

CAPÍTULO 3

Cohesión partidista dentro del parlamento

3. Introducción

Para los miembros del parlamento canadiense el conseguir o no su reelección inmediata es una ecuación con diversas variables. Para aquellos parlamentarios que no lo logran, su fracaso electoral se debe a muchos factores. Uno de ellos es que su electorado no los favoreció nuevamente con su voto, lo cual no sólo debe ser atribuido a su propio desempeño, sino también es una respuesta al desempeño del partido. Al respecto Franks señala que el éxito electoral de los parlamentarios depende más del prestigio e imagen del líder de su partido que de sus propios esfuerzos.¹ A partir de esta argumentación se puede inferir que si el electorado se siente defraudado con el partido probablemente el parlamentario no logrará su reelección inmediata.

Es importante mencionar que la percepción y opinión de los ciudadanos sobre los partidos políticos es muy crítica, sobre todo cuando los electores consideran que no se llevaron a cabo las propuestas hechas durante la campaña. Esta situación es muy común en Canadá, dada la tendencia de los partidos a agregar diversos intereses difícilmente asociables en una sola plataforma política. Dicha conducta fue explicada en el capítulo anterior al explorar el comportamiento de los partidos políticos fuera del parlamento. Pero ¿por qué no pueden llevar a cabo todo lo que prometieron? Este capítulo ofrece una explicación a través del análisis del propio funcionamiento del parlamento, del comportamiento de los partidos y de los parlamentarios dentro de este recinto legislativo.

Por otra parte, y siguiendo la argumentación de Franks, para los parlamentarios que consiguen su reelección inmediata significa que el electorado confió nuevamente en

¹ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto, Buffalo, Londres: Toronto University Press, 1987), 57.

ellos y en su partido. Sin embargo, la literatura existente sobre los parlamentarios canadienses siempre enfatiza su carácter amateur y carente de experiencia política.² Por lo tanto, a pesar de su constante reelección, ésta no ha significado una ruta sólida para conseguir una carrera parlamentaria profesional y especializada. Este capítulo muestra cómo la estructura de poder del parlamento junto con el propio funcionamiento de los partidos políticos dentro de esta institución, es semejante a una carrera de obstáculos para los parlamentarios que desean seguir una carrera legislativa profesional, a través de su constante reelección.

El modelo Westminster requiere que los partidos políticos deben seguir estrictamente una lógica programática dentro del parlamento.³ Sin embargo, si se consideran las estrategias pragmáticas que siguen los partidos políticos en sus actividades extraparlamentarias aparece una contradicción importante la cual podría ser un factor trascendental para explicar porque no se han producido los resultados esperados de la reelección legislativa.

Este capítulo analiza la estructura de poder dentro del parlamento canadiense para demostrar que el espacio político en el que se desenvuelven los miembros del parlamento para cumplir las promesas hechas durante las campañas es muy reducido. Es difícil en tales circunstancias que los individuos que están dentro del parlamento, decidan seguir la ruta de legisladores profesionales sobretodo si se toma en cuenta la estricta cohesión que muestran los miembros de las bancadas en el parlamento.

Para los miembros del parlamento que se comprometen en un comportamiento *maverick* (esto es votar en contra de la posición del partido), los castigos impuestos por el partido son usualmente severos. Tal comportamiento típicamente resulta en al menos, que públicamente el miembro del parlamento

² C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1987), 7, 66-67.

³ James Bickerton and Alain G. Gagnon, "Political Parties and Electoral Politics," en *Canadian Politics* 4aEd., eds. James Bickerton and Alain G. Gagnon (Peterborough: Broadview Press, 2004), 239-259.

sea censurado por el partido y lo que resultará en su expulsión del caucus del partido.⁴

El contextualizar a los partidos políticos dentro del rol que juegan en el sistema parlamentario Westminster será fundamental para analizar los límites y alternativas que les ofrecen a sus miembros del parlamento. En este sentido, se enfatizará la necesidad de partidos altamente disciplinados para que funcione el parlamento y para que siga siendo un sistema que obedezca la lógica de ‘gobierno responsable.’ Aquí será fundamental el caso británico para mostrar cómo un sistema parlamentario es compatible con la institución de la reelección parlamentaria, tratando de exponer que existen altas tasas de reelección⁵ en gran medida porque los partidos políticos mantienen una disciplina mucho más flexible dentro del parlamento. Esto provoca que los parlamentarios británicos tengan más libertad que sus colegas canadienses.⁶

En la primera sección de este capítulo se exploran los principios bajo los cuales opera el parlamento canadiense y las implicaciones que estos producen dentro del proceso legislativo. En la segunda sección, se analizan las actividades más importantes que realizan los miembros del parlamento dentro de la *House of Commons* al mismo tiempo que se realiza una comparación con el funcionamiento del parlamento británico. El objetivo de esta comparación es demostrar que aunque ambos casos parecen similares, existen importantes diferencias que tienen repercusiones significativas para el funcionamiento de la institución de la reelección. Es decir, las diferencias en los modos de operación alteran el sistema de incentivos que ofrecen los partidos políticos a sus miembros del parlamento para seguir la línea del partido, y en consecuencia la rigidez y la flexibilidad de la disciplina partidista.

⁴ Neil Longley, “Modeling the Legislator as an Agent for the Party: The Effects of Strict Party Discipline on Legislator Voting Behavior,” *Contemporary Economic Policy* Vol. 21, no. 4, Octubre 2003, 490.

⁵ Altas tasas de reelección en comparación con los índices de reelección de Canadá. Ver Anexo 3

⁶ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, (Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1987), 24.

En la tercera sección de este capítulo, se plantean los límites y oportunidades que ofrece la *House of Commons* a los parlamentarios para influir en el proceso legislativo. Asimismo, estos roles se vinculan con las propias restricciones que les imponen los propios partidos. Se expondrán las implicaciones que estos producen en los parlamentarios, y en su decisión para buscar o no su reelección. Por lo tanto, se exploran las posibilidades que tiene un miembro del parlamento para llevar a cabo sus funciones de representación. En esta sección también se destaca que esas posibilidades dependerán de las condiciones en las que el gobierno este operando (si es gobierno de mayoría ó minoría), del rol que juegue su partido político dentro del parlamento (si es el partido del gobierno, ó si es oposición). También se considerará la función que desempeñe el propio parlamentario dentro de la legislatura [orador de la cámara baja (*speaker of the house*), oficial disciplinario del partido (*whip*), en qué comité participa, o si es *back-bencher* o *front-bencher* del partido].

Finalmente, se retoman algunos análisis sobre el concepto de representación. Lo anterior con el fin de demostrar qué tipo de representación ofrecen los parlamentarios canadienses a sus electores como resultado del conjunto de sanciones e incentivos que imponen los partidos para forzar la disciplina de sus miembros. Al final este capítulo aportará la evidencia que resulta de seguir la ruta metodológica de analizar resultados institucionales, a partir de su operación dentro de otros entramados institucionales.

3.1 La soberanía del parlamento y el principio de gobierno responsable

El parlamento canadiense así como el parlamento británico, en teoría operan bajo los principios de supremacía, soberanía, representación y el principio de gobierno responsable.⁷ El primero de ellos hace referencia a que no existe otra institución más

⁷ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 4ª Ed. (Scarborough: Prentice Hall Canada Inc, 1995), 204.

importante que el parlamento. Sin embargo, a diferencia del parlamento británico, el canadiense en la práctica tiene una supremacía bastante limitada por la propia adopción del sistema federal, ya que esto le ha otorgado cierto peso e importancia a las cortes para resolver las disputas entre los dos niveles de gobierno.⁸ Por lo tanto, se puede decir que la soberanía del parlamento canadiense es algo más normativo que empírico.

