud y para solucionar los desacuerdos emanados de su interpretación (Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, 1995).

Esta solicitud, así como la del aumento en el financiamiento, se inscribía en un nuevo modelo de gobernabilidad y de NGP. En 1997, las provincias presionaban para lograr el establecimiento de un *nuevo compromiso* que permitiría al gobierno federal contribuir con transferencias monetarias adecuadas, previsibles y estables, para mantener en un nivel aceptable el sistema de salud. Por su parte, las provincias pondrían en común sus recursos para que el sistema conservara un cierto grado de compatibilidad a lo largo del país, de acuerdo con los principios de la ley federal. De manera general, es posible afirmar que la voluntad de las provincias para dotarse de mecanismos de protección contra los cambios unilaterales de las transferencias federales provocó un proceso que desembocó en el acuerdo marco sobre la Unión Social. Es importante señalar que, en el momento de la firma, los conflictos con respecto al financiamiento del sistema de salud no estaban todavía solucionados. En efecto, aun cuando la salud formaba parte del acuerdo, 18 meses adicionales fueron necesarios para llegar a un acuerdo entre el gobierno federal, los provinciales y territoriales. Además, no es sino hasta la primavera del 2002 cuando los gobiernos llegaron a un acuerdo sobre un mecanismo de resolución de diferendos.

Sin embargo, en el contexto del compromiso del 4 de febrero de 1999, entre los primeros ministros provinciales, para apoyar el programa actual de seguro social y para consagrar los aumentos de la TCSPS a los servicios de salud, el gobierno federal aceptó aumentar las transferencias en efectivo de 11 500 millones durante los años 1999-2000 a 2003-2004 (Canadá, Ministère des Finances, 1999).² Esta reinversión no está supeditada a la rendi-

² Esta reinversión no fue suficiente para que las transferencias regresaran al nivel anterior a la creación de la TCSPS, aun sin tomar en cuenta la inflación y el aumento de la pobla-

ción de cuentas por parte de los gobiernos provinciales. De hecho, este caso se cita como ejemplo de flexibilidad de parte del gobierno federal (Hobson y St-Hilaire, 2000). En vez de restablecer la vigilancia federal, opción imposible a causa de la TCSPS, sin importar el nivel de transferencias, los gobiernos se pusieron de acuerdo en el marco de dicho compromiso para dirigirse hacia una serie de nuevas prácticas.

En septiembre de 2000, el gobierno federal y las provincias llegaron a un acuerdo sobre salud que implicaba una transferencia de 21 200 millones en un lapso de cinco años. La mayor parte de ese dinero (18 900 millones) es destinado a las transferencias en efectivo (Canada, Ministère des Finances, 2000b; Annual Premiers' Conference, 2001). Este acuerdo viene acompañado de un documento federal-provincial que propone principios de base, una visión general y un plan de acción en materia de salud. Así, las nociones de gobernabilidad y de nueva gestión están hoy en día aún más presentes.

Específicamente, el documento contiene una declaración de principios, afirma que los gobiernos provinciales y territoriales son responsables de determinar la naturaleza de esos principios y aboga por la innovación, la circulación de la información y la elaboración constante de informes. El monto del financiamiento federal dirigido a los diversos gobiernos no dependerá de la consecución de un nivel específico de rendimiento. Sin embargo, las provincias y los territorios deben entregar regularmente "informes sobre el rendimiento del sistema de salud y sobre los progresos realizados para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente". Además deben colaborar en la elaboración de un sistema de evaluación que cuente con "indicadores comparables y mutuamente aceptados". En fin, y esto es extremadamente importante, el acuerdo viene acompañado de un marco general de imputabilidad que menciona la importancia de "relaciones públicas claras, validadas por una tercera parte independiente, [que] mejorarán el rendimiento de los servicios de salud y desempeñarán un rol importante en la conformación de la visión y de las prioridades descritas anteriormente". El documento especifica que "el objetivo de las medidas de rendimiento es obligar a los gobiernos a rendir cuentas de sus actividades a sus respectivos públicos y no a rendirse cuentas entre ellos". Una vez más, es posible ver la importancia de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en contraposición al principio federal.

