

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025
 Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:
 resultados y condicionantes



Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 20-01-2025
 Modificado: 18-02-2025
 Aceptado: 19-02-2025
 Publicado: 24/03/2025

ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11501>
 Páginas: 77-96

Referencia: Hombrado, A., Pérez Gabaldón, M. y Olmeda, J. A. (2025). Elegir el momento oportuno: éxito y fracaso de los intentos de reforma de las cámaras altas en Canadá, Italia, y Bélgica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 77-96. <https://doi.org/10.24965/gapp.11501>

Elegir el momento oportuno: éxito y fracaso de los intentos de reforma de las cámaras altas en Canadá, Italia, y Bélgica

Choosing the right moment: On the success and failure of Upper Chamber reform attempts in Canada, Italy, and Belgium

Hombrado, Angustias

Universidad Nacional de Educación a Distancia. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5879-9749>
ahombrado@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora contratada doctora de Ciencia Política y de la Administración de la UNED, actualmente subdirectora adjunta del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Previamente ha sido secretaria del Departamento de Ciencia Política y de la Administración (2016-2019) y secretaria de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (2019-2023) de la UNED. Sus investigaciones se centran principalmente en las Administraciones y políticas públicas y las políticas públicas sectoriales y el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada.

Pérez Gabaldón, Marta

Universidad Cardenal Herrera-CEU, CEU Universities. Facultad de Derecho, Empresa y Ciencias Políticas
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5734-0207>
marta.perez@uchceu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular en Ciencia Política y de la Administración y secretaria académica de la Facultad de Derecho, Empresa y Ciencias Políticas (2013-hoy) en la UCH-CEU. Como politóloga y jurista, sus principales líneas de investigación han sido las relaciones intergubernamentales, la transparencia y la corrupción y la comunicación política. Es autora de dos monografías, coordinadora de cuatro y ha publicado numerosos capítulos de libro y artículos en revistas indizadas.

Olmeda, José A.

Universidad Nacional de Educación a Distancia. Departamento de Ciencia Política y de la Administración
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>
jolmeda@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Ha sido Decano (2011-2015), vicedecano de Investigación (1992-1994), secretario (1991-1992) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (1999-2002) de la UNED. Ha investigado sobre las Administraciones y las políticas públicas, en particular sobre la política de defensa y seguridad y las Fuerzas Armadas, la gestión de crisis, el liderazgo político y la comunicación política. Ha publicado una gran cantidad de artículos, capítulos y libros colectivos.

RESUMEN

Objetivos: desde una perspectiva comparada, se analizan los intentos de reforma institucional de las cámaras altas de Bélgica (2014), Italia (2016) y Canadá (2015), con vistas a identificar los factores que dificultan y facilitan el éxito de dichas reformas. **Metodología:** el artículo propone una conceptualización multidimensional de éxito –que va más allá de la aprobación formal, incluyendo la consecución de objetivos programáticos, el apoyo político, la legitimidad procedimental y la perdurabilidad– y un marco explicativo basado en las corrientes múltiples; ambos elementos son seguidamente aplicados al análisis comparado sistemático de los tres casos. **Resultados:** el estudio revela una gran variación en los resultados de éxito en los tres casos y parece confirmar provisionalmente las hipótesis sobre la existencia de diferentes configuraciones causales para las diferentes dimensiones del éxito y sobre la necesidad de acoplamiento de condiciones facilitadoras de las diferentes corrientes. **Conclusiones:** de esta forma, el artículo muestra las ventajas de la aplicación al estudio de estas reformas institucionales de algunas contribuciones de la investigación sobre políticas públicas y la utilidad de los enfoques explicativos configurativos, que permiten reconocer el efecto combinado de diferentes factores explicativos en la producción de reformas de diferentes tipos y con distintos grados de éxito.

PALABRAS CLAVE

Reformas institucionales; sistemas federales; senado; éxito de las políticas de reforma; enfoque de corrientes múltiples; Canadá; Italia; Bélgica.

ABSTRACT

Objectives: From a comparative perspective, institutional reform attempts of the upper chambers of Belgium (2014), Italy (2016), and Canada (2015) are analyzed with an aim to identifying factors that either hinder or facilitate the success of these reforms. **Methodology:** The article proposes a multidimensional conceptualization of success –that goes beyond formal approval, to include programmatic success, political support, procedural legitimacy, and durability– and an explanatory framework based on multiple streams; both elements are subsequently applied to the systematic comparative analysis of the three cases. **Results:** The study reveals great variation in the results of success through the cases and seems to provisionally confirm the hypotheses on both the existence of various causal configurations for different dimensions of success and the necessary coupling of facilitating conditions from the different streams. **Conclusions:** This way, the study shows the advantages of applying contributions of research on public policies to the analysis of institutional reforms, as well as the usefulness of configurational explanatory approaches since they allow to acknowledge the joint effect of several explanatory factors to reforms of different types and with different degrees of success.

KEYWORDS

Institutional reforms; federal systems; senate; success of reform's policies; multiple streams framework; Canada; Italy; Belgium.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LAS REFORMAS DE LOS SENADOS. 3. EL MARCO ANALÍTICO: LAS CORRIENTES MÚLTIPLES Y EL ÉXITO O FRACASO DE LAS REFORMAS DE LOS SENADOS. 4. ANÁLISIS DE LOS CASOS. 4.1. LA REFORMA DEL SENADO BELGA EN 2014. 4.2. LA REFORMA DEL SENADO CANADIENSE EN 2015. 4.3. LA (NO) REFORMA DEL SENADO ITALIANO EN 2016. 5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS. 6. CONCLUSIÓN. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La creación de sistemas territoriales multinivel supone habitualmente un cauce para la integración hipotética de las fuerzas sociopolíticas centrífugas y, al mismo tiempo, la apertura de un nuevo ciclo de conflictos por los debates sobre la eficacia y la legitimidad del todo y sus partes y sobre la dinámica del sistema. El impacto de las crisis, sobre todo la financiera de 2008 y la pandemia de 2020, ha reforzado

la intensidad de las discusiones sobre la manera de transformar la división del trabajo entre niveles de gobierno mejorando su efectividad. La profundidad de las cuestiones implicadas pone de manifiesto la complejidad específica de las reformas de la gobernanza multinivel y, en especial, de las segundas cámaras.

Este artículo se centra en el examen de las condiciones de éxito o fracaso de un tipo de reforma institucional típica en los sistemas multinivel, como es la modificación más o menos profunda de las segundas cámaras. Aunque en principio podría pensarse que este tipo de reforma comparte los mismos obstáculos con otras reformas institucionales, parece existir una dificultad inherente en la reforma del bicameralismo con dimensión territorial. No obstante, a veces se dan casos de éxito, como Alemania en 2006 (Taylor, 2009), Bélgica en 2014 o Canadá –un éxito parcial e informal– en 2015. Vercesi (2022) ha subrayado que una de las conclusiones desconcertantes es que, a pesar de la voluntad política y las premisas favorables, la mayoría de los procesos de reforma de las segundas cámaras en los últimos años han fracasado. Las democracias pueden emprender reformas para adaptarse a las demandas ciudadanas, pero los resultados de las alteraciones suelen ser incapaces de satisfacer las expectativas iniciales. La relevancia de la cuestión resulta evidente, especialmente en conexión con los debates sobre la reforma institucional y la representación territorial en España, donde se ha producido una larga discusión sobre el papel y las deficiencias de nuestro Senado, fundamentalmente desde una óptica jurídica (García Escudero, 2006; Cidoncha, 2011; Santaolalla, 2007; Garrido, 2016; Castellá, 2017), y sobre la imposibilidad de la reforma, desde una perspectiva politológica (Roller, 2002; Harguindéguy *et al.*, 2017).

La literatura ha planteado algunas explicaciones sobre la dificultad de reformar las segundas cámaras, y sobre si son inherentemente más difíciles de reformar que otras instituciones (Russell y Sandford, 2002; Roller, 2002; Arban, 2015; Russell, 2018a; Harguindéguy *et al.*, 2017; Baldi, 2018; Albert *et al.*, 2019; Vercesi, 2022). Es especialmente difícil reformar las cámaras en un sentido más territorial en sistemas en los que el senado no es territorial (Griglio, 2016) o convertir los senados no designados en territoriales o electos democráticamente (Sharman, 2008). Hay un debate de fondo sobre el bicameralismo en los sistemas federales y en especial sobre la inexistencia actual de genuinas cámaras territoriales (Santaolalla, 2007; Palermo y Nicolini, 2013; Doria, 2015; Blanco Valdés, 2018; Gamper, 2018; Russell, 2018b; Popelier, 2019; Fernandes, 2022; Romaniello, 2019; Frateur *et al.*, 2023). Hay aspectos concretos relativos a los senados en sistemas federales que generan una especial complejidad de cualquier reforma que les afecte: su doble legitimidad representativa (Doria, 2006); las tensiones centro-periferia (Gamper, 2018), y los equilibrios constitucionales entre los distintos poderes (Romaniello, 2019).

Pese a todas estas contribuciones, se sigue con un escaso conocimiento sistemático sobre qué factores explican el éxito o el fracaso de las reformas territoriales, por lo que es preciso desarrollar un marco analítico comparativo para estudiar sistemáticamente estas transformaciones en los distintos países, que permita enriquecer también el debate en nuestro país. La relevancia de analizar los factores que explican el éxito o fracaso de las reformas de segundas cámaras en sistemas multinivel es especialmente notoria en el caso español. El Senado español, definido constitucionalmente como «cámara de representación territorial», ha sido objeto de intentos de reforma fallidos, a pesar del consenso sobre su inadecuación funcional y la necesidad de reformarlo. Este persistente fracaso subraya la importancia de entender mejor las condiciones que facilitan u obstaculizan estas reformas institucionales. Así, el análisis comparado de los casos de Bélgica, Canadá e Italia y sus recientes intentos de reforma puede ofrecer lecciones valiosas para futuras iniciativas de reforma en España y en otros contextos.

La literatura sobre las segundas cámaras, tras subrayar la dificultad de su transformación, suele analizar el proceso de cambio y su resultado final, pero mediante estudios de caso, sin comparar varios casos ni especificar las condiciones que favorecen o dificultan la reforma. Nuestro objetivo principal es comprender los factores determinantes del éxito de las iniciativas de reforma, afrontando por qué las reformas de las segundas cámaras tienen éxito o fracasan en diferentes contextos y explicando la variación en los resultados de cada reforma. Los resultados de este estudio ofrecerán nueva luz y contribuirán a dar respuesta a preguntas como: ¿qué explica el éxito o el fracaso de las reformas de las segundas cámaras en los sistemas multinivel? ¿Cuáles son los factores de mayor influencia en el proceso? ¿Qué papel juegan en ella la propia naturaleza de esta institución y las peculiaridades de su reforma?

