

**CANADÁ: NOTAS SOBRE SU  
SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL**

*Comunicación del académico Mario D. Serrafiero  
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 10 de setiembre de 2008*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones en el mes de julio de 2009.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

*Presidente* . . . . . Académico GREGORIO BADENI  
*Vicepresidente* . . . Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO  
*Secretario* . . . . . Académico HUGO O. M. OBIGLIO  
*Tesorero* . . . . . Académico JORGE EMILIO GALLARDO  
*Prosecretario* . . . Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA  
*Protesorero* . . . . . Académico HORACIO SANGUINETTI

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE .....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS .....	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA .....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA .....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO .....	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI .....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN .....	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA .....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN .....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda

Nómina nombramiento	Fecha de	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI .....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ .....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO .....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA .....	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO.....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN .....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU .....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA .....	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Miguel M. PADILLA.....	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO .....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA .....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA .....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO .....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET .....	27-08-08	Joaquín V. González

# CANADÁ: NOTAS SOBRE SU SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Por el Académico DR. MARIO D. SERRAFERO

El análisis del sistema político canadiense<sup>1</sup> es, sin duda, interesante desde varios puntos de vista. Canadá representa un caso singular en territorio americano pues es un país que se define como monárquico y que tiene un régimen parlamentario. Y, desde lo sociocultural, presenta no pocas particularidades que provienen del pacto fundacional realizado por dos sociedades: la inglesa y la francesa. Otro rasgo específico y no menos importante es su organización federal.

Resulta curioso que, prácticamente, el caso canadiense haya estado fuera de la discusión académica en ocasión de los debates sobre parlamentarismo y presidencialismo en la región latinoamericana, desde mediados de los años ochenta hasta el presente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido posible gracias a una beca otorgada por el *International Council For Canadian Studies* –a través de la Embajada de Canadá–, que me permitió una estancia académica en el Instituto de Estudios Canadienses de la Universidad de Ottawa entre los meses de enero y febrero de 2008. Agradezco especialmente las conversaciones mantenidas con académicos de la Universidad de Ottawa, los profesores Michael Behiels, Ron Melchers, Claude Denis, Pierre Ancil y Francois Rocher, quienes me brindaron sus importantes reflexiones sobre el funcionamiento del sistema político canadiense.

<sup>2</sup> Cabe señalar que poco se estudia este país en los programas de sistemas políticos comparados, y han sido escasas las referencias en relación con los regímenes institucionales de América Latina en los trabajos de los científicos sociales.

El objetivo de este trabajo es describir los lineamientos básicos del régimen político canadiense y responder algunas preguntas. ¿Qué tipo de monarquía parlamentaria rige en este país del norte?, ¿cuáles son los verdaderos engranajes del funcionamiento del sistema?, ¿cómo es el federalismo canadiense?, ¿bajo qué formato de partidos transcurrió la vida política de Canadá?

Cabe adelantar que esta Monarquía parlamentaria tiene como Jefe de Estado a la Corona del Reino Unido, representada en territorio canadiense por el Gobernador General, mientras que la jefatura de gobierno es desempeñada por un Primer Ministro. El Poder Legislativo está compuesto por la Cámara de los Comunes y el Senado. El sistema Judicial, se conforma con diferentes tribunales y una Suprema Corte a la cabeza del sistema<sup>3</sup>. El modelo de instituciones políticas ha sido el existente en el Reino Unido<sup>4</sup>.

En el análisis no pueden dejar de abordarse, brevemente, algunos aspectos relacionados con el multiculturalismo canadiense que lo ha convertido en una suerte de modelo de convivencia entre distintos grupos y sectores sociales, más allá de los reparos advertidos insistentemente por voces críticas en la propia Canadá.

En la descripción del régimen político sólo se consignan los aspectos que se consideran fundamentales para este trabajo pues es imposible dar aquí una perspectiva más amplia y completa de este interesante país del Norte de América. Este estudio culmina con una reflexión acerca de la fórmula política canadiense y una breve referencia sobre el estado de la discusión respecto de las formas presidenciales y parlamentarias, y una probable paradoja.

---

<sup>3</sup> En este trabajo no se ha incluido el análisis del poder judicial.

<sup>4</sup> Williamas, Douglas E. (ed.), *Constitution, Government and Society in Canada. Selected Essays by Alan C. Cairns*, Toronto, McClelland and Stewart, 1989, pág. 27 “with the important exception of the federal system, Canada was endowed ‘with a Constitution similar in Principle to the United Kindom’. Constitutional monarchy and responsible government in a parliamentary setting were already part of the Canadian heritage, which was approvingly translated to a larger sphere of action the new Dominion created”.

## La Constitución

Canadá fue una colonia del Imperio Británico que, en 1867, logró un status especial gracias al Acta de la América del Norte Británica (*British North America Act* - BNA) que confederó a las colonias de Ontario, Quebec, Nueva Brunswick y Nueva Escocia. Tiempo después se unieron las colonias de Manitoba (1870), Columbia Británica (1871), la Isla del Principe Eduardo (1873), Alberta (1905), Saskatchewan (1905) y Terranova (1949). El Acta de la América del Norte Británica estableció las competencias básicas de los poderes y facultades del gobierno federal y las provincias. Las secciones 91 a 101 demarcan las líneas de las competencias mencionadas. Los motivos que llevaron a la unión, federación o confederación (como se la nombraba, indistintamente) fueron presentar un frente unido al poder creciente de los Estados Unidos, potenciar el mercado económico y el incipiente desarrollo industrial. Las perspectivas sobre el tipo de organización se distinguieron entre los que deseaban provincias con amplios poderes y quienes abogaban por un poder central fuerte. No se pretendió crear un nuevo Estado, sino unir o consolidar el “dominio” del Reino, con diferencias tales como un federalismo limitante del poder parlamentario y una suerte de Constitución escrita. El BNA fue aprobado por el parlamento imperial.

A las legislaturas provinciales les corresponde la competencia educativa, lingüística y religiosa. Se establece el francés y el inglés como idiomas oficiales de las instituciones federales y de la provincia de Québec, pero no del resto de las provincias donde rige el inglés. A la federación le corresponden las competencias relativas a defensa, moneda, comercio, derecho penal, asuntos indígenas, etc. A las provincias las competencias sobre el gobierno local, los tribunales de provincia, la propiedad y los derechos civiles, preservándose así la dualidad entre el *droit civil-common law*. Asimismo, se atribuye al gobierno federal la facultad de anular

leyes provinciales o someterlas a reserva, pero estos derechos han quedado en desuso desde 1943 y 1961, respectivamente.

El BNA nada establecía acerca de derechos y libertades de los ciudadanos, fue recién en 1960 que se dicta la Carta de Derechos de Canadá (*Canadian Bill of Rights*) –también en legislaciones provinciales– y en la reforma de 1982 que se comenta más adelante.

A diferencia de otros países Canadá no tiene una Constitución totalmente escrita. La Constitución escrita gira en base al BNA, referido anteriormente. Como señala Frank M. Q. Le: “Algunos de los instrumentos legales que han dado forma a la Constitución incluyen estatutos imperiales británicos, estatutos canadienses, proclamaciones ejecutivas, decisiones judiciales y convenciones. La Constitución escrita incluye 14 actas del Parlamento del Reino Unido, siete actas del Parlamento de Canadá y cuatro órdenes del Consejo del Reino Unido. La práctica constitucional canadiense es flexible por diseño y generalmente se basa en procedimientos no escritos para su operación. Sin embargo, la Constitución escrita de 1867 ha sido la base fundamental para la actual Constitución de Canadá”<sup>5</sup>. Y, además de la Constitución, la fuentes del derecho incluyen por un lado la legislación aprobada por el Parlamento de Canadá y las legislaturas provinciales y, por el otro, el derecho de casos (*Common Law*).