Asimismo, la soberanía del parlamento está bastante restringida en ambos casos, por la propia fusión del poder ejecutivo y el poder legislativo. Esto ha hecho que las reglas del parlamento sitúen una gran cantidad de autoridad en las manos del gabinete y en el primer ministro. Como resultado, los representantes electos suelen estar dispuestos a participar y a unirse al gabinete en el parlamento que inicia. Este objetivo lo conseguirán si actúan dentro del parlamento apegados a la línea de su partido, a pesar de haber hecho propuestas durante la campaña, que difícilmente podrán llevar a cabo si siguen la línea del partido. Al respecto, la teoría de elección racional plantea que la institución que otorga los mayores beneficios para maximizar los intereses de los individuos, será la ruta institucional que sigan. Por lo tanto, el seguir una representación más estricta de los intereses de los electores parece que no otorga los suficientes incentivos para que los parlamentarios decidan adoptar una postura mucho más crítica e independiente de su propio partido. Es por ello que David C. Docherty señala que es necesaria la existencia de reglas que refuercen la importancia de las carreras parlamentarias para hacer más efectiva y relevante la posición de la legislatura frente al primer ministro y al gabinete.⁹

De esta forma, se puede decir que la estructura y los procedimientos en la cámara baja están directamente influenciados por la propia naturaleza de la relación

⁸ Michael S. Whittington y Richard Van Loon, *Canadian Government and Politics: Institutions and Processes*, (Toronto, New York: McGraw- Hill Ryerson Limited, 1995), 482.

⁹ David C. Docherty, "Parliament: Making the Case for Relevance," en James Bickerton, Alain G. Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, (Peterborough: Broadview Press, 2004), 166.

entre el poder ejecutivo y el legislativo. Y sobre todo, en el sistema parlamentario canadiense la fusión entre estos dos poderes basada en la cohesión de los partidos y en la dirección del gabinete, se ha traducido en que la supremacía del parlamento es un mito.¹⁰ Esto inevitablemente ha significado el debilitamiento en la representación que pueden otorgar los parlamentarios de los intereses y demandas de sus electores dentro del parlamento.

En cuanto al principio de representación, el parlamento es el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos canadienses, en donde, los miembros del parlamento son electos por la gente, y de los cuales se espera que representen los intereses de sus electores en el proceso gubernamental.¹¹ Cabe mencionar que en el caso canadiense, esta función de representación en teoría sólo es llevada a la práctica por los miembros de la *House of Commons*, porque los senadores no obtienen su cargo por elecciones directas sino a través de su nombramiento por parte del primer ministro. Sin embargo, la función de representación del parlamento en la práctica, dista mucho de ser llevada a cabo integralmente, como se analizará más adelante.

Por otra parte, el principio de gobierno responsable es la base constitucional bajo la cual opera el parlamento canadiense y británico,¹² a diferencia del congreso americano, el cual funciona bajo el principio de pesos y contrapesos (*checks and balances*). En el primer caso, este principio tiene diversas interpretaciones. Por una parte, la creencia general enfatiza literalmente la responsabilidad que tiene el gobierno (el primer ministro y el gabinete) ante el pueblo.¹³ No obstante, otros autores contra argumentan esta interpretación señalando que de ser así, el gobierno tendría que

¹⁰ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 4ª Ed. (Scarborough: Prentice Hall Canada Inc, 1995), 221.

¹¹ Michael S. Whittington y Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics: Institutions and Processes*, (Toronto, New York: McGraw Hill Ryerson Limited, 1995), 482.

¹² Michael S. Whittington y Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics*, 482.

¹³ Frank M. Q. Le, "La Constitución y el federalismo," en Athanasios Hristoulas, Claude Denis, Duncan Wood (coords.) *Canadá: Política y gobierno en el siglo XXI*, (México, D.F.: Miguel Angel Porrúa, 2005), 25.

responder directamente a los problemas cotidianos de los canadienses, lo cual no ocurre. Pero, como señala Docherty, esto no significa que por definición el principio de gobierno responsable signifique irresponsabilidad. Sino simplemente que dicho principio establece la receptividad y responsabilidad del gobierno, no sólo frente a los ciudadanos, sino también frente a los legisladores.¹⁴

Otra interpretación sobre el principio de gobierno responsable la ofrecen Patrick Malcolmson y Richard Ryers, en la cual enfatizan el origen y las consecuencias que ha traído consigo este principio para el poder del parlamento. Ellos argumentan que

[E]s una idea en la cual, aquellos que ejercen el poder ejecutivo deben contar con la confianza de los representantes de la gente (parlamentarios) dentro del parlamento.¹⁵

Esta idea fue adoptada por el gobierno británico a principios del siglo XIX, la cual reforzó el papel y el poder del parlamento.¹⁶ Sin embargo, para finales de ese siglo la situación empezó a cambiar por el surgimiento de partidos políticos altamente disciplinados, cuyos miembros difícilmente diferían de los deseos del líder del partido. Esto produjo una transferencia del poder de los miembros del parlamento hacia el gabinete, dado que éste formaba el liderazgo del partido que controlaba el parlamento.¹⁷

En Canadá, la responsabilidad del gobierno se da en diferentes niveles, y con diferentes actores políticos. De esta forma lo detalla Docherty:

Los miembros electos del parlamento son colocados en una legislatura. Ciertos miembros de esa legislatura son elegidos para servir dentro del gabinete. El gabinete introduce la legislación referente al presupuesto y egresos del gobierno en el parlamento. El servicio público profesional esta encargado de implementar dicha legislación y es responsable de su conducta frente al gabinete. Por su parte, el gabinete es responsable frente a la legislatura por la adecuada administración del servicio civil y de cualquier programa gubernamental bajo su supervisión.

¹⁴ David C. Docherty, "Parliament: Making the Case for Relevance," en James Bickerton, Alain G. Gagnon (eds.) *Canadian Politics*, (Peterborough: Broadview Press, 2004), 164.

¹⁵ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen: An Introduction to Parliamentary Government in Canada* 2a Ed., (Peterborough: Broadview Press, 2002), 128.

¹⁶ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 128.

¹⁷ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 128.

Los ciudadanos mantienen a los miembros locales del parlamento, los cuales son responsables de mantener un gobierno honesto y sincero en cuanto a los gastos del dinero público. Y si no les gusta el trabajo que ha hecho el gobierno, los ciudadanos tienen la oportunidad en la próxima elección de removerlos de su cargo.¹⁸

Es decir, el principio de gobierno responsable se traduce en una corresponsabilidad en los diferentes niveles. Al respecto, Frank M.Q.Le señala que “[...] el gobierno es responsable ante los representantes electos del pueblo. En la práctica esto ocurre mediante el requerimiento de que el gobierno mantenga la confianza de la Cámara de los Comunes para la ejecución de su autoridad.”¹⁹ Es decir, el gobierno (primer ministro y el gabinete) siempre debe tener la confianza y el apoyo de la mayoría dentro de la cámara baja. Usualmente, esta condición ocurre porque el gobierno se forma con miembros del partido que tengan la mayoría de los asientos o con una pluralidad de asientos (un gobierno de minoría). De esta forma, el líder de este partido se convierte en el primer ministro el cual gobernará por hasta cinco años, contando con la confianza del parlamento.²⁰ Sin embargo, aún cuando sea un gobierno de minoría, en el caso canadiense, mantener la confianza de los parlamentarios, no ha sido una tarea muy complicada, dada la estricta disciplina que hay dentro del parlamento.

3.1.1 Gobierno responsable y la disciplina partidista

Por el principio de gobierno responsable la disciplina partidista en Canadá se ha convertido en una herramienta para el primer ministro y para el gabinete, para asegurarse de tener siempre los suficientes votos para proteger su propia posición en el

¹⁸ David C. Docherty, “Parliament: Making the Case for Relevance,” 164.

¹⁹ Frank M. Q. Le, “La Constitución y el federalismo,” 25.