Por ello, es preciso desarrollar enfoques más sofisticados fundamentados en las configuraciones de condiciones que favorecen o dificultan las transformaciones. Se requieren marcos analíticos que puedan capturar la complejidad y la contingencia de los procesos de reforma de las segundas cámaras en sistemas multinivel, integrando múltiples factores y mecanismos causales. Estos marcos analíticos deben permitir

integrar múltiples factores –institucionales y estructurales, políticos y estratégicos, contextuales y coyunturales, ideacionales y culturales– e incorporar la dimensión temporal –la secuencia de eventos, el surgimiento de oportunidades y la generación o no de procesos de aprendizaje–.

Para poder contrastar esas configuraciones de condiciones causales que favorecen el éxito o el fracaso de las reformas, se sigue el método comparativo sistemático con estudios de caso. Además, se va a utilizar y adaptar aportaciones de los estudios de políticas públicas a la explicación de las reformas institucionales de las segundas cámaras territoriales. Concretamente, se combina el marco de las corrientes múltiples (*multiple streams framework*) (Kingdon, 1984, 2002) con el planteamiento desarrollado por McConnell (2010), Compton y Hart (2019) y McConnell *et al.* (2020) para evaluar el éxito o el fracaso de las reformas. Basándonos en trabajos previos que han intentado adaptar este marco a las políticas institucionales de reforma (Colino *et al.*, 2024a, 2024b; Hombrado y Olmeda, 2022), se pretende abordar aquí tanto una conceptualización multidimensional y medible comparativamente del éxito de las reformas como su explicación.

En cuanto a la selección de casos, se ha tenido en cuenta la variación en la variable dependiente (el resultado de la reforma): Bélgica presenta un éxito relativo, pues la reforma fue aprobada e implantada parcialmente; Canadá un relativo éxito al menos en la dimensión programática, pero sin reforma constitucional, mientras que Italia es un ejemplo de fracaso claro, pues la reforma fue rechazada al no ratificarse en referéndum. Esta variación permite identificar los factores que conducen tanto al éxito como al fracaso, examinar diferentes tipos de fracaso (rechazo vs. reforma no constitucional) y evitar el sesgo de selección por la variable dependiente. Cabe destacar que nuestros casos presentan también similitudes contextuales relevantes: son democracias parlamentarias consolidadas; Estados miembros de la UE o con niveles de desarrollo similares; son sistemas multinivel con tensiones territoriales, y constituyen intentos recientes de reforma (2014-2016) en el contexto de la postcrisis financiera. Hay, además, variación en factores explicativos clave: la presencia o ausencia de crisis detonante; la amplitud de la coalición reformista; el proceso de reforma (negociado vs. unilateral), y el mecanismo de aprobación (parlamentario vs. referéndum). Asimismo, esta selección de casos resulta relevante para el caso español pues hay similitudes institucionales con Italia, hay tensiones territoriales comparables con Bélgica y hay lecciones sobre qué evitar del caso canadiense. Es decir, hay una combinación de experiencias positivas y negativas que pueden proporcionar lecciones de interés para nosotros.

En el siguiente epígrafe se realiza una revisión de las principales contribuciones de la literatura sobre las reformas de los senados. A continuación, se desarrolla el marco conceptual, analítico y metodológico. El cuarto apartado presenta los estudios de caso sobre Bélgica, Canadá e Italia. Posteriormente, se efectúa un análisis comparativo, para terminar con la discusión de los hallazgos y las conclusiones.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LAS REFORMAS DE LOS SENADOS

A continuación, se exponen brevemente los enfoques explicativos tradicionales y sus limitaciones en las contribuciones sobre las reformas de las segundas cámaras.

En primer lugar, el enfoque institucionalista clásico plantea la rigidez constitucional como argumento para explicar la dificultad de la reforma. Roller (2002) pone énfasis en las barreras formales en la dependencia de trayectoria institucional, destacando la importancia del momento fundacional y de las transiciones. Russell y Sandford (2002) también conceden peso a los compromisos constitucionales iniciales para explicar las dificultades de la reforma y enfatizan cómo los legados históricos y la inercia institucional condicionan sus posibilidades. Lhotta (2004) destaca la «lógica institucional» del federalismo participativo alemán que genera resistencias al cambio. Vercesi (2017) muestra cómo las configuraciones institucionales previas determinan los márgenes de reforma posibles. Sin embargo, estas explicaciones tienen también limitaciones ya que algunos casos muestran cómo la dependencia de trayectoria no puede explicar por qué reformas similares tienen éxito en algunos casos y fracasan en otros. Tampoco explican, por ejemplo, el caso de la reforma del Bundesrat en el caso alemán, donde las mismas instituciones produjeron resultados diferentes en 2004 y 2006. Vercesi (2022) también pone de manifiesto la incapacidad de estos enfoques para explicar por qué algunas crisis institucionales llevan a reformas del bicameralismo y otras no.

En segundo lugar, los enfoques sobre los puntos de veto aparecen relacionados con las explicaciones anteriores. Roller (2002) subraya también el papel de los actores institucionales y partidistas con poder de veto. Harguindéguy *et al.* (2017) destacan cómo la multiplicidad de actores y puntos de veto dificulta la

reforma del Senado español. Baldi (2018) analiza igualmente el papel de los múltiples actores con poder de veto en el fracaso de la reforma italiana y su insuficiencia para explicar los casos de éxito. Sin embargo, la mera existencia de múltiples actores con capacidad de veto no explica la variación en los resultados, no captura la dimensión temporal ni el aprendizaje entre los intentos de reforma y no explica cómo se superan los vetos en los casos exitosos.

En tercer lugar, los enfoques político-partidistas se basan en la resistencia al cambio de las élites establecidas, los cálculos estratégicos partidistas o los incentivos que poseen los actores institucionales para obstaculizar la modificación del *statu quo*. Así, VandenBeukel *et al.* (2021) muestran la importancia de los intereses partidistas en la reforma del Senado canadiense. Díaz-Cayeros (2005) analiza cómo los cálculos estratégicos de los partidos condicionan las reformas del senado mejicano. Wynsberghe (2014) destaca el papel de la dinámica partidista en la reforma belga y Harguindéguy *et al.* (2017) analizan cómo los intereses institucionales y partidistas dificultan las reformas en España. Sin embargo, las insuficiencias de este enfoque provienen del carácter necesario, pero no suficiente, de los intereses partidistas para explicar los éxitos o los fracasos. También son incapaces de explicar por qué configuraciones partidistas similares producen resultados diferentes, ya que no capturan el papel de otros actores ni de los factores contextuales.

En cuarto lugar, están las explicaciones contextuales que suelen centrarse en las crisis externas o internas como catalizadores del cambio. Russell (2013) muestra cómo los escándalos y crisis de legitimidad promueven intentos de reforma. Arban (2015) destaca cómo las crisis políticas pueden abrir oportunidades de reforma. Vercesi (2022) identifica el papel del estrés democrático como catalizador, pero también como obstáculo para las reformas. Las deficiencias de los enfoques contextuales residen en que crisis similares producen resultados diferentes, las oportunidades no siempre se aprovechan y el contexto por sí solo no explica la cadencia, el contenido o el éxito de las reformas.

En quinto lugar, están los enfoques basados en las ideas y en la cultura política. Roller (2002) destaca el papel de las concepciones sobre el federalismo en sentido ideológico y sobre la democracia. Ruiz (2016) examina el impacto de las tradiciones constitucionales y Romaniello (2019) el peso de los valores y normas institucionales. En esta rúbrica se incluyen también las contribuciones sobre la influencia de las tradiciones político-administrativas. Estos enfoques tienen problemas para explicar el cambio y poseen las limitaciones propias de los enfoques monocausales: no explican la variación en resultados similares, no capturan la interacción entre factores y no consideran la dimensión temporal.

En sexto lugar, aparecen los enfoques multicausales/sintéticos. Russell y Sandford (2002) combinan factores institucionales, políticos y contextuales; Vercesi (2017) integra elementos estructurales y coyunturales, y Harguindéguy *et al.* (2017) articulan explicaciones institucionales y políticas. Esta literatura muestra que las reformas de las segundas cámaras requieren un análisis multicausal que considere, al menos, la interacción entre factores institucionales y políticos, el papel de actores con poder de veto, la influencia del contexto y las crisis, las tradiciones constitucionales y culturas políticas, los cálculos estratégicos de los partidos, etc.

En séptimo lugar, están las explicaciones basadas en las dificultades inherentes, que se refieren a algunos desafíos clave y paradojas, como la de la auto enmienda, cuyos fundamentos teóricos desarrolló Suber (1990), y que presenta varias vertientes: la aplicación a la soberanía parlamentaria y la reforma y la tensión entre el poder teóricamente ilimitado y la autolimitación, en conexión con los procesos de reforma constitucional. Así, Russell y Sandford (2002) destacan que las segundas cámaras tienden a resistir cambios que afecten a su legitimidad o poderes. La paradoja de la auto reforma subrayada por Griglio (2016) es la contradicción central de las cámaras que se reforman a sí mismas, describe la resistencia institucional a la autolimitación y hay sobrados ejemplos históricos de intentos fallidos de reforma. Por su parte, Dehousse (1989) habla de la paradoja de Madison para subrayar la tensión entre representación territorial y democrática, los desafíos en el equilibrio entre soberanía estatal y popular, su impacto en los sistemas federales y la gobernanza multinivel y su relación con la legitimidad democrática.