Cabe mencionar determinados documentos y hechos relevantes en el desarrollo constitucional del país. El Estatuto de Westminster de 1931 que evitaba que Gran Bretaña aprobara en forma unilateral la legislación para Canadá. En 1949 la Suprema Corte canadiense se convirtió en tribunal final de apelaciones reemplazo al Comité Judicial del *Privy Council* en Gran Bretaña. En 1960 la Carta de Derecho y Libertades se aprueba como estatuto federal. El Acta de Canadá de 1982 (*The Constitution Act, 1982*) que

---

<sup>5</sup> Frank M. Q. Le, “La Constitución y el federalismo” en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (Coordinadores), en *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, México, Porrúa, 2005, pág. 20.

se convirtió en documento constitucional canadiense que agregaba la Carta de Derechos y Libertades, los derechos de los pueblos originarios del Canadá, la igualación de las disparidades regionales y los procedimientos de reforma constitucional. El Acta nunca fue ratificada por Québec.

En relación a la reforma constitucional, existen varias modalidades de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 a 49. Algunas reformas vinculadas con el funcionamiento federal pueden realizarse por ley federal, otras que atañen a las provincias por ley provincial. Existen también procedimientos más complicados y vinculados a determinados temas, que incluyen al Gobernador General, al Senado, a la Cámara de los Comunes y parlamentos de un número variable de provincias. El procedimiento de unanimidad requiere el consentimiento de todas las provincias. El procedimiento de unanimidad selectiva requiere la aceptación de las provincias comprometidas con la reforma. Y otro procedimiento es el que requiere los dos tercios de las provincias que cuenten con la mitad de la población del país (7/50). Cabe destacar que la reforma constitucional no ha sido tema fácil en Canadá. Dos intentos fueron claros ejemplos: el Acuerdo del Lago Meech y el Acuerdo de Charlottetown.

### **El Acuerdo del Lago Meech y el Acuerdo de Charlottetown**

En relación con el Lago Meech, en 1985, el primer ministro de Quebec, Robert Bourassa, presentó una serie de propuestas con el fin de restablecer la normalidad constitucional entre ese Estado y el resto de Canadá. A su vez, el gobierno del Primer Ministro Brian Mulroney propuso un conjunto de enmiendas constitucionales con el mismo fin. La fecha límite para la ratificación del acuerdo se había establecido el 23 de junio de 1990. Si bien la reforma fue al

principio bien recibida por la mayoría de los primeros ministros provinciales –con excepción de Brunswick y Manitoba–, incluso por el gobierno de Québec, a medida que pasó el tiempo y entre marchas y contramarchas la oposición al acuerdo fue creciendo. El ex primer ministro Pierre Trudeau fue uno de los opositores más acérrimos. Como señala Frank M. Q. Le: “En lo sustancial, el acuerdo reflejaba cinco demandas del gobierno de Bourassa como condición para que Québec aceptara el Acta de Constitución de 1982: 1: Aceptación constitucional de Québec como una “sociedad distinta”; 2: restaurar el histórico derecho de veto constitucional de Québec; 3: el derecho de no participar en nuevos programas de gasto federal en áreas de jurisdicción exclusiva de las provincias; 4: un papel en la designación de los jueces de la Suprema Corte, y, 5: mayor control sobre la inmigración a la provincia”<sup>6</sup>.

Los argumentos de la oposición al acuerdo fueron, entre otros, la debilidad que implicaría para el gobierno federal en cuanto a competencias y coordinación de las políticas nacionales, el riesgo de que los derechos y libertades protegidos por la legislación nacional sufrieran algún tipo de menoscabo, la cláusula de “sociedad distinta” que incluía el acuerdo, etc. Algunos autores atribuyen el fracaso del acuerdo a la inexperiencia de los líderes políticos frente a una modalidad de reforma muy compleja. Se ha señalado que la mayoría de los puntos de agenda de reforma no necesitaban la unanimidad de las provincias. También se objetó el secreto que rodeó los acuerdos antes de su sometimiento a los parlamentos provinciales y la oposición que tuvo el acuerdo de vastos sectores de la población. Para Québec era más popular la independencia que el Acuerdo y para el Canadá anglófono el carácter de sociedad “distinta de Québec” iba más allá de la igualdad entre las provincias<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Frank M. Q. Le, “La Constitución y el federalismo”, citado anteriormente, pág. 33.

<sup>7</sup> Ver Esther Mitjans Perelló, “De la patriación al referéndum: El desacuerdo constitucional” en Esther Mitjans y Josep M. Castellá (Coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001, pp. 61-67.

Luego del fracaso del Lago Meech el gobierno de Québec prosiguió con sus reclamos. El Acuerdo de Charlottetown fue en realidad un documento que proponía una serie de acuerdos para ser votados en un referéndum nacional. El acuerdo giraba básicamente en los cinco principios de Lago Meech y extendía el veto constitucional a las otras provincias haciendo, de esta forma, más complejo el procedimiento de reforma en el futuro.

En el acuerdo se incluía la llamada “Cláusula de Canadá” que establecía una serie de valores que serían cruciales para la interpretación constitucional. Estos valores eran: democracia, derechos de los indígenas, la sociedad distinta de Québec, dualidad lingüística, igualdad étnica y racial, derechos humanos, la igualdad entre el hombre y la mujer y la igualdad entre las provincias.

El acuerdo incluía también una transferencia de competencias federales a las provincias (asuntos forestales, minería, etc.) e incluía las preocupaciones y demandas de los pueblos originarios. Entre los derechos figuraba el de autogobierno lo cual podría significar una modificación importante del funcionamiento del sistema institucional canadiense. Asimismo se proponían reformas institucionales de significación, como la de la Cámara de los Comunes y el incremento en el número de sus miembros con mayor representación de las provincias de Ontario y de Québec y la reforma del Senado con el fin de instaurar un órgano *electivo, igual y eficaz*.

A pesar del apoyo inicial que recibió el acuerdo por parte de los primeros ministros provinciales, de la oposición en el parlamento federal y de distintas organizaciones, la iniciativa no prosperó y el cambio de opinión se fue extendiendo a lo largo del país. El 26 de octubre de 1992, seis de las provincias había rechazado el acuerdo. El nuevo fracaso reformista puso en evidencia la dificultad de combinar las reivindicaciones de Québec, los in-

tereses de las provincias del Oeste y los derechos de los pueblos originarios<sup>8</sup>.

### El referéndum de Québec

En 1995 se produce un referéndum en la provincia de Québec promovido por el Partido Quebequense. Se sometió a votación popular el futuro de Québec y si debía buscar su independencia. El NO ganó por un estrecho margen al obtener el 50,58% contra el 49,42% del SÍ. Hubo ambigüedades en el diseño de la pregunta entre interpretación acerca de la renegociación del federalismo canadiense, hasta la separación de la pregunta francófona<sup>9</sup>.

Con motivo del referéndum y para futuros casos la Cámara de los Comunes sometió a consulta de la Suprema Corte la cuestión de si la Constitución canadiense y el derecho internacional permitían la secesión unilateral de Quebec. El 20 de agosto de 1998 el Alto Tribunal dictaminó que ni la constitución canadiense ni el derecho internacional autorizaban la secesión. Pero al mismo tiempo, afirmó que el resto de Canadá estaría constitucionalmente obligado a negociar la secesión tras un referéndum positivo en Québec, siempre que éste fuera “la expresión clara, por una mayoría clara de quebequenses de su voluntad de dejar de ser parte de Canadá”<sup>10</sup>.

Ante las acciones del Partido Quebequense para lograr un nuevo referéndum el gobierno de Chrétien presentó una propuesta

<sup>8</sup> Para ampliar el tema ver las interesantes reflexiones de Michael D. Behiels, “Canadas’s 1992 Charlottetown Constitutional Accord: testing the limits of asymmetrical Federalism”, en Jorge Bercholz y otros, *La Organización Política del Territorio en América y España. Federalismo e Integración*, Bs. As., Lajouane, 2008, pp. 353-376.

<sup>9</sup> Ver Frank M. Q. Le, “La Constitución y el federalismo”, citado anteriormente, pp. 38 y 39.

