

Los retos de la gobernabilidad democrática en Canadá en el siglo XXI: inercias institucionales históricas y tensiones derivadas de la concentración de poder del Primer Ministro federal

The challenges of democratic governance in Canada in the 21st century: historical institutional inertias and tensions derived from the Prime Minister's increasingly power concentration

J. R. Joel Flores-Mariscal*

Resumen

En el artículo se revisan los fundamentos históricos e institucionales del sistema político canadiense. Se destacan los determinantes particulares del mismo, tales como la continuidad de sus lazos con la corona inglesa, la vecindad con Estados Unidos, la presencia interna de la cultura francesa enclavada en la provincia de Quebec y las tensiones entre sus provincias. Asimismo, se analiza la literatura reciente sobre los cambios y continuidades en la mecánica del proceso de gobierno en Canadá en los últimos lustros. A partir de estas revisiones se destacan varias críticas y preocupaciones por la relación de fuerzas entre un proceso de creciente formalización jurídica de las capacidades de gobierno y del peso de los estilos personales de gobernar de varios primeros ministros desde finales del siglo pasado. En especial se señala el problema de las tácitas facultades discrecionales del Ejecutivo que pueden implicar riesgos institucionales para el control democrático del gobierno.

Palabras clave

Canadá, sistema político, gobierno, gobernabilidad democrática, parlamento, primer ministro, relaciones internacionales.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Profesor adscrito al Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: jr_joel_fm@comunidad.unam.mx

Abstract

The historical and institutional foundations of the Canadian political system are reviewed in the article. Its particular determinants stand out, such as the continuity of its ties with the English crown, the neighborhood with the United States, the internal presence of French culture located in the province of Quebec and the tensions between its provinces. Likewise, the recent literature on the changes and continuities in the mechanics of the government process in Canada in the last five years is analyzed. Based on these reviews, several criticisms and concerns about the tensions between a process of increasing legal formalization of government capacities and the weight of the personal styles of governing of various prime ministers since the end of the last century stand out. Especially the problem of the tacit discretionary powers of the Executive has been pointed out, which can imply institutional risks for the democratic control of the government.

Keywords

Canada, political system, government, democratic governance, parliament, prime minister, international relations.

Introducción: historia, pragmatismo y tradición en la conformación institucional canadiense

El objetivo del artículo es hacer una breve reflexión sobre algunos de los antecedentes y condiciones histórico-institucionales relevantes para entender el perfil contemporáneo del sistema político canadiense, así como destacar algunos aspectos de éste que han sido señalados recientemente como riesgos potenciales para la representación, la inclusión y el control democrático del gobierno federal de aquel país.

El primer antecedente histórico del sistema político canadiense que debe señalarse es el hecho de que, a la par del proceso de expansión colonial inglés que se realizó en las regiones que después serían parte de Canadá, los asentamientos europeos fueron estableciendo sus instituciones políticas a partir de un lento y gradual proceso de autodeterminación, en especial después del Tratado de París de 1763, por medio del cual Francia cedió su colonia del Canadá a Gran Bretaña.

La política canadiense tuvo desde el principio un proceso de institucionalización política altamente pragmática, tomando sus decisiones con un agudo cálculo de sus capacidades y su entorno. Esto se observa en el proceso de formación de la división provincial.

Debido a la importancia demográfica de su población y el ambiente de descontento e inestabilidad que gestaba en las colonias sureñas —el cual culminaría poco tiempo después en el proceso de independencia estadounidense—, los mismos gobernadores ingleses de Quebec promovieron el otorgamiento de disposiciones especiales para la provincia que se materializarían en la proclamación del *British North America (Quebec) Act* de 1774. Entre otras cosas, ésta preserva y expande

su territorio, autoriza a la población y a los servidores públicos en la provincia la práctica del catolicismo, la preservación del uso del francés y de su sistema jurídico civil, de raíz francesa, hechos que son antecedentes importantes de la actual distinción cultural e identidad quebequense.

Esto influyó en la preferencia en los territorios canadienses, en especial en Quebec, de no sumarse al proceso de secesión estadounidense a pesar de que el recuerdo de la invasión inglesa a la Nueva Francia era relativamente reciente. También fue relevante en términos históricos que durante su guerra de independencia los estadounidenses hayan decidido atacar las ciudades de Montreal y Quebec durante diciembre de 1775, tomando momentáneamente la primera y siendo derrotados en su intento por tomar la segunda.

De manera similar, la Guerra angloestadounidense de 1812 tampoco logró incitar el independentismo canadiense sino que, por el contrario, acercó a las poblaciones anglófonas y francófonas y, de hecho, se considera un antecedente de la identidad nacional canadiense compartida por población anglo parlante y francófona e incluso con una importante participación de líderes indígenas, en particular de Tecumseh, destacado líder algonquino que luchó del lado británico durante la guerra que buscaba la creación de un Estado indígena independiente con apoyo británico. Lamentablemente, murió durante la guerra, y aunque la propuesta fue presentada durante las negociaciones de paz y repartición de los territorios, los estadounidenses no aceptaron esta opción.

La composición demográfica de las provincias canadienses se vio influenciada, también, por diversas olas de migración de estadounidenses que se dieron en varios momentos de dificultades económicas en diferentes regiones del país del sur durante el siglo XIX, las cuales dejarían su influencia cultural y social, sobre todo en Ontario y al oeste de Manitoba, en lo que serían después las provincias de Alberta, Saskatchewan y British Columbia.¹

Sin embargo, a pesar de las alianzas y los simbolismos, la estrategia política y el balance de poder entre la región francófona y anglófona fue siempre un factor determinante en el diseño institucional de Canadá. Ya estando consolidada la paz entre Inglaterra y Estados Unidos, durante 1837 y 1938 hubo rebeliones en el alto (anglófono) y bajo (francófono) Canadá ocasionadas por demandas de cambios políticos y agendas independentistas.

¹ Allan Greer, "Historiografías nacionales, transnacionales e hipernacionales: Nueva Francia y la historia americana temprana" en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012; Pablo Mijangos, "Las guerras civiles norteamericanas y el surgimiento de la Confederación canadiense (1848-1867)" en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

Ante ello, la corona inglesa decidió procurar la preeminencia de la población anglófona —que entonces era minoritaria— y unificar ambas regiones en un solo gobierno en 1841, creando la Provincia de Canadá, con miras a la creación de una entidad política unificada que fuera disminuyendo y relegando, en forma paulatina, al componente francófono de la colonia.

Sin embargo, esta unificación no logró su propósito, sino que, durante los años de existencia de esta configuración colonial, hubo un proceso de entendimiento entre los líderes políticos y empresariales francófonos y anglófonos, que vieron en su alianza política una vía para aumentar las capacidades de autodeterminación política y desarrollo económico, de las crecientes provincias canadienses.

Así, en 1867, después de una larga serie de negociaciones internas en Canadá y en Londres, se acordó crear una entidad política que separara de nuevo como provincias a Ontario y Quebec y que incluyera a las colonias marítimas de Nueva Escocia, New Brunswick, Prince Edward, British Columbia y los territorios del Noroeste.

Formalmente proclamada el 1 de julio de 1867, la *British North American Act* es parte de la arquitectura constitucional vigente de Canadá² y representa el primer acto que, de hecho, aumenta las capacidades de autogobierno y expande al país. Aunque se recobra la presencia política de Quebec y su capacidad de mantener su idioma e identidad cultural propia, esta supervivencia se ve equilibrada con la perspectiva de que la incorporación de las nuevas provincias reduce su tamaño en comparación con el componente anglosajón conjunto.

El gobierno de la confederación era funcional para crear un gobierno central fuerte dominado por las élites económicas de Montreal, York (Toronto) y Quebec, al tiempo que daba espacio para que las asambleas legislativas y los gobiernos provinciales se hicieran cargo de la mayor parte de gobierno civil y de asuntos de política local al interior de las provincias, lo cual llevó a que se crearan asimetrías en la influencia política de las provincias. Hay, pues, un equilibrio entre las inercias centrífugas y centrípetas en el diseño de las instituciones políticas del país.

Posteriormente, otras fuentes de cambio institucional han sido convenciones no escritas, cambios en las prácticas políticas, decisiones judiciales que interpretan el texto constitucional y la legislación ordinaria que establece instituciones y prácticas gubernamentales oficiales.³

La confederación se estableció bajo la noción del *responsible government*, un principio constitucional similar al de Reino Unido pero, según los constituciona-

² Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Dundurn Press, Toronto, 2016.

³ Peter Russell, "Constitution" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010, p. 21; Adam Dodek, *op. cit.*

listas canadienses, esta noción sólo establece claramente el gobierno de la mayoría parlamentaria liderada por un primer ministro que gobierna en representación del soberano. Es decir, que la adaptación del modelo británico dejó un amplio margen para la formación de tradiciones locales.

En ese sentido, una de las peculiaridades de Canadá ha sido su carácter federal *de facto*, en el cual, a su vez, se replica el sistema parlamentario en los gobiernos provinciales, no sólo habiendo un primer ministro, sino también un “teniente gobernador” que retoma el rol de representación de la corona en tanto jefatura de Estado, aunque se trate de una provincia. Esto puede leerse como reminiscencia del origen confederal de Canadá.