En octavo y último lugar, aparecen las dificultades intrínsecas según la dirección del cambio. Esto es clave para entender las resistencias, siendo especialmente complicadas las reformas que implican: una pérdida de legitimidad democrática, la reducción de poderes de veto o cogobierno, los cambios en la naturaleza representativa de la cámara y las alteraciones en el equilibrio de poder territorial. Este es el caso del tránsito de las cámaras aristocráticas a cámaras territoriales, como han destacado Russell y Sandford (2002) y Russell (2013) en relación con la difícil reforma de la Cámara de los Lores británica, o de las cámaras democráticas a territoriales, como documenta Baldi (2018) al analizar el fracaso de la reforma italiana de 2016. En cuanto al cambio de cámaras tipo consejo o de decisión conjunta a cámaras nacionales

sin poder de veto, los estudios de Lhotta (2004) y Taylor (2009) sobre el Bundesrat alemán muestran la resistencia de los *Länder* a perder su poder de cogobierno federal, y Ruiz (2016) y Wynsberghe (2014) estudian la reforma del Senado belga, que redujo sus competencias pero mantuvo su carácter de cámara de coordinación y foro de cooperación intergubernamental. Sobre el tránsito de una cámara de elección indirecta o por designación a cámara de elección directa, Romero Caro (2016, 2017) analiza las dificultades de reforma del Senado canadiense por la resistencia a perder legitimidad democrática; Arban (2015) compara los casos de Italia y Canadá mostrando patrones similares de resistencia al cambio del método de selección de los senadores, y VandenBeukel *et al.* (2021) estudian los límites de las reformas recientes del Senado canadiense.

Todos estos enfoques son útiles, pero presentan algunas limitaciones analíticas: una visión estática de las instituciones; un excesivo énfasis en los factores formales; un descuido de la dimensión temporal, y una falta de teorización sobre el papel que desempeñan las crisis o las coyunturas críticas. Además, presentan problemas metodológicos, como la complejidad de medir el éxito de los resultados de la reforma y la dificultad de comparar los distintos casos, y no afrontan satisfactoriamente el efecto de la multicausalidad.

3. EL MARCO ANALÍTICO: LAS CORRIENTES MÚLTIPLES Y EL ÉXITO O FRACASO DE LAS REFORMAS DE LOS SENADOS

Con el fin de comprender los resultados de los intentos de reforma de los senados en Bélgica, Canadá e Italia emprendidos en la segunda década del siglo XXI, este artículo plantea dos preguntas principales: ¿cuál ha sido el resultado de dichos episodios en términos de éxito o fracaso de la reforma? ¿Qué factores explican esos resultados?

Para conceptualizar la variable dependiente, el éxito de la reforma, hay que partir de los debates sobre la definición de éxito en una reforma institucional. En primer término, aparecen las limitaciones de conceptualización binaria éxito/fracaso (Russell y Sandford, 2002; Behnke *et al.*, 2011, pp. 447-448), por lo que es necesario establecer una distinción entre la adopción formal y el éxito sustantivo y tener en cuenta la importancia de la perspectiva temporal (Benz, 2016). Para solventar estas cuestiones, se adopta una aproximación a las dimensiones del éxito, siguiendo sobre todo a Compton y 't Hart, (2019) y McConnell *et al.* (2020). De acuerdo con ello, se distinguen cuatro dimensiones del éxito: programático –el logro de los objetivos declarados, el impacto de los problemas identificados, la efectividad de los cambios–; político –el apoyo de las partes interesadas (*stakeholders*), la sostenibilidad de la coalición, la aceptación de los actores–; procesal –la legitimidad del procedimiento, la inclusividad del proceso, la gestión de los conflictos–, y temporal –la supervivencia de los cambios, la resistencia a las presiones de reversión, la adaptabilidad institucional–.

Para la explicación del resultado se sigue el enfoque de las corrientes múltiples en su más reciente evolución y adaptaciones a sectores de política pública y a contextos distintos (DeLeo *et al.*, 2024; Herweg *et al.*, 2018; Zahariadis *et al.*, 2023; Zohlnhöfer *et al.*, 2016). El criterio principal para justificar la adopción de este enfoque radica en su capacidad para capturar la complejidad de los procesos de elaboración de las políticas públicas y de aquí su utilización frecuente en los más variados sectores y ámbitos institucionales (Zahariadis, 2007; Herweg *et al.*, 2018). Sirve también para prestar la debida atención al *timing* del proceso y al surgimiento de oportunidades para el cambio, así como la integración de múltiples factores explicativos. El marco de las corrientes múltiples adaptado a las reformas institucionales indica que estas se producen por la conjunción o el acoplamiento de tres grandes corrientes –problemas, soluciones y política– que genera una oportunidad para que se adopte la decisión.

Se puede agrupar la literatura en cada una de las corrientes para mostrar así la plausibilidad de la adaptación del enfoque a las reformas de las segundas cámaras. En la corriente de problemas destacan primero aspectos relacionados con la disfuncionalidad o las deficiencias institucionales (Doria, 2015): la representación territorial inadecuada (Russell, 2001, p. 442), la legitimidad democrática cuestionada (Baldi, 2018, p. 388) y la eficacia legislativa limitada (Vercesi, 2022, p. 617). En segundo lugar, sobresale la presión por la reforma (Russell y Sandford, 2002), fruto de las demandas territoriales o regionales (Doria, 2015), las críticas al funcionamiento institucional (Russell y Sandford, 2002, pp. 80-81) o las presiones para la modernización del sistema (Vercesi, 2022, p. 84). En tercer lugar, la crisis y la percepción sobre la legitimidad (Baldi, 2018), indicada por el nivel insatisfacción de la opinión pública (Baldi, 2018, p. 390), el consenso entre las élites sobre la necesidad del cambio (Broschek, 2015, p. 53) y la urgencia percibida sobre la reforma (Bedock, 2017, pp. 111-112).

En relación con la corriente de soluciones de política pública descuellan, en primer lugar, la existencia de propuestas de reforma (Romaniello, 2019), donde se producen variaciones según el alcance de la reforma (comprehensiva vs. limitada), cuáles son los elementos principales del cambio propuesto o las innovaciones institucionales planteadas. En segundo lugar, destacan las alternativas disponibles (Docherty, 2002), un abanico que comprende las opciones descartadas, cuáles son los modelos extranjeros considerados y las soluciones intermedias propuestas. Y, en tercer lugar, la plausibilidad de la reforma, su viabilidad técnica y jurídica (Vercesi, 2022), el cumplimiento de los requisitos constitucionales, la complejidad técnica y la factibilidad de la implantación.

Con respecto a la corriente propiamente política destaca, en primer lugar, la configuración de actores con poder de veto (Tsebelis y Money, 1997): la posición del Gobierno (Russell y Sandford, 2002, p. 85), la postura de los partidos políticos principales, de los actores territoriales y regionales y de los grupos de interés relevantes. En segundo lugar, sobresalen las restricciones institucionales (Roller, 2002), como las normas vigentes para la reforma constitucional, la existencia de puntos de veto institucionales (Tsebelis, 1995) y los precedentes históricos. Y, por último, la dinámica de la negociación y las coaliciones de apoyo (Baldi, 2018), lo que depende de las estrategias de los actores, la construcción de la coalición y la gestión de las resistencias.

La confluencia de las tres corrientes se produce gracias a la existencia de diferentes mecanismos de acoplamiento. El primero es el surgimiento de ventanas de oportunidad generadas por crisis políticas (Vercesi, 2022), cambios de Gobierno (Russell, 2013) o por presiones externas (Broschek, 2015). El segundo es la aparición de emprendedores de política pública: la existencia de un liderazgo reformista (Baldi, 2018), la construcción de coaliciones (Bedock, 2017), la gestión del proceso (Russell, 2013) y el momento político (timing). El tercero es la convergencia de agendas: la aparición de eventos catalizadores, la existencia de condiciones facilitadoras, la alineación de intereses y el ritmo del proceso.

El marco analítico aquí detallado debería permitir el análisis sistemático de cada caso, la comparación estructurada entre casos, la identificación patrones causales, la evaluación multidimensional los resultados, la generación de proposiciones teóricas y la derivación de implicaciones prácticas. Su propio carácter configuracional obliga a prescindir de explicaciones monocausales y recomienda, en cambio, la formulación de hipótesis más sofisticadas, que subrayen los efectos de la combinación e interacción de varios factores. En este sentido, se plantean las siguientes hipótesis generales:

- H_1 . La explicación del resultado en las diferentes dimensiones del éxito puede exigir diferentes configuraciones causales.
- H_2 . La probabilidad de éxito de una propuesta de reforma aumenta cuando se acoplan condiciones facilitadoras de la corriente de problemas y de la corriente de soluciones con un cambio en la coalición gobernante y/o un cambio en la opinión general a favor de la propuesta.
- H_3 . El éxito de los emprendedores políticos en el acoplamiento de corrientes está condicionado a la interacción entre su posición dentro de las estructuras institucionales formales, la fortaleza de sus redes informales entre corrientes y la alineación temporal de los eventos.

4. ANÁLISIS DE LOS CASOS

4.1. La reforma del Senado belga en 2014

El Senado belga nace como una segunda cámara *sui generis*, pues, en su origen, no es una cámara política ni de representación territorial ni una verdadera cámara legislativa (Mastromarino, 2015, p. 82). En el marco de la corriente de problemas, las reformas no han conseguido hacer frente a las críticas por su carácter redundante y por consumir mucho tiempo (Popelier, 2018, p. 219). Además, aunque en 1993 pasó a tener una composición híbrida, solo un tercio de sus miembros representaba a las entidades federadas (Magnette, 1999, p. 104), lo que lo incapacitaba para acometer su función como punto de encuentro entre la federación y los entes federados (Popelier, 2018, p. 220). El modelo había evidenciado su agotamiento por «su no correspondencia clara con los paradigmas conocidos de cámaras de representación territorial» (Ruiz, 2016, p. 341).

En el episodio de reforma analizado, tras las elecciones federales de 2010, el Estado cayó en una crisis política e institucional marcada por las históricas tensiones entre las dos comunidades lingüísticas y la necesidad de realizar una nueva reforma institucional (Popelier, 2018, p. 221), las constantes demandas de

mayor autonomía por parte de los partidos flamencos y la necesidad de resolver el conflicto del distrito BHV (Jackiewicz, 2019, pp. 242-243). Esto impidió formar Gobierno durante 541 días, lo que evidenció la necesidad de un cambio institucional dentro del cual se consensuó una reforma constitucional del Senado como una nueva fase en la devolución de poder del Estado a los entes federados (Popelier, 2018, p. 221; Dandoy *et al.*, 2015, p. 327).