²⁰ David C. Docherty, “Parliament: Making the Case for Relevance,” 164.

poder, y así adoptar la legislación que ellos proponen.²¹ Sin embargo, en el caso británico, la disciplina partidista es mucho más flexible, por lo que es común que aún los miembros del parlamento que son del mismo partido que el primer ministro difieran en sus posiciones. Un ejemplo claro de la libertad con la que cuentan los parlamentarios británicos para no seguir la línea de su partido, es una de las últimas crisis que ha enfrentado el ex primer ministro Tony Blair al no conseguir el apoyo de su partido, el laborista, para el plan de disuasión nuclear. Cabe mencionar, que en este caso fueron 25 los miembros del parlamento del partido laborista quienes dieron la espalda al primer ministro. Sin embargo, a pesar de no contar con su apoyo, Tony Blair consiguió la aprobación de este plan gracias al sustento de los miembros del parlamento que forman parte de la oposición conservadora.²²

Este hecho no sólo pone de manifiesto la flexibilidad de la disciplina partidista británica, sino también, que a pesar de la propia estructura de poder que impone el parlamento, el comportamiento y voto de los legisladores puede ir más allá de su partido. Es decir, a pesar de ser oposición pueden votar por un programa propuesto por el primer ministro, sin que esta estructura de poder sea un obstáculo. Al final de cuentas, lo que impedirá a los parlamentarios apoyar o no una propuesta del gobierno, es la postura ideológica por la cual fueron electos, pero no por imposición de su partido político.

Sin embargo, en el caso canadiense resulta interesante imaginar la posibilidad que esto ocurriera. Es decir, que los parlamentarios del partido del gobierno no dieran su apoyo al primer ministro, como ha sucedido solamente en dos casos que ha identificado Louis Massicotte. En ambos casos, ella destaca que “[...] los diputados que difieran de

²¹ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 128.

²²“Tony Blair afronta otra crisis en su partido,” *El País* (15 de Marzo 2007 [citado 18 de marzo 2007]): disponible en <http://www.elpais.com/videos/internacional/Tony/Blair/afronta/crisis/partido/elpvidint/20070315>

los lineamientos del partido obtienen dos cosas: una cobertura mediática de los medios de comunicación y una muy probable muerte política al perder la oportunidad de alcanzar puestos más altos.”²³ Pero resultaría aún más interesante considerar la posibilidad que miembros de la oposición votarán a favor de una propuesta del gobierno. Ya que, así como los miembros del parlamento que son del partido del gobierno son obligados a votar con la línea del partido, asimismo, los miembros de la oposición tienen que votar con la línea de su partido.

Evidencia de la cohesión partidista que existe dentro del parlamento se puede observar en cualquier propuesta que se lleve a discusión a la *House of Commons*. Por ejemplo, en el 38vo. parlamento se discutió una propuesta para enmendar el código criminal con respecto a la pornografía infantil para proteger a los niños y a otras personas vulnerables. Fue una propuesta hecha por el partido Liberal, en un parlamento en el que había una ligera mayoría liberal. Su aprobación se debió al voto liberal, al voto del bloque quebecúa, y al voto del partido Neo- demócrata. Por su parte, el partido Conservador se opuso a esta enmienda.²⁴

El análisis de esta votación es muy interesante porque refleja que: 1) el voto partidista de los cuatro partidos fue totalmente cohesionado, es decir, votaron en bloque. Sólo en el caso del partido conservador hubo seis abstenciones, las cuales se pudieron derivar de la ausencia de los parlamentarios o porque deliberadamente se abstuvieron de votar, 2) el voto conservador en contra de esta enmienda fue más una estrategia partidista para evitar el liderazgo del partido liberal, y para tratar de evitar los beneficios que la aprobación de esta medida traería para el partido liberal. Es decir, no fue porque el partido Conservador estuviera en contra de una medida tan loable y benéfica para

²³ Louis Masiccotte, “Las legislaturas de los tres países del TLC: una evolución comparativa,” en *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa*, Julián Castro Rea, et al. (Coords.), (México, D.F.: UNAM-CISAN, 1999), 88.

²⁴ House of Commons Canada, “How do They Vote,” (2005- 2007 [citado 4 de junio 2007]): disponible en <http://www.howdtheyvote.ca/vote.php?id=1>

proteger a los niños. La naturaleza altruista de esta enmienda, podría explicar el voto en bloque de los partidos que estuvieron a favor de esta propuesta. Sin embargo, como mencioné el voto del partido Conservador no puede ser atribuido a esa argumentación, sino a la estricta disciplina que manifiestan los parlamentarios hacia su partido en los procesos de votación. Asimismo, se sustenta lo que Neil Longley señala “[...] el único medio por el cual un legislador puede disentir de la posición del partido es abstenerse en la votación.”²⁵

Es así que la disciplina partidista dentro del parlamento canadiense se convierte en un elemento imprescindible para el gobierno y para la oposición. Sobretodo resulta crucial cuando el gobierno cuenta con una pluralidad de asientos, ya que tiene que ser mucho más receptivo a la oposición,²⁶ por lo que necesita tener un apoyo absoluto de su partido. Por otra parte, cuando el gobierno cuenta con una mayoría de asientos, esa confianza está garantizada por la fuerte disciplina que existe dentro del partido. Es decir, cuando el gabinete cuenta con el apoyo de su partido, y aún cuando hay un gobierno de minoría, y la cámara baja vota para retirar la confianza en el gobierno, es normalmente sólo para formalizar la decisión hecha por uno de los partidos de oposición, para llamar a nuevas elecciones.²⁷

En términos prácticos, el alto grado de disciplina que exigen los partidos políticos se ha traducido en Canadá en la adopción por parte del parlamento (no discusión) de la legislación, y formalmente es el parlamento el que determina si el gabinete tiene el derecho de gobernar. Pero la existencia de los partidos parlamentarios altamente disciplinados significa que el parlamento rara vez utiliza sus poderes en esos asuntos. Cuando adopta la legislación, el parlamento en muchos casos ratifica las

²⁵ Neil Longley, “Modeling the Legislator as an Agent for the Party: The Effects of Strict Party Discipline on Legislator Voting Behavior,” *Contemporary Economic Policy* Vol. 21, no. 4, (Octubre 2003): 491

²⁶ David C. Docherty, “Parliament: Making the Case for Relevance,” 164.

²⁷ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 129.

decisiones legislativas que han sido hechas por el gabinete.²⁸ En gran medida esto se debe, a que los parlamentarios no cuentan con los incentivos suficientes para poder diferir con la línea de su partido. Obedecer al partido resulta mucho más redituable para sus carreras políticas, ya que:

La lealtad hacia los líderes del partido es recompensada a través de nombramientos como jueces, embajadores u otra posición de prestigio. (Por ejemplo) el primer ministro Trudeau aseguro el apoyo de muchas personas dentro del parlamento y de muchos funcionarios a través de este tipo de recompensas.²⁹

Asimismo, los castigos o penalizaciones que imponen los partidos políticos en muchas ocasiones son el incentivo suficiente para que los miembros del parlamento no difieran con la línea del partido. Sin embargo, la decisión de aplicarlos se ejerce a discreción de los líderes del partido. Es decir, no siempre una indisciplina es castigada.

La estricta cohesión partidista dentro del parlamento, es una constante en todos los partidos políticos. No obstante, en algunas ocasiones se pone de manifiesto de diferentes formas. Nuevamente, al analizar las votaciones de una propuesta para cambiar una ley, se pueden observar características interesantes de la disciplina partidista. Por ejemplo, la propuesta C-251 la cual consistía en modificar una regla del parlamento, en la cual el cambio de partido estaría penalizado cuando se llevara a cabo dentro de la *House of Commons*. Es decir, su asiento quedaría vacante y sería reemplazado a través de una elección interina. El cambio de partido, sólo estaría permitido si un parlamentario decide desvincularse de su partido convirtiéndose en un miembro independiente.³⁰ Dicha propuesta fue rechazada en su primera lectura, sin

²⁸ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 129.

²⁹ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 38.