<sup>10</sup> Ver José Woehrling, “Los intentos de reforma del federalismo canadiense tras el referendun de 1995 acerca de la soberanía de Quebec”, en Esther Mitjans y Josep M. Castellá (Coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, citado anteriormente, pág. 78.

que fue aprobada por el Parlamento federal: la llamada “ley de la claridad”. Este documento establece que es el parlamento el encargado de determinar si las palabras en la pregunta sometida a votación son lo suficientemente claras; en caso de no serlo, se consideraría como nula. Y aun en caso de ser claras, la interpretación de los resultados del referéndum, si fuere a favor de la separación, quedaría en manos del parlamento el determinar si constituye “una clara expresión de la voluntad de una clara mayoría de la población de esa provincia para que deje de ser parte de Canadá”. La pregunta debe ser, entonces, clara en cuanto a la voluntad de separarse del país. Respecto de la mayoría clara la Cámara tomará en consideración entre otros elementos, el número de votos válidos favorables a la secesión, el porcentaje de participación en el referéndum y otros que estime pertinentes. Asimismo, establece los puntos que deberían ser tratados en el marco de las negociaciones bilaterales entre Canadá y Québec, entre otros, la repartición del activo y del pasivo, la demarcación de los límites y los derechos de los pueblos originarios y de las minorías.<sup>11</sup>

### **La Corona (*The Crown*) El Gobernador General (*Governor General*)**

Como en todo parlamentarismo encontramos un Jefe de Estado y un Jefe de gobierno. El jefe de Estado es el monarca del Reino Unido. Su papel es predominantemente simbólico. El Monarca es representado por el Gobernador General (*Governor General*)<sup>12</sup> y en cada una de las provincias existe un Gobernador Provincial

---

<sup>11</sup> Ver José Woehrling, “Los intentos de reforma del federalismo canadiense tras el referendun de 1995 acerca de la soberanía de Quebec”, en Esther Mitjans y Josep M. Castellá (Coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, citado anteriormente, pp. 101-102.

<sup>12</sup> Un interesante estudio sobre el Gobernador General es el libro de Edward McWhinney, *The Governor General and the Prime Ministers. The Making and Unmaking of Governments*, Canada, Ronsdale Press, 2005.

(*Governor Lieutenant*) El Gobernador General<sup>13</sup> es elegido por el Monarca con el consejo del Primer Ministro canadiense. Tiene un mandato de 5 años que es extensible. Desde 1926 el gobierno canadiense realizaba la designación del Gobernador General, pero elegía británicos. El primer Gobernador General canadiense fue Vincent Massey, designado en 1952. De allí en más todos fueron canadienses (angloparlantes o francófonos).

El Gobernador General posee enormes poderes, de acuerdo a la Constitución, pero por “convención” son ejercidos sólo con el consejo del Primer Ministro. Al tratarse de una monarquía constitucional no existe prácticamente margen de discrecionalidad, *salvo en situaciones complejas vinculadas con resultados electorales, la disolución del Parlamento o la formación de gobierno*. Asimismo, en casos de catástrofe o emergencia estando incapacitado el Primer Ministro, el Gobernador General podría utilizar sus facultades para la designación de un gobierno interino. En realidad, existieron algunos casos históricos dignos de señalar<sup>14</sup>. En dos ocasiones el Gobernador General tuvo que intervenir en la selección de nuevos Primeros Ministros ante la muerte repentina de John A. Macdonald en 1891 y de John Thompson, en 1894. En ninguno de los dos casos el Partido Conservador tenía un claro liderazgo de sucesión. Y en dos ocasiones existió una controversia con el Primer Ministro y el Gabinete y el Gobernador General obró a su discreción. La primera fue en 1896 cuando rechazó las designaciones que se le propusieron y, la segunda, en 1926, cuando el Gobernador General rechazó el consejo del gobierno para disolver el Parlamento y convocar a elecciones (el llamado caso *King-Gyng dispute*).

Respecto a la Monarquía, la pregunta que surge es cómo ha permanecido y cuajado la monarquía en este país joven de América. Una respuesta podría ser, simplemente, porque ha funcionado. Y

<sup>13</sup> El actual Gobernador General de Canadá es Michaëlle Jean, cuya designación fue aprobada por la Reina Isabel II el 10 de septiembre de 2005.

<sup>14</sup> Ver Rand Dick, *Canadian Politics: Critical Approaches*, Nelson Thomson, 2000, pág. 483.

en Canadá no se observa ningún movimiento de peso que pretenda un cambio de régimen. Es más, la literatura encuentra defensas de la monarquía en variadas razones, por ejemplo, Frank MacKinnon ha señalado: “When an electoral system is stalemated, when a parliament breaks down, when a prime minister dies in office and there is no obvious successor, when a leader becomes very ill or insane and everyone knows it but himself and the public- these are among the times when political paralysis is brought on by shock and uncertainty. In such circumstances a constitutional monarch provides a symbol of continuity, order, and authority”<sup>15</sup>.

Nótese que la evolución y desarrollo institucional de Canadá de las últimas décadas se dio bajo la autoridad de un solo monarca: La Reina Isabel II, figura de notoria legitimidad y respeto. Podría quizá esperarse algún tipo de debate en relación con la sucesión del trono en el Reino Unido.

También existe una suerte de idea generalizada entre los científicos políticos respecto de una Monarquía que resultaría inocua en relación con el funcionamiento del sistema institucional, aunque según algunos autores<sup>16</sup> en ella se encuentra el germen del Ejecutivo fuerte que impera en el país y es el primer principio sobre el cual descansa el régimen institucional.

### **El Parlamento. El régimen electoral**

La Cámara de los Comunes (*House of Commons*) está compuesta por 308 miembros que son elegidos por la población en distritos electorales uninominales. Según la Constitución el Parla-

---

<sup>15</sup> Ver el trabajo de Frank Mackinnon en Paul Fox y Graham White, *Politics: Canada*, Mac Graw Hill Ryerson Limited, 1991, pág. 375.

<sup>16</sup> Ver David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

mento no puede durar más de 5 años, por lo cual deben convocarse nuevas elecciones.

El Senado (*Senat*) tiene como funciones: su papel en la legislación como Cámara alta, la representación regional y la protección de las lenguas y distintas minorías. Los senadores son designados por el gobierno federal, específicamente por el Gobernador General en consejo con el Primer Ministro. Tienen que tener al menos 30 años de edad, ser ciudadanos por nacimiento y naturalización y contar con, al menos \$ 4000 de patrimonio en la provincia por la cual son electos. Antes de 1965 el cargo era vitalicio, pero en ese año una reforma determinó que a los 75 termina su función. Originariamente, el Senado estaba compuesto por 72 miembros, pero fue creciendo al igual que en geográfica y población. A la fecha el número de bancas por provincia es la siguiente: Ontario 24, Quebec 24, Nueva Escocia 10, Nueva Brunswick 10, isla Príncipe Eduardo 4, Manitoba, Columbia Británica, Saskatchewan, Alberta y Terranova 6 cada uno, y los Territorios del Noroeste, Nunavut y Yukon 1 cada uno. El número total de senadores no puede exceder 113, pero normalmente es 105.

Más allá de tener el Senado, en teoría, importantes competencias legislativas, el papel relevante lo ocupa la Cámara de los Comunes. El gobierno depende de la mayoría o confianza que le deposite esta Cámara. Por otro lado, como se ha señalado, los senadores no son popularmente elegidos, sino designados por el gobierno federal.

El régimen electoral<sup>17</sup> siguió la influencia británica y rige un sistema mayoritario con distritos electorales uninominales, como se señaló anteriormente. Es sabido que este sistema tiene la ventaja de conformar mayorías que suelen facilitar una mayor goberna-

---

<sup>17</sup> En este punto sigo el trabajo de Julián Castro Rea y Nidia M. Castro, “La democracia en Canadá: partidos políticos, elecciones y grupos de interés, en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (Coordinadores), en *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, citado anteriormente, pp. 57-64.

bilidad. Pero su desventaja suele ser la desproporcionalidad entre los votos obtenidos y los escaños logrados. Tal fue el caso de las elecciones de 1993 cuando el Partido Conservador obtuvo sólo 2 escaños con un porcentaje similar de votos que otros dos partidos que lograron 50 bancas cada uno. Los electores canadienses tienen un solo voto por el cual eligen en su distrito a un candidato para la Cámara de los Comunes, razón por la cual se pondera el perfil del candidato, el partido al que pertenece y las probabilidades de que su fuerza política llegue al gobierno.

Algunas fechas clave en la evolución del régimen electoral son las siguientes: a) en 1874 se estableció que el voto fuera secreto y que las elecciones se realizasen el mismo día en todo el país; b) en 1918 se otorgó el voto femenino; c) en 1960 se otorgó el voto a los indígenas de las reservas; d) en 1970 la edad mínima para ejercer el derecho al voto fue disminuida de 21 a 18 años.