En cuanto a la corriente de soluciones de política pública presentes ante dicho contexto, algunos partidos flamencos abogaron nuevamente por abolir el bicameralismo, bien como una propuesta vinculada a sus aspiraciones confederales (N-VA), bien por considerarlo superficial para representar los intereses de las regiones y comunidades (Open VLD). Más allá de esa propuesta, el grueso de las formaciones políticas y de los expertos defendían una reforma que mantuviera un bicameralismo. Entre las formaciones que negociaron la reforma, había una posición minimalista a favor de reducir al Senado a un punto de encuentro para los entes subestatales, y otra maximalista que consideraba que la Cámara Alta debía jugar un papel importante en los debates sociales y transversales (Dandoy *et al.*, 2015, p. 336).

Partiendo de ello, la propuesta de reforma pivotaba sobre la idea de hacer del Senado una cámara de entidades subestatales, reducir sus competencias y hacerlo un órgano no permanente. Dicha propuesta formó parte del paquete de medidas de la Sexta Reforma del Estado, que incluía también la transferencia de competencias a las comunidades y regiones asociadas a un cambio en el sistema público de financiación y un compromiso sobre el distrito Bruselas-Halle-Vilvoorde. De hecho, el éxito formal de la reforma del Senado estuvo vinculado tanto al especial interés que los actores implicados tenían en el resto de las reformas, como a la posibilidad de una modificación de la rígida Constitución belga mediante una enmienda transitoria al art. 195 de la Constitución introducida por la ley constitucional de 29 de marzo de 2012.

La mayor federalización del Estado por la Sexta Reforma del Estado supuso un debilitamiento de la Cámara Alta (Jackiewicz, 2019, p. 245), determinado en parte por la nueva composición. A partir de las elecciones de 2014, 50 miembros serán representantes de los Parlamentos de las regiones o comunidades lingüísticas, y 10 miembros serán cooptados por los partidos según los resultados de las elecciones en la Cámara de Representantes. Esta nueva composición no otorga una representación paritaria para las comunidades y regiones, pues vincula su presencia en la cámara a la importancia demográfica de cada comunidad lingüística (Sägesser e Istasse, 2014, p. 71). El nuevo Senado tendrá un peso similar de las comunidades lingüísticas a cuando la Cámara contaba con 71 miembros, pues hay 24 francófonos (40 %), 35 neerlandófonos (58,33 %) y un germanófono (1,67 %). Sigue primando la organización acorde a las comunidades lingüísticas, sin que esta tendencia se haya sustituido con una clave de representación territorial (Popelier, 2018, pp. 232-233), lo que mantiene cierta lógica de confrontación en la Cámara que pretendía ser el espacio de concertación regional (Feyt y Vandernacht, 2014, p. 87).

De otro lado, la reducción de funciones afecta al papel institucional del Senado (Ruiz, 2016, pp. 355-364), pues pasa a ser una institución no permanente, pierde parte de la iniciativa legislativa y el poco margen que tenía en la función de control y, aunque se mantienen los tres procedimientos legislativos, las materias en las que debe o puede participar el Senado se reducen, por lo que para Mastromarino (2015, p. 81) hay una tendencia unicameral.

En cuanto a la corriente política, las elecciones de 2010 evidenciaron una elevada fragmentación parlamentaria, lo que obligó a una negociación compleja que garantizara la gobernabilidad, la estabilidad y cambios duraderos. El 11 de octubre de 2011 se alcanzó el acuerdo *du papillon*, que a pesar del impulso de la agenda confederal por algunos partidos nacionalistas flamencos (Popelier, 2018, p. 234) y la confrontación entre la visión regionalista y la visión comunitarista de la reforma, incluyó a ocho partidos¹. Estos pronto hicieron públicas sus propuestas de reforma, apuntando hacia la representación de comunidades y regiones y al carácter no permanente de la Cámara (Sägesser e Istasse, 2014, p. 57), mientras que los expertos centraron sus esfuerzos en garantizar los equilibrios lingüísticos. De ahí que el resultado refleje compromisos políticos y apenas recoja recomendaciones técnicas.

A partir del Acuerdo, se formó un grupo de trabajo de ocho senadores que presentó un informe al comité de aplicación de la reforma, cuya complejidad venía marcada por las restricciones institucionales, pues no solo se partía de la complejidad derivada de la superposición de las comunidades y regiones belgas

¹ Cuatro partidos por la parte flamenca (Open Vld, SP.A, CDyV y Groen) y cuatro por la parte francófona (Écolo, MR, CHD y P), correspondientes al 72,7 % en la Cámara de Representantes y al 73,24 % en el Senado, quedando al margen N-VA y Vlaams Belang.

(Mastromarino, 2015, p. 65), sino que, además, se exigía preservar el equilibrio lingüístico para garantizar las mayorías requerida para las reformas institucionales (Jackiewicz, 2019, pp. 241-242).

La tradición constitucional belga (Ruiz, 2016, pp. 339-340) y su tendencia a la constante evolución a través de las cinco reformas del Estado anteriores sugieren una predisposición al cambio, lo que representa un factor facilitador que contrarresta los obstáculos derivados de la rigidez constitucional. Esto ha permitido una reforma integral, de manera que la resistencia inicial al cambio «desde dentro» (Russell y Stanford, 2002) por el debilitamiento de la Cámara no ha resultado insuperable. En el marco de este rasgo estructural, la crisis política de 2010, lejos de ser la única causa de la reforma (Jackiewicz, 2019, p. 238), abrió una ventana de oportunidad para el cambio institucional (Arban, 2015; Vercesi, 2022). Esta ventana fue aprovechada por los partidos que formaron parte del acuerdo para ejercer un liderazgo compartido, que mostraron un emprendimiento político colectivo exitoso gracias a su capacidad para vincular la reforma del Senado al paquete de la Sexta Reforma del Estado.

La reforma descrita constituye un éxito formal, aunque resulta paradójico que el debilitamiento gradual del Senado se haya producido de manera paralela a la federalización del Estado (Popelier, 2018, p. 224). El Senado ya no participa de la gestión diaria del país y pierde peso en la adopción de decisiones con impacto sobre la política de los entes federados (Jackiewicz, 2019, p. 245), pero las entidades federadas han logrado cierto poder de decisión, incluso de veto, sobre cuestiones institucionales (Goossens y Cannoot, 2015, p. 40). Buena parte de la literatura coincide con Verdussen (2015, pp. 83-84) al apuntar que la reforma ha hecho del Senado una institución compleja, dual y débil. Además, aun teniendo éxito en su implantación, la reforma ha supuesto una evolución hacia una suerte de «confederalismo» basado en grupos lingüísticos, tal y como pretendían algunos partidos, más que hacia una verdadera federación territorial (Popelier, 2018, pp. 234-235), evidenciando así que el factor lingüístico predomina sobre la representación territorial en la evolución institucional belga.

Desde la perspectiva programática, respecto a las cuatro dimensiones del mismo propuestas en el marco analítico el objetivo de hacer del Senado la cámara de las entidades subestatales se alcanza parcialmente, pues, aunque se pretendía una representación territorial, se acaba por reproducir el mismo peso de las comunidades lingüísticas que en la composición de 1993, pero el objetivo de convertir el Senado en el foro de diálogo federal-regional fracasa (Dandoy *et al.*, 2015; Popelier, 2019). De esta forma, y tal como evidencian los datos², la reforma consigue reducir la relevancia institucional del Senado (Popelier 2018, p. 224).

Sobre la dimensión política, debe considerarse que las críticas hacia el Senado por su incapacidad para ejercer su función de punto de encuentro y el cuestionamiento de su utilidad por parte de las formaciones políticas proclives a una «confederalización» (Popelier, 2018, p. 234; Dandoy *et al.*, 2015, p. 9), así como la propias tensiones entre los partidarios de mantener la institución por cuanto no hay una visión única respecto a su misión en el Estado, enfrentando así a minimalistas y maximalistas (Jackiewicz, 2019, p. 248), condicionan el éxito de la propuesta de reforma. De ahí que la coalición lograra implantar la reforma con un resultado parcialmente satisfactorio para los implicados, al estar muy condicionados por el mantenimiento de los equilibrios lingüísticos (Wynsberghe, 2014), sin que ello sirviera para poner fin a las tensiones relativas a la región BHV y solucionar el necesario equilibrio entre regiones y comunidades (Popelier, 2018, p. 233).

Sobre la dimensión procesal, más allá del controvertido procedimiento de reforma del art. 95 CB (Jackiewicz, 2019, pp. 241-242) y de su vinculación a un paquete de medidas más amplio que favoreció la aprobación, la negociación dio pie a un proceso inclusivo en el que pocas fuerzas políticas quedaron al margen, a la vez que permitió que las formaciones de cada comunidad lingüística determinasen la designación de los senadores que en cada grupo le iban a corresponder. En cualquier caso, y dada la sensibilidad de las comunidades lingüísticas, se mantuvieron las cuotas relativas a estas como mecanismo para gestionar el conflicto (Dandoy *et al.*, 2015, pp. 5-6).

Sobre la dimensión de la perdurabilidad, cabe señalar que, a pesar de tratarse de una reforma que lleva una década implantada, los problemas fácticos de su puesta en marcha y las expectativas de séptima reforma del Estado (Dandoy *et al.*, 2015, p. 10; Jackiewicz, 2019, p. 248), hacen factible una reforma del Senado futura que, de nuevo, encontrará ante sí el mismo debate en la corriente política. Ahora bien, la

² Entre 2014 y 2017 solo se aprueban mediante bicameralismo obligatorio una revisión constitucional y dos leyes frente a las 511 leyes aprobadas por el procedimiento unicameral.

rigidez constitucional y la necesidad de equilibrar las tensiones entre los papeles territoriales y lingüísticos pueden ralentizar su capacidad evolutiva (Dandoy *et al.*, 2015; Popelier, 2018).

4.2. La reforma del Senado canadiense en 2015

El Senado canadiense fue creado por la *Constitution Act* de 1867 (arts. 20 a 36), en gran parte emulando en su concepción y diseño la Cámara de los Lores británica, por ejemplo, en su intervención en el proceso legislativo como cámara de segunda lectura (Romero-Caro, 2017). La distribución de poderes entre ambas Cámaras parlamentarias sitúa a Canadá dentro del bicameralismo cuasi perfecto y, a pesar del carácter federal del Estado, el Senado no sirve como foro de representación territorial propiamente dicha. Se trata de una cámara no electa, cuyos senadores son nombrados por el gobernador general a propuesta del primer ministro, y deben cumplir una serie de requisitos económicos (tener propiedades por un valor mínimo de 4000 dólares y disponer de la misma cifra en efectivo), de residencia (en la provincia de adscripción) y de edad (entre treinta y setenta y cinco años).