Por lo que respecta al Senado, en lugar de Cámara de los *Lores* como la que existe en Inglaterra, en Canadá sus miembros son designados por el primer ministro y se ha ido estableciendo el principio de que ellos, además de ser personas socialmente destacadas, conformen cierta representación provincial. No obstante, ello es sólo un principio ejercido a discreción por el primer ministro al seleccionar a sus propuestas. Aunque ha habido iniciativas de reforma constitucional para modificar el rol y la forma de designación del Senado, ninguna reforma mayor ha prosperado hasta la fecha.

Antes del llamado proceso de “patriación”⁴ constitucional canadiense, sólo el Parlamento inglés podía hacer modificaciones a la organización política de Canadá, pero esta determinación curiosamente no era un deseo de centralismo desde la capital del imperio, sino un acuerdo tomado en el proceso de fundación del Dominio del Canadá para proteger a las provincias de cualquier intento de abuso por parte del gobierno central, en particular en contra de los intereses de Quebec.

⁴ Se le llama “patriación” al proceso político y jurídico que incluye la “*Canada Act* en 1982” por parte del Parlamento británico. Este decreto establece la facultad de las instituciones políticas canadienses de realizar cambios a los ordenamientos constitucionales del país por sí mismas. Anteriormente, cualquier reforma de la estructura constitucional del Canadá tenía que ser autorizada por el Parlamento británico. Con esto, *de facto* se da a Canadá su independencia y también se le otorgan diferencias importantes en sus instituciones políticas al establecerse un instrumento constitucional escrito como fundamento institucional, lo cual –según la opinión de algunos constitucionalistas– puede implicar un quiebre con la tradición de superioridad política absoluta del Parlamento como poder constituyente permanente. Véase Louis Harder y Steve Patten, *Patriation and its consequences*, UBC Press, Vancouver, 2015; William Hodge, “Patriation of the Canadian constitution: comparative federalism in a new context” en *Washington Law Review*, vol. 60, núm. 3, University of Washington School Law, 1985. También cabe destacar que durante las negociaciones relativas a la aprobación de este proceso de “patriación”, ante las discrepancias entre el primer ministro Pierre Trudeau –principal impulsor de la iniciativa– y varios gobiernos provinciales, la Suprema Corte de Justicia de Canadá emitió la opinión en el sentido de cualquier modificación a la estructura constitucional canadiense requiere de un grado importante de consenso con las provincias. Dicha sentencia puede consultarse en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2519/index.do>

Por ello se fue imponiendo desde el siglo XIX la práctica de buscar consenso con los gobiernos provinciales antes de que el gobierno central pidiera al Parlamento británico modificaciones al acta constitucional.

Por ejemplo, hasta 1949, la última instancia en materia de interpretación constitucional para los países miembros de la comunidad británica —así como para Canadá— era un comité judicial del *Privy Council* (Consejo de gobierno del soberano) metropolitano, el cual había mantenido en general una posición bastante favorable hacia las facultades de las provincias canadienses.⁵ Con todo, puede decirse que, al margen de las esporádicas disputas que han tenido la federación con las provincias y entre éstas, Canadá ha gozado de una historia constitucional sin cambios radicales hasta 1982.⁶

Respecto a la organización política del gobierno canadiense, un principio central es la democracia y los valores liberales como fundamento de su sistema de gobierno, así como una actitud previsoras de la necesidad de negociación y búsqueda de consenso entre los actores políticos. Sin embargo, esta realidad —como se ha mencionado— más bien parece ser una especie de principio político para la resolución pacífica de conflictos de acuerdo con el poder de los actores.

En ese sentido, la evolución de sus instituciones políticas ha sido necesariamente flexible y ha respondido más a las prácticas, viejas y nuevas, que a fuentes formales de derecho. Esto se ve, por ejemplo, en ausencia de contenidos específicos en la constitución escrita sobre asuntos tan importantes como la organización del Ejecutivo, el Gabinete, los partidos políticos o las funciones del primer ministro.⁷

A diferencia de los regímenes presidenciales o de otros regímenes parlamentarios, en Inglaterra, y en especial en Canadá, la división entre “jefe de Estado” y “jefe de gobierno” es un asunto de grados y tradiciones más que una separación tajante. La arquitectura institucional del gobierno canadiense está basada *de jure* en la monarquía como cabeza del Estado y también del gobierno. Han sido la historia y la tradición las que han llevado a que el monarca tenga un papel limitado por lo que se refiere al ejercicio del Poder ejecutivo, que se da a través de un primer ministro y de ministros que forman parte del Parlamento y que son responsables ante el mismo.

El monarca no sólo es parte del gobierno, sino que el gobierno es, en esencia, el gobierno “del” monarca y actúa en su nombre, por ello es tan importante la figura del gobernador general para el gobierno central canadiense y de los tenientes

⁵ Esther Mitjans y Joseph Castella, *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001, p. 25.

⁶ *Ibidem*, p. 111.

⁷ Biblioteca del Parlamento, *Inside Canada's Parliament: An Introduction on how the Canadian Parliament Works*, Library of Parliament, Ottawa, 2002, p. 6.

gobernadores en las provincias, ya que estos representantes del monarca encarnan la representación del Estado confederal y de las provincias como entidades políticas.

El monarca es quien formalmente crea los gobiernos federal y de las provincias, en primera instancia son sus consejeros personales; de allí el título: *Her Majesty's Privy Council for Canada*. Sus integrantes lo son de forma vitalicia, y se compone de políticos y personalidades destacadas; actualmente, por tradición, incluye a miembros superiores del gobierno, miembros del Gabinete y del servicio público, así como a presidentes de las cámaras legislativas, gobernadores generales y otros individuos prominentes propuestos por el primer ministro.

En teoría, dentro de dicho *Privy Council*, el soberano (la reina) forma un comité ejecutivo, integrado por miembros del Parlamento y que es presidido por quien, a juicio de la soberana, puede garantizar la confianza del Parlamento, es decir, el líder del partido con mayoría parlamentaria. Esta curiosa tradición/institución es el fundamento del Gabinete encargado de gobernar al país:

El gabinete canadiense por convención constitucional es el cuerpo de consejeros que establece las prioridades y políticas del gobierno federal para el país. Juntos actúan en nombre del Consejo Privado para Canadá, de la Reina. El gobernador general designa a los miembros del gabinete bajo recomendación del Primer Ministro. Casi todos los miembros del gabinete son seleccionados de entre los miembros de la cámara de los comunes. De vez en cuando, un senador es incluido para asegurar que todas las regiones del país están presentes.⁸

No obstante –como sabemos en la práctica– los gobiernos parlamentarios, inglés y canadiense, derivan de la mayoría parlamentaria y tienen como protagonistas a los primeros ministros. Por ello, por tradición, aunque se trate del gobierno del soberano, el primer ministro redacta los programas de gobierno, incluyendo el mensaje que lee la monarca –o, en el caso de Canadá, el gobernador general designado a propuesta del primer ministro– cada que se inaugura una legislatura.

En Canadá, el *Privy Council* muy rara vez se reúne en pleno; la última vez que esto ocurrió fue en 1981, con motivo de la solicitud de autorización de la Corona del matrimonio del heredero de la corona, el príncipe Carlos, con Diana Spencer;⁹ un trámite relativamente de poca relevancia para Canadá, pero donde las formalidades requerían su participación. El *Privy Council* es una especie de clase

⁸ Privy Council Office, “Información sobre su integración”, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=cabinet&doc=about-apropos-eng.htm>

⁹ Véase <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp>

política conformada por líderes partidistas —incluyendo al líder de la oposición del gobierno en turno—, parlamentarios prominentes, todos los pasados y presentes miembros del Gabinete y actores políticos destacados: todos ellos jurando lealtad a la Corona y al gobierno sin importar diferencias partidistas o de visiones políticas. Es un buen ejemplo del carácter realista y pragmático característico de las instituciones políticas canadienses. El siguiente es el juramento que realizan quienes son nominados como miembros del Consejo:

*I, _____, do solemnly and sincerely swear (declare) that I shall be a true and faithful servant to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, as a member of Her Majesty's Privy Council for Canada. I will in all things to be treated, debated and resolved in Privy Council, faithfully, honestly and truly declare my mind and my opinion. I shall keep secret all matters committed and revealed to me in this capacity, or that shall be secretly treated of in Council. Generally, in all things I shall do as a faithful and true servant ought to do for Her Majesty. So help me God.*¹⁰

Sin embargo, esta arquitectura institucional no permanece estática: en fechas recientes han comenzado a destacar nuevos actores dentro de la escena política canadiense, en particular debe señalarse la importancia de los recientes procesos de reforma y consolidación de partidos políticos nacionales, el reforzamiento de los poderes —tácitos— del primer ministro y el nuevo protagonismo que ha cobrado la Suprema Corte de Justicia en aquel país.