Es importante referir aquí la ley de reforma electoral de 1920 (*Dominion Elections Act, 1920*), que estableció una organización federal independiente de las provincias para regular la transparencia y legalidad de los procedimientos electorales. Esta ley otorga a un Director General de Elecciones (*Chief Electoral Officer*) la responsabilidad de velar por el buen cumplimiento de las normas y de los procesos electorales. Este funcionario es elegido por la Cámara de los Comunes y cesa por destitución del mismo cuerpo y del Senado o bien cuando llega a los 75 años de edad.

Por último, cabe señalar que cada diez años se realiza una revisión de las circunscripciones electorales a efectos de que se reflejen los probables cambios demográficos. En abril de 2004, los anteriores 304 distritos pasaron a convertirse en 308 distribuidos provincialmente de la siguiente manera: Ontario, 106; Québec, 75; Nueva Escocia, 11; Nueva Brunswick, 10; Maníota, 14; Columbia Británica, 36; Isla del Príncipe Eduardo, 4; Saskatchewan, 14; Alberta, 28; Terranova, 7; Yukón, 1; Territorios del Noroes-

te, 1 y Nunavut, 1. A continuación se analiza el tipo de régimen parlamentario que posee Canadá de acuerdo al papel del Primer Ministro y su gabinete.

### **El Primer Ministro y el Gabinete**

El jefe de Gobierno es el Primer Ministro<sup>18</sup> que es designado por el Gobernador General. Esta designación recae en la figura que es capaz de lograr el apoyo del Parlamento. El primer ministro suele ser el líder del partido que triunfa en las elecciones. Como en todo parlamentarismo, el gobierno debe contar con la confianza del parlamento para continuar en el poder. El premier nombra el gabinete y es el responsable de la gestión de gobierno. Como ha señalado Matheson<sup>19</sup>, concluyendo una obra acerca del Primer Ministro y el Gabinete canadiense: “The study has also attempted to demonstrate the formidable power of Prime Minister over the cabinet and to show that the primacy of the Prime Minister in the Canadian political system is not a recent development. The Primer Minister of Canada has been form more than the first among equals almost continuously since 1867”.

El Primer Ministro, como se dijo, es el que nombra a sus Ministros y es el único que puede despedirlos. Los ministros pueden o no ser miembros del Parlamento, pero si no lo integran es costumbre que accedan por vía electoral o bien sean designados en el Senado. La autoridad del Primer Ministro se expande al Gabinete, pero también domina al Parlamento. *La mayoría de la legislación aprobada proviene del gobierno. Ha intensificado su presencia*

<sup>18</sup> En la actualidad, el primer ministro es Stephen Harper, del Partido Conservador de Canadá.

<sup>19</sup> W. A. Matheson *The Prime Minister and the Cabinet*, Canada, Methuen Publications, 1976, pag. 232. Puede verse también Robert Krause y R. H. Wagenberg, *Introductory Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Coop Clark Pitman, 1991, pp. 154-176.

*en política exterior y se ha producido una “personalización” del gobierno en su figura*<sup>20</sup>.

Como ha señalado Rand Dyck, tradicionalmente se ha denominado al gobierno de Canadá gobierno de gabinete –*Cabinet Government*–, pero en realidad la preeminencia del Primer Ministro es tal que se ha transformado en un gobierno del Primer Ministro –*prime ministerial government*– y no existe ninguna situación parecida a la llamada *primus inter pares*. Según Dyck, esta preeminencia se demuestra claramente por diez principales poderes: “Cabinet-maker, chair of Cabinet meetings, party leader, chief of policymaker, leader player in the House of Commons, chief personnel manager, controller of government organization, adviser to governor general, chief diplomat, public persuader”<sup>21</sup>.

Donald Savoie ha remarcado el proceso de concentración de poder que se vino dando en Canadá desde hace casi ya cuarenta años. Señala que “The centre of the federal government has also been largely redefined in thirty years – it is now considerable larger and extend its influence over more activities than ever before...By centre of Governmen, I mean the primer minister, his office, the Cabinet, and central agencies...”<sup>22</sup>. El núcleo de esta centralización se localiza en el Primer Ministro y sus *senior advisers*, y en determinadas agencias, disminuyendo así el papel del propio Gabinete en la proceso de decisiones y la marcha del gobierno.

---

<sup>20</sup> Earl H. Fry, *Canadian Government and Politics in Comparative Perspective*, United States of America, Universite Press of America, 1984, pág. 201 y Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopff y Leslie A. Apal, *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, International Thonson, 1999, pág. 257.

<sup>21</sup> Rand Dick, *Canadian Politics: Critical Approaches*, citado anteriormente, pág. 484.

<sup>22</sup> Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Canada, University of Toronto Press, 1999, pág. 3.

## El funcionamiento parlamentario

La vida institucional canadiense se rige por una serie de reglas formales, pero también por convenciones constitucionales, hábitos y costumbres. Canadá es un país que tiene, entonces, instituciones cuyo funcionamiento se encuentra formalizado, pero no pocas e importantes reglas no están escritas. Por ejemplo, *la figura del Primer Ministro y sus funciones no se encuentran formalmente reguladas.*

*En términos generales cabe destacar que el régimen electoral mayoritario y el formato bipartidista, que sin embargo no ha excluido la presencia de otros partidos, facilitaron la emergencia de gobiernos de mayoría. Pero también han existido no pocos gobiernos de minoría.* Como es bien sabido, cuando ningún partido obtiene la mayoría en los regímenes parlamentarios, suelen constituirse gobiernos de coalición (*coalition government*) y el gabinete es conformado por miembros de los distintos partidos que integran la alianza y dotan al primer ministro de apoyo legislativo. En la historia de Canadá ha existido sólo un gobierno de coalición, a nivel federal, en 1917, y no fue resultado de una situación de minoría, sino para obtener mayor apoyo en relación con la conscripción requerida a causa de la Primera Guerra Mundial.

Sin llegar a una coalición existirían opciones de menor factura como un pacto formal por un período de tiempo o una alianza informal interpartidaria. *En Canadá los gobiernos minoritarios, más que recurrir a coaliciones, prefieren negociar con terceros partidos las concesiones necesarias para obtener apoyo parlamentario.*

Singularmente importante para el funcionamiento del sistema parlamentario resultan los casos acerca de cómo proceder en gobiernos minoritarios y qué constituye, específicamente, una cuestión de confianza. Sobre esto último, no toda votación desfavorable para el gobierno implica su fin. La cuestión de confianza

estaría claramente puesta en juego en los siguientes casos:<sup>23</sup> a) frente a una clara formulación de no confianza o cuestionamiento al gobierno, b) la derrota del gobierno en el debate *on the Address in Reply to the Throne Speech*, que significa el repudio del parlamentario a los planes del gobierno, c) la derrota respecto de puntos principales del presupuesto que suponen el rechazo al plan financiero del gobierno, d) cualquier moción que el gobierno le haya dado el status de una moción de confianza. En síntesis, no debe entenderse que en cada votación se pone en juego la confianza del Parlamento respecto del gobierno.

En el cuadro que figura en la página siguiente se registran los gobiernos minoritarios, las fechas de las elecciones generales, el término de la Cámara Baja y la composición del cuerpo en cuanto a los escaños logrados por el gobierno y la oposición en elecciones generales.

---

<sup>23</sup> Andrew Heard, "Constitutional Conventions and Parliament", en *Canadian Parliamentary Review*, p. 19-22, (2005).