La reforma aprobada y puesta en marcha en 2015 constituye una excepción en la trayectoria de una institución «históricamente controvertida» (VandenBeukel *et al.*, 2021, p. 831) pero que, a pesar de haber sido cuestionada permanentemente y objeto de intentos de reforma desde sus orígenes³, ha experimentado muy escasas modificaciones formales (Macfarlane, 2021, pp. 35-54).

En lo que se refiere a la corriente de problemas, frente a la escasez de posiciones que perciban y valoren positivamente la institución senatorial en su diseño original, desde hace ya años han predominado las voces críticas que coinciden en la necesidad de reformarla, pero difieren en el alcance y los contenidos de dicha reforma necesaria (Barnes *et al.*, 2011; Mendelsohn, 2013; Romero-Caro, 2019, p. 115). Las debilidades institucionales que se han aducido como fundamento de la necesidad del cambio pueden resumirse en dos grandes cuestiones. En primer lugar, la falta de legitimidad democrática y la inadecuación de perfiles de los senadores, debido al carácter no electo de la institución, el control exclusivo de los nombramientos por el gobierno federal y el peso de las motivaciones y consideraciones partidistas en la selección de los miembros y el funcionamiento de la institución. En segundo lugar, la escasa representatividad territorial, que le impide actuar como un senado territorial, representar convenientemente a las provincias que componen la federación y defender los intereses territoriales respectivos (VandenBeukel *et al.*, 2021; Romero-Caro, 2016, pp. 174-181).

En cuanto a la corriente de soluciones de política pública, a lo largo de la historia se han planteado cambios de diversa índole, contenido e intensidad. Así, se pueden citar: las reformas administrativas sin cambio constitucional (Romero-Caro, 2019, p. 120); las propuestas de reorganización interna en *caucus* regionales (Macfarlane, 2019, p. 22); las demandas tradicionales de reforma constitucional en línea con el *Triple-E Senate* –electo, efectivo e igual–, que sirvieron para dar expresión al sentimiento de alienación y al deseo de «*the West wants in*» de las provincias occidentales, y hasta las propuestas más radicales de abolición de la institución, lideradas por el *New Democratic Party* (NDP). Inmediatamente antes del episodio de reforma objeto de este análisis, el entonces primer ministro conservador Stephen Harper presentó la *Bill C-7: The Senate Reform Act*, para la limitación del mandato senatorial a nueve años y la introducción de un sistema de elecciones consultivas, por el que las provincias elegirían a los senadores que seguidamente propondrían al primer ministro para su designación.

Por su parte, la propuesta de reforma del primer ministro Trudeau finalmente aprobada se refiere también al método de selección de los senadores, formaba parte de los compromisos del Partido Liberal de Canadá (PLC) en las elecciones federales de 2015 y consistía en un nuevo proceso de designación «no partidista y basado en el mérito»⁴. Para ello, proponía la creación de un organismo consultivo independiente, el *Independent Advisory Board on Senate Appointments*, compuesto por tres miembros permanentes designados por el Gobierno federal –cuyo mandato es de dos años renovables– y dos nombrados por la provincia de la vacante que cubrir –los cuales desempeñan el cargo por un año con posibilidad de renovación–. A este órgano le corresponde proponer o recomendar los candidatos más idóneos según sus capacidades, trayectoria profesional y experiencia acreditada y garantizar una mayor diversidad de los nombramientos. Sus recomendaciones tienen un carácter no vinculante, por lo que no afecta a la vigencia formal del art. 24 de la

³ En 1874, solo siete años después de su creación, David Mills –entonces miembro de la Cámara Baja– planteó sin éxito cambiar el sistema de designación de los senadores, y en 1906, el Senado acogió el primer debate sobre este tema.

⁴ PLC (Partido Liberal de Canadá) (2015). Liberal Party of Canada, «Senate Reform».

Constitución, que confiere la decisión última sobre los nombramientos al primer ministro. Desde el punto de vista procedimental, la historia de intentos de reforma constitucional fallidos influyeron mucho en la opción por una reforma administrativa específica y focalizada, lo que evitó deliberadamente un paquete de reformas constitucionales más amplio.

Tres hitos concretos crearon la ventana de oportunidad que vino a facilitar el resultado final. Uno, la victoria electoral del partido liberal en 2015, tras la renuncia de su inmediato predecesor, el primer ministro Harper, a continuar sus trabajos sobre la reforma del Senado e, incluso, su negativa a nombrar senadores, lo que representa en la práctica una «abolición sigilosa» (Trimble, 2015). Dos, el dictamen de la Corte Suprema en 2014 (la *Reference Re Senate Reform*) –considerado un caso histórico en el derecho constitucional canadiense (Macfarlane, 2021, p. 3)–, que dictaminó lo siguiente: cualquier cambio sobre la selección y la duración del mandato senatorial exigía una reforma constitucional agravada; la supresión de la institución requería unanimidad del Senado, la Cámara de los Comunes y las asambleas parlamentarias de todas las provincias, y que el Gobierno federal solo podía modificar unilateralmente los requisitos de propiedad de los senadores. Y tres, el escándalo sobre los gastos de varios senadores, conocido comúnmente como *Senategate*; su origen está en una investigación llevada a cabo por el auditor general en 2012, que reveló que los senadores Brazeau (CPC), Duffy (CPC) y Harb (LPC) no habían justificado debidamente el derecho a percibir ciertas cantidades destinadas a ayudas de vivienda. Prácticas similares fueron detectadas al año siguiente en los gastos de otros senadores.

Por tanto, se puede decir que se produjo un acoplamiento de corrientes, propiciado por una convergencia entre la crisis de legitimidad y las propuestas viables (Macfarlane, 2019, p. 26), el liderazgo de Trudeau para alinear esas corrientes (VandenBeukel *et al.*, 2021, p. 830) y la decisión estratégica de optar por una reforma administrativa capaz de evitar los obstáculos constitucionales (Romero-Caro, 2019, p. 120). A ello se añade una opinión pública consistentemente a favor del cambio en el *statu quo* (Angus Reid, 2015, 2016)⁵. Canadá representa, así, un ejemplo de reforma institucional incremental (Stilborn, 2015), donde la convergencia de corrientes permitió implantar cambios significativos, sorteando los obstáculos constitucionales que habían frustrado intentos previos más ambiciosos. La implantación del nuevo sistema de nombramientos ofrece, sin embargo, resultados diferentes y matizados en las diferentes dimensiones analíticas del éxito, como se expone a continuación.

El número creciente de nuevos miembros que se adscriben al grupo de senadores independientes (ISG), el debilitamiento de la tradicional disciplina de voto y la mayor propensión del Senado a utilizar sus poderes formales, especialmente a través de su creciente actividad en las enmiendas legislativas, han favorecido un control más efectivo de la actividad legislativa, pero sin frenar la agenda del Gobierno. Podría afirmarse que esto ha supuesto la consecución de los principales objetivos de la reforma relativos a una composición más diversa y a una mayor independencia en el funcionamiento de la institución (VandenBeukel *et al.*, 2021; Macfarlane, 2019, p. 19), lo que podría considerarse quizá como un éxito medio-alto en el plano programático.

El éxito en la dimensión política parece más moderado. Por una parte, se trata de una reforma no negociada, sino definida, liderada, aprobada y puesta en práctica por el Gobierno federal bajo el control del Partido Liberal. Por otra, y aunque este diseño e implantación unilateral no ha impedido el apoyo del cada vez más extenso ISG y la gradual aceptación por parte de ministros y funcionarios (VandenBeukel *et al.*, 2021, pp. 836-838), persiste la resistencia de actores que habían apostado por reformas más radicales, entre los que destaca la oposición conservadora tanto en el Parlamento federal como en diferentes provincias (*ibid.*, p. 840).

Desde el punto de vista procedimental, la reforma se ha aprobado e implantado dentro de los límites constitucionales y del alcance que la Corte Suprema determina para una reforma unilateral (VandenBeukel *et al.*, 2021, p. 831); además, el Comité Asesor Independiente ha favorecido la transparencia y la preeminencia de criterios meritocráticos en los nombramientos (Macfarlane, 2019, p. 7). Sin embargo, la decisión final sobre los nombramientos permanece centralizada, por lo que el procedimiento continúa dominado por el Ejecutivo federal, mientras que la participación de las provincias se limita a la labor consultiva dentro del Comité Asesor Independiente. Se trata, por tanto, de un proceso poco inclusivo, que permite afirmar un éxito débil en el plano procesal.

⁵ Angus Reid ha sondeado por años la opinión de los canadienses sobre la reforma del Senado. Así, en las encuestas desarrolladas entre 2013 y 2016 los partidarios de no realizar cambio alguno nunca han alcanzado el 15 %, mientras que los que apostaban por la abolición del Senado oscilaban entre el 39 % y el 50 % y quienes preferían su reforma se movían entre el 43 % y el 55 %.

Por último, el análisis de la perdurabilidad de la reforma resulta aún incierto, al menos hasta la celebración de elecciones federales que resulten en un cambio de Gobierno a favor del partido conservador. Provisionalmente, sin embargo, podría afirmarse que el hecho de que la reforma ha sobrevivido el período inicial de transición (VandenBeukel *et al.*, 2021, p. 845) habría favorecido la institucionalización gradual de nuevas prácticas y procedimientos (Macfarlane, 2019, p. 26), haciendo más improbable que cualquier primer ministro canadiense posterior pudiera revocar unilateralmente este procedimiento implantado también de forma unilateral por Trudeau.

4.3. La (no) reforma del Senado italiano en 2016

La arquitectura del Estado regional italiano, configurada originalmente por la Constitución de 1948, fue modificada significativamente por las enmiendas constitucionales de 1999 y, sobre todo, 2001 para aumentar la autonomía regional. Las debilidades institucionales identificadas eran muy significativas. El «bicameralismo perfecto» italiano es una anomalía comparada (Lupo, 2019; Baldi, 2018). Además, la duplicación innecesaria de funciones impedía una contribución distintiva del Senado (Baldi, 2018, p. 5), mientras que la reforma de 2001 lo había dejado fuera, quedando incompleta la transformación federal del Estado, y el sistema de cooperación intergubernamental es débil y se basa en «conferencias» sin rango constitucional (Masala, 2019, pp. 250-251). Por todo ello, había presiones para la reforma por la percepción pública de crisis. Por una parte, la crisis económica post-2008 reforzó las tendencias recentralizadoras, en especial por el nuevo modelo de gobernanza económica europea que presionaba en favor de esta tendencia. A ello se añadieron los escándalos de corrupción regional que minaron la confianza institucional (Masala, 2019, p. 253). En último lugar, la profunda crisis política de 2013 dejó a Italia «sin Gobierno, primer ministro y presidente» (Baldi, 2018, p. 7).