La estatalidad canadiense en cuestión: la política exterior y las tensiones internas

La política exterior y el tema de independentismo de las provincias es un aspecto en el cual puede verse con claridad el proceso de cambio y consolidación estatal canadiense. Según Peter Russell, la autonomía de Canadá en materia de política exterior históricamente había sido bastante limitada, pero ello empezó a cambiar a raíz de la Declaración de Balfour, de 1926, y la proclamación del Estatuto de Westminster en 1931, donde se transforma el Imperio británico en una comunidad de Estados y se reconoce la igualdad de *status* entre Reino Unido, Canadá, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica como comunidades autónomas dentro del imperio que conservan lealtad a la Corona.¹¹

Posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, la metrópoli vivió un momento de premura económica con motivo de la reconstrucción local y europea, que

¹⁰ Se presenta el texto original, sin traducción, para apreciar mejor el sentido del mismo. Véase <https://www.gg.ca/en/swearing-privy-councillors>

¹¹ Peter Russell, *op. cit.*, p. 25.

se prolongó hasta fines de los años cincuenta, junto con la cesión que *de facto* hizo Inglaterra de la colonia de Terranova y Labrador –confirmada por un *referendum*–, que corroboraron la situación de la metrópoli como una potencia en decadencia y el peso específico que venía cobrando Canadá como una nación por derecho propio.

En lo interno, Canadá también veía como resultado del crecimiento del país –después de la Segunda Guerra Mundial– el aumento de las capacidades de los gobiernos provinciales y federal, lo cual llevó a reformas en la dinámica de las políticas públicas que, por un lado, llevaron a la consolidación de las capacidades de los primeros, al mismo tiempo que a un gradual proceso de fortalecimiento de Canadá como Estado soberano.

No obstante, de manera simultánea, los primeros ministros buscaban el aumento del poder y la centralidad del gobierno federal. Por ejemplo, junto al impulso federalista de Pierre Trudeau y su evocación del “Norte” como elemento de identidad nacional compartida, Ottawa buscó consolidar su capacidad de imponer políticas públicas nacionales a través del control del gasto público y de ciertas partidas que transfería a los gobiernos provinciales.

Asimismo, el Parlamento aprobó una “carta de derechos” –*The Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹²– la cual, por un lado, sirve de sustento a la convivencia de una sociedad ahora claramente empoderada y con importantes retos de integración multicultural; por otra parte, implicó la formalización de un referente institucional por encima de las provincias, situación que entra en contradicción con los principios de autodeterminación que éstas –en especial Quebec– defienden.

Peter Russell explica que el hecho de que la “patriación” de la constitución haya tomado tanto tiempo no fue debido a resistencias de parte de Reino Unido, sino a diferencias políticas dentro de Canadá,¹³ donde el principal tema de debate fue sobre quién tendría la capacidad de transformar las bases mismas del Estado canadiense: mientras unos afirmaban que esto debería concernir al Parlamento federal, Quebec reclamaba que las provincias deberían jugar un papel importante, por ejemplo teniendo poder de veto.

El entonces primer ministro Pierre Trudeau fue el actor central del proceso de repatriación de la constitución canadiense. En un primer momento, intentó hacerlo basado sólo en el gobierno federal, pero ante los litigios de las provincias y la resolución de la Suprema Corte canadiense, tuvo que buscar un consenso provincial y agregar facultades que atenuaron el intento original de fortalecer al gobierno central; también introdujo la “carta de derechos”, que tras una serie de

¹² El texto puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.canada.ca/content/dam/pch/documents/services/download-order-charter-bill/canadian-charter-rights-freedoms-eng.pdf>

¹³ *Ibidem*, p. 28.

audiencias públicas atendió agendas relacionadas con la protección de minorías y pueblos aborígenes, entre otros.

Así, con un consenso casi unánime —con excepción del firme rechazo de Quebec—, finalmente se aprobó la capacidad soberana de Canadá en todo tipo de legislación. No obstante, el problema de falta de autonomía local en materia constitucional no pudo salvarse dada la oposición de las provincias a que se realizara un *referendum* nacional como lo proponía el Primer Ministro¹⁴ y, de hecho, resulta paradójico que la nueva constitucionalidad canadiense al mismo tiempo que establece igualdad de las provincias en realidad, acentuó la particularidad de Quebec.¹⁵

Otro efecto secundario de la “patriación” constitucional y de la promulgación de la nueva “carta de derechos”, fue el paulatino protagonismo del poder judicial en la construcción de las instituciones políticas, lo cual también reafirma el proceso de consolidación de un gobierno de carácter nacional.

Dicha instancia ha servido como protección de las provincias ante intentos centralistas del gobierno federal, lo cual *de facto* ha legitimado la posibilidad de una convivencia armónica en el marco de la federación y, al mismo tiempo, es un actor que puede limitar políticas provinciales que avancen en ruta de conflicto con la federación o bien que vulneren a minorías.

El caso ejemplar, en este sentido, es el debate sobre la ley quebecuense que establecía la prohibición de anuncios públicos en inglés, la cual fue revocada por la Suprema Corte, bajo el argumento de que ese reglamento vulneraba el derecho —superior— a la libertad de expresión, por lo que dicha norma sólo pudo establecer la obligación de anuncios bilingües con preponderancia del texto en francés.

Ahora bien, en las previsiones sobre cómo realizar enmiendas constitucionales, se reflejó el poder real de las provincias de vetar algunas materias, por ejemplo, las referentes a la lengua. Muy pocas veces se ha hecho uso del procedimiento de enmienda constitucional, sin embargo, los debates sobre la necesidad de reformas constitucionales siguen siendo importantes, en especial en lo que refiere a la condición de Quebec en la federación.

Aunque la Suprema Corte determinó en 1982 que no se requería aprobación de la provincia para la “patriación”, sigue siendo un problema el rechazo de Quebec a la arquitectura constitucional del país. Iniciada en los años sesenta, la llamada “revolución silenciosa” de Quebec —que se refiere al proceso de modernización y empoderamiento de la provincia, reflejo del crecimiento de su poder económico y demográfico— se considera el sustrato que llevo a los últimos dos grandes intentos de hacer grandes reformas en materia constitucional. Ante ello se intentaron llevar

¹⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹⁵ Oliver Santín, *Sucesión y balance del poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores: administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*, CISAN-UNAM, México, 2014, p. 23.

delante los acuerdos de Lake Meech y Charlottetown: ambos incluían propuestas para garantizar una posición especial a Quebec como una sociedad distinta dentro de Canadá y facultades especiales de la provincia para participar en asuntos como la selección de los miembros de la Suprema Corte, el Senado y en materia de relaciones exteriores.

A pesar de cierto consenso buscado con los primeros ministros de las provincias, ambos acuerdos fueron derrotados en *referenda* nacionales, ello debido a una doble visión de rechazo: por un lado, en las otras provincias había inconformidad con los privilegios otorgados a Quebec, y por otro, desde Quebec, éstos se consideraban insuficientes.

Tras el fracaso de dichos intentos de reforma, en Quebec, bajo el liderazgo del nacionalista *Parti Québécois*, se organizó un *referendum* sobre la soberanía de la misma que se llevó a cabo el 30 de octubre de 1995. El resultado fue que 94 por ciento de los votantes elegibles de dicha provincia rechazaron la soberanía con 50.6 por ciento de los votos (sólo 64 mil votos por encima del “Sí”). Inspirada en este episodio, la Suprema Corte de Justicia de Canadá determinó en 1998 que Quebec no tenía el derecho a separarse unilateralmente con un *referendum* que le proveyera una mayoría simple,¹⁶ pero que en el caso de que se diera *de facto* una separación, el gobierno de Canadá y las otras provincias debían negociar con Quebec los términos para formalizar la eventual separación dados los muchos asuntos económicos y sociales involucrados.

Adicionalmente, el gobierno liberal de Jean Chrétien presentó en diciembre de 1999 la llamada “Ley de claridad”, que establece la autoridad del Parlamento federal de decidir si, en su caso, la pregunta de un *referendum* de secesión está redactada de manera clara y de cuánto es la expresión mayoritaria de la población; sobre todo, dicha ley establece que para poder llevar a cabo una separación de Quebec se requiere modificar la constitución canadiense, lo cual supone un complicado proceso.¹⁷ Estas condiciones se emitieron dentro de ley secundaria y no como enmiendas a la constitución, por lo que, en teoría, podrían ser echadas abajo por resolución parlamentaria.

Por su parte, en Quebec esta ley fue vista como una afrenta; como respuesta, la Asamblea Nacional de la provincia emitió justo unos días antes de la aprobación de la *Clarity Act* una ley afirmando la capacidad de autodeterminación del “Estado”

¹⁶ Suprema Corte de Canadá, “Reference secession of Quebec”, Supreme Court of Canada, Canadá, 1998, disponible en <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

¹⁷ Que incluye la aprobación de las provincias de Quebec, Ontario, British Columbia y al menos 50 por ciento de la población de dos de las provincias de las praderas o dos de las provincias marítimas.

de Quebec para independizarse si así lo decide democráticamente.¹⁸ Desde entonces, no ha habido ningún otro intento constitucional que modifique de manera general la situación del Estado canadiense.

De acuerdo con Roger Gibbins, debido al traumático proceso que supusieron los intentos de acuerdo constitucional de los años noventa y el fallido *referendum* secesionista, en el corto plazo no hay expectativas de nuevos intentos de mega reformas constitucionales como las intentadas en los años noventa, es más, incluso temas que cuentan prácticamente con un consenso unánime, como el de la necesidad de reformar el Senado, se han evitado, porque ello supondría “abrir el tema constitucional”. Según este autor es más probable que ocurrieran mega reformas constitucionales tras una futura separación de Quebec que para prevenir la misma.¹⁹

Este antecedente es importante porque reformas que tienen que ver con las instituciones del gobierno, como las iniciativas de reforma electoral, a la Cámara Baja o al Senado, han sido dificultadas por los argumentos respecto a la necesidad de que éstas se tramiten por medio de una enmienda constitucional.