**Cuadro I.** La experiencia de los gobiernos minoritarios en Canadá.

Ministry	General Election	Term of Parliament	House of Commons Sitting Days	Minority *
William Lyon Mackenzie King	12 June 1921	8 March 1922 to 27 June 1925	366	Government – 116 Opposition – 119 Minority – 3
William Lyon Mackenzie King (to 28 June 1926) Arthur Meighen (29 June 1926 to 24 September 1926)	29 October 1925	7 January 1926 to 2 July 1926	111 (Meighen met the House for 3 of those days)	Government – 99 Opposition – 146 Minority – 47
John George Diefenbaker	10 June 1957	14 October 1957 to 1 February 1958	78	Government – 112 Opposition – 153 Minority – 41
John George Diefenbaker	18 June 1962	27 September 1962 to 6 February 1963	72	Government – 116 Opposition – 149 Minority – 33
Lester Bowles Pearson	8 April 1963	16 May 1963 to 8 September 1965	418	Government – 129 Opposition – 136 Minority – 7
Lester Bowles Pearson	8 November 1965	18 January 1966 to 23 April 1968	405	Government – 131 Opposition – 134 Minority – 3
Pierre Elliott Trudeau	30 October 1972	4 January 1973 to 9 May 1974	256	Government – 109 Opposition – 155 Minority – 46
Charles Joseph (Joe) Clark	22 May 1979	9 October 1979 to 14 December 1979	49	Government – 136 Opposition – 146 Minority – 10
Paul Martin	28 June 2004	4 October 2004 to 29 November 2005	160	Government – 135 Opposition – 173 Minority – 38

\* At the general election.

**Fuente:** Library of Parliament, PARLINFO.

Un gobierno minoritario puede permanecer en el poder igual tiempo que uno mayoritario, pero a diferencia de éste posee menor respaldo parlamentario. Su permanencia, entonces, dependerá de que no pierda la confianza en la Cámara. Los gobiernos minoritarios han tenido corta duración porque han sido derrotados en alguna cuestión política relevante o bien porque tanto el gobierno como la oposición precipitaron su caída con miras a obtener un mejor rédito en nuevas elecciones.

### **El federalismo canadiense**

El federalismo es sin duda uno de los pilares del sistema político e institucional de Canadá. Y no puede entenderse su régimen político sin referencia a su sistema federal. Dos palabras resultan claves para comprender el sistema<sup>24</sup>: flexibilidad y descentralización<sup>25</sup>. Efectivamente, ha demostrado una gran flexibilidad que le ha permitido el incremento de la descentralización de la organización territorial del poder. En sus orígenes, tuvo como incentivos razones económicas y de seguridad, y la propia ley constitucional configuró un sistema que proveyó de mayores poderes a la federación<sup>26</sup>.

El vector más dinámico y conflictivo ha sido el referido a las relaciones económicas y fiscales de la relación entre el gobierno federal y las provincias. En este juego se definen márgenes de actuación y potencialidad de estancamiento, crecimiento y desa-

---

<sup>24</sup> Thomas J. Couchene, *Celebrating Flexibility: an interpretive Essay on the Evolution of Canadian Federalism*, Montreal, Imasco Limited, 1995.

<sup>25</sup> Otras cuestiones también han sido vinculados con el sistema federal, por ejemplo, la dependencia de los gobiernos locales de las provincias y has la cuestión del autogobierno de los pueblos originarios.

<sup>26</sup> Robert J. Jackson y Doreen Jackson, *Canadian Government in Transition*, Toronto, Prentice Hall, 2002, capítulo "Contested Federalism".

rollo. La lucha por los recursos ha marcado relaciones entre el gobierno federal y las provincias que han tenido distintos perfiles en las diferentes décadas.

Así, en el federalismo canadiense encontramos varias cuestiones que merecen interés. En primer lugar, la cuestión fiscal. Al gobierno federal se le ha reservado prácticamente cualquier tipo de capacidad impositiva. Las provincias sólo podían cobrar impuestos directos. Hoy los impuestos indirectos son cobrados tanto por el gobierno federal como por las provincias.

En segundo lugar, una cuestión relevante es la diferencia entre las provincias en términos de mayor o menor riqueza y pobreza. El federalismo canadiense ha ideado distintos mecanismos a efectos de paliar esta situación. Así, existen transferencias de fondos incondicionales que pretenden establecer un estándar nacional en los servicios sociales, son los llamados *Equalization Payments*. A finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado se estableció otro programa, el *Canadian Assistance Program* (CAP) por el cual el gobierno federal asiste a las provincias en cuanto al mantenimiento o logro del *Welfare* y servicios sociales en general. Se trata de un *Share-Cost-Program*, o sea, el gobierno federal aporta el 50% de los gastos y el resto se completa a nivel provincial o local. A mediados de los noventa se agrega a este panorama el *Canada Health and Social Transfer* (CHST), cuyos fondos se aplican a Educación, Salud y *Welfare*.

Desde mediados de los años noventa las provincias más pobres reciben el CHST y el *Equalization Payments*. Y las provincias con mayor desarrollo reciben sólo el CHST.

Una característica muy particular del federalismo canadiense ha sido el encuentro regular entre el Primer Ministro y los Primeros Ministros Regionales (*First Ministers Conference*), que se ha llamado también *Constitutional Conferences*. Por esta razón se habla de una suerte de federalismo ejecutivo (*Executive Federa-*

*lism*). Y hacia los años sesenta del siglo pasado las relaciones entre los distintos niveles de gobierno comenzaron a denominarse *inter-governmental relations*. Se explicaba como una suerte de gobierno de gobiernos, donde los Ejecutivos provinciales se reunían con el Ejecutivo federal en las referidas conferencias y así negociaban una mejor distribución del poder. *Este mecanismo, con mayores o menores resultados, se mantiene vigente en el Canadá de hoy*<sup>27</sup>.

En el cuadro de la página siguiente aparece la ubicación de Canadá dentro de 36 democracias con el fin de ubicar el federalismo canadiense en perspectiva comparada. Como puede observarse, Canadá es uno de los casos donde el federalismo y la descentralización obtienen los mayores puntajes.

---

<sup>27</sup> Ver Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada, Canada*, University of Toronto Press, 2006, pág. 332: «the experience of the 1960s shows that despite all its difficulties, intergovernmental relations in Canada can generate effective policy that balances the competing identities and interests which are Canada's enduring legacy» .

**Cuadro II.** Grados de Federalismo y descentralización (1945-1996)

<i>Federales y descentralizadas</i> [5,0]		
Australia	Suiza	(Bélgica, después de 1993)
Canadá	Estados Unidos	
<i>Federales y centralizadas</i> [4,0]		
Venezuela		Austria [4,5] India [4,5]
<i>Semifederales</i> [3,0]		
Israel	Papúa-Nueva Guinea	Bélgica [3,1]
Países Bajos	España	(Bélgica, antes de 1993)
<i>Unitarias y descentralizadas</i> [2,0]		
Dinamarca	Noruega	
Finlandia	Suecia	
Japón		
<i>Unitarias y centralizadas</i> [1,0]		
Bahamas	Jamaica	Francia [1,2]
Barbados	Luxemburgo	Italia [1,3]
Botswana	Malta	Trinidad [1,2]
Colombia	Mauricio	
Costa Rica	Nueva Zelanda	
Grecia	Portugal	
Islandia	Reino Unido	
Irlanda		

**Nota:** los índices de federalismo están entre corchetes

**Fuente:** Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, 2000, pág. 180.

Hasta aquí se han delineado los rasgos básicos del régimen institucional canadiense, pero falta describir la evolución y el tipo del sistema de partidos que le dio forma al sistema político canadiense.

### **Sistema de partidos**

Desde sus inicios en Canadá se reprodujo el bipartidismo de conservadores y liberales y se replicó el formato británico<sup>28</sup>. El partido Conservador o *Tory* se conformó con los colonos de ascendencia británica que se mantuvieron leales a la Corona de Gran Bretaña (*loyalists*) y a la elite francesa que nunca fue gobernada por la Francia Republicana. Los conservadores abogaban por el mantenimiento de las tradiciones y las instituciones reales. La fecha formal de nacimiento del partido fue en 1854 y sus líderes fueron John A. Macdonald y George-Étienne Cartier, un ontariense y un quebequense. Macdonald tuvo un papel protagónico en el Acta de 1867 y el partido gobernó –con unos años de intervalo– hasta 1896.

La ideología y la identidad de los conservadores fue diferente a su par norteamericano. La concepción del “bien común” y la solidaridad entre gobernantes y gobernados hizo que defendieran un Estado fuerte, la cooperación entre los distintos estamentos sociales y la búsqueda de una sociedad más justa. No fue casual, entonces, que los conservadores establecieran medidas como el seguro médico universal y el de desempleo, los pagos compensatorios de provincias más ricas hacia las más pobres, y los estándares y criterios nacionales de calidad de los servicios públicos.