Si se examina la corriente de soluciones políticas, ante esta situación aparecieron distintas alternativas consideradas en la discusión sobre la reforma, que contenían diversas propuestas (Fusaro, 2017). La fundamental era la transformación del Senado en cámara «territorial» con 95 senadores electos indirectamente más 5 nombrados. Se proponía también una recentralización significativa de las competencias legislativas. Se planteaba igualmente la eliminación del voto de confianza al Gobierno y la introducción de una «cláusula de supremacía» para la intervención estatal en materias regionales (Baldi, 2018; Lupo, 2019; Masala, 2019).

Otro factor importante fue que la reforma del Senado se presentó como parte de un «paquete» más amplio de reformas constitucionales. Esto tuvo consecuencias desfavorables al aumentar innecesariamente la complejidad, lo que dificultó la comprensión ciudadana, multiplicó los puntos de oposición y resistencia, creó contradicciones entre los objetivos declarados de fortalecer la autonomía regional y los efectos recentralizadores en la práctica (Masala, 2019, p. 260) y dificultó una narrativa coherente. La viabilidad técnica y legal de la propuesta era escasa por la complejidad del nuevo procedimiento legislativo (Lupo, 2019, pp. 1601-1602). A ello se añadían los desafíos de la implantación del sistema de elección indirecta (Baldi, 2018, p.9).

En cuanto a la corriente política, las posiciones de los actores clave fueron determinantes. El Gobierno Renzi fue el impulsor principal de la reforma, aunque personalizó excesivamente la campaña (Baldi, 2018, p. 11). La Liga Norte abandonó su posición histórica profederal por una agenda anti-UE (Masala, 2019, p. 253; Baldi, 2018, p. 11). El Movimiento 5 Estrellas lideró la oposición con un eslogan en contra de «tocar la Constitución» (Baldi, 2018, p. 11). Además, la propuesta supuso la fractura del Patto del Nazareno con Berlusconi, que había llevado a Renzi al poder (Lupo, 2019, p. 1600; Baldi, 2018, p. 8). También las restricciones institucionales condicionaron el proceso dada la rigidez del procedimiento constitucional del art. 138 (Lupo, 2019, p. 1598). Se produjo en un contexto de declive del proyecto federal italiano que proseguía la dinámica recentralizadora iniciada por el Gobierno Monti (Masala, 2019, p. 254). La participación de los expertos señaló problemas técnicos en el diseño, dada la complejidad de los procedimientos legislativos. Sin embargo, sus advertencias sobre las incoherencias fueron ignoradas por razones políticas. La complejidad técnica contribuyó al fracaso, pero no fue el factor decisivo.

La crisis política de 2013-2014 había implicado la apertura de una ventana de oportunidad, y aunque el nuevo liderazgo de Renzi se basó en una amplia mayoría parlamentaria inicial, en último término su papel de emprendedor de política pública resultó problemático por su excesivo personalismo y su centralización

del liderazgo de la reforma, que impidió construir y mantener una coalición amplia de apoyo a la modificación y no logró generar una narración convincente que articulara las corrientes. El acoplamiento de las corrientes fracasó fundamentalmente por la desconexión entre la reforma y las demandas ciudadanas prioritarias y la excesiva politización del referéndum, lo que condujo a la incapacidad de mantener unida la coalición reformista.

El resultado fue el rechazo en el referéndum (59,12 % en contra) en un contexto de alta participación (65,47 %). Este fracaso es atribuible a múltiples factores. Así, Lupo (2019) destaca la dificultad inherente de reformar las segundas cámaras, la complejidad técnica del nuevo sistema legislativo y la pérdida de un apoyo político amplio. Baldi (2018) subraya la excesiva personalización por parte de Renzi y que se produjo una oposición a la pérdida de la elección directa del Senado en un contexto de amplio descontento económico y social. También señala la falta de argumentación federal que justificara la reforma territorial. Por su parte, Masala (2019) recalca, como se ha destacado, la contradicción entre los objetivos declarados y sus efectos reales, la debilidad estructural del diseño del nuevo Senado, el abandono de la perspectiva federal y la pérdida de legitimidad democrática.

Estos autores coinciden en que la reforma fracasó por una combinación de cuatro factores: un diseño técnico problemático; una gestión política deficiente; un contexto socioeconómico desfavorable, y un abandono de la evolución federalizante que había guiado intentos anteriores de reforma, en especial la anterior de 2001. El caso ilustra cómo, a pesar de existir un diagnóstico compartido sobre los problemas, el fracaso en mantener una coalición política y una argumentación coherente puede conducir al fracaso de reformas institucionales complejas. Como señala Masala, la reforma fue una «oportunidad perdida» que no lograría ni sus objetivos declarados (revitalizar la autonomía regional) ni los reales (mayor eficiencia decisora), y que incluso podría debilitar la democracia italiana al concentrar un poder sin precedentes en el gobierno nacional.

En relación con las dimensiones de la variable dependiente, el éxito o fracaso de la reforma, cabe realizar un análisis hipotético de la dimensión programática. Respecto al logro de los objetivos declarados, existía una clara discrepancia entre los objetivos declarados de revitalizar la autonomía regional y los efectos reales de recentralización (Masala, 2019, pp. 254-255). Además, el objetivo de superar el bicameralismo perfecto se hubiera logrado parcialmente, pero a costa de un nuevo sistema muy complejo (Lupo, 2019, p. 1602). En conexión con el impacto medible de los problemas, la reforma no habría resuelto probablemente la cuestión de una representación territorial efectiva debido a la debilidad estructural del nuevo Senado (Masala, 2019, p. 256), la composición mixta problemática con alcaldes y consejeros regionales (Lupo, 2019, p. 1600) y la ausencia de voto unitario por región (Masala, 2019, p. 256). En lo que se refiere a la efectividad de los cambios propuestos, aparecían diferentes dificultades vinculadas a los potenciales conflictos competenciales derivados de la «cláusula de supremacía» (Masala, 2019, p. 260) y la complejidad del nuevo procedimiento legislativo (Lupo, 2019, pp. 1601-1602).

La dimensión política puede evaluarse en base al proceso prerreferéndum. Se produjo una pérdida progresiva de apoyo político por las partes interesadas (stakeholders), incluso dentro del propio partido gobernante, el PD presidido por Renzi (Baldi, 2018, p. 11); hubo una oposición de actores territoriales clave como la Liga Norte (Masala, 2019, p. 253), y sobrevino un significativo rechazo ciudadano evidenciado en el referéndum (59,12 % en contra) (Baldi, 2018, p. 11). En síntesis, la coalición que había favorecido el lanzamiento de la propuesta no resultó sostenible, pues se produjo primero la ruptura del Patto del Nazareno con Berlusconi; luego hubo una incapacidad de mantener la coalición reformista en su amplitud (Lupo, 2019, p. 1600) y, además, se desencadenó una creciente polarización política durante el proceso (Baldi, 2018, p. 11).

Respecto a la dimensión procesal, se cumplieron ampliamente los criterios de legitimidad del proceso, pues hubo un cumplimiento formal del procedimiento constitucional del art. 138 (Lupo, 2019, p. 1598), pero al darse una alta participación en el referéndum (65,47 %) se otorgó legitimidad al rechazo y la excesiva personalización por Renzi afectó negativamente la legitimidad procedimental (Baldi, 2018, p. 11). En relación con la inclusividad del proceso parlamentario, debe indicarse que fue extenso, de más de dos años (Masala, 2019, p. 255), pero hubo una falta de verdadero debate público sobre el contenido de la reforma y una clara desconexión con las prioridades ciudadanas (empleo, inmigración, sanidad) (Baldi, 2018, pp. 11-12). En lo que se refiere a la gestión de los conflictos, se produjo una mala gestión de la oposición interna en el PD de Renzi (Baldi, 2018, p. 11), se dio una incapacidad de mantener las alianzas políticas clave (Lupo, 2019, p. 1600) y, como se ha señalado, una polarización creciente del debate.

En relación con la dimensión temporal, la perdurabilidad de la reforma, aunque no se implantó, los datos permiten evaluar solo su potencial. Cabe apuntar respecto a la supervivencia temporal que, sin duda, la complejidad técnica habría generado problemas de implantación (Lupo, 2019, p. 1602), así como las contradicciones internas habrían debilitado su estabilidad (Masala, 2019, p. 260). Y respecto a las presiones de resistencia al cambio, cabe imaginar que la pérdida de legitimidad democrática por la elección indirecta del Senado habría generado probablemente presiones de reversión (Baldi, 2018, p. 12) y que las nuevas competencias centralizadas habrían encontrado resistencia regional (Masala, 2019, p. 260).

En síntesis, nuestro análisis multidimensional revela serias deficiencias en todas las dimensiones del posible éxito. Las mayores debilidades se dieron en la dimensión programática –por la contradicción entre objetivos y efectos–, en la política –por una constatable incapacidad de mantener la coalición de apoyo– y en la procesal –por la reiterada personalización excesiva y la desconexión ciudadana–. Por último, incluso si se hubiera aprobado en el referéndum, las deficiencias identificadas habrían comprometido su perdurabilidad.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS

A continuación, se identifican y exponen algunas pautas y hallazgos derivadas del análisis comparado de nuestros casos, para intentar extraer algunas conclusiones explicativas provisionales sobre los resultados en las diferentes dimensiones del éxito y la influencia relativa de las diferentes corrientes identificadas en nuestro marco analítico. El fundamento del análisis se recoge sintéticamente en la tabla 1.

Respecto a la corriente de problemas, una comparación de nuestros casos parece poner de manifiesto cómo la mera percepción de ineficacia institucional y de legitimidad en declive de las segundas cámaras no es condición suficiente para el éxito de la reforma. Canadá e Italia muestran que incluso con un fuerte descontento público y una percepción de escasa legitimidad, las reformas pueden fracasar, mientras Bélgica sugiere que la reforma exitosa requiere una vinculación del problema a crisis más amplias del sistema político.