En ese sentido, para algunos autores un aspecto distintivo del sistema político canadiense, en comparación con otras democracias industrializadas, es su ambivalencia respecto a ciertos valores políticos tradicionalmente entendidos como contrapuestos: sobre los roles del Estado y mercado, sobre las concepciones nacionales y locales de comunidad política y sobre concepciones individualistas y colectivistas de los derechos.

Todas estas tensiones son resultado de la historia y la situación peculiar del país, de su vecindad con Estados Unidos, de la división entre sus culturas anglófonas y francófonas y de su economía y sociedad regionalizadas.²⁰ Según estos autores, ejemplos icónicos de esto son algunas etiquetas de la historia política nacional, como que haya habido un partido *Progressive Conservative*, que haya quienes se definan políticamente como “*red tories*”, que el ya mencionado crecimiento económico y desarrollo social de Quebec a partir de los años sesenta –antecedente de su proceso independentista– sea conocido como *The quiet revolution*, e incluso que la pregunta del *referendum* de 1992 en la provincia de Quebec no propusiera abiertamente la separación, sino *a form of sovereignty-association* de la provincia con Canadá.

¹⁸ LégisQuébec, *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, Quebec, 2000, disponible en http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_20_2/E20_2_A.html

¹⁹ Roger Gibbins, “Constitutional politics” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Peterborough, 2004, p. 140.

²⁰ Carolyn Tuohy, *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*, Temple University Press, Filadelfia, 1992, p. 4.

Recientemente, a los desafíos de Quebec en los años ochenta y noventa se les suman la acción unilateralista que tomó la provincia de Alberta al llevar adelante en 1990 un proceso interno de elección de senador, acción que –como era de esperarse– impugnó el gobierno federal y denunció como una usurpación de poderes, pero tras el fracaso de las negociaciones constitucionales de Meech Lake, y ante el clima de confrontación del momento finalmente el “senador electo” Stan Waters fue nombrado por el Primer Ministro en 1990. Este hecho parece haber dejado una tradición, pues la provincia de Alberta, de nueva cuenta, “eligió” a otro senador en 2007.²¹

Todo esto es parte del largo debate nacional que se ha sostenido respecto a la necesidad de reformar al Senado, debate dentro del cual –como es de suponer– hay visiones encontradas, no sólo respecto a las alternativas de diseño institucional, sino sobre temas más radicales: por una parte, quienes consideran que es una institución fútil que debe desaparecer, y por la otra, quienes consideran que es un componente indispensable para el buen funcionamiento de la federación.

No obstante, parece que la mayor dificultad para llevar adelante las múltiples reformas propuestas al respecto ha sido que el que se confirmara –por la opinión de la Suprema Corte de Justicia solicitada por el Senado en 2007 y respondida en 2014²²– que es necesaria una reforma constitucional para poder reformar al Senado. De esa manera –como dejaron claramente establecido el fracaso de los intentos de acuerdos constitucionales de Lake Meech y Charlottetown– el complejo proceso de reforma constitucional canadiense que supone supermayorías y consensos provinciales sería muy difícil de alcanzar.

Pareciera que las tensiones federales, entre provincias o entre provincias y el gobierno federal, más allá del Senado, las agendas del momento y los estilos personales de los primeros ministros en turno son un asunto que tiene que ver con coyunturas en las que los actores basan su capacidad de negociación en su poder económico o demográfico. Aparece como una cualidad del sistema político canadiense que las provincias esperen a tener mayor fuerza relativa para, sobre la base de ésta, presentar desafíos al gobierno central o a las otras provincias.

El camino de la negociación y el pragmatismo ha sido una clara enseñanza de la historia política de Canadá en términos de enfrentamientos violentos internos. Además de la invasión y toma de las tierras de los pueblos originarios, y de algunos de los motines a lo largo de su historia, los únicos enfrentamientos políticos sustantivos han sido las rebeliones del Quebec, Acadiana, y la rebelión

²¹ André Barnes *et al.*, *Reforming the Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, The Library of Parliament, Ottawa, 2009.

²² Suprema Corte de Canadá, “Reference Senate Reform”, Supreme Court of Canada, Canadá, 2014, disponible en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>

de Luis Riel en Manitoba.²³ En todos los casos se trata de momentos en los que el enfrentamiento cultural estuvo presente más que el económico y quizá por ello los actores que eventualmente fueron derrotados no cedieron, aun sabiendo que enfrentaban fuerzas militares superiores.

En el horizonte del siglo XXI parece haber mayor claridad respecto al proceso de conformación nacional en Canadá. Ottawa se ha convertido en un punto de convergencia suficientemente fuerte en influencia en lo que respecta a las políticas públicas para ser determinante de las realidades provinciales, como lo muestra la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1995, o bien, recientemente, las políticas exteriores en materia de apoyo a la seguridad nacional y militar estadounidense del gobierno de Stephen Harper. Quebec sigue siendo la excepción en este sentido. Sin embargo, en Canadá el carácter nacional se ha consolidado sobre la base de su componente anglófono como cultura dominante, donde Quebec, a pesar de la revolución silenciosa y de la importancia de su metrópoli económica, Montreal, queda en el plano nacional como una facción con la cual un gobierno nacional más fuerte con el apoyo de las provincias puede lidiar.

Esta situación explica el fracaso de los acuerdos constitucionales previos. No obstante, como parece típico de la política canadiense, una futura reconfiguración del balance de poder económico y demográfico de las provincias el asunto de Quebec podría ser de nuevo un riesgo para la federación.

Los partidos y la contienda electoral

Por su parte, los partidos políticos han vivido esa transición del localismo hacia la conformación de una escena política nacional, sobre todo a partir de un modelo básicamente bipartidista alrededor de los partidos Liberal y Conservador —hasta el reciente ascenso del NDP (*New Democratic Party*) como tercer partido—, al mismo tiempo que también ha habido procesos de integración de los partidos minoritarios como movimientos de alcances nacionales, como es el caso del Partido Verde.

Pero el eje articulador del sistema de partidos ha sido, sobre todo, el Partido Liberal, lo cual no es una opinión aislada, sino que existe prácticamente un consenso general entre los estudiosos del sistema de partidos canadiense, al grado que algunos autores consideran que la historia del partido es un vector válido para seguir la evolución del sistema político canadiense en su conjunto:

Canadá fue creada cuando una coalición de políticos consideró que les convenía ello, y así, continuamente ha crecido, reformada y defendida por los

²³ Craig Brown (comp.), *Historia ilustrada de Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

políticos. Los partidos políticos compiten regularmente por el apoyo electoral, pero al mismo tiempo que lo hacen han sido responsables de construir el país por cuyo gobierno compiten. En un país que, durante gran parte de su historia no ha tenido un claro sentido de identidad nacional común, y donde no existe una agenda pública determinada por una mayoría natural sus partidos políticos fueron una de las pocas fuerzas genuinamente fomentando esa agenda nacional. Eso coloca a los partidos en el centro principal de la vida política y de la historia canadiense.²⁴

Por lo tanto, según la lectura arriba expuesta, el sistema de partidos no sólo es un componente central del sistema político canadiense, sino que en el caso de aquel país su importancia rebasa el ámbito del proceso de legitimación política y elección de las autoridades, un factor determinante del proceso de formación del Estado nacional y de su historia social.

Las etapas que han existido en el sistema de partidos reflejan la historia canadiense en su sentido más amplio: la primera inicia desde la política colonial y acompaña el proceso de construcción estatal canadiense hasta aproximadamente las primeras décadas del siglo XX; la segunda se trata de un proceso de consolidación institucional que llega hasta aproximadamente inicios de los años sesenta; la tercera etapa es la que Kenneth Carty llama de política “electrónica”, que llega hasta el último gran cambio del sistema de partidos en 1993. La cuarta etapa relacionada con la era de Jean Chrétien representa un momento de inestabilidad y transición sobre todo ante la nueva conformación de los grandes partidos políticos “virtuales”, es decir, con muy poca esencia política e ideología y susceptibles de ser tomados como instrumentos de equipos de analistas y asesores de un personaje político en particular.²⁵

Podríamos afirmar que existe una quinta etapa más reciente marcada por la modificación del sistema de financiamiento público de los partidos y la consolidación de un aparente nuevo sistema tripartidista marcado por la creación del Partido Conservador en 2003 y por la consolidación del NDP como tercera fuerza, al lograr canalizar la desconfianza o el cansancio²⁶ de los votantes de los partidos Liberal y Conservador, esto claramente a partir de 2008. Esta tesis se ve reforzada por el hecho de haber sobrevivido —el NDP en la reciente elección federal de 2015

²⁴ Kenneth Carty, *Big Tent Politics: The Liberal Party's Long Mastery of Canada's Public Life*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015, p. 4.

²⁵ Steve Patten, “The evolution of the Canadian party system” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (ed.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007, p. 73.

²⁶ Eric Belanger, “Third party success in Canada” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (eds.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007, p. 101.

como tercera fuerza –de hecho, obteniendo su segundo mayor número de escaños en la historia–, a pesar de la enorme pérdida de votantes que tuvo.²⁷ Esta relación tan estrecha entre los partidos políticos y el proceso de formación estatal canadiense también es ejemplo de otra cualidad de las instituciones políticas en aquel país, la necesidad de lograr arreglos institucionales que permitan hacer compatibles valores y agendas políticas en tensión.