---

<sup>28</sup> Para la descripción y el análisis del sistema de partidos sigo el interesante trabajo de Julián Castro Rea y Nidia M. Castro, “La democracia en Canadá: partidos políticos, elecciones y grupos de interés”, en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (Coordinadores), en *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, citado anteriormente.

En 1942 los conservadores se fusionaron con el Partido Progresista y nació el partido Conservador Progresista (*Progressive Conservative Party*). En 1993 el partido sufrió una derrota electoral que lo hizo prácticamente desaparecer del escenario parlamentario, de 158 escaños retuvieron sólo 2. Ese año, su nuevo líder, Jean Charest, promovió un cambio ideológico del partido asumiendo las consignas de la “nueva derecha” y alejándose así de los vectores ideológicos clásicos del partido. Apareció en el discurso conservador, entre otras ideas, la concepción de un Estado reducido, la defensa irrestricta de los derechos individuales y la reducción de la carga impositiva. Tras una leve mejora en los resultados electorales, el nuevo líder fue Joe Clark quien condujo al partido hasta 2003. Ese año, el nuevo jefe partidario Peter Mackay firmó un acuerdo con la Alianza Canadiense dando nacimiento al nuevo Partido Conservador de Canadá y emergiendo poco tiempo después Stephen Harper como líder de la agrupación.

El otro gran partido del sistema canadiense es el Liberal. Los antecedentes del partido hay que buscarlos en las acciones de los “reformistas”, de origen británico y francés, que si bien fueron derrotados por el ejército británico, su impronta continuó en movimientos contestatarios en Québec (*Rouges*) y en Ontario (*Clear Grits*). El Partido Liberal, formalmente, nace con la Confederación. Su ideología fue, al principio, contestataria respecto del orden y los intereses establecidos encarnados y defendidos por los *tories*, buscó el desarrollo económico y la morigeración de las desigualdades sociales. Llegaron al poder en 1873 y gobernaron hasta 1878. En 1896 retornaron al gobierno bajo el liderazgo de Wilfrid Laurier. El Partido Liberal gobernó gran parte del siglo XX y, en alguna medida, desempeñó el papel de partido de gobierno. Ello afectó su ideología y lo convirtió en una agrupación mucho más pragmática y centrista, volcándose más a la derecha o a la izquierda según los tiempos políticos y tejiendo buenas relaciones con distintos grupos de poder. Entre los primeros ministros

destacados del siglo XX cabe citar a William Lyon Mackenzie King (1921-1930 y 1935-1948), Louis St. Laurent (1948-1957), Lester B. Pearson (1963-1968), Pierre-Elliot Trudeau (1968-1979 y 1980-1984) y Jean Chrétien (1993-2003).

El cuadro partidario no estaría completo si no se mencionasen otros partidos políticos que han jugado un importante papel en el entramado político del país del norte: el Partido del Crédito Social (*Social Credit Party*) y la Federación Cooperativista (*Cooperative Commonwealth Federation*) y el Bloque Quebequense (*Bloc québécois*)

La Federación Comunitaria de Cooperativas fue creada en 1932 en la provincia de Alberta, aunque tuvo mayor importancia en la vecina Saskatchewan. Desde su ideología de base socialista criticó el capitalismo y los efectos evidenciados luego de la Gran Depresión. Décadas más tarde abandonó el objetivo de instalar el socialismo y propenderá a una distribución más igualitaria de los bienes. En 1961 realizó una alianza con la central sindical más importante y nació el Partido Neodemócrata (*New Democratic Party*). Este partido ha tenido una importante influencia en el establecimiento del Estado de Bienestar y fue así que los liberales en el gobierno hicieron propias parte de sus perspectivas. El partido logró formar gobierno en Columbia Británica, Manitoba y Saskatchewan, incluso a principios de los noventa obtuvo el gobierno en la provincia de Ontario, pero pocos años después disminuyó su presencia política. Aunque no pudo consolidarse como el tercer partido de Canadá, mantiene una presencia regular en el Parlamento federal.

El Partido del Crédito Social (*Social Credit Party*) nació en la provincia de Alberta, en 1935. Su líder fue el carismático William Aberhart, fundador del *Prophetic Bible Institute*. La preocupación del partido era los efectos de la Gran Depresión y la propuesta giraba en torno a una reforma monetaria denominada “crédito social”. Se culpaba a los partidos tradicionales, a los

bancos, y al este de Canadá por la situación social que atravesaba la provincia. Su continuador fue otro líder evangélico, Ernest C. Manning y, con el paso de las décadas, lo continuará su hijo Preston Manning en la jefatura de un nuevo partido, en 1987: el Partido Reformista (*Reform Party*). Con vocación nacional, el partido fue adquiriendo una fisonomía clara de derecha e intentó representar al oeste del país en contra de cuestiones tales como el impuesto al valor agregado, el status especial de Québec, el bilingüismo oficial, la representación en el Senado, etc. Bregó también por una mayor descentralización, una representación igualitaria de las provincias en el Senado, las restricciones a la inmigración y, en términos generales, asumió una posición conservadora en temas sociales como el aborto y la pena capital. El partido obtuvo un notable crecimiento al pasar de tener 1 diputado en 1993 al logro de 60 escaños en 1997. En 2000 el Partido Reformista se transformó en Alianza Canadiense. Como se ha señalado anteriormente, este partido y el Partido Conservador Progresista se unieron con el fin de presentar un frente sólido contra el Partido Liberal y se constituyó, en 2003, el ya referido Partido Conservador de Canadá.

Otro partido que juega un papel importante es el Bloque Quebequense (*Bloc québécois*), que nace en 1990 como reacción frente al fracaso del Acuerdo del Lago Meech y bajo el liderazgo de Lucien Bouchard. Es un partido de ideología socialdemócrata, pero lo que mejor define su identidad es el objetivo de la independencia de la provincia de Québec desde el seno del gobierno central. Sus candidatos se presentan en Québec y no aparece en el horizonte del partido la obtención del gobierno sino la reivindicación independentista francófona.

En Canadá no se observa que haya existido una suerte de cartelización respecto del sistema de partidos, sino que la propia dinámica y estructura del sistema y su funcionamiento ha deter-

minado el número de actores del sistema partidario<sup>29</sup>. Los partidos se han diferenciado entre sí a través de líneas de perspectivas y posiciones que responden a definiciones o identidades ideológicas<sup>30</sup> con las modificaciones históricas que se han referido anteriormente.

### **¿Reformas institucionales?**

En Canadá hace tiempo que se discute la necesidad de reformas institucionales. Ya se ha visto el fracaso de algunos intentos como el del Acuerdo de Charlottetown. Son variados los temas en debate, por el ejemplo el viraje hacia una representación proporcional o bien la reforma del Senado, tema éste de discusión recurrente. Por otra parte, al igual que en otros países, se advierte falta de satisfacción con el funcionamiento del sistema político e institucional. Se ha señalado la dificultad de encarar cambios en comparación con otros países que compartieron rutas semejantes en cuanto al diseño institucional y la antigua filiación con el Imperio Británico<sup>31</sup>.

Desde el seno mismo del Parlamento se presentaron interesantes observaciones sobre propuestas de reforma del cuerpo<sup>32</sup>. Se señaló que los legisladores sienten que los debates y las decisiones más importantes no pasan por el Parlamento, que existe excesiva rotación de los parlamentarios en las Comisiones, que es necesario

---

<sup>29</sup> Lisa Young, Party, "State and Political Competition in Canada: The Cartel Reconsidered", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, n 2 (1998), pp. 339-358.

<sup>30</sup> William Cross y Lisa Young, "Polity Attitudes of Party Members in Canada: Evidence of Ideological Politics", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 35, n 4 (2002), pp. 859-880.

<sup>31</sup> Ver *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 37, n 3 y 4 (2004).