El acuerdo firmado en septiembre de 2000 no constituye la única intervención reciente del gobierno federal en el campo de la salud. El go-

ción (Canada, Department of Finance, 1998, 1999; Canada, Ministère des Finances, 2000a). De ahí la continuación de la lucha intergubernamental.

bierno federal buscó en especial mantener su rol de líder por medio de la utilización de su capacidad para desarrollar y apoyar la investigación científica. Paralelamente a los acuerdos que permiten, en el mejor de los casos, mantener el sistema actual, nuevos campos de acción fueron identificados y utilizados. Así, además de las transferencias a las provincias, el presupuesto de 1999 contiene una reinversión de 1 400 millones de dólares en tres años, dividida en cuatro tipos de intervención. Las dos primeras ponen el acento en el liderazgo del gobierno federal. En efecto, se impulsa el desarrollo de un sistema de información sobre la salud (a través del país) y de valorización de infraestructuras de investigación e innovación en el campo. Las otras dos áreas representan acciones para consolidar las competencias federales. Dichas acciones son el mejoramiento de los servicios de salud de las “Primeras naciones” y la prevención en materia de salud (Canadá, Ministère des Finances, 1999).³

En lo que respecta al conocimiento, el gobierno federal se presenta como una entidad más capaz para transformar el sistema de salud. De hecho, el gobierno central anunció unilateralmente un nuevo programa de 240 millones de dólares para financiar alianzas de cooperación con grupos que reúnen enfermeras, médicos y otros profesionales del campo. Con ello se pretende impulsar la integración de las medidas de cuidados de primera línea. Una vez más, estamos en presencia de una pequeña cantidad de dinero que, sin embargo, permite al gobierno federal posicionarse como un actor importante en materia de conocimiento y de reconfiguración del sistema. Por otro lado, el gobierno creó la Comisión Romanow, cuyo mandato fue elaborar un estudio sobre las perspectivas de transformación del sistema de salud. Estas actividades permitirán al gobierno federal crear y mantener un conocimiento significativo en materia de salud.

El futuro dirá si el gobierno federal obtendrá éxitos en sus intentos por transformar su rol, basado en una autoridad moral conferida por su contribución financiera, en otro de liderazgo en investigación, en transformación de sistemas, etc. Por el momento, las provincias permanecen escépticas y extremadamente hostiles a estos esfuerzos (que pertenecen a un campo constitucionalmente provincial), argumentando que se deben vigilar las instituciones de “buena gobernabilidad” (Western Premiers’ Conference, 2001). El *benchmarking*, los indicadores comunes y el intercambio de

³ Esta reinversión federal no eliminó las demandas provinciales, ya que desde el inicio los montos anunciados se situaban por debajo del aumento de los costos del mantenimiento del sistema de salud. Del lado de las provincias, se defiende una nueva asociación fiscal que tomaría en cuenta el impacto de los cambios tecnológicos y demográficos sobre los costos del sistema (Western Finance Ministers, 1999).

información constituyen prácticas que se consolidaron lentamente en el sector de la salud, en un momento en el que las provincias luchaban simplemente por mantener el nivel y la oferta de servicios.

POLÍTICAS PARA LA INFANCIA Y LA PEQUEÑA INFANCIA

Las políticas públicas dirigidas a la infancia constituyen un sector relativamente “desocupado”, ya que la consideración de esta última como objeto de intervención específico es bastante reciente. En el pasado, las intervenciones más frecuentes en el sector se dirigían hacia “la familia” o a la situación de los padres. Las políticas para la infancia y la pequeña infancia son un campo que llamó la atención de la UE, al menos en lo referente a la lucha contra la pobreza o a la inserción de los padres en el mercado laboral. Son también un marco en el cual los mecanismos de nueva gobernabilidad fueron introducidos, si bien hasta cierto punto.

Es importante recordar que las asignaciones familiares, elemento clave del sistema de protección social canadiense, fueron las primeras prestaciones para la familia ofrecidas por el gobierno federal en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Producto del neoliberalismo, el cálculo del monto de dichos subsidios fue parcialmente separado de la inflación en 1985 (se ajustaba al monto de la inflación menos 3%) (Battle, 1999). Además, en 1989 estas asignaciones fueron retiradas a aquellas familias que disponían de ingresos elevados. En 1993 los conservadores pusieron formalmente fin a la universalidad de los subsidios familiares, introduciendo un crédito de impuesto para los niños necesitados (Myles y Pierson, 1997).

A pesar de estos cambios, los gastos federales relativos a la infancia se mantuvieron más o menos en el mismo nivel entre 1980-1981 y 1998-1999, es decir, en cerca de seis mil millones de dólares constantes de 2000 (Battle, 2001). Desde ese momento, los gastos no cesaron de aumentar. Los presupuestos provinciales destinados directamente a este tipo de servicios y de prestaciones totalizaron 305 200 000 de dólares en 1999 y 498 200 000 en 2000. En 2004, el gobierno federal gastará un monto estimado en nueve mil millones de dólares por la prestación fiscal canadiense para los niños, un aumento de 58% desde 1998 (Battle y Mendelson, 2001: 124). Además, una suma adicional de 2 200 millones será transferida a las provincias entre 2001 y 2006 para financiar iniciativas que conciernen a la pequeña infancia.