Por ejemplo, Carty destaca que, a diferencia de la historia de los partidos en el resto del mundo, en Canadá, por la misma precariedad del Estado dada su compleja historia, los partidos políticos evolucionaron a partir de la búsqueda consciente de evitar alinearse sobre la base de identidades sociales, valores culturales o políticos enfrentados, como entre franceses y anglosajones, católicos o protestantes o centros urbanos y periferias rurales. Para Carty son, pues, partidos *big tent* o “unnatural”.²⁸

De hecho, para algunos autores esta situación ha marcado su identidad e instituciones internas también tendientes a la ambivalencia, es decir, ser capaces de integrar y hacer funcionales principios políticos tradicionalmente vistos como contrapuestos. Y la continuidad de las tensiones entre valores ha llevado a la institucionalización de la ambivalencia. El hecho de que las instituciones políticas del Estado y la sociedad tengan que interiorizar la diversidad y las tensiones constantes de valores es una característica distintiva de la política y el derecho en aquel país, donde también desde el Estado se legitima la coexistencia de principios contrapuestos,²⁹ como son la combinación de principios constitucionales escritos y no escritos, un modelo de gobierno centralizado Westminster, pero dentro de un sistema federal, y con una carta de derechos como marco supremo pero que convive con un considerable espacio para la flexibilidad institucional y de interpretación jurisdiccional que le permite dirimir conflictos entre las elites políticas al mismo tiempo que prevé suficientes mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno.

La organización del sistema de partidos como contraparte de las reglas de organización del Parlamento también tiene implicaciones importantes para la gobernabilidad democrática. La fuerte tradición de rendición de cuentas ante los distritos de los miembros de Parlamento y el peso de las regiones es un factor que sigue siendo muy importante para los partidos políticos. De hecho, los partidos políticos en Canadá, hasta fechas muy recientes, se han consolidado como instituciones nacionales, la existencia del *bloc quebécois* como una fracción con representación

²⁷ Eric Grenier, “Rest of Canada, not Quebec, the key to NDP putting 2015 behind it” en *CBC News*, 2015, disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-quebec-ndp-1.3375270>

²⁸ Kenneth Carty, *op. cit.*, p. 10. Podría decirse que fueron una especie de partidos “*catch all*” antes de que siquiera existiera el término mismo.

²⁹ Carolyn Tuohy, *op. cit.*, p. 5.

propia es, obviamente, uno de los mayores ejemplos de esta fuerte condicionalidad regional. La estrecha relación del Partido Conservador y de Stephen Harper, quien fuera su líder por más de 10 años, no es un asunto secundario.

Esta lectura resulta un elemento útil para entender la manera en la que tanto la Ciencia Política como los procesos políticos en Canadá, específicamente de políticas públicas y de la participación de expertos en ellos, pueden tener una lectura ambivalente.

Como se dijo en la introducción del trabajo, por un lado, su dinámica es representativa de un modelo de democracia occidental anglosajona y Westminster pero, por otro lado, tiene peculiaridades que le separan de las tipologías tradicionales y que le acercan más a las experiencias de países con historias y culturas políticas mixtas, incluso podríamos decir mestizas, como es el caso de aquellos países de influencia latina. Tanto más, si se pondera el que las instituciones de Quebec estén altamente imbuidas de la tradición jurídica francesa. Y no sólo eso: la cultura política y los valores canadienses a nivel federal —es decir, anglosajones— tiene diferencias importantes con su vecino del sur, asunto que ha sido objeto de una gran cantidad de estudios.³⁰

Proceso de gobierno y políticas públicas

El estudio de la relación entre las instituciones políticas y el proceso de políticas públicas en el ámbito federal en Canadá de finales del siglo XX y principios del XXI está conectado, en esencia, con el tema de los problemas de centralización política que han sido apuntados por diferentes estudios sobre el papel del Parlamento en las políticas públicas. Naturalmente es de esperarse que, por tratarse de un gobierno parlamentario, los estudios sobre el proceso de gobierno y las políticas públicas en Canadá centren su atención en el Gabinete y su papel como eje articulador del proceso de deliberación política que inicia en el Parlamento y es ejecutado por la administración pública bajo el mando del primer ministro.

Sin embargo, el estudio de las políticas públicas, y específicamente del proceso de toma de decisiones, se ha desplazado de manera paulatina hacia la discusión de las atribuciones y del proceso de centralización del primer ministro. Y aunque dichos debates sobre las competencias y regulación de las instituciones políticas

³⁰ Roger Gibbins y Neil Nevitte, “Canadian political ideology: a comparative analysis” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 3, Canadian Political Science Association, 1985; Seymour Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Routledge, Nueva York, 1990; Iván Zavala, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPYS-UNAM, México, 2001; Stephen Brooks, “Political culture in Canada: issues and directions” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004; Stephen Brooks, *Canadian Democracy: An Introduction*, 7th ed., Oxford University Press, Toronto, 2007.

está lejos del nivel del formalismo que existe en países de tradición latina, como México, llama la atención el rumbo que ha seguido el estudio de la hechura de las políticas públicas en Canadá dado su origen constitucional y su forma de organización política basada en el modelo Westminster, que tradicionalmente supondría la centralidad de la deliberación parlamentaria y las contiendas partidistas como eje central de la agenda política.³¹

Por supuesto, la influencia de Quebec ha sido importante en la mayor formalización –registro escrito– de las instituciones políticas que existe en Canadá en comparación con otros países que abrevan de la tradición Westminster; han sido precisamente primeros ministros de origen quebense, Trudeau y Chrétien, los más claros ejemplos de ello. Sin embargo, más allá de la importancia de estos matices, la literatura indica que el proceso de gobierno en Canadá, a pesar de ser nominalmente parlamentario, en realidad se ha convertido en un modelo con características propias, dominado por el primer ministro, y aunque éste último es miembro del Parlamento, a partir de que asume el poder, la capacidad del Parlamento –como institución en su conjunto– de injerencia en la dirección del gobierno es bastante limitada.

Esto es así incluso para los parlamentarios del partido gobernante, ya que en primer lugar el Gabinete es elegido a discreción del primer ministro, y responden ante éste directamente. En segundo lugar, el grado de autonomía ministerial se ha visto reducido ante una gradual centralización de la toma de decisiones en el primer ministro.

En tercer lugar se ha acusado de que el *staff* del primer ministro se ha separado del tradicional parado de soporte gubernamental –apartidista– provisto por el *Privy Council* de tal manera que el Ejecutivo se ha distanciado de la *expertise* de la burocracia tradicional, y en cuarto lugar los miembros del Parlamento del partido gobernante que no forman parte del Gabinete han sido reducidos en su capacidad de injerencia en el gobierno, más aún dado que el sistema político canadiense procura un alto grado de disciplina partidista y que el propio primer ministro decide cuál es una ley que implica moción de confianza. Estos parlamentarios del

³¹ Evitar los riesgos de la centralización del poder es una de las ventajas que Haggard y McCubbins –siguiendo a Madison– sugieren que tiene el sistema presidencial en comparación con el parlamentarismo. Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Londres, 2001, p. 2. También cabe destacar que uno de los temas que muchos autores consideran clave para entender la capacidad de influencia real que tienen los parlamentos en las políticas públicas es el proceso presupuestario. En este sentido, el hecho de que en Canadá exista poca tradición en la formación de gobiernos de coalición reduce aún más la influencia del Parlamento en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos del gobierno. David Olson y Michael Mezey, *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, Londres, 1991.

partido gobernante ni siquiera tienen libertad de disentir con ninguna iniciativa de ley gubernamental, y de hecho tampoco pueden proponer iniciativas de ley; sólo se permite a los parlamentarios sin cartera proponer leyes que no incluyan la recaudación o el gasto público y además se limita el tiempo que se puede destinar a la discusión de sus iniciativas, por lo cual uno de los aspectos más característicos es la poca influencia que los parlamentarios que no poseen cartera pueden tener en las políticas públicas.³²

La necesidad de una reforma parlamentaria ha sido un asunto que ha cobrado relevancia hasta convertirse en un asunto relacionado con la democratización de las instituciones políticas de aquel país. Sin embargo, dado que el problema en esencia es de autonomía parlamentaria a costa de la centralización y control de los líderes de los partidos, naturalmente ha habido pocas iniciativas sobre el asunto. Como se verá más adelante es hasta la campaña por el liderazgo del partido en 2003 que Paul Martin habla abiertamente de la necesidad de una reforma parlamentaria para atacar el “déficit democrático” del país. Sin embargo, como sabemos la agenda no prosperaría. Sobre este asunto cabe comentar que uno de los únicos intentos de reforma orientados a restituir la autoridad parlamentaria que se conocen es el que se llevó a cabo en la provincia de Nueva Escocia para dar al Parlamento local control sobre el nombramiento de los ministros del gobierno.³³

El proceso legislativo canadiense supone tres “lecturas” en las cámaras, que son oportunidades para el debate: en la primera presenta la ley y rara vez hay un debate. La segunda lectura supone el debate principal y significa su aprobación “en principio”. El análisis, a detalle de la ley, ocurre en la etapa de comisiones después de la segunda lectura, algunos parlamentos buscan participación ciudadana en este momento. Al regresar de las comisiones, ya sea con reformas importantes o sin ellas, el debate tiene lugar en la tercera lectura. Finalmente se requiere la aceptación real y la proclamación para que entre en vigor.