³⁰ Parliament of Canada, "An Act to Amend the Parliament of Canada Act (members who cross the floor)," (2004 [citado 4 de junio 2007]): disponible en http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Parl=38&Ses=1&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-251_1

embargo, resulta interesante analizar su proceso de votación como lo muestra la tabla 3.1

Tabla 3.1 Votación de la propuesta C- 251

Partido	Si	No	N/A
Liberal	1	93	39
Conservadores	40	44	14
Bloque Quebecúa	0	52	2
NDP	17	0	1
Independientes	2	0	2
	60	189	58
	19.5%	61.5%	18.8%
	307		

N/A: Abstenciones

Fuente :House of Commons Canada, "How do They Vote," (2005- 2007 [citado 4 de junio 2007]): disponible en <http://www.howdtheyvote.ca/vote.php?id=1>

Cabe mencionar que esta fue una propuesta del partido Neo- demócrata (NDP) que se debatió en el pasado parlamento (38vo). Los miembros del parlamento neo- demócratas la apoyaron absolutamente. El voto absoluto en contra de esta medida lo dio el Bloque Quebecúa. Sin embargo, el voto del partido Liberal y del partido Conservador merece ser analizado con detenimiento. En cuanto al primero, se puede observar que en su mayoría fue una propuesta en la que estaban en contra, pero el número de abstenciones muestra que para evitar diferir con los lineamientos del partido, la abstención es el mejor recurso. Notable, es el parlamentario liberal que votó en contra de la tendencia general del partido, Maria Minna, la cual ha sido reelecta en 5 ocasiones hasta el parlamento actual. Este caso resulta interesante, para poner en evidencia que no siempre el no seguir la línea del partido es castigado, es decir, el partido permite cierto grado de disensión dependiendo de la propuesta, y del parlamentario. En este asunto, la parlamentaria es importante para el partido, debido al apoyo electoral que tiene. Es

decir, por más indisciplinada que sea con el partido, resulta un miembro del cual el partido Liberal no puede prescindir, por lo que se tolera cierta independencia.

Por otra parte, el voto conservador resulta trascendental puesto que visiblemente fue una propuesta que dividió al partido. Sobretudo, porque los miembros que votaron a favor, fueron los que no siguieron el voto partidista. En un análisis sobre las carreras parlamentarias de los miembros que votaron a favor, se puede observar que en su mayoría son políticos con más de una reelección inmediata, es decir, es gente que cuenta con el apoyo de sus electores. Por lo tanto, éste parece ser el factor por el cual el partido permite en ciertas ocasiones la indisciplinada.

3.2 ¿Cuál es el objetivo del parlamento?

La palabra parlamento proviene de la palabra francesa *parler*, que significa hablar.³¹ Es decir, representa un órgano en el que se expresan diferentes opiniones y posiciones políticas. El parlamento canadiense está constituido por 308 miembros, los cuales han sido electos para representar al electorado de cierto territorio. El porcentaje de asientos para cada provincia es equivalente al porcentaje nacional de población que representa.³²

En la práctica, el sistema parlamentario es una forma de gobierno que se caracteriza por una fuerte concentración de poder en el primer ministro y dentro del gabinete. Asimismo, promueve una fuerte competencia entre los partidos dentro de la cámara baja.³³ Por lo tanto, el parlamento es el órgano legislativo en donde se desarrolla esa competencia entre partidos. La diferencia con una asamblea legislativa o un congreso, es que generalmente los parlamentos bajo el sistema Westminster están diseñados para implementar políticas y programas, más que para discutirlos.

³¹ *Diccionario de la Lengua Española* ([citado 12 de marzo 2007] Real Academia de la Lengua Española): disponible en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=parlamento

³² Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regime*, 131.

³³ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, 6.

Los objetivos o prioridades del parlamento, han ido cambiando con el paso del tiempo. Las transformaciones más significativas que ha experimentado el parlamento, han sido producto de la operación de partidos políticos altamente disciplinados. Actualmente, con este tipo de partidos la principal función del parlamento es hacer rendir cuentas al gabinete frente al público por sus acciones.³⁴ Es decir, el parlamento se convierte en el foro en donde los miembros de la oposición pueden criticar al gobierno. Pero, como se analizará más adelante con pocas probabilidades de modificar las propuestas del gobierno. Asimismo, con esta nueva prioridad del parlamento los miembros que no son parte del gabinete, pero que son del partido del gobierno tienen un espacio casi nulo para insertar dentro del debate los intereses y preocupaciones de sus electores. De esta forma, es que las propias reglas del parlamento y la estricta disciplina que imponen los partidos políticos sobre sus parlamentarios han hecho que la representación de intereses en Canadá sea una senda de servicio difícil de cumplir. Y por consiguiente, obtener su reelección se ve constreñida por otras instituciones.

Una de las argumentaciones más comunes para justificar la estricta disciplina que prevalece dentro de los partidos políticos canadienses tiene que ver con la necesidad que tienen los gobiernos parlamentarios de moverse hacia delante junto con sus agendas, porque al ser electos sobre plataformas específicas, con su victoria ellos deben implementar esa plataforma electoral.³⁵ Pero además, deben actuar ante los problemas sociales y económicos inesperados, y reconocer que las contingencias externas pueden obstaculizar sus tiempos y su programación.³⁶ Es por ello que necesitan miembros del parlamento apegados a los lineamientos de su partido ya que cualquiera que sea su agenda, el gobierno necesita saber que puede proceder con el apoyo de su partido. Es

³⁴ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 129.

³⁵ David C. Docherty, "Parliament: Making the Case for Relevance," 164.

³⁶ David C. Docherty, "Parliament: Making the Case for Relevance," 164.

decir, la estricta disciplina dentro de los partidos, le otorga al primer ministro y al gabinete cierta certidumbre para llevar a cabo sus programas.

En resumen, al analizar el cambio en los objetivos del parlamento, se puede entender la falta de representación que otorgan los miembros del parlamento canadiense a sus electores. Por una parte, las propias reglas de operación del parlamento han favorecido que los partidos políticos tengan los suficientes incentivos para demandar que sus parlamentarios sobrepongan los intereses del partido sobre los intereses de sus electores. En la siguiente sección se explorarán los mecanismos con los cuales opera el parlamento, y cómo estos se han traducido en una caja de recompensas para los partidos políticos.

3.3 ¿Cómo opera el parlamento?

En cada elección general se elige al nuevo grupo de legisladores que formarán un nuevo parlamento. La primera sesión del parlamento inicia con el llamado discurso del trono, el cual es leído por el gobernador general, pero es preparado por el comité técnico del primer ministro. En este discurso se presenta un esbozo general del programa legislativo que el gobierno intentará proponer al parlamento.³⁷ Es decir, el primer ministro y el gabinete ya saben desde el inicio el rumbo y dirección de sus políticas y programas. Esto supone un proceso previo, en el que las ofertas de campaña se traducen a propuestas de gobierno y por el carácter centralizado de los partidos políticos canadienses, quiere decir que en esa traducción interviene un grupo pequeño de personas. Por lo que las actividades del parlamento estarán más enfocadas en la implementación que en la discusión de políticas y programas. Este es el contexto, bajo el cual los parlamentarios realizan su trabajo.

³⁷ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 130.

En términos prácticos, los miembros del parlamento realizan diversas actividades dentro del recinto legislativo. Esta sección busca explorar estas actividades, para señalar las oportunidades y límites que tienen los miembros del parlamento para llevar a cabo la representación de los intereses de sus electores. Al respecto, Landes apunta que:

[L]os legisladores intentan representar a sus electores a través de las actividades que realizan dentro de la *House of Commons*, incluyendo los debates, las explicaciones de los comités y el período de preguntas. A través de estos mecanismos los miembros del parlamento, particularmente los miembros de los partidos de oposición hacen presentes las perspectivas de los electores y ponen de manifiesto lo que el gobierno está haciendo mal o la incompetencia de este para manejar ciertos asuntos de la nación.³⁸

Esta descripción sobre la función de representación de los parlamentarios es muy normativa, y en la práctica este proceso se complica aún más dentro de cada una de las actividades que se realizan dentro del parlamento. A continuación se detallan algunos de los procesos más importantes en la adopción de las propuestas del gobierno, en la adopción de resoluciones, y en la provisión de información. El objetivo de este análisis es mostrar cómo el requerimiento de una estricta disciplina por parte de los partidos políticos, tiene profundas implicaciones dentro del proceso legislativo. Asimismo, tiene como fin mostrar el espacio tan limitado que tienen los parlamentarios canadienses para seguir la ruta de legislador profesional y especializado.