Este aumento en los gastos se explica por el hecho de que los programas para los infantes y parientes de menores de 18 años se convirtieron en

un importante terreno de experimentación política de la gobernabilidad en múltiples niveles, sobre todo por medio del acuerdo sobre la Unión Social. Todos esos programas fueron presentados como ejemplos del modelo de nueva gobernabilidad. Específicamente, se puso énfasis en el acuerdo sobre principios generales (pero con suficiente flexibilidad para respetar la autonomía de las provincias en las decisiones tomadas), la presentación de informes anuales, la transparencia, la implicación de terceras partes (particularmente de grupos de parientes y de grupos que representan ciertas categorías de niños discapacitados) y la participación de los ciudadanos.

La forma en que el programa fue concebido constituye también un nuevo paso en el intento por reformular las relaciones intergubernamentales. Creado en 1984, el de la prestación nacional para los niños (PNE, en francés) implicó un cambio explícito en las responsabilidades de los dos niveles de gobierno (el PNE cuenta con un elemento federal y otro provincial). Por un lado, las provincias cedieron algunos de sus antiguos campos de acción al gobierno federal, en los cuales éste utiliza su poder de gasto. De tal modo, el gobierno federal asumió la porción de la ayuda social que estaba destinada a los niños. “Aliviadas” de la responsabilidad del costo de esa parte de las prestaciones de asistencia social, las provincias se comprometieron a “reinvertir” el dinero así liberado en servicios y en nuevos créditos para los niños, y a entregar voluntariamente informes anuales sobre las decisiones concernientes a dichos gastos.⁴

El gobierno federal estableció la prestación fiscal canadiense para los niños (PFCE, en francés), constituida por dos elementos: una prestación de base, parte de la cual es entregada a 80% de las familias de bajos ingresos, y un suplemento de prestación nacional para niños (SPNE, en francés), desembolsada a las familias en tales condiciones. Con el SPNE, el gobierno federal responde de la seguridad del ingreso de una parte de los destinatarios de la asistencia social, segmento que hasta 1998 era responsabilidad de las provincias.

Así, en contrapartida a la reducción de sus gastos de asistencia social para los niños, las provincias aceptaron reinvertir el dinero con ello ahorrado en programas destinados a los niños indefensos. En realidad, cada provincia escogió cómo “reinvertir”. Por consiguiente, el PNE es uno de los programas que más contribuye a la fragmentación del sistema de prestación social. Algunas provincias decidieron crear nuevos suplementos mien-

⁴ La provincia de Quebec no participa en el programa porque éste representa una incursión no deseada en un campo de competencia provincial. Para mayores detalles y para consultar los informes anuales, véase: <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-2002/ncb-reportfr.pdf>.

tras que otras dirigieron su acción hacia los servicios destinados a los niños de alto riesgo. Algunas gastaron una gran parte de los fondos disponibles en los servicios de guarderías mientras que otras decidieron no invertir en ese sector.

En el marco del PNE, cada provincia tiene que rendir cuentas a las otras provincias y a los ciudadanos. Las partes interesadas llegaron a un acuerdo de gobernabilidad y de imputabilidad en marzo de 1998. El proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas depende de los ministros federales y provinciales responsables de los servicios sociales en lo concerniente a la orientación política general y al reglamento en materia de conflictos. En cuanto a la gestión general, la implantación y la aplicación del programa, así como a la coordinación de los grupos de trabajo federales y provinciales, los responsables (incluso de solucionar los problemas que aparecen sobre la marcha) son los subministros.

Cada nivel de gobierno se compromete a enviar y a compartir las informaciones pertinentes y las cifras necesarias para implantar, administrar y evaluar el programa. La rendición de cuentas a los ciudadanos forma parte del marco de imputabilidad. Todos los gobiernos participantes se obligan a presentar un informe anual sobre el rendimiento de las iniciativas del PNE.⁵

Pareciera que los principales elementos del acuerdo fueron establecidos de tal manera que pocos ajustes, de parte de las provincias, fueran necesarios. De hecho, los pedidos a éstas son mínimos, no interfieren con sus programas ni requieren de inversiones provinciales y no disminuyen su control sobre los programas de asistencia social. El PNE representa, tal vez, la identificación del máximo aceptable en un contexto de oposición entre el federalismo colaborativo y el principio federal de división de competencias legislativas (Boychuk, por aparecer). De hecho, es posible identificar una etapa en la reestructuración de la asistencia social en la medida en que la "salida" de los infantes de los programas regulares facilitará una reforma del sistema de asistencia social para los adultos. Esto abriría nuevos horizontes a los programas de "último recurso" actuales (Battle, 2001; Jenson, 2000).