Cada inicio de legislatura, el gobernador general da lectura al programa del año del gobierno en turno; después de ello, el Ejecutivo, a través de sus ministros, presenta sus iniciativas de ley indicando cuáles de ellas significan un voto de confianza del Parlamento. La tradición es que la categoría de ley que supone voto de confianza se refiera a asuntos presupuestarios y a programas de gobierno, pero a diferencia de otros gobiernos parlamentarios –como el de Reino Unido, donde existen tres categorías de leyes–, en el caso canadiense, el Ejecutivo suele señalar

³² Paul G. Thomas, “Parliament and legislatures: central to Canadian democracy?” en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, 2010, p. 161.

³³ Jennifer Smith y Lori Turnbull, “On the cusp of change? The Nova Scotia House of Assembly” en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, núm. 2, The Library of Parliament, Ottawa, 2008.

como ley que supone un voto de confianza a prácticamente todas sus iniciativas.

La deliberación es un aspecto central en el Parlamento y tiene su expresión en tres principales escenarios: el periodo de interrogación (*question period*), en las reuniones de las fracciones parlamentarias (*caucus*) y en los comités parlamentarios. Sin embargo, el Ejecutivo ha extendido su control sobre el Legislativo en los hechos a través de la operación cotidiana del Parlamento, en particular a través de la integración de las comisiones legislativas, respecto de las cuales en Canadá, a diferencia de los sistemas presidenciales, éstas se encuentran integradas la mayoría de las veces por miembros del Gabinete, incluso presididas por ministros del gobierno. Por su vínculo con el Gabinete, el sistema de comisiones del Parlamento desahoga mucho del debate sobre políticas públicas más allá de los procesos legislativos formales. Una de las vías más importante es la formación de comisiones de estudio de algún problema o caso como antesala de la respuesta formal del gobierno.³⁴

Estas comisiones que naturalmente son presididas por miembros del partido en el gobierno, elaboran reportes que contienen sugerencias para el gobierno en general o para ministerios específicos. Dichos reportes, sin embargo, cobran mayor importancia para el sistema político y para la agenda pública del momento ya que, generalmente, tienen cuatro potenciales audiencias: otros miembros de las legislaturas, el gobierno (incluida la administración pública), organizaciones fuera del gobierno y medios de comunicación. El trabajo de estas comisiones refleja también la importancia de las mismas: por ejemplo, éstas suelen hacer diferentes investigaciones y solicitar la participación de testigos o invitados. En el caso canadiense, dada la naturaleza de control que ejercen muchas de ellas, sus facultades de investigación son más amplias incluso en el caso de la participación de testigos; las comisiones tienen plena libertad para interrogar a los testigos, incluso por encima de otros privilegios, como es el juramento de confidencia que hacen éstos al ser parte del *Privy Council* o del Gabinete.³⁵

Respecto a la dinámica de la agenda pública, Stuart N. Soroka confirma para el caso de la política federal canadiense que el proceso de políticas públicas es, en

³⁴ La literatura señala que existen distintos factores que determinan la efectividad y las capacidades efectivas de las comisiones parlamentarias. Entre éstos destacan: a) si es que los miembros del Parlamento seleccionan sus comisiones o si éstas son asignadas; b) el número de comisiones en las que sirve un mismo miembro; c) la libertad de las comisiones de escoger sus propios temas y programas de trabajo; d) si los presidentes de las comisiones son seleccionados por sus integrantes o por el gobierno; e) si las comisiones cuentan con un *staff* profesional además de los ayudantes generales, y f) si es que existe obligatoriedad de que el gobierno responda ante reportes de las comisiones. Paul G. Thomas, *op. cit.*, p. 165. Véase David E. Smith, *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 2013.

³⁵ Diane Davidson, "The powers of Parliamentary Committees" en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, núm. 1, Library of the Parliament, Ottawa, 1995.

efecto, influenciado de manera importante por las campañas y los debates públicos en medios de comunicación masiva.³⁶ Dichos debates suelen girar en torno a un “*issue*”, el cual se define a partir de una reiterada cobertura mediata, y que generalmente involucra conflicto respecto a decisiones sobre leyes o asignación de recursos. En el caso de las definiciones de política, siempre hay intereses relacionados con la utilización de recursos o la realización de situaciones que afecten el *status* de las cosas. Por su parte, la agenda se refiere a un *ranking* de la importancia relativa de varios *issues* públicos. A este respecto señalan que los estudios previos han creado tres categorías principales: *media agenda-setting*, *public agenda-setting* y *policy agenda-setting*.

Como vemos, esto coincide con los supuestos del modelo *Advocacy Coalition Framework*³⁷ en el sentido de la multicausalidad derivada de la apertura de oportunidades políticas para el cambio de las políticas. Soroka también destaca que, derivado de los análisis de contenido que realizó en su investigación, encontró que sí existen diferencias provinciales o de las regiones sobre la cobertura de las noticias locales y que, en el caso particular de Quebec, se le da más atención a las políticas provinciales y a los temas de multiculturalismo, también que, aunque a nivel nacional los medios tienen estilos similares, hay diferencias en los titulares y en el tratamiento de las noticias; sin embargo, en momentos o casos de interés más amplio se forman coberturas nacionales.³⁸ No obstante, a pesar de la diversidad regional en cuanto a opinión pública, el nivel de prominencia de los *issues* tiende a aumentar y caer al mismo tiempo en todo el país, lo cual es una buena razón para poder hablar de la existencia de una agenda pública canadiense, aunque ello sin ignorar el hecho de que hay importantes diferencias regionales.

Otros autores también han destacado que la arena pública mediática en Canadá tiene sus propios ciclos y determinantes particulares, por ejemplo, algunos autores han destacado el importante impacto que tuvo el estilo centralizado de control del flujo de información que hubo durante el gobierno de Stephen Harper; que la agenda pública sea marcadamente más intensa, no sólo durante las coyunturas electorales intrapartidistas, gubernamentales y durante el debate sobre el presupuesto federal, sino también en el ciclo, parece entrar en receso en verano junto con el periodo legislativo.³⁹

³⁶ Stuart N. Soroka, *Agenda Setting Dynamics in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2002.

³⁷ Paul A. Sabatier, “Toward better theories of the policy process” en *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 2, American Political Science Association, 1991.

³⁸ *Ibidem*, p. 44.

³⁹ Alex Marland *et al.*, *Political Communication in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015, p. 10.

Por lo que respecta a la dinámica del proceso de políticas públicas para Soroka en el caso canadiense, los debates parlamentarios que constituyen el registro de más fácil acceso no son, sin embargo, tan provechosos, puesto que la toma de decisiones importantes rara vez se lleva a cabo en estos debates. Las decisiones más importantes ocurren en espacios burocráticos sin registro o en las reuniones de Gabinete. En ese sentido este estudio coincide las críticas sobre la creciente centralización de la toma de decisiones en el primer ministro en lo particular, y los problemas de las reglas del control partidista en el Parlamento. Afirma que en Canadá a pesar de haber un gobierno parlamentario los comités en ambas cámaras juegan un papel mucho más pequeño en comparación con el poder que tienen las comités en Estados Unidos, por ejemplo en Canadá las iniciativas legislativas han sido discutidas en los *caucus* antes de llegar a las comisiones legislativas y, de igual manera, los miembros del gobierno que forman parte del gobierno deben apoyar en comisiones dichas iniciativas, lo cual significa que en realidad las comisiones tienen un impacto muy limitado en los debates de políticas y como contrapesos al poder del Gabinete.⁴⁰

Ha habido esfuerzos por dar a las comisiones mayores capacidades, pero esto no se ha traducido en ningún cambio significativo dado que, por ejemplo, los miembros de las comisiones son designados por el primer ministro, o bien por los líderes de las fracciones parlamentarias. A pesar de su poca incidencia en la toma de decisiones, el trabajo de las comisiones sí es de utilidad como indicativo de la agenda de políticas públicas, ya que la dinámica del proceso de políticas públicas en Canadá hace que los discursos oficiales como fuente para el análisis de las agendas de políticas públicas sea más complicado que en Estados Unidos, pues en Canadá el proceso de gobierno es dominado por la oficina del primer ministro y el *Privy Council*, los cuales no suelen usar discursos o declaraciones para dar a conocer la política del gobierno.⁴¹ Las iniciativas del gobierno son discutidas en los *caucus* y en el Gabinete y anunciadas por el ministro del ramo. Las informaciones de prensa del primer ministro suelen ocuparse más bien de retiros, fallecimientos y visitas de dignatarios de otros países.

El único tema que suele ser tratado por la oficina del primer ministro es la relativa a la política exterior. Inclusive, muchas de las propuestas de políticas simplemente son anunciadas dentro del Parlamento.⁴² Las iniciativas legislativas de los parlamentarios miembros del gobierno son discutidas en el *caucus* y en el Gabinete y presentadas por el ministro adecuado. Son siempre debatidas en el

⁴⁰ Stuart N. Soroka, *op. cit.*, p. 59.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibidem*, p. 64.