3.3.1 Análisis, evaluación y adopción de las propuestas del gobierno

La mayor parte de la actividad legislativa se enfoca en las propuestas que hace el gobierno hacia la cámara baja. Estas propuestas en muchos casos son el resultado de un trabajo combinado con el servicio civil, ministros, y el gabinete. Es decir, antes de que

³⁸ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 222.

se presenten cuentan con el apoyo del gabinete. Esas propuestas del gobierno pueden ser adoptadas, después de tres lecturas, las cuales se llevan a cabo en diferentes días.

Durante la primera lectura, únicamente se introduce la propuesta a la cámara baja. En esta etapa se imprime la propuesta y se distribuye entre los miembros del parlamento, esto les da una oportunidad a los miembros del parlamento de conocerla en términos generales. En la segunda lectura se enfocan en los objetivos básicos o en los principios de las propuestas. Es decir, si la propuesta es ó no una buena política.³⁹ Esto permite abogar por la propuesta antes de que sea cuestionada por los detalles. Inmediatamente después de la segunda lectura, se envía al comité que le corresponde, para un estudio más detallado, en esta etapa el comité emitirá un reporte de estado, en el cual se presentan los resultados del estudio que hicieron. Este reporte, generalmente incluye propuestas de enmienda, las cuales son votadas en la *House of Commons*. Finalmente se somete a la propuesta a una tercera lectura, si se supera esta etapa entonces es enviada al Senado, en donde tiene que pasar por etapas similares. Si logra superar el proceso dentro de la cámara alta, es presentada al gobernador general para que dé el consentimiento de la corona, la cual es una formalidad constitucional.⁴⁰

Durante el proceso legislativo, se puede observar que el gobierno tiene un amplio dominio sobre éste. Es por ello, que para muchos autores es común sugerir que el involucramiento del gobierno en los procedimientos de la Cámara produce que “[...] las iniciativas gubernamentales y las políticas de ingresos se ratifiquen,”⁴¹ en lugar de ser discutidas o debatidas por los miembros del parlamento. Por lo tanto, se puede sugerir que el período donde los miembros del parlamento pueden tener mayor influencia sobre las propuestas es cuando se encuentra en discusión dentro de los

³⁹ Parliament of Canada, “Making Canada’s Law,” (26 de Marzo 2007 [citada 26 de Marzo 2007]): disponible en http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/guide/making_laws-e.asp

⁴⁰ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 132- 133.

⁴¹ Louis Massicotte, “Las legislaturas de los tres países del TLC: una evaluación comparada,” 88.

comités. Sin embargo, el funcionamiento de estos subgrupos plantea una problemática mucho más compleja.

3.3.2 La estructura de los comités

La Cámara de los comunes opera en términos prácticos a través de comités. Existen varios tipos de comités. Sin embargo, dos de los más importantes son: el comité destacado (*striking committee*) y el comité permanente (*standing committee*). La principal función del primero es decidir qué miembros del parlamento van a participar en los otros comités del parlamento.⁴² Cabe mencionar, que es un comité compuesto por siete personas, incluyendo los oficiales disciplinarios de los partidos (*party whips*). Su funcionamiento, en la práctica, es ratificar las asignaciones que han hecho los propios partidos, en lugar de considerar qué individuos por sus aptitudes o experiencia podrían desempeñar una labor mucho más exitosa dentro de los comités.⁴³ La importancia de este comité es fundamental, ya que tiene la facultad de incidir directamente en la influencia que pueden llegar a tener los miembros del parlamento sobre ciertos temas. Y también influye en el alcance de los miembros del parlamento sobre sus electores.

Por otra parte, el comité permanente es el que analiza cláusula por cláusula cada pieza de la legislación entre la primera y la segunda lectura.⁴⁴ Este tipo de comités operan bajo estrictas bases partidistas, ya que de esa forma se asegura el dominio del poder ejecutivo en el proceso legislativo, sobre todo para el partido que forma el gobierno. Landes señala que en situaciones de gobierno de mayoría, algunos comités permanentes a menudo se rehúsan a investigar ciertos temas que puedan comprometer al partido del gobierno, en tales casos existen muy pocas posibilidades de cambiar la

⁴² Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 213.

⁴³ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 213.

⁴⁴ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 214.

legislación del gobierno.⁴⁵ En gobiernos de minoría, la influencia de los comités es temporalmente reforzada si los partidos de oposición pueden hacer a un lado sus diferencias y trabajar juntos para enmendar la legislación del gobierno.⁴⁶

La independencia que necesitan los parlamentarios para hacer avanzar los intereses de sus electores, se ve sujeta nuevamente a los lineamientos del propio partido. Ahora bien, es importante señalar que las propuestas del gobierno no pueden ser tan ajenas a los intereses de las personas que los favorecieron con su voto. Es por ello, que la estrategia después de agregar a tantos intereses es formular una plataforma que contenga propuestas en el centro del espectro ideológico. Esto es, por los costos electorales que podría traer consigo el comprometerse demasiado con un discurso claro y estrictamente ideológico. Por lo tanto, no se debe considerar a las propuestas del gobierno ajenas por completo a los intereses de los electores. Es decir, tanto el primer ministro como el gabinete tratarán de orientar y formular sus políticas y programas de tal manera que sean como una sombrilla que acoja a diversos intereses. Porque al final ellos saben que, para mantenerse en el poder, necesitan el apoyo del electorado.

Dentro de las estructuras de los comités, encontramos una importante diferencia entre el parlamento británico y el parlamento canadiense. Aunque Inglaterra estaba atrás en comparación con Canadá, con respecto a la creación de un sistema comprensivo de comités especialistas dentro de la *House of Commons*, en el caso británico estos comités han demostrado ser más autónomos que en Canadá.⁴⁷ La razón de esta autonomía se debe a la flexibilidad que permiten los partidos políticos dentro del parlamento a sus miembros. Es por ello, que los comités permanentes tienen una mayor influencia dentro del proceso legislativo. Además, la selección de los miembros del parlamento que

⁴⁵ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 215.

⁴⁶ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 215.

⁴⁷ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 24.

participarán en los diferentes comités se realiza en base al interés que muestren durante la segunda lectura de una propuesta.⁴⁸

Este proceso de selección les permite a los miembros del parlamento británico integrarse a los comités que estén más apegados a los intereses y demandas de sus electores. Si bien es cierto, que el interés que puedan mostrar durante la segunda lectura puede obedecer a los lineamientos del partido, también existe la posibilidad de integrarse a los comités por otros motivos. Además, aunque la operación dentro de esos comités es estrictamente partidista, al menos envían al público una señal de representación. Situación que no ocurre en el caso canadiense.

3.3.3 Adopción de resoluciones

Otra de las actividades que realizan los parlamentarios dentro de la House of Commons, es la adopción de resoluciones. La diferencia entre una resolución y una propuesta del gobierno, es que la resolución es la expresión de la opinión de la cámara baja y cuyo fin no es ser adoptada como una ley o una política. Su objetivo final es ser un medio que permita el debate público sobre algunos asuntos.⁴⁹ En otras palabras, las resoluciones plantean la posición y opinión del parlamento en ciertos temas. La discusión de las resoluciones cumple una función diferente a la discusión de las propuestas del gobierno. Sin embargo, dentro de este proceso se pone en evidencia las diferentes perspectivas que tienen los miembros del parlamento, dependiendo del grupo al que pertenezcan. Es decir, si son parte del partido del gobierno o bien si son parte de la oposición. Por ejemplo: la oposición querrá persuadir al público sobre el mal funcionamiento que está llevando el gobierno. Y los parlamentarios del partido que forma el gobierno utilizarán

⁴⁸ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 233.