Siguiendo el mismo modelo aplicado en el sector de la salud, el gobierno federal trató de incitar a las provincias a consagrar mayores esfuerzos a la pequeña infancia. Para ello, se ofreció un monto de dinero limitado pe-

⁵ Los indicadores de resultados propuestos (Canada, Department of Finance, 1998) parecen basarse sobre índices poco costosos y fáciles de establecer (cambio del porcentaje de ingreso total proveniente del trabajo de las familias desposeídas, cambio en el nombre de familias con niños beneficiarios del sistema de asistencia social, cambio en la magnitud de la pobreza) y no sobre evaluaciones más rigurosas de los programas (como, por ejemplo, comparaciones de los resultados de los participantes con respecto a los no participantes, etcétera).

ro suficientemente interesante como para favorecer la creación de programas dirigidos a ese sector. Durante la misma reunión que llevó al acuerdo sobre la salud, en septiembre de 2000, el gobierno federal y las provincias concluyeron otro sobre el desarrollo de los infantes. Este compromiso sigue la misma lógica del modelo de la nueva gobernabilidad y de la NGP aplicada en el PNE. Los primeros ministros provinciales acordaron utilizar los 2 200 millones de dólares (por cinco años) ofrecidos por el gobierno federal en atender alguno de estos cuatro aspectos siguientes: 1) promoción de la salud durante el tiempo de embarazo, 2) atención al nacimiento y en la pequeña infancia, 3) mejoramiento de las capacidades de los padres y asistencia a las familias, y 4) refuerzo de los programas de desarrollo de la pequeña infancia y cuidados ligados a la asistencia comunitaria.

Los gobiernos son libres de definir sus prioridades en ese marco, pero las exigencias de la imputabilidad implican que las provincias deben presentar informes anuales de sus inversiones y del avance en la ejecución de los programas y servicios a los canadienses. Las provincias se comprometen también a mejorar la calidad con el paso del tiempo. Aún más significativo, existe un acuerdo para desarrollar una serie de criterios comunes de evaluación, incluyendo la utilización de indicadores comparables sobre el crecimiento y la existencia de programas y de servicios en los cuatro aspectos prioritarios. Además, antes de septiembre de 2002, las provincias habrían acordado realizar informes públicos regulares sobre la calidad de vida de los niños, utilizando indicadores comunes.

Este tipo de exigencias de imputabilidad puede ser visto como una señal importante del fin de un federalismo condicional, propio de los programas de presupuestos compartidos, y el inicio de nuevas formas de control sobre la aplicación provincial de las políticas. Así, es interesante resaltar que no parece existir mucha oposición al PNE en las provincias y territorios, aparte del caso de Quebec (Saskatchewan, 2000; Western Premiers' Conference, 2000). Tal vez la flexibilidad acordada en la forma de gastar las transferencias para el desarrollo de la pequeña infancia, la definición (muy amplia) de las categorías y de los programas, y la limitación en las exigencias de rendición de cuentas expliquen esta situación.

POLÍTICA DE EMPLEO

La política relativa al mercado laboral nos brinda un tercer caso de reestructuración de las relaciones de gobernabilidad en múltiples niveles en Canadá. Como en la UE, en donde la estrategia de empleo fue el primer sector de experimento del MOC, los acuerdos en este campo fueron pioneros en

Canadá. En ese sector, sin embargo, las iniciativas no se inscriben en un acuerdo sobre la Unión Social. En este sector se identifican más bien acuerdos sobre el mercado del trabajo negociados entre el gobierno federal y las provincias. El primero les transfirió la responsabilidad de la formación y del aumento de las probabilidades de empleo (o "empleabilidad"), con el objetivo de poder integrar las iniciativas a los programas de seguridad en los ingresos.

Inicialmente, el gobierno federal tuvo un rol preponderante en la formación y en la adaptación de la mano de obra. Luego, durante la década de los ochenta e inicios de los noventa, el gobierno lanzó una serie de iniciativas mal recibidas por las provincias. Dichos planes carecieron de los fondos necesarios para poder ser desarrollados. Esas iniciativas fracasaron, sobre todo, debido a la oposición significativa de las provincias que defendieron sus campos de competencia (Bakvis, 1996a; Haddow, 1995; Klassen, 2001). Ese conflicto se prolongó y apareció en un contexto de ausencia casi total de coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Los acuerdos de desarrollo de la "empleabilidad" constituyen una excepción parcial; preveían gastos similares por parte de los dos niveles de gobierno (200 millones). Sin embargo, las sumas en disposición de las provincias disminuyeron como consecuencia de la reducción de fondos invertidos en los programas ligados al mercado de trabajo.