<sup>32</sup> Ver el informe "The Parliament We Want. Parliamentarians' Views on Parliamentary Reform". *Library of Parliament*, Diciembre 2003, dirección de Carolyn Bennett, Deborah Grey y Yves Morin.

establecer una verdadera “carrera legislativa” para la existencia de una verdadera *expertise* en el funcionamiento del Legislativo. No se trata de añorar e intentar volver a un supuesto pasado dorado (*the golden age of parliamentary government*), sino de construir el Parlamento del siglo XXI. Se advierte la conveniencia de flexibilizar la disciplina partidaria y aumentar la independencia de los legisladores, de incrementar el papel de control sobre el gobierno y de intervenir más activamente en cuestiones de política exterior. Específicamente, se observa la necesidad de un mayor acceso a la información sobre los gastos públicos y a la actuación de los distintos ministerios, pero también se señala que ello conllevaría la necesidad de dotar de mayores recursos institucionales al Parlamento y una presencia más regular de los miembros del gobierno ante los comités del órgano legislativo.

Por supuesto se reclama también la centralidad del Parlamento en la discusión pública y la agregación de los distintos intereses representados por distintos actores (individuos, grupos, organizaciones sociales). La arena parlamentaria debería ser el centro de los debates para una mejor articulación de los distintos intereses, sociales, económicos y políticos. La opinión parlamentaria también ha destacado la necesidad de un balance o equilibrio entre el actual modelo de democracia mayoritaria *adversarial* y una democracia más del tipo consensual.

Estos comentarios acerca de la reforma parlamentaria no deben interpretarse como una situación de crisis en el sistema parlamentario, sino más bien como intentos de modificar un régimen institucional centrado más en el gobierno que en el accionar del Legislativo. En este sentido, la discusión acerca de la reforma y destino de las instituciones evidencia una sana reacción con miras a optimizar el funcionamiento del sistema.

## La sociedad canadiense. La Cultura política

El análisis del régimen político de Canadá no estaría completo ni podría comprenderse sin referir, aunque sea brevemente, a su sociedad y a su cultura. Lo primero que hay que señalar es que la sociedad canadiense es heterogénea y compleja en cuanto a su composición<sup>33</sup>. Se ha dicho<sup>34</sup> que es una suerte de *multination state*, porque allí conviven grupos distintos. A pesar de ello, la sociedad canadiense ha tenido éxito en cuanto al procesamiento de sus diferencias y ello ha sido posible gracias a la acomodación permanente de los intereses y a una flexibilidad que evitó que los procesos tuvieran componentes de violencia.

Siempre resulta complicado hablar de la cultura política de un país. Y Canadá no es una excepción. Es un caso particularmente complejo pues en este país coexisten distintos elementos que configurarían materia suficiente para alimentar una situación regular de conflicto. Cuestiones étnicas, existencia de distintas lenguas, diferencias regionales y provinciales son quizá los factores que configuran los temas más relevantes. Pero este país parece haber concluido que con las diferencias vale más el respeto y la tolerancia que los esfuerzos de asimilación, que no siempre resultan exitosos más allá de los procesos de limitación de libertades que muchas veces significan.

Se ha señalado que<sup>35</sup>: “Overarching values and beliefs that bring Canadians together include traditions of personal freedom

---

<sup>33</sup> Distintos aspectos de la sociedad canadiense pueden verse en John Goyder, *Essential of Canadian Society*, Toronto, McClelland & Stewart Inc., 1990.

<sup>34</sup> Will Kymlicke, “Citizenship and Identity in Canada”, en James Bickerton y Alain G. Gagnon, *Canadian Politics*, Canada, Broadview Press, Ltd, 1999, pág. 20, se dice: “Canada is a multination state. Its historical development has involved the federation of three distinct peoples or nations (English, French, and Aboriginals). These three groups are ‘nations’ in the sociological sense of being historical communities, institutionally complete, occupying a given territory or homeland, and sharing a distinct language and history”.

<sup>35</sup> Robert J. Jackson y Doreen Jackson, *Canadian Government in Transition*, Toronto, Prentice Hall, 2002, pp. 24 y 25.

and civil liberties, respect for the law and coexistence of heterogeneous communities... There are many other values that affect how Canadians conduct their policies. For example, Canadians demonstrate considerable ethnic tolerance”.

Frente a estos valores más firmes también cabe considerar cambios. Así, en épocas más recientes se ha señalado cierto paralelismo entre las actitudes de los canadienses y el resto de las sociedades más desarrolladas: “strong parallels clearly exist between the value shifts identified in the Canada Setting and those found in other advanced industrial states. Citizens are becoming less parochial and more cosmopolitan. Interest in politics is rising. Confidence in governmental institutions is falling. The propensity to engage in protest behaviours is rising. Citizens are less satisfied with hierarchical structures regardless of whether these structures are found in the family, the workplace, or the polity. The same patterns are replicated in nearly all advanced industrial states, Canada included”<sup>36</sup>.

### **Algo más: el multiculturalismo**

En realidad, Canadá ha sido tomado como ejemplo de multiculturalismo, entendido éste tanto como ideal de pluralismo cultural como de la implementación de políticas de integración y coexistencia entre distintos grupos humanos. La Comisión mundial sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO ha considerado que el enfoque del multiculturalismo canadiense es un “modelo para el mundo”. Prácticamente desde sus inicios en Canadá encontramos la comunidad anglófona, la francófona y los pueblos aborígenes. En los años sesenta del siglo pasado los reclamos del Canadá francés se

---

<sup>36</sup> Neil Nevitte y Mebs Kanji, “Canadian Political Culture and Value Change”, en Joanna Everitt y Brenda O’Neill, *Citizen Politics. Research and Theory in Canadian Political Behaviour*, Ontario, Oxford University Press, pp. 70-71.

hicieron más intensos, al igual que el reclamo de los pueblos originarios. La política inmigratoria de Canadá, hasta 1967 privilegiaba en favor de los anglos parlantes blancos, pero la situación se tornó menos discriminatoria ingresando inmigrantes de distintas partes del mundo. Los reclamos de Québec motivaron el establecimiento de la Real Comisión sobre Bilingüismo y Biculturalismo, en 1963. En 1969 Trudeau obtuvo el Acta Oficial de Lenguas por la cual se instauró oficialmente el bilingüismo. El multiculturalismo transitó, entonces, dentro del marco bilingüe. Este marco sirvió de ejemplo para que otras comunidades también reclamaran nuevos derechos. Es que la sociedad canadiense se estaba transformando con el ingreso de una inmigración distinta a la imperante hasta mediados de los sesenta. Fue así que el Estado, desde una perspectiva keynesiana, brindó inclusión social a distintas comunidades. En 1988, bajo el gobierno de Brian Mulroney se aprobó el Acta de Multiculturalismo Canadiense, que promovía la lucha contra la discriminación y la protección y promoción de la diversidad cultural.

Más allá de las declaraciones y las políticas, existen críticas y cuestionamientos sobre el tratamiento que reciben distintas comunidades. Claude Denis, por ejemplo, ha señalado respecto de los derechos indígenas —o pueblos originarios<sup>37</sup>— que tanto los tribunales, la clase política como la sociedad canadiense de origen europeo mantiene una serie de prejuicios y practica una suerte de nuevo colonialismo<sup>38</sup>. El referido autor señala que si bien es cierto que la cuestión de los derechos de estos pueblos ha adquirido notable presencia en las últimas décadas y que existirá una mejoría en sus vidas, estos avances están lejos de lo que debería ser un tratamiento más justo a estas comunidades por parte de uno de los países más ricos de la tierra.

---

<sup>37</sup> La constitución de Canadá reconoce tres grupos bajo la categoría general de “pueblos aborígenes”: indios, inuit y métis.

<sup>38</sup> Ver Claude Denis, “La política de los derechos indígenas”, en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (Coordinadores), en Canadá: política y gobierno en el siglo XXI, citado anteriormente, pp. 125-140.

## **Reflexiones finales: la fórmula política canadiense**

Canadá es un país desarrollado y próspero. El éxito canadiense resulta de una serie de factores que, más allá de obstáculos y conflictos, han obrado en equilibrio dinámico y permanente.

En primer lugar, el país del norte ha tenido un formato institucional vaciado en el molde de las instituciones británicas. La monarquía ha funcionado y sigue funcionando quizá por el *aggiornamento* que experimentó con el transcurso de los años. De ser una colonia británica pasó a constituirse en un gobierno responsable que supo articular la tradición con la innovación. La vecindad con un Estados Unidos poderoso parece haber obrado también en beneficio del mantenimiento de esta identidad institucional.