⁴⁹ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 133.

las resoluciones para probar la reacción del público sobre el curso de acción que está considerando.⁵⁰

3.3.4 Suministro de información

Esta actividad tiene el objetivo de proveer de herramientas suficientes a los parlamentarios para hacer rendir cuentas al gobierno. Es decir, el parlamento debe tener acceso a la información relevante, para que sus miembros puedan cuestionar las acciones del gobierno. Esto lo llevan a cabo a través de formular preguntas por escrito o solicitudes de información al gobierno. Asimismo, el tiempo en donde se llevan a cabo las preguntas de forma oral es el conocido período de preguntas, en donde se hacen todo tipo de reclamos y cuestionamientos.⁵¹

Muchos canadienses tienen una impresión negativa del período de preguntas por el carácter altamente partidista y frecuentemente hiperbólico del intercambio que se lleva a cabo durante este proceso.⁵²

Este período de preguntas ha sido un espacio importante sobretodo para que la oposición exponga sus desacuerdos con el partido que está en el gobierno. Sin embargo, un hecho que mencionan Whittington y Van Loon y que resulta relevante para determinar la importancia de este período de preguntas es, que el *speaker* de la cámara baja reconoce más a los miembros de la oposición, que a los miembros del partido que están en el gobierno.⁵³ Esto refleja que usualmente los parlamentarios del partido del gobierno no usarán este espacio para cuestionar las políticas y programas que está llevando a cabo su propio partido. De hacerlo, estarían cuestionando a su líder partidista que es el primer ministro y a su gabinete.

⁵⁰ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 133.

⁵¹ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 133.

⁵² Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 134.

⁵³ Michael S. Whittington and Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics*, 531.

3.4 Partido del gobierno Vs partido de oposición

Una de las características más importantes de cualquier sistema parlamentario, es la fuerza de sus partidos políticos, ya que la operación y eficacia del parlamento dependerá de estas instituciones políticas. La importancia de los partidos políticos en organizar el trabajo de la legislatura es trascendental. Es por ello que la estricta disciplina partidista permite que los partidos funcionen como grupos cohesivos más que como una variedad de individuos dispares. Uno de los mecanismos dentro del parlamento que tienen los partidos políticos son los llamados caucus partidistas, que son las unidades básicas de organización a la cual todos los miembros del parlamento y los senadores deben pertenecer.⁵⁴ A través de esta organización los partidos aseguran que los miembros del parlamento sigan sus lineamientos. Al respecto, Landes señala que en el caso canadiense “[l]a disciplina es tan dominante y aceptada que raras veces se cuestiona; la mayoría de los miembros del partido que votan en contra del partido, es muy probable que su carrera política tenga una duración corta.”⁵⁵

Esta característica se presenta en todos los partidos parlamentarios canadienses. Sin embargo, la posibilidad de tener una postura mucho más flexible dependerá del rol que jueguen dentro del parlamento.⁵⁶ Es decir, si es el partido del gobierno o si es partido de oposición. La disciplina partidista es mucho más estricta dentro del partido del gobierno, porque una división dentro de éste podría ser muy costosa. Por lo tanto, es poco probable que un parlamentario del partido que está en el gobierno, intente diferir de la línea partidista con el fin de otorgar cierta representación y continuidad a los intereses y demandas de sus electores. Sobretudo si se toman en cuenta los incentivos que puede ofrecer el partido, ya que tiene a la mano un amplio catálogo de puestos y nombramientos disponibles tanto dentro del gabinete, en el senado, y dentro del mismo

⁵⁴ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 101.

⁵⁵ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 212.

⁵⁶ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 101.

partido. Un ejemplo de indisciplina de un miembro del partido del gobierno, fue el caso del parlamentario Warren Almand, el cual fue removido de su cargo dentro del comité de justicia, por votar en contra de la legislación presupuestaria que proponía su partido en 1995.⁵⁷

Es importante mencionar que las sanciones impuestas por el partido que está en el gobierno hacia los miembros indisciplinados de éste, ha sido una de las razones por las cuales muchos parlamentarios deciden cambiarse de partido. Sin embargo, el cambio de una institución política a otra, tampoco significa que puedan seguir con su carrera política, ya que el cambio de afiliación partidista en muchos casos no es bien visto por los electores. Whittington y Van Loon mencionan que esta situación también representa la muerte de su carrera política porque los parlamentarios que han cambiado de partido, para las siguientes elecciones han sido derrotados.⁵⁸

Los partidos de oposición son más indulgentes con respecto a la disciplina partidista, porque un poco de indisciplina no hace una gran diferencia en su posición actual.⁵⁹ No obstante, cuentan con muchos de los incentivos y sanciones que tiene el partido del gobierno. En todo caso, la esperanza de tener un puesto dentro del gabinete cuando el partido que ocupa la oposición logre llegar a formar el gobierno, parece ser suficiente incentivo para que un parlamentario miembro de la oposición vote de acuerdo a la línea de su partido.

Es importante considerar, que dentro del parlamento canadiense la oposición ocupa un lugar bastante limitado. Sin embargo, algunos autores difieren con respecto al lugar que ocupa la oposición, sobretodo si se considera que existen muchas posibilidades para que ejerza su papel. Al respecto Docherty señala que para que la oposición evalúe el desempeño del gobierno las oportunidades no se limitan al período

⁵⁷ Michael S. Whittington and Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics*, 485.

⁵⁸ Michael S. Whittington and Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics*,

⁵⁹ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 213.

de preguntas, también incluyen los comités legislativos, los caucus, y los debates de la legislación. Todos estos recursos ayudan a la oposición a ejercer sus funciones para asegurar un gobierno responsable y que rinda cuentas.⁶⁰ Sin embargo, para evaluar el papel de la oposición no sólo basta considerar las oportunidades que tienen para llevar a cabo sus facultades, sino considerar si los miembros de la oposición están en la posición de ejercer esas facultades, y el impacto que tienen actualmente sobre las propuestas del gobierno.

3.5 Influencia de los parlamentarios de acuerdo a su rol en la estructura de poder del parlamento

En esta sección se exploran las posibilidades que tiene un miembro del parlamento para llevar a cabo sus funciones de representación dependiendo del rol que desempeñe dentro de la legislatura. Es decir, dentro de las funciones como *speaker of the house* (orador de la cámara), como líder de la bancada, como oficial disciplinario del partido (*whip*), o bien como *back-bencher* o *front-bencher* del partido. El objetivo de este análisis es demostrar el espacio tan limitado que impone la propia estructura del parlamento, combinado con la estricta disciplina que imponen los partidos políticos dentro de este recinto legislativo a los parlamentarios para llevar a cabo una representación que trascienda los intereses del partido y permita la representación de los intereses de su electorado.

El considerar los diferentes roles que puede asumir un parlamentario dentro del recinto legislativo, resulta trascendental para explicar por qué algunos autores como Franks señalan que el carácter amateur de los parlamentarios se debe a que además de no ser reelectos por que son derrotados electoralmente, son derrotados por el propio

⁶⁰ David C. Docherty, "Parliament: Making the Case for Relevance," 164.

sistema.⁶¹ Es decir, como se mencionó anteriormente la propia relación entre el ejecutivo y el legislativo impone una estructura de poder que impide que el parlamentario asuma un rol mucho más activo y efectivo para la representación de intereses. Pero asimismo, los papeles que en teoría les permitirían tener más oportunidades para tener una relación mucho más cercana con sus electores en la práctica, los condena a seguir indefinidamente los lineamientos del partido. Al respecto es interesante retomar lo que Franks señala con respecto a los miembros del parlamento.

Los modernos miembros (del parlamento) están bien equipados con facilidades secretariales, de oficina y de investigación, pero sigue siendo un hombre del partido el cual vota como su partido decida. Le han dado a él muchas herramientas que le permiten formular un juicio independiente e informado, pero no tiene la libertad de ejercer esa independencia en público.⁶²

Pero también se le podría agregar a esta descripción, que a los legisladores canadienses se les permite participar en muchos espacios dentro del parlamento para defender y tratar de acomodar los intereses de sus electores dentro de las propuestas del gobierno. Sin embargo, no tienen la libertad de tener esa actuación independiente que se requiere para dar voz a los intereses de sus electores. Los parlamentarios simplemente deben defender y seguir la línea de su partido, si quieren tener una carrera parlamentaria o bien algún otro puesto público.

3.5.1 Orador de la cámara baja (*Speaker of the House*)

Es la posición más importante dentro de la *House of Commons*. Su principal tarea es asegurar el adecuado funcionamiento de la cámara baja a través de reconocer a los que pueden hablar, limitando el tiempo de los oradores y del debate, y cuidando que el lenguaje que utilicen sea el adecuado, no ofensivo, ni discriminatorio para ningún grupo.⁶³ Para llevar a cabo estas tareas, se requiere que sea alguien neutral y tome

⁶¹ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, 82.