En relación con la corriente de soluciones, parece que el alcance y contenido de la reforma son determinantes cruciales de su éxito. Así, en Italia se planteó una reforma muy ambiciosa y comprehensiva que terminó en fracaso. En Canadá, el intento de evitar la reforma constitucional condujo a un cambio limitado de carácter administrativo o informal, mientras que la reforma acotada pero significativa en Bélgica también tuvo éxito. La complejidad del diseño y el contenido de la reforma, por tanto, importan: frente a las propuestas complejas en el caso italiano, que dificultaron la construcción de apoyo al cambio, los diseños más simples y claros en Bélgica parecen haber facilitado la negociación.

Por lo que se refiere a la dimensión de la corriente política, nuestros casos muestran claramente el papel del liderazgo y la estrategia. En Italia, Renzi personalizó excesivamente la reforma, lo que contribuyó al fracaso, mientras que en Bélgica Di Rupo construyó una coalición amplia que facilitó el éxito. El protagonismo de Trudeau en Canadá pudo ser compensado por el propio carácter administrativo y no formal del cambio. En relación con las coaliciones de apoyo, el factor crítico parece ser la amplitud de la base de apoyo: en Bélgica se produjo un acuerdo transversal entre los partidos flamencos y valones; en Italia el desacuerdo entre los partidos provocó polarización y una oposición creciente a la reforma, y en Canadá la falta de consenso entre las provincias a lo largo de la historia de reformas fallidas imposibilitó el planteamiento de la reforma constitucional. En tercer lugar, respecto al contexto institucional, hay que resaltar que la rigidez constitucional condiciona acusadamente las estrategias de los actores: en Canadá, se optó por una reforma no formal que sorteaba las dificultades constitucionales; en Italia, la necesidad de un referéndum obligatorio complicó la aprobación, y en Bélgica se logró modificar el procedimiento de reforma constitucional para llevarla a cabo.

En lo que hace al acoplamiento de las corrientes, el caso belga sugiere las condiciones favorables para el éxito: la crisis política generó presión en favor de la reforma, se formuló una propuesta viable técnicamente, se construyó una coalición de apoyo amplia, se practicó un liderazgo efectivo y, finalmente, se elaboró un diseño manejable. Sin embargo, los casos fallidos muestran una desalineación entre las corrientes. Así, en Italia, se produce una propuesta ambiciosa, pero sin suficiente apoyo, mientras que en Canadá, hay obstáculos institucionales que no pueden ser superados.

TABLA 1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS REFORMAS DEL SENADO

Dimensión	Bélgica (2014)	Italia (2016)	Canadá (2015)
CORRIENTE DE PROBLEMAS			
Principal debilidad institucional	Cámara redundante con representación territorial ineficaz, composición híbrida problemática (40 elegidos vs. 21 senadores comunitarios)	Anomalía del bicameralismo perfecto (voto de confianza en ambas cámaras), cooperación intergubernamental débil	Falta de legitimidad democrática, excesivo partidismo; escándalo de gastos 2012-2015
Presión por la reforma	Muy alta (541 días sin gobierno), tensiones lingüísticas	Media (crisis económica post-2008; crisis política 2013)	Media-alta (escándalo gastos, demandas históricas)
Consenso sobre los problemas	Alto entre actores políticos	Medio (diagnóstico disputado)	Alto, pero desacuerdo en soluciones
CORRIENTE DE SOLUCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA			
Tipo de reforma	Reducción de poderes; cambio en composición (50 subnacionales + 10 cooptados)	Reducción de poderes; elección indirecta (95 regionales + 5 nombrados)	Reforma administrativa del proceso de nombramientos, sin cambio constitucional
Viabilidad técnica	Alta (dentro marco constitucional)	Baja (procedimientos legislativos complejos)	Alta (dentro directrices Tribunal Supremo)
Proceso decisorio	Negociación entre élites	Referéndum popular	Decisión ejecutiva unilateral
Vinculación otras reformas	Sí (parte de 6. ^a reforma del Estado)	Sí (reforma constitucional integral)	No (deliberadamente evitada)
CORRIENTE POLÍTICA			
Coalición reformista	Amplia (8 partidos)	Estrecha (centrada en Gobierno)	Limitada (impulsada por Ejecutivo)
Estilo de liderazgo	Colectivo/consensual	Personalista (Renzi)	Pragmático/adaptativo (Trudeau)
Intensidad oposición	Limitada	Fuerte y múltiples actores	Media, pero sin bloqueo
PROCESO DE ACOPLAMIENTO			
Ventana de oportunidad	Crisis política como catalizador	Crisis política 2013-2014	Victoria electoral 2015 + escándalo
Emprendimiento de política pública (Policy entrepreneurship)	Éxito colectivo	Fallido (sobrepersonalización)	Adaptación pragmática
Alineación de corrientes	Vinculación efectiva crisis-solución	Falló el mantenimiento de la coalición	Ajuste efectivo problema-solución
DIMENSIONES DE ÉXITO			
Éxito programático	Medio (logro parcial)	No evaluable (rechazada)	Medio-alto (principales objetivos alcanzados)
Éxito político	Alto (apoyo multipartidista)	Bajo (59 % rechazo)	Medio (apoyo mixto de stakeholders)
Éxito procesal	Alto (proceso legítimo)	Bajo (polarización)	Bajo (inclusividad limitada)
Éxito perdurabilidad	Medio (cuestionamiento persistente)	No evaluable	Medio (sostenibilidad incierta)
RESULTADO GLOBAL	ÉXITO PARCIAL	FRACASO	ÉXITO MATIZADO
FACTORES CLAVE ÉXITO/FRACASO	Construcción coalición amplia, crisis como catalizador, vinculación efectiva reformas	Exceso de personalización, complejidad técnica, polarización política	Capacidad de lidiar con las restricciones constitucionales, enfoque incremental; liderazgo estratégico

Fuente: elaboración propia.

En relación con nuestras hipótesis, se observa que la definición de éxito relativo en los casos belga y canadiense va más allá de la aprobación formal de las respectivas reformas y deriva de resultados distintos en las diferentes dimensiones del éxito. Así, la reforma del Senado en Bélgica fue fundamentalmente un éxito en términos político y procesal, mientras que el éxito matizado de la reforma del senado de Canadá consistió, sobre todo, en un éxito programático. El análisis de ambos casos parece sugerir que algunos factores dentro de las dos primeras corrientes constituyeron condiciones necesarias, pero no suficientes, para los diversos tipos de éxito. Destacan, concretamente, la presión por la reforma y el acuerdo amplio sobre el diagnóstico dentro de la corriente de problemas y la viabilidad técnica dentro de la corriente de soluciones. Los éxitos en las dimensiones política y procesal dependen, además, de los factores de la corriente política. Esto serviría para confirmar provisionalmente nuestra primera hipótesis sobre la existencia de diferentes configuraciones causales para las diferentes dimensiones del éxito. También resulta provisionalmente confirmada la segunda hipótesis relativa a la necesidad de acoplamiento de condiciones facilitadoras de las diferentes corrientes. La comparación, especialmente de los casos belga e italiano, pone de relieve el papel del estilo de liderazgo en la construcción de la coalición reformista y el acoplamiento de corrientes, pero no permite la confirmación o refutación de la tercera hipótesis.

6. CONCLUSIÓN

Nuestro estudio ha mostrado cómo el éxito de las reformas territoriales depende de la confluencia de la presión de los problemas y la percepción de la existencia de una crisis; de la viabilidad técnica y de la estrategia apropiada de inserción de la reforma en un paquete de reformas (*bundling*) o, alternativamente, una propuesta pragmática e incremental, y de la formación de una coalición política sostenible y la existencia de un liderazgo efectivo. También resulta clave la manera de acoplamiento de estas corrientes: resulta importante la oportunidad del momento y el *timing* del proceso para el surgimiento de ventanas de oportunidad; asimismo, el papel de los emprendedores de política pública resulta crucial, así como su capacidad de mantener las coaliciones reformistas. Las condiciones que parecen necesarias para el éxito de una reforma serían, por tanto: la existencia de una crisis o de un problema que se perciba como urgente; el diseño de una reforma plausible, manejable y claro; la formación de una coalición amplia de apoyo al cambio, y la existencia de un liderazgo efectivo que no genere polarización y sea capaz de llevar a cabo una gestión adecuada del proceso. De otra parte, los factores que parecen aumentar el riesgo de fracaso serían: la excesiva ambición y/o complejidad de la reforma; la personalización extrema; la existencia de polarización política; los requisitos procedimentales complejos, y la falta de consenso territorial.

Nuestro estudio sistemático de tres episodios de reforma muestra que Bélgica logró un éxito formal, pero con un resultado paradójico, pues el nuevo Senado queda debilitado institucionalmente en medio de una federalización continua. Canadá representa un éxito pragmático mediante una reforma administrativa que evita los obstáculos constitucionales. El fracaso de Italia se derivó de múltiples factores, entre los que destacan la complejidad técnica de la reforma, una mala gestión política y un contexto desfavorable.

La contribución teórica de nuestro estudio radica en que nos ha permitido confirmar la importancia de comprender las configuraciones de causas y condiciones para estudiar los casos en la línea apuntada por Ragin (2008): la específica combinación de factores causalmente relevantes asociadas a un resultado. Nuestros casos subrayan el papel y el peso de los actores y los contextos y la importancia de la dirección o contenido del cambio propuesto, así como la relevancia de las secuencias y de su cadencia. Se destaca la importancia del contexto porque condiciona señaladamente las estrategias. El marco institucional define las opciones viables. La historia previa influye sobre las percepciones de los actores. La cultura política afecta a las posibilidades de acuerdo. Pero también se ha subrayado el papel crítico del propio proceso: la gestión de la negociación resulta a veces tan importante como el contenido de la reforma y es fundamental la construcción coaliciones, así como la secuenciación y el ritmo de la reforma son relevantes. El limitado número de episodios de reforma impide, sin embargo, obtener conclusiones definitivas y abre la puerta a futuros trabajos que permitan una clara confirmación o refutación de las hipótesis.

Estas conclusiones ofrecen algunas implicaciones prácticas para la reforma del Senado español u otros. En relación con las condiciones institucionales, la rigidez constitucional, similar a la italiana o la canadiense, sugiere que una reforma comprehensiva requeriría un nivel de consenso político muy alto. El sistema territorial español, con tensiones centro-periferia similares a Bélgica, requiere arbitrar las demandas territoriales

divergentes para lograr cualquier reforma exitosa. La cultura de confrontación política y el regionalismo competitivo plantean obstáculos adicionales para construir consensos.