Parlamento y siempre aprobadas –puesto que el gobierno cuenta con mayoría–. En realidad, en el sistema político canadiense la cámara de los comunes retiene comparativamente poco poder, mientras que el Gabinete tiene más margen de acción y para introducir temas locales en las políticas federales.⁴³ Estas características del parlamentarismo canadiense no son producto sólo de la voluntad de algún político o partido particular, sino que –según Brooks–⁴⁴ son instituciones producto de la historia del proceso de adaptación del modelo de gobierno responsable traído de la metrópolis, pero influenciado por la cercanía con Estados Unidos y su sistema presidencial federal.

La concentración de poder que se fue formando junto al desarrollo del Estado canadiense no contó con la alternativa del sistema de contrapesos que existe en el presidencialismo, sino que la disputa se configuró en torno a la tensión entre las provincias y el poder federal y entre los partidos políticos. Ello no fue suficiente para evitar una centralización general de la vida política en torno al Parlamento como institución donde recae la representación, y por ende no se cuestionaron por mucho tiempo las aristas de la centralización que implicaba el gobierno organizado a partir del liderazgo de los partidos mayoritarios. Sin embargo, lo cierto es que cualesquiera que sean sus orígenes y justificaciones históricas, a la vuelta del siglo los autores como los ya citados Paul G. Thomas,⁴⁵ David Docherty,⁴⁶ Stuart N. Soroka, Donald Savoie y Stephen Brooks han empezado a denunciar que estas características de la forma de organización del proceso real de toma de decisiones empiezan a parecer problemáticas. Brooks resume esto de manera acertada:

La realidad de la relación entre ejecutivo y legislativo es caracterizada por el control de gabinete sobre un *cancus* disciplinado de los miembros del gobierno y del parlamento, por la capacidad del gabinete de determinar la agenda de asuntos parlamentarios, y por una ofensiva desigualdad entre el gabinete y la legislatura en los recursos con los que cuentan para analizar y evaluar críticamente políticas públicas. Los grupos de interés no tardan en reconocer la dinámica de poder real dentro del Estado, por ello concentran su atención en el ejecutivo y con ello refuerzan la superioridad del poder ejecutivo y el debilitamiento del papel del legislativo en las políticas públicas.

⁴³ Stuart N. Soroka y Christopher Wlezien, “Public opinion and public policy” en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010, p. 278.

⁴⁴ Stephen Brooks, *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClean & Stuart, Toronto, 1993, pp. 80-86.

⁴⁵ Paul G. Thomas, *op. cit.*, p. 161.

⁴⁶ David Docherty, “Parliament: making the case for relevance” en James Brickerton y Alan Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.

Los legisladores típicamente entran en el proceso de políticas mucho después que las decisiones han sido tomadas y las negociaciones y compromisos al respecto ya fueron tomados [...] con respecto a la formación de políticas públicas el gabinete actúa y la legislatura sólo reacciona.⁴⁷

Sin embargo, el problema es de naturaleza estructural, rebasa el asunto de los *lobbies* o incluso de casos de conflicto de interés. De hecho, a partir del ascenso de casos de conflicto de interés ventilados en medios de comunicación y, sobre todo, de la crisis política desencadenada por el llamado *sponsorship scandal* que, eventualmente, llevaría a la caída del gobierno de Paul Martín.⁴⁸ En consecuencia, el gobierno de Stephen Harper decidió hacer del tema parte central de su agenda y, por ello, una de sus primeras acciones fue reglamentar el asunto a través de la ley Bill C-2 en abril de 2006, que creó una nueva estructura institucional sobre *lobbies*, conflicto de interés y protección de delatores dentro del gobierno y que, en general —a pesar de gestarse como una iniciativa que formaba parte integral de la estrategia electoral del gobierno conservador y de que ha significado una serie de regulaciones complicadas en especial para los *staff* ministeriales—, para muchos, al menos de manera parcial, ha logrado el objetivo de limitar la discrecionalidad y el riesgo de conflicto de interés en las políticas públicas.⁴⁹

En ese sentido, Graham White, al examinar desde un punto de vista más moderado el problema de la centralización de poder y de toma de decisiones del primer ministro sobre el Gabinete y a su vez de éstos sobre el Parlamento, reconoce que las limitaciones a esta capacidad sólo son los propios límites de la capacidad de gestión que puede tener la Oficina del Primer Ministro y el Gabinete que llevan a la descentralización y el tamaño y capacidades de las corporaciones de la administración públicas muchas de ellas altamente especializadas y con gran autonomía en la gestión de sus asuntos.⁵⁰ Paradójicamente, este argumento no hace sino reforzar la idea de que el proceso de las políticas, y la gestión de la agenda pública, está dominada de forma centralizada y vertical —por el lado gubernamental, partiendo de la figura del primer ministro. Esta visión global no excluye las sutiles

⁴⁷ *Ibidem*, p. 87.

⁴⁸ Elisabeth Gidengil, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier y Neil Nevitte, *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, University of Toronto Press, Toronto, 2012; Arthur Heard, “Just what is a vote of confidence? The curious case of May 10, 2005” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 2, Montreal, Canadian Political Science Association, 2007.

⁴⁹ Una interesante compilación con diversas lecturas sobre el tema puede verse en la edición de abril de la revista *Policy Options*, disponible en <http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/the-federal-accountability-act-ten-years-later/>

⁵⁰ Graham White, *Cabinets and First Ministers*, The University of British Columbia Press, Vancouver, 2005, pp. 70-74.

que el proceso puede tener y el hecho de que, a pesar de todo, se dan interesantes procesos de interacción y de gestión de la toma de decisión.

Por otra parte, la centralización de la toma de decisiones también se ha visto afectada en lo que se refiere a la creación de comisiones reales y los comités parlamentarios, creados sobre todo para realizar análisis meticulosos de problemas que involucraba importantes dilemas políticos, éticos o la necesidad de información altamente especializada. Las comisiones reales en Canadá comenzaron a ser utilizadas de manera relativamente frecuente desde alrededor de la década de los años cincuenta y, en ocasiones, han jugado parte importante del análisis y formulación de políticas públicas, su objetivo fundamental ha sido traer conocimiento especializado y proveer de recomendaciones concretas, su participación es pues sobre todo informativa, su papel en la toma de decisiones de políticas es en realidad limitado.⁵¹ Respecto a los comités parlamentarios, es prácticamente consensual que éstos enfrentan limitaciones de la autonomía parlamentaria en general y básicamente se encuentran sujetos a las decisiones del Gabinete, a su vez dominado de manera personal por ejecutivo, y de hecho esta verticalidad se extiende a los líderes de los partidos de oposición y a su forma de organización de los sus *caucuses* y comisiones.⁵²

No obstante, aunque los determinantes del desempeño de los comités son variados, y su autonomía limitada, ciertamente también éstos pueden llegar a tener un impacto importante —mayor que el de las comisiones reales— en las políticas públicas, ya que combinan el acompañamiento cercano de especialistas con el apoyo del propio *staff* y recursos parlamentarios y todo ello se relaciona por un lado con procesos efectivos de negociación y toma de decisiones y con el otro con debates amplios que vinculan a la sociedad civil y fomentan la transparencia.

La mayoría de los autores coincide directa o indirectamente en que la hechura real de las políticas en Canadá cada vez se vuelve un tanto más elusivo en lo que se refiere a la relación entre la práctica y su institucionalidad formal, se ha venido alejando de la idea convencional de gobierno parlamentario y de Gabinete, y la concentración de poder en el ejecutivo ha empujado la deliberación hacia ser un asunto de pasillos y literalmente de *lobbies*. Esto por supuesto no es un asunto exclusivo de Canadá, ni tampoco puede decirse que haya una crisis de discrecionalidad o corrupción, simplemente es un asunto que los académicos sobre todo a partir de fines de los años noventa empezaron a señalar como crecientemente visible y que comienzan a ser problemático para la democracia canadiense.

⁵¹ Stephen Brooks, “The policy analysis profession in Canada” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005, p. 54; Michael Howlett y Evert Lindquist, “Beyond formal policy analysis” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *op. cit.*, pp. 132 y 151.

⁵² Josie Schofield y Jonathan Fershau, “Committees inside Canadian legislatures” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *op. cit.*, p. 511.

En medio de esto, hay aspectos que se muestran como ventanas de oportunidad para la construcción de una nueva institucionalidad, por ejemplo el tema del papel de los grupos de interés y de presión, ha sido atendido por un lado mediante nuevas regulaciones sobre lobbies y control del financiamiento de los partidos, y por el otro mediante una aparente paulatina apertura del sistema político, es decir, una legitimación de la importancia de la inclusividad de los grupos de presión sobre causas sociales.

Lisa Young, al hablar de la emergencia de los *advocacy groups* en Canadá, de manera indirecta, provee de más argumentos sobre la transformación institucional y el cambio de poder en el sistema de gobierno canadiense.⁵³ El activismo político a través de la participación en organizaciones sociales, para muchos canadienses de hecho ha pasado a ser una vía más interesante, en la que confían más, y que consideran más efectiva para influenciar las políticas públicas que los partidos políticos y la búsqueda de contacto con los miembros del Parlamento.