⁶² C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, 82.

⁶³ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 208-210.

decisiones sin consideraciones partidistas con el fin de no favorecer a ningún partido. Sin embargo, para Landes esto es en muchos sentidos “[...] una ilusión del sistema legislativo.”⁶⁴ Sobretudo por el proceso de selección de este líder, y por las propias reglas de su función. Generalmente, aunque se escoge como presidente a un miembro que no sea parte del partido que forma el gobierno, su elección tiene profundos tintes partidistas. Por ejemplo: cuando existe un gobierno de minoría, se trata de escoger a un miembro de la oposición, porque aunque no siempre vota, en casos de empate su voto cuenta. Por lo tanto, es más probable que vote en contra del gobierno.⁶⁵

Por otra parte, esta figura es trascendental ya que las funciones que lleva a cabo ayudan a determinar la influencia que pueden llegar a tener los miembros del parlamento o de los propios partidos dentro de la *House of Commons* o incluso en todo el país. Las reglas que impone sobre los procedimientos de disputas como sucede en el período de preguntas, influye directamente en la percepción que tienen los electores de las posiciones de los miembros del parlamento y del partido.⁶⁶

La función del orador o *speaker of the House*, en el parlamento británico es la misma que en Canadá. Sin embargo, en Gran Bretaña ejercen esta función con un poco de más independencia del partido, porque su proceso de selección es diferente y porque una vez electo como *speaker of the House*, tiene que contender en las siguientes elecciones como independiente y si es reelecto, usualmente vuelve a ser electo como orador de la cámara baja. Esto ha propiciado que tenga una mayor independencia y que goce de un mejor prestigio que su colega canadiense.⁶⁷ Además, no es nombrado por el primer ministro, y su elección requiere la aprobación de la cámara baja, y de la reina.

⁶⁴ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 210.

⁶⁵ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 209.

⁶⁶ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 211.

⁶⁷ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 233.

3.5.2 Oficial disciplinario (*party whip*)

Otra figura sumamente importante tanto para el funcionamiento de la *House of Commons* como para los partidos políticos son los llamados oficiales disciplinarios del partido (*party whips*), los cuales son los encargados de mantener a su bancada como un grupo cohesivo dentro de la legislatura.⁶⁸ Es decir, asegurar que los miembros de su partido conozcan la posición del partido, y que su voto apoye el liderazgo del propio partido.

Estos oficiales disciplinarios, son responsables entre otras cosas de asegurar que exista el quórum suficiente de miembros del partido antes de que inicie el voto de alguna moción. Asimismo, son los encargados de transmitir las opiniones de los diputados sin cartera al líder del partido.⁶⁹ Es decir, propician que la rama del partido que está fuera del parlamento siga teniendo relevancia dentro del proceso legislativo.

Es importante, recalcar que las tareas que llevan a cabo los oficiales disciplinarios diferirán dependiendo si son parte del gobierno o de la oposición. Por ejemplo, los *whips* del gobierno pueden hacer sugerencias con respecto a algunas medidas que podrían ser presentadas en las próximas sesiones del parlamento y señalar grosso modo a los miembros que estarían dispuestos a apoyar al primer ministro en esas medidas.⁷⁰

En resumen, la principal tarea de un oficial disciplinario, es vigilar que los parlamentarios de su partido voten de acuerdo con la línea del partido. Sin embargo, en el caso canadiense como hemos analizado existen los suficientes incentivos para que los parlamentarios sigan esa línea. Por lo que los *whips* tienen una tarea mucho más fácil de cumplir. Sin embargo, en el caso británico la disciplina de los miembros del parlamento

⁶⁸ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 212.

⁶⁹ R.K. Mosley, *Westminster Workshop: A Students Guide to British Government*, 5a Ed. (Oxford: Pergamon Press, 1985), 46.

⁷⁰ R.K. Mosley, *Westminster Workshop: A Students Guide to British Government*, 46.

no es un hecho en todos los casos, ni está garantizada por su sola pertenencia al partido. En este caso los oficiales disciplinarios realmente son indispensables para los partidos. Es por ello que se dan expresiones en las que se engrandece a esta figura tales como: “[a] good Chief Whip is invaluable to his party.”⁷¹

Cabe mencionar, que en el caso británico existen otros mecanismos para propiciar la disciplina partidista. Es así que, si algún miembro del partido públicamente habla en contra de la línea oficial del partido éste es reportado y recibe una advertencia por el jefe de los oficiales disciplinarios. Si esta conducta se repite, la rama parlamentaria del partido decidirá retirar al oficial disciplinario de ese miembro recalcitrante. Y esto significaría que no es más un miembro del partido.⁷²

Es interesante notar, que las medidas que se pueden tomar en caso de una indisciplina constante, no tienen que ver con retirar del cargo al parlamentario. Sino, simplemente retirar el ‘apoyo’ que les da el partido dentro del parlamento. Es decir, la existencia de una persona que dirija las opiniones y el voto de un legislador dentro de la cámara baja, es para el partido un beneficio más que un perjuicio para los parlamentarios.

3.5.3 Front- bencher y Back- bencher

Los roles de los miembros del parlamento pueden ser: como *front- benchers* o como *back- benchers*. Los *front- benchers* del partido en el gobierno son generalmente los miembros del gabinete mientras que los *front- benchers* de la oposición son el llamado gabinete de sombra (*shadow cabinet*), los cuales están encargados de criticar a un ministro en particular. Los *back- benchers* sirven en relativo anonimato, de hecho esos

⁷¹ R.K. Mosley, *Westminster Workshop: A Students Guide to British Government*, 47.

⁷² R.K. Mosley, *Westminster Workshop: A Students Guide to British Government*, 47.

lugares sirven como asientos de entrenamiento, cuyo trabajo sólo es votar cuándo y cómo los líderes del partido les digan.⁷³

Para Malcolmson y Ryers esto no quiere decir que no puedan ejercer influencia los *back-benchers*. Ellos lo pueden hacer a través de tres procedimientos: en los caucus, dentro de los comités, y a través de una *private member's initiative*. Este último procedimiento es una facultad que tiene cualquier miembro del parlamento, la cual les permite introducir una propuesta para una primera lectura sobre cualquier tema, excepto que sea una propuesta que requiera el gasto del dinero público. Cabe mencionar, que en Canadá el tiempo que le dedican a este tipo de propuestas es muy corto y rara vez se llegan a aprobar.⁷⁴ Por lo tanto, se puede observar que la influencia de un *back-bencher* es muy limitada. De hecho, en el caso canadiense en muchas ocasiones estas posiciones han sido utilizadas como lugares de entrenamiento para los nuevos miembros del parlamento.

Al realizar la descripción de las posiciones que pueden ocupar los parlamentarios dentro de la cámara baja, así como de los mecanismos con los que cuentan los partidos políticos para asegurar el apoyo de los suyos dentro del parlamento, es interesante destacar que no necesariamente la propia estructura de poder que impone el parlamento a los legisladores y a los partidos, es un obstáculo insuperable para que se lleve a cabo la representación de los intereses y demandas de sus electores dentro del proceso legislativo. A partir de esta descripción y tomando en cuenta el caso británico, el gran obstáculo para que los legisladores canadienses lleven a cabo un representación mucho más fiel, es su propio partido político dada la estricta disciplina partidista, y los incentivos con los que cuentan los partidos políticos para asegurar su posición dentro del parlamento.

⁷³ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 136.

⁷⁴ Patrick Malcolmson y Richard Myers, *The Canadian Regimen*, 137.

3.6 ¿De qué representación estamos hablando?