En lo que respecta a los factores estratégicos, la experiencia belga sugiere la importancia de limitar el alcance de la reforma a elementos manejables, de construir coaliciones que incluyan partidos nacionalistas y vincular la reforma a otros problemas más amplios de gobernanza territorial. Además, las lecciones del fracaso italiano advierten contra la personalización de la reforma, las propuestas demasiado ambiciosas o la imprudencia de emprender procesos precipitados sin suficiente negociación previa. Sabemos que la eventual reforma del Senado español necesitaría afrontar explícitamente las asimetrías territoriales, ofrecer garantías para las comunidades históricas (Roller, 2002), abandonar el concepto irrealizable de «representación territorial» y lograr un equilibrio entre bilateralismo y multilateralismo. Esto solo sería posible bajo condiciones de una crisis política que genere una urgencia de reforma, con un liderazgo consensual no partidista, y a través de un diseño que equilibre los intereses territoriales, mediante la negociación y el consenso. Los obstáculos previsibles serían la resistencia de los partidos nacionalistas al multilateralismo, los temores a un mayor debilitamiento del Estado autonómico, las divergencias sobre modelo territorial subyacente y las dificultades procedimentales inherentes a toda reforma constitucional.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación actualmente en curso «Reformas institucionales de los sistemas multinivel: paradigmas, condicionantes, procesos y resultados» (REINSIST), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Agradecemos a César Colino sus muy detalladas observaciones sobre un primer borrador del trabajo. También queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albert, R., Baraggia, A. y Fasone, C. (2019). The challenge of reforming bicameralism. En R. Albert, A. Baraggia y C. Fasone (eds.), *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure* (pp. 1-14). Edward Elgar.
- Angus Reid Institute (2015, 7 de abril). *Future of the Senate: Majority of Canadians split between abolishing, reforming the Red Chamber*. <https://angusreid.org/future-of-senate/>
- Angus Reid Institute (2016, 3 de mayo). *Two-in-three Canadians say the Senate is "too damaged" to ever earn their goodwill*. <https://angusreid.org/senate-reform/>
- Arban, E. (2015). Discussing a Reform of the Senate: A Comparison between Italy and Canada. *The Italian Law Journal*, 1(2), 273-302. <https://ssrn.com/abstract=3077750>
- Baldi, B. (2018). Second Chamber Reform in Italy: Federalism Left Behind. *South European Society and Politics*, 23(3), 387-403. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1518067>
- Barnes, A., Bédard, M., Hyslop, C., Spano, S., Paré, J. R. y Robertson, J. (2011). *La réforme du Sénat du Canada: Foire aux questions* [Publicación n.º 2011-83-F]. Bibliothèque du Parlement. https://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/notice?id=p%3A%3Ausmarcdef_0001099206&locale=fr
- Bedock, C. (2017). *Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford University Press.
- Behnke, N., Petersohn, B., Fischer-Hotzel, A. y Heinz, D. (2011). Measuring success of constitutional reforms: Evidence from territorial reforms in eight western democracies. *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), 447-477. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578935>
- Benz, A. (2016). *Constitutional policy in multilevel government: The art of keeping the balance*. Oxford University Press.
- Blanco Valdés, R. L. (2018). Senados, representación política y representación territorial: Reflexiones sobre una extendida confusión. *REI: Revista Estudios Institucionais*, 4(1), 62-89. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.273>
- Broschek, J. (2015). Pathways of Federal Reform: Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), 51-76. <https://doi.org/10.1093/publius/pju030>
- Castellá Andreu, J. M. (2017). El Senado ante el debate de su reforma, ¿continuidad, reforma o ruptura del modelo constitucional vigente? *Revista General de Derecho Constitucional*, (24), 1-22. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=418536
- Cidoncha Martín, A. (2011). El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar). *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, (23), 167-206.
- Colino, C., Hombrado, A., Kölling, M., Olmeda, J. A. y Del Pino, E. (2024a, 3 de julio). Understanding Institutional reforms in multilevel systems: Types, triggers and conditions for success. *30th International Conference of Europeanists* [Council of European Studies, Lyon, Francia].

- Colino, C., Hombrado, A., Kölling, M., Olmeda, J. A., y Del Pino, E. (2024b, 22 de julio). Reformas institucionales en sistemas multinivel: tipos, desencadenantes y condiciones de éxito. *XVII Congreso AECPA, Burgos*.
- Compton, M. E. y 't Hart, P. (2019). Looping to success (and failure): second-order mechanisms and policy outcomes. En G. Capano, M. Howlett, M. Ramesh y A. Virani (eds.), *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design* (pp. 191-210). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788118194.00021>
- Dandoy, R., Dodeigne, J., Reuchamps, M. y Vandeleene, A. (2015). The new Belgian Senate. A (dis)continued evolution of federalism in Belgium? *Representation*, 51(3), 327-339. <https://doi.org/10.1080/00344893.2015.1108358>
- Dehousse, R. (1989). Il paradosso di Madison: Riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali. *Le Regioni*, 17(5), 1365-1400. <https://hdl.handle.net/1814/52464>
- DeLeo, R. A., Zohlnhöfer, R. y Zahariadis, N. (2024). *Multiple streams and policy ambiguity*. Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A. (2005). Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate. *Comparative Political Studies*, 38(10), 1196-1218. <https://doi.org/10.1177/0010414005279586>
- Docherty, D. C. (2002). The Canadian Senate: Chamber of sober reflection or loony cousin best not talked about. *Journal of Legislative Studies*, 8(3), 27-48. <https://doi.org/10.1080/714003922>
- Doria, G. (2006). The Paradox of Federal Bicameralism. *European Diversity and Autonomy. Papers EDAP*, (5). <https://hdl.handle.net/10863/7391>
- Doria, G. (2015). *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli de relazione*. Carocci.
- Fernandes, A. T. (2022). The territorial aspect of second chambers in Latin American federal countries. *Perspectives on Federalism*, 14(2), 69-102.
- Feyt, A. y Vandernacht, P. (2014). La réforme du Sénat, un tableau inachevé.... En J. Sautois y M. Uyttendaele (dirs.), *La Sixième réforme de l'État (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec* (pp. 81-101). Anthemis.
- Frateur, J., Bursens, P. y Meier, P. (2023). Exploring the Relationship between Federal Reform and the Representation of the People: The Case of the Belgian House of Representatives. *Publius: The Journal of Federalism*, 53(4), 618-641. <https://doi.org/10.1093/publius/pjad006>
- Fusaro, C. (2017). Yet Another Failed Attempt to Reform the Italian Constitution. *Italian Politics*, (32), 111-130. <https://doi.org/10.3167/ip.2017.320108>
- Gamper, A. (2018). Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction. *Perspectives on Federalism*, 10(2), I-IX. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0013>
- García Escudero, P. (2006). A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones. *Teoría y Realidad Constitucional*, (17), 195-222. <https://doi.org/10.5944/trc.17.2006.6705>
- Garrido López, C. (2016). Pero... ¿puede ser el senado una cámara de representación territorial? *Revista Española de Derecho Constitucional*, (107), 75-116. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.107.03>
- Goossens, J. y Cannoot, P. (2015). Belgian federalism after the sixth state reform. *Perspectives on Federalism*, 7(2), 29-55. <https://ssrn.com/abstract=2614384>
- Griglio, E. (2016). La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera. *federalismi.it*, (1/2016), 1-35. https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31140&content=&content_author=
- Harguindéguy, J.-B., Coller, X. y Cole, A. (2017). Why is the Spanish Upper Chamber So Difficult to Reform? *Parliamentary Affairs*, 70(3), 530-547. <https://doi.org/10.1093/pa/gsw035>
- Herweg, N., Zahariadis, N. y Zohlnhöfer, R. (2018). The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (eds.), *Theories of the policy process* (pp. 17-53). Routledge.
- Hombrado, A. y Olmeda, J. A. (2022). Success and failure of territorial reforms: a theoretical analysis. *ECPR General Conference, Innsbruck, Austria*.
- Jackiewicz, A. (2019). Sixth State Reform—A Belgian Copernican Revolution or a Missed Opportunity? *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6(52), 237-251. <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.06.18>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. TBS The Book Service Ltd.
- Kingdon, J. W. (2002). *Agendas, alternatives and public policies* (2.ª ed.). Longman.
- Lhotta, R. (2004). Verwaltung und Entflechtung im deutschen Bundesstaat. Der Widerstreit zwischen Einheitsdenken und Strukturflexibilisierung. En F. Decker (ed.), *Föderalismus an der Wegscheide?* (pp. 149-167). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lupo, N. (2019). The failed constitutional reform of the Italian Senate. *DPCE Online*, 39(2), 1595-1608. <https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.747>
- Macfarlane, E. (2019). *The Renewed Canadian Senate: Organizational Challenges and Relations with the Government* [IRPP Study n.º 71]. Institute for Research on Public Policy. <https://irpp.org/research-studies/renewed-canadian-senate-organizational-challenges-relations-government/>
- Macfarlane, E. (2021). *Constitutional Pariah: Reference re Senate Reform and the Future of Parliament*. UBC Press.
- Magnette, P. (1999). Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme. En J. M. De Waele, P. Delwit y P. Magnette (dirs.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe* (pp. 71-112). Presses Universitaires de France.

- Masala, P. (2019). The Italian Regional State: A Counter-Reformation after the Failure of the 2001 Constitutional Reform? En A. López Basaguren y L. Escajedo San-Epifanio (eds.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain* (pp. 247-262). Springer.
- Mastromarino, A. (2015). Modificaciones constitucionales en Bélgica: la sixième réforme de l'état: un proceso en marcha. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (22), 64-93.
- McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: rethinking public policy*. Palgrave Macmillan.
- McConnell, A., Grealy, L. y Lea, T. (2020). Policy success for whom? A framework for analysis. *Policy Sciences*, 53(4), 589-608. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09406-y>
- Mendelsohn, M. (2013). A Viable Path to Senate Reform? *Mowat Publication*, (64), 1-17. <http://hdl.handle.net/1807/99241>
- Palermo, F. y Nicolini, M. (2013). *Il Bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*. Edizioni scientifiche Italiane.
- Popelier, P. (2018). Bicameralism in Belgium: The dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 215-237. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0024>
- Popelier, P. (2019). Concluding chapter. Bicameralism in multi-tiered systems. En R. Albert, A. Baraggia y