Esta tendencia continuó luego de la llegada del Partido Liberal de Canadá al poder en 1993. A pesar de las promesas de campaña de aumentar los incentivos a la capacitación de la mano de obra, las ambiciones liberales disminuyeron rápidamente. Según estimaciones de 1997-1998, la indexación de gastos en materia de política activa de empleo prometida por el gobierno federal sería 11% menor en el periodo 1999-2000 con respecto a 1993-1994 (Yates, 1995; Bakvis, 1996b; Klassen, 2001).

A la luz del difícil contexto presupuestario que limitó las innovaciones federales, por un lado, y, por el otro, de los cuestionamientos de las provincias con respecto a la competencia en el campo, el gobierno federal dio un primer paso atrás en junio de 1994. Conservando su responsabilidad en materia de creación directa de empleos y de información en el mercado laboral (Haddow, 1998), el gobierno federal transfirió a las provincias el control administrativo de la mayoría de los cursos de capacitación financiados por él. Por su parte, la conceptualización de las medidas en esta materia se convirtió en tema de discusión entre los dos niveles de gobierno.

Además, el apretado resultado del referéndum quebequense de 1995 presionó al gobierno federal a proponer a las provincias, en mayo de 1996, no solamente el derecho de administrar las nuevas iniciativas de financiamiento para el sistema de seguro de desempleo, sino también la

responsabilidad de los servicios de asesoría y de reubicación de los desempleados.

Esa transferencia de responsabilidades estaba prevista para desarrollarse a lo largo de tres años. Sin embargo, para la mayor parte de las provincias, el lapso se amplió a cinco años, ya que cada una de ellas tenía que firmar un compromiso de desarrollo del mercado laboral con el fin de responder a un mínimo de condiciones concernientes a los servicios por implementar (Haddow, 1998). Hoy en día, tres tipos de acuerdo fueron puestos en vigor (Klassen, 2001). El modelo de la “transferencia completa” (Nuevo Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Territorios del Noroeste y Nunavut) prevé que las provincias o los territorios asuman la responsabilidad política del mercado laboral y de la ejecución de los programas, en el marco del financiamiento federal y de las limitaciones de la admisibilidad de candidatos. Con el modelo de gestión (Columbia Británica, por el momento, Isla del Príncipe Eduardo, Tierra Nueva, el Labrador y Yukón) no hay transferencia de personal o de recursos, sino más bien un trabajo conjunto para elaborar y ejecutar los programas. Finalmente, el modelo de “asociación estratégica” (Nueva Escocia) invita a los dos niveles de gobierno a colaborar y a coordinar esfuerzos por mejorar los programas y sus respectivos servicios en materia de trabajo. El texto de este último acuerdo es corto (siete páginas) comparado con los otros (que contienen cientos de ellas) y, en concreto, cambia pocas cosas. Ontario no ha concluido todavía un compromiso porque su objetivo es hacer aumentar el financiamiento federal dirigido a la provincia en esta materia.

La cuestión del control ejercido por el gobierno federal está íntimamente ligada a las condiciones y a las modalidades de rendición de cuentas incluidas en los acuerdos de desarrollo de la mano de obra. La capacidad de Ottawa para imponer sus prioridades parece limitada, aunque no debe olvidarse el hecho de que su influencia, con respecto a las sumas invertidas, varía enormemente según la aceptación o el rechazo por parte de las provincias de las transferencias presupuestarias federales (Haddow, 1998). Específicamente, con dos elementos se busca asegurar el respeto de las provincias a las prioridades federales. En *primer lugar*, las provincias deben 1) garantizar que al menos una proporción de beneficiarios del programa sean destinatarios del seguro de desempleo; 2) alcanzar los objetivos en lo concerniente al número de beneficiarios que encuentran trabajo, y 3) manejar los fondos de tal manera que se cumpla con los objetivos de disminución de gastos. Cada objetivo viene acompañado de medidas de rendimiento ligadas a los acuerdos de desarrollo de la mano de obra. En *segundo lugar*, las provincias (con la excepción de Quebec) que aceptaron, tal y como se propuso y de manera global, la oferta federal deben ofrecer prestaciones de

apoyo al empleo similares a las que se especifican en la ley del seguro de desempleo. Los anexos de los acuerdos especifican cuáles de los programas provinciales existentes, nuevos o reformados, son considerados similares a los del gobierno federal. El hecho que tres medidas (los suplementos de ingresos, la asistencia al trabajo autónomo y los préstamos o subvenciones para la formación) sean individuales limita la flexibilidad de las provincias con respecto al gobierno federal.