Los miembros del parlamento son el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos canadienses. Es por ello, que se dice que son representativos. Si bien es cierto, que son representativos porque son electos por los propios ciudadanos, las funciones de representación significan algo más que sólo el proceso de selección.⁷⁵ Es decir, también incluye que los miembros del parlamento se preocupen una vez electos por los intereses y demandas de sus electores y para algunos autores también sería necesario que reflejaran las condiciones socioeconómicas de sus electores.⁷⁶

Por lo tanto, es pertinente preguntarse qué tipo de representación ofrece el sistema parlamentario Westminster. Al respecto, Albert Weale realiza un importante análisis al cuestionar si existe una teoría de representación tipo Westminster y si es que la hay cuál es. Es por ello, que profundiza en el concepto de representación, argumentando que la definición de la representación política es mucho más compleja porque al menos existen tres diferentes sentidos. El primero de ellos, que en inglés se puede reconocer como *standing up for*, en el cual se hace referencia a la representación de intereses de una circunscripción de electores o del país por completo. Un ejemplo que ofrece de este sentido de la representación política es cuando un abogado representa a un cliente dentro de una corte. El segundo sentido que explora, es el llamado *standing out for*, en el cual se representan opiniones o perspectivas en específico. Es decir, que una persona represente una creencia particular. Por último, *standing in for* ó la representación en un sentido estrictamente estadístico. Es decir, que sea un reflejo estricto del microcosmo.⁷⁷

⁷⁵ Ronald G. Landes, *The Canadian Polity: A Comparative Introduction*, 222.

⁷⁶ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 67.

⁷⁷ Albert Weale, "Is There A Westminster Theory of Representation and If So What Is It?" Manuscrito, Departamento de Gobierno, Universidad de Essex, 1998.

Al tomar en cuenta estos tres sentidos, se puede decir que en el caso canadiense el tercer sentido de la representación no ocurre, porque como ha argumentado Franks, los miembros del parlamento no representan las características socio- económicas del ciudadano promedio.⁷⁸ Sin embargo, si se toma en cuenta el primer y segundo sentido de la representación política, el caso canadiense parece, teóricamente, embonar perfectamente. Ya que los miembros del parlamento, son electos por el pueblo para que actúen en su nombre y, porque se supone que dentro del parlamento representan sus opiniones y perspectivas. Pero como hemos visto, este segundo sentido se obstaculiza por la estricta disciplina que imponen los partidos políticos sobre sus parlamentarios.

Entonces, la estricta disciplina partidista favorece que se dé una relación *sui generis* entre el legislador y sus electores. Al respecto, es útil considerar los tres tipos de relaciones que Alex Marland destaca al analizar los beneficios y los límites de los parlamentarios que buscan su reelección. En primer lugar destaca la responsabilidad simbólica, la cual se lleva a cabo a través de los servicios hacia los electores (correspondencia, llamadas telefónicas, asistencia a eventos importantes para los electores, etc). Por otra parte, identifica la llamada responsabilidad política, la cual hace referencia a los intentos por representar las opiniones y perspectivas de los electores; la responsabilidad de servicios, en la cual se realizan conexiones con los burócratas con el fin de mejorar el gobierno; y por último reconoce la responsabilidad distributiva, en la cual se trata de hacer cabildeo para proyectos o contratos que beneficien a los electores.⁷⁹ Nuevamente, al aplicar estas categorías al caso canadiense, se muestra un déficit en la responsabilidad política de los legisladores hacia sus electores. Es por ello,

⁷⁸ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 67.

⁷⁹ Alex Marland, "The Electoral Benefits and Limitations of Incumbency," *Canadian Parliamentary Review* Vol. 21 no. 4 (1998 [citado 22 de Marzo 2007]): disponible en <http://www.parl.gc.ca/infoparl/english/issue.htm?param=69&art=124>

que la relación que prevalece actualmente en el caso canadiense es de carácter simbólico.

Por lo tanto, las funciones de representación en la práctica se han traducido en otras conductas. La información que ofrece la Cámara de los comunes del Reino Unido, con respecto a las actividades que deben realizar los miembros del parlamento menciona que para representar los intereses de sus electores:

Cada semana los Miembros del Parlamento pasan parte de su tiempo en su circunscripción para abordar los problemas de los electores. A menudo el miembro del parlamento podrá dar consejos sobre cómo plantear una cuestión en particular, y podrá dirigirse por escrito al organismo estatal o ministro correspondiente en nombre de un elector. Asimismo pueden plantear cuestiones locales o personales en la Cámara de los Comunes de varias maneras.⁸⁰

La descripción que se hace de las actividades que debe realizar un miembro del parlamento para representar los intereses de sus electores, pueden ser referidas como servicios prácticos hacia los electores. Es decir, mantener correspondencia con los electores, atender llamadas por teléfono, agendar encuentros con los electores, escribiendo dentro de los periódicos locales, mantener oficinas dentro de los distritos electorales, participar en ceremonias y actividades importantes para el electorado, entre otras.⁸¹ Sin duda alguna, estas acciones significan cierto grado de representación. Sin embargo, estas actividades no pueden tener un alto impacto si los parlamentarios canadienses no cuentan con la libertad de traducir todas esas actividades en intereses que puedan articular dentro del proceso legislativo.

⁸⁰ British House of Commons, “La Cámara de los Comunes: una guía breve” (23 de Marzo 2006 [citado 21 Marzo 2007]): disponible en . <http://www.parliament.uk>

⁸¹ Alex Marland, “The Electoral Benefits and Limitations of Incumbency,” *Canadian Parliamentary Affairs*, Vol. 21 no.4 (1998 [citado 22 de Marzo 2007]): disponible en <http://www.parl.gc.ca/infoparl/english/issue.hntm?param=69&art=124>

3.7 Conclusiones

La representación que pueden otorgar los miembros del parlamento canadiense, es en un sentido meramente simbólico, porque como se ha demostrado a lo largo de este capítulo la estructura de poder que impone el parlamento, junto con la estricta disciplina partidista que existe dentro de este recinto legislativo, no otorga los suficientes incentivos para que un parlamentario ejerza una verdadera representación política.

Asimismo, esto ha provocado que la representación política sea entendida sólo como el ofrecimiento de servicios prácticos hacia sus electores. Es por ello que, para muchos autores el éxito o fracaso que tenga un parlamentario para conseguir su reelección se debe a estos servicios. Sin embargo, no se analiza la influencia que puede tener el partido sobre las posibilidades de reelección de un miembro del parlamento. Sin importar si es de oposición o parte del partido del gobierno que es lo que este capítulo ha tratado de demostrar.

Por lo tanto, aunque Franks, reconoce que la retórica no ha logrado explicar o describir cómo el sistema parlamentario canadiense trabaja esto ha creado una anomalía entre, cómo piensa que debería comportarse el parlamento y los miembros del parlamento y cómo es que actúan en la realidad.⁸² Señalando que la retórica demanda que los individuos que son miembros del parlamento deban pensar por ellos mismos, ser independientes del partido y que el parlamento sea donde las grandes decisiones se discutan y se tomen. Por otra parte, la estructura del poder les da a los miembros del parlamento un rol subordinado y los somete a la disciplina y a la línea del partido, y esto otorga al gobierno un rol paternalista benevolente.⁸³

Es así que los miembros del parlamento canadiense son atrapados entre la retórica que les dice ser independientes y pensar por ellos mismos, y una estructura de

⁸² C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 31.

⁸³ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 31.

poder que les deja poco por hacer, así como una preocupación constante por su reelección, y por políticas que tengan un alcance amplio, pero que tienen poca conexión con los asuntos de sus electores, las cuales conectan al gobierno directamente con los ciudadanos, evitando a los miembros del parlamento y al parlamento.⁸⁴

Para esta investigación, en términos prácticos los miembros del parlamento canadiense se encuentran en medio de partidos políticos que les permiten ser independientes para tratar de agregar a tantos intereses como sea necesario para asegurar su triunfo electoral, y una estructura de poder dentro del parlamento que les deja poco por hacer. Porque es casi imposible que sean independientes de la línea de su partido. Esto produce una desvinculación entre los intereses de los electores y el proceso legislativo. Generando tasas de reelección bajas⁸⁵ por ejemplo, en comparación con el parlamento británico.⁸⁶

⁸⁴ C.E.S Franks, *The Parliament of Canada*, 31.

⁸⁵ Ver Anexo 2

⁸⁶ Ver Anexo 3