A su vez el crecimiento de estos grupos de presión los ha consolidado como actores con influencia en los debates de políticas públicas y como transmisores o intermediarios entre la sociedad y el gobierno, e incluso por encima de las divisiones formales de competencia los *advocacy groups* trabajan de manera transversal respecto a órdenes de gobierno (local y federal) y respecto a jurisdicciones intergubernamentales.⁵⁴

Por ambas cualidades puede pensarse que —al menos en ciertos momentos— han venido a ocupar un papel desaprovechado por la oposición y los miembros del Parlamento sin cartera ministerial situación que no es sana pues las organizaciones de la sociedad civil a pesar de tener una potencial capacidad de influencia de las decisiones de gobierno al ser iniciativas particulares pueden tener problemas de inclusión, rendición de cuentas, etc.

Conclusiones

Uno de los retos permanentes de la Ciencia Política es que la dinámica real del proceso de toma de decisiones tiende siempre a alejarse de los esquemas y modelos en los libros de texto, e incluso de las premisas institucionales de las leyes en la materia. La agenda de la Ciencia Política ha hecho un esfuerzo por reconocer estos cambios, por ejemplo, estudios como los de Fenno y Kingdon⁵⁵ sobre los determinantes de la toma de decisiones y votos de los legisladores serían muy poco oportunos en el caso canadiense, debido a la muy alta disciplina partidaria que impera en aquel país.

⁵³ Lisa Young y Johana Everitt, *Advocacy Groups*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2005, p. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

Por supuesto, este proceso de distanciamiento y erosión de la representatividad de los modelos teóricos e institucionales de la democracia representativa no nuevo ni exclusivo de la Ciencia Política ni del caso canadiense. También, los modelos sobre políticas públicas y que citan fincan su éxito precisamente en su capacidad de entender que el estudio de la contienda política requiere de identificar a quienes tienen capacidad de influencia, sus estrategias de acción y a los tomadores de decisiones reales. Conservando –hasta la fecha– a la autoridad y legitimidad estatal como único referente estructural del despliegue final de las políticas públicas.

La debilidad de los modelos de democracia representativa son comunes al occidente desarrollado, pero naturalmente cada país tiene sus particularidades; en el caso canadiense el juego de estrategias y cálculo político parece haberse traslado hacia nuevos espacios que todavía esperan el trabajo de la disciplina:

a) los procesos de negociación dentro de los partidos durante las coyunturas electorales;

b) la negociación entre facciones políticas alrededor del Gabinete y el *caucus* del partido gobernante, y

c) la política alrededor de círculo interno de trabajo y de las alianzas personales del primer ministro.

Todos estos, por cierto, espacios altamente opacos al escrutinio público. El Gabinete, los miembros del *Privy Council* y personal de la Oficina del Primer Ministro están legalmente obligados al secreto oficial,⁵⁶ e incluso los debates y la documentación del trabajo de los *caucus* (grupos parlamentarios) por ley están protegidos en su secrecía.⁵⁷

Una vez definida una postura partidista/de la facción los parlamentarios se ven obligados a dar su apoyo público a la decisión, lo cual ha sido criticado por sus implicaciones para las políticas públicas y por restringir la transparencia sobre el trabajo de los parlamentarios y el proceso de toma de decisiones⁵⁸ y, en consecuencia, obstaculizando el control y rendición de cuentas del gobierno.

⁵⁵ Richard Fenno, *Congressmen in Committees*, Little Brown Press, Massachusetts, 1973; John Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1989.

⁵⁶ Disponible en http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx Las notas en medios fueron en el mismo sentido; por ejemplo, véase <https://www.thestar.com/opinion/editorials/2015/12/09/federal-cabinet-secrecy-is-being-misused-editorial.html>

⁵⁷ “Caucus committees perform policy-making functions similar to those undertaken by conventional parliamentary committees inside Canadian legislatures [...] the secrecy surrounding their meetings make it difficult to generalize about their influence”. Véase Josie Schofield y Jonathan Fershau, *op. cit.*, p. 504.

⁵⁸ William Cross, *Auditg Canadian Democracy*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2001, p. 73.

Reconocer el problema es el primer paso para solucionarlo. La academia ya ha empezado a localizar algunos retos en la dinámica del proceso de gobierno canadiense. Y, de hecho, parece que estilo de gobierno del primer ministro Justin Trudeau, por el momento, está marcando, para bien, una diferencia significativa. Esperemos que así continúe.

Fuentes consultadas

- Barnes, André *et al.*, *Reforming the Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, The Library of Parliament, Ottawa, 2009.
- Belanger, Éric, “Third party success in Canada” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (eds.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007.
- Biblioteca del Parlamento, *Inside Canada's Parliament: An Introduction on how the Canadian Parliament Works*, Library of Parliament, Ottawa, 2002.
- Brooks, Stephen, “Political culture in Canada: issues and directions” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.
- Brooks, Stephen, “The policy analysis profession in Canada” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Brooks, Stephen, *Canadian Democracy: An Introduction*, 7th ed., Oxford University Press, Toronto, 2007.
- Brooks, Stephen, *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClean & Stuart, Toronto, 1993.
- Brown, Craig (comp.), *Historia ilustrada de Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Carty, Kenneth, *Big Tent Politics: The Liberal Party's Long Mastery of Canada's Public Life*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015.
- Cross, William, *Auditing Canadian Democracy*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2001.
- Davidson, Diane, “The powers of Parliamentary Committees” en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, núm. 1, Library of the Parliament, Ottawa, 1995.
- Docherty, David, “Parliament: making the case for relevance” en James Brickerton y Alan Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.
- Fenno, Richard, *Congressmen in Committees*, Little Brown Press, Massachusetts, 1973.
- Gibbins, Roger y Neil Nevitte, “Canadian political ideology: a comparative analysis” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 3, Canadian Political Science Association, 1985.
- Gibbins, Roger, “Constitutional politics” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Peterborough, 2004.

- Gidengil, Elisabeth, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier y Neil Nevitte, *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, University of Toronto Press, Toronto, 2012.
- Gobierno de Canadá, “Funciones del Gabinete”, Canadá, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=cabinet&doc=about-apos-eng.htm>
- Gobierno de Canadá, “Privy Council Office”, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp>
- Greer, Allan, “Historiografías nacionales, transnacionales e hipernacionales: Nueva Francia y la historia americana temprana” en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.
- Grenier, Eric, “Rest of Canada, not Quebec, the key to NDP putting 2015 behind it” en *CBC News*, 2015, disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-quebec-ndp-1.3375270>
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Londres, 2001.
- Heard, Arthur, “Just what is a vote of confidence? The curious case of May 10, 2005” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 2, Montreal, Canadian Political Science Association, 2007.
- Howlett, Michael y Evert Lindquist, “Beyond formal policy analysis” en Laurent Dobuzinkis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Kingdon, John, *Congressmen’s Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1989.
- LégisQuébec, *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, Quebec, 2000, disponible en http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_20_2/E20_2_A.html
- Lipset, Seymour, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Routledge, Nueva York, 1990.
- Marland, Alex *et al.*, *Political Communication in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015.
- Mijangos, Pablo, “Las guerras civiles norteamericanas y el surgimiento de la Confederación canadiense (1848-1867)” en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.
- Mitjans, Esther y Joseph Castella, *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.

- Oficina del Comisionado de Información de Canadá, *Informe de gobierno 2014-2015*, Oficina del Comisionado de Información de Canadá, Canadá, disponible en http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx
- Olson, David y Michael Mezey, *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, Londres, 1991.
- Patten, Steve, "The evolution of the Canadian party system" en Gagnon, Alain y Brian Tanguay (ed.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007.
- Policy Options*, abril 2016, disponible en <http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/the-federal-accountability-act-ten-years-later/>
- Russell, Peter, "Constitution" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010.
- Santín, Oliver, *Sucesión y balance del poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores: administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*, CISAN-UNAM, México, 2014.
- Schofield, Josie y Jonathan Fershau, "Committees inside Canadian legislatures" en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Sabatier, Paul A., "Toward better theories of the policy process" en *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 2, American Political Science Association, 1991.
- Smith, David E., *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 2013.
- Smith, Jennifer y Lori Turnbull, "On the cusp of change? The Nova Scotia House of Assembly" en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, núm. 2, The Library of Parliament, Ottawa, 2008.
- Soroka, Stuart N. y Christopher Wlezien, "Public opinion and public policy" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010.
- Soroka, Stuart N., *Agenda Setting Dynamics in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2002.
- Suprema Corte de Canadá, "Reference re secession of Quebec", Supreme Court of Canada, Canadá, 1998, disponible en <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>
- Suprema Corte de Canadá, "Reference re Senate Reform", Supreme Court of Canada, Canadá, 2014, disponible en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>

- Thomas, Paul G., "Parliament and legislatures: central to Canadian democracy?" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, 2010.
- Toronto Star, "Federal cabinet secrecy is being misused: Editorial" en *Toronto Star*, 9 de diciembre de 2015, disponible en <https://www.thestar.com/opinion/editorials/2015/12/09/federal-cabinet-secrecy-is-being-misused-editorial.html>
- Tuohy, Carolyn, *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*, Temple University Press, Filadelfia, 1992.
- White, Graham, *Cabinets and First Ministers*, The University of British Columbia Press, Vancouver, 2005.
- Young, Lisa y Johana Everitt, *Advocacy Groups*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2005.
- Zavala, Iván, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPYS-UNAM, México, 2001.