Se podría pensar que la vigilancia de las exigencias de imputabilidad podrían compensar el carácter incompleto de las medidas de rendimiento (Klassen, 2001; Haddow, 1998). Sin embargo, los mecanismos de control están lejos de ser herméticos: los compromisos asumidos por las provincias (sin hablar de su capacidad para respetarlos) en materia de evaluación rigurosa son aún limitados y las comparaciones pueden convertirse en una tarea cada vez más difícil, una vez que los programas comiencen a diferir entre provincia y provincia. Es importante mencionar el hecho de que los mecanismos de rendición de cuentas, que fueron concebidos para asegurarse el apoyo de éstas, son actualmente poco limitantes. De hecho, estos instrumentos son débiles en la medida en que no pueden medir los gastos provinciales. Así, es imposible hoy en día determinar si las provincias utilizan las sumas ligadas a los acuerdos de desarrollo de la mano de obra, por ejemplo, para los programas financiados con anterioridad.

A pesar de una calma relativa en las relaciones federales-provinciales luego de la firma de los acuerdos, han existido conflictos en torno a los intentos del gobierno federal por reinvertir mediante nuevos canales (aunque sea a través de la educación postsecundaria y no de la formación). Ejemplos de ello son el Programa de Becas del Milenio de 2500 millones de dólares, así como la inversión de mil millones de dólares en la Fundación Canadiense para la Innovación. A este respecto, se criticaron dos elementos: 1) la acción unilateral del gobierno federal, que introdujo esos programas sin coordinación ni concertación con las provincias, y 2) el hecho de que los programas federales no contribuyan al mantenimiento del sistema de educación postsecundario, en términos de gastos de funcionamiento y de inversión.

Las inversiones federales en materia de empleo que se iniciaron en los años ochenta han tenido un rol estratégico al limitar la gama de políticas viables. Además, el gobierno federal adquirió un conocimiento que le puede servir de base para aumentar su influencia. Su apertura con respecto a las experiencias locales puede reforzar su rol de experto, hacer sobresalir las *success stories* locales y adicionarlas a su repertorio de posibles medidas activas de empleo (Peck, 1998). La influencia y el conocimiento federal pueden ser significativos en los primeros años, sobre todo si se toma en

cuenta el hecho de que la mayor parte de las provincias no poseían, antes de la firma de los acuerdos de la mano de obra, ni el conocimiento ni las capacidades administrativas necesarios (Bakvis, 1996a). Además, el personal de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá, DRHC (dependencia pública federal), transferido a los gobiernos provinciales representa un porcentaje significativo de los empleados de la mayoría de estos sistemas (por ejemplo, 116 empleados del DRHC fueron transferidos a un departamento de 70 personas en Manitoba, mientras que 470 trabajadores fueron asignados a un departamento de 350 personas en la Columbia Británica) (Klassen, 2001).

PARA CONCLUIR

Según los esquemas de interpretación clásicos del federalismo canadiense, es posible realizar dos lecturas de los recientes acontecimientos. Por un lado, se podría afirmar hasta cierto punto que el gobierno federal renunció a su deseo de dirigir y trató de negociar de igual a igual con las provincias. En vez de perseguir ambiciosos objetivos constitucionales, los gobiernos federal y provincial habrían encontrado un terreno en donde un compromiso para la renovación de la política social fuera posible. Dicho compromiso privilegiaría la búsqueda de soluciones “no constitucionales” y acuerdos de cooperación en el ámbito gubernamental. Esta evolución reflejaría la importancia que el gobierno federal acuerda a las ideologías asociadas a la NGP y al trabajo en asociación. Así, el acuerdo sobre la Unión Social podría ser considerado como el inicio de una nueva era de colaboración entre los dos niveles de gobierno y como un nuevo modo de toma de decisiones.

Por otro lado, es posible contraponer a esa lectura algunos hechos que parecen confirmar la existencia de un federalismo unilateral. En efecto, el gobierno federal ha mostrado poco entusiasmo por instaurar un mecanismo de resolución de diferendos o por crear medidas relativas a su poder de gasto. De hecho, muy pocas medidas han sido el fruto del proceso de negociación previsto en la Unión Social, siendo la mayor parte precisamente el resultado de iniciativas federales unilaterales. Esas iniciativas han sido motivadas por una valoración de la interacción directa entre el gobierno federal y los ciudadanos, o por la búsqueda de nuevas iniciativas de gran notoriedad en los campos de la salud, la educación y la pobreza infantil.

Estas dos lecturas siguen siendo insuficientes. En efecto, algunas innovaciones de las relaciones federales-provinciales, como la rendición de cuentas por medio de informes anuales, la pretensión del conocimiento (que justificaría el rol de liderazgo político) y las inversiones “estructuran-

tes” relativamente modestas (pero con consecuencias múltiples), quedan fuera del ámbito de esas perspectivas. En su conjunto, no se puede hacer abstracción de la confluencia permanente que existe entre una fuerte propensión federal a “cabalgar solo” y la aparente valorización de las negociaciones continuas con los gobiernos provinciales.

Actualmente, es posible afirmar que estamos en una encrucijada. El escenario de una Unión Social interprovincial parece ser tan poco realista como la voluntad del gobierno quebequense de regresar a las prácticas del federalismo clásico. Todo intento de regreso a los modelos de dominación federal de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial es igualmente imposible. Para el gobierno federal, la idea es aprovechar los antiguos incentivos, como los recursos financieros y la rendición de cuentas, creando simultáneamente en el contexto actual incentivos novedosos, como el conocimiento y la experimentación política. Desde luego, hablamos aquí de invenciones y de prácticas que no son desconocidas en la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Annual Premiers' Conference (2001), *Des soins de santé viables pour les Canadiens. Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux*, Victoria, Columbia Británica, agosto 1-2, doc. núm. 850-083/016.
- Bakvis, H. (1996a), “Federalism, New Public Management, and Labour Market Development”, en P. C. Fafard y D. M. Brown (eds.), *Canada: The State of the Federation 1996*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 135-165.
- Bakvis, H. (1996b), “Shrinking the House of HRIF: Program Review and the Department of Human Resources Development”, en G. Swimmer (ed.), *How Ottawa Spends 1996-1997: Life under the Knife*, Ottawa, Carleton University Press, pp. 133-170.
- Banting K., G. Hoberg y R. Simeon (1997), *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Battle, K. (1999), “The National Child Benefit: Best Thing since Medicare or New Poor Law?”, en Doug Durst (ed.), *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?*, Halifax, Fernwood, pp. 38-60.
- Battle, K. (2001), *Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.
- Battle, K. y M. Mendelson (dirs.) (2001), *Benefits for Children: A Four Country Study*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.
- Boismenu, G. y P. Graefe (2003), “Le régime fédératif et la fragmentation des espaces, dans le contexte de la mondialisation”, en J. Duchastel (dir.), *Fédéralisme et mondialisation*, Montreal, Athéna Éditions, pp. 215-238.

- Boismenu, G. y J. Jenson (1997), "La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif", *Cahiers d'histoire*, vol. 17, núms. 1-2, pp. 126-146.
- Boychuk, G. (2000), "À la remorque de OCDE? Sécurité du revenu et valorisation du travail au Canada et aux Etats-Unis", *Lien social et Politiques-RIAC*, núm. 45.
- Boychuk, G. (por aparecer), "Social Union, Social Assistance: An Early Assessment", en T. McIntosh (ed.), *Perspectives and Directions: The Social Union Framework Agreement*, Regina, Saskatchewan Institute for Public Policy.
- Canada, Department of Finance (1998), *The Budget Plan 1998: Strong Economy, Secure Society*, Ottawa, febrero.
- Canada, Department of Finance (1999), *The Budget Plan 1999: Building Today for a Better Tomorrow*, Ottawa, febrero.
- Canada, Ministère des Finances (1999), *Le Budget de 1999: aide financière aux provinces et aux territoires*, Ottawa, febrero.
- Canada, Ministère des Finances (2000a), *Federal Budget*, Ottawa, febrero.
- Canada, Ministère des Finances (2000b), *Énoncé économique et mise-à-jour budgétaire*, Ottawa, octubre.
- Canada (1998), NCB Performance Measures: Approaches to Measuring and Reporting on Results. 12 de marzo: http://www.socialunion.gc.ca/ncb/fprfrm3_e.html.
- Carter, N. (1989), "Performance Indicators: 'Backseat Driving' or 'Hands Off' Control?", *Policy and Politics*, vol. 17, núm. 2, pp. 131-138.
- COM (Commission of the European Union) (2001), *European Governance. A White Paper*, Bruselas, COM, 428.
- Dion, S. (1999), "Collaborative Federalism in an Era of Globalization", en S. Delacourt y D. G. Lenihan (eds.), *Collaborative Government: Is There a Canadian Way*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, pp. 60-65.
- Ferrera, M. y M. Rhodes (2000), "Recasting European Welfare States: An Introduction", en *West European Politics*, vol. 23, núm. 2, pp. 1-10.
- Haddow, R. (1995), "Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment", en F. Rocher y M. Smith (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview, pp. 338-368.
- Haddow, R. (1998), "How Ottawa Shrivels: Ottawa's Declining Role in Active Labour Market Policy", en L. A. Pal (ed.), *How Ottawa Spends 1998-99. Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, Toronto, Oxford University Press, pp. 99-126.
- Hobson, P. y F. St-Hilaire (2000), "The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Putting Humpty Together Again", en H. Lazar (ed.) *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Towards a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 159-188.
- Jenson, J. (2000) "Le nouveau régime de citoyenneté du Canada: investir dans l'enfance", *Lien social et Politiques-RIAC*, núm. 44, pp. 11-23.

- Klassen, T. R. (2001), "The Federal-Provincial Labour Market Development Agreements: Brave New Model of Collaboration?", en T. McIntosh (ed.), *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Kingston, School for Policy Studies, pp. 159-203.
- Lazar, H. (1998), "Non-Constitutional Renewal: Toward a New Equilibrium in the Federation", en H. Lazar (ed.), *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 3-35.
- Lazar, H. (2000), "The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism", en H. Lazar (ed.), *Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 99-128.
- McBride, S. y J. Shields (1997), *Dismantling a Nation : The Transition to Corporate Rule in Canada*, Halifax, Fernwood.
- Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal (1995), *Report to Premiers*, diciembre.
- Myles, J. y P. Pierson (1997), "Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States", *Politics & Society*, vol. 25, núm. 4, pp. 443-472.
- Noël, A. (2000), "General Study of the Framework Agreement", en A. G. Gagnon y H. Segal (eds.), *The Canadian Social Union without Quebec: 8 Critical Analyses*, Montreal, IRPP, pp. 9-36.
- Palier, B. y R. Sykes (2001), "Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare Status", en R. Sykes, B. Palier y P. M. Prior (eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Nueva York, Palgrave, pp. 1-16.
- Peck, J. (1998), "From Federal Welfare to Local Workfare? Remaking Canada's Work-Welfare Regime", en A. Herod, G. O'Tuathal y S. M. Roberts (eds.), *An Unruly World? Globalization, Governance and Geography*, Londres, Routledge, pp. 95-115.
- Peters, G. y J. Pierre (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 2, pp. 223-243.
- Pochet, P. (2002), "La MOC et la protection sociale : des développements ambigus", en R. Dehousse (ed.), *La méthode ouverte de coordination, convergence et politique dans l'Union européenne*, París, La documentation française.
- Quebec (2001a), *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, Quebec, Commission sur le déséquilibre fiscal. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.gc.ca>
- Quebec (2001b), *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Quebec, Commission sur le déséquilibre fiscal. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.gc.ca>
- Rhodes, R.A.W. (1994), "The Hollowing Out of the State", *Political Quarterly*, vol. 65, núm. 2, pp. 138-151.

- Saskatchewan (2000), News Release: Children Benefit from Federal-Provincial Agreement. 12 de septiembre, Federal-Provincial - 538.
- Savoie, D. (1999), "Governing from the Centre: The Concentration of Power", en *Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Théret, B. (2000), "La mondialisation comme discours organisateur d'une stratégie de l'État: l'exemple du Canada", *Les temps modernes*, núm. 607, pp. 77-96.
- Western Finance Ministers (1999), *An Opportunity to Develop a New Fiscal Partnership for Canada's Social Programs*, 20 de mayo.
- Western Finance Ministers (2000), *Toward Fiscal Balance: A Western Perspective*, Western Premiers' Conference, Brandon, Manitoba, mayo.
- Western Premiers' Conference (2000), News Release: 2000 Western Premiers' Conference, Brandon, Manitoba, 23-25 de mayo, doc. núm. 850-077/004.
- Western Premiers' Conference (2001), News Release: Federal-Provincial/Territorial Relations. Moose Jaw, Saskatchewan, mayo 30-junio 1, doc. núm. 850-082/004.
- Yates, C. (1995), "'Job Ready, I Ready': Job Creation and Labour Market Reform in Canada", en S. Phillips (ed.), *How Ottawa Spends 1995-1996: Mid-Life Crisis*, Ottawa, Carleton University.