Como toda monarquía parlamentaria, fue el gobierno el resorte principal del Estado y del despliegue de las políticas públicas. Gobiernos de mayoría facilitados por un sistema electoral mayoritario con distritos uninominales aseguraron, durante gran parte de la historia canadiense, gobiernos con suficiente legitimidad y eficacia. Pero se ha visto que el país pudo también avanzar frente a la emergencia de gobiernos minoritarios.

Respecto del formato del sistema de partidos, desde temprano emergió un sistema bipartidista, pero con terceros partidos que aportaron lo suyo en la renovación de los rumbos a seguir. Los partidos procesaron pacíficamente los conflictos y agregaron intereses diversos y dispersos a través de la extensa geografía del país.

La cultura cívico-política ha sido el cemento que ha mantenido unido a este país multicultural. Valores tales como la tolerancia, el cumplimiento de las leyes y el respeto a las diferencias han sido cruciales en el procesamiento de la diversidad y del establecimiento de la mutua coexistencia. En relación con el multiculturalismo, es cierto que existen demandas y reclamos que advierten

la distancia y las tensiones entre el ideal proclamado y la realidad concreta, pero así y todo una mirada comparada con otros países muestran a un país más proclive a aceptar las diferencias y el pluralismo.

La cuestión *governabilidad*<sup>39</sup> ha transitado más por la vía de la negociación federal que por las virtudes del régimen parlamentario. Desde el punto de vista institucional se han reclamado reformas que van desde un régimen electoral de tipo proporcional hasta la reforma del Senado, pero la modificación del formato del sistema de gobierno choca contra intereses de distintos tipo —específicamente, de las provincias, la federación y la especial situación de Québec— y no ayuda la complejidad de los procesos que conlleva la reforma constitucional. Así todo, este equilibrio inestable, ha alejado situaciones críticas de ingovernabilidad del horizonte político e institucional del país.

### **Presidencialismo vs. Parlamentarismo**

Hacia mediados del ochenta en América Latina existió una crítica al sistema presidencial que inició un debate que confrontó las supuestas desventajas del presidencialismo con las virtudes del presidencialismo<sup>40</sup>. La principal crítica fue la rigidez del mandato presidencial y la falta de caminos para resolver una si-

---

<sup>39</sup> Ver Thomas O. Hueglin, “Canadá: federalismo tras puertas (casi) cerradas”, en Raoul Blindenbacher y Abigail Ostien, *Diálogos sobre gobernabilidad legislativa, ejecutiva y judicial en países federales*, Canadá, Forum of Federations, 2007, pp. 14 y 15.

<sup>40</sup> El Profesor Juan Linz lideró, desde mediados de los ochenta, el cuestionamiento al presidencialismo. Véase “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Juan Linz y A. Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, The John Hopkins University Press, 1994, en versión al español puede verse Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1 Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, pág.25-143. Estos trabajos liminares originaron numerosos estudios y debates en los cuales intervinieron politólogos de la talla de Giovanni Sartori, Arend Lijphart, Dieter Nohlen, Scott Mainwaring, etc.

tuación de erosión grave de la legitimidad. La experiencia de los presidencialismos latinoamericanos en los noventa parece mostrar cambios importantes respecto de la estabilidad del sistema político. Los regímenes políticos siguen siendo inestables, pero ya no hay golpes militares sino desplazamientos institucionales a través, principalmente de la acción del Congreso y mediante los procedimientos reglados constitucionalmente<sup>41</sup>. Por esta razón se ha comenzado a hablar de una suerte de “parlamentarización del presidencialismo”<sup>42</sup>.

*A su vez, así como se ha hablado de una parlamentarización del sistema presidencial, en esta época de globalización se ha comenzado a hablar de una presidencialización de los regímenes parlamentarios*<sup>43</sup>. Efectivamente, estudios y análisis de los casos, parecen encontrar, en los distintos parlamentarismos existentes fuertes elementos que estarían acercando a estos regímenes al modo de funcionamiento del presidencialismo. El poder incrementado de los Ejecutivos, el poder devaluado del Parlamento, la figura predominante de los primeros ministros, la crítica ciudadana hacia los Legislativos, los recursos institucionales más escasos de la oposición en comparación con los gobiernos son algunos de los síntomas que se han advertido en los últimos años.

¿Podríamos incluir a Canadá dentro de estos casos? Según se ha visto aquí, los primeros ministros poseen el control de la política canadiense. Tienen dominio sobre el gabinete y sobre

<sup>41</sup> Respecto las caídas presidenciales y la perspectiva de Arturo Valenzuela, crítico del sistema presidencial, puede verse en “Latin American Presidencies Interrupted”, en *Journal of Democracy*, Vol. 15 (2004), pp. 5-19.

<sup>42</sup> Ver, por ejemplo, Delfef Nolte, *Los Congresos en América Latina: Legislatiuras reactivas, potencialmente activas*, Cámara de Diputados, México, 2006; y John Carey, “Presidencialismo versus parlamentarismo” en *POSTData*, n° 11 (2006). Ver también Joseph M. Colomer y Gabriel L. Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, en *Government and Opposition*, Vol. 40, n° 1 (2005), pp. 60-89.

<sup>43</sup> Ver Thomas Poguntkey Paul Webb, *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2005.

el Parlamento. Como señalan Bakvis y Wolinetz<sup>44</sup>, los Primeros Ministros canadienses suelen tener más poder que sus pares del oeste europeo e, incluso, menos restricciones que el presidente norteamericano, por ejemplo, respecto de los nombramientos que realiza. Quizás la salvedad deba ser hecha respecto de los gobiernos minoritarios, pero aun así conservan el control de la situación, aunque su duración sea más reducida.

Nótese que en términos institucionales nos encontramos con un diseño y un funcionamiento que no distan demasiado de una dinámica del tipo presidencial, al menos en cuanto al poder que ostenta el Primer Ministro. Pero la diferencia es que, más allá de este poder, se trata de un *gobierno responsable*. Y aquí volvemos a ese tema que hace tiempo va siendo motivo de preocupación y análisis en América Latina: la *accountability*.

En el caso canadiense parece que ha sido su cultura y el modo de zanjar sus diferencias lo que ha permitido, no sólo que se desarrolle el país, sino que sus instituciones hayan funcionado con relativo éxito. Resulta evidente que su cultura política ha tenido un papel notable. El respeto a la ley, la tolerancia y la resolución pacífica de los conflictos, sin duda, significan un soporte que facilita el buen funcionamiento del sistema institucional. Y podríamos hablar también del *Rule of Law*, en tanto cultura jurídica que es aceptada por todos los estamentos y sectores de la sociedad canadiense.

El otro elemento que parece obrar fuertemente en contra de un Primer Ministro asimilable a un presidente latinoamericano es el federalismo canadiense. El gobierno central, más allá de su poder, tiene un significativo contrapeso en este federalismo que engloba toda la vida social y política del país. El esquema de negociación multilateral, de algún modo, constituye una res-

---

<sup>44</sup> Herman Bakvis y Steven B. Wolinetz, "Canada: executive Dominance and Presidentialization", en Thomas Poguntkey Paul Webb, *The Presidentialization of Politics. A comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2005, pp. 199-220.

tricción institucional a este primer ministro poderoso del país del Norte.

Por último, el sistema institucional en análisis transita una doble vía de dominio ejecutivo. La primera, el funcionamiento de un parlamentarismo modelo Westminster que es, de por sí, de tipo mayoritario. Y la segunda, un federalismo de consensos de Ejecutivos. En otras palabras, a nivel de las instituciones federales encontramos el predominio del Primer Ministro y esto, desde 1867. Y a nivel del modelo federal imperante, Canadá funciona a través de negociaciones multilaterales entre el primer ministro federal y los primeros ministros provinciales.

¿Será que en esta época de globalización los regímenes institucionales –sean presidenciales o parlamentarios– se están acercando en cuanto al papel central y preeminente que ocupan los Ejecutivos y sus líderes? *Así y todo, la existencia de un mayor respecto a los derechos individuales, al bienestar colectivo y al imperio de las instituciones en ciertas regiones del mundo, en comparación con América Latina, parecen marcar todavía una diferencia importante en una época de globalización dónde los Estados han puesto a los Ejecutivos, nuevamente, en el lugar central del escenario político y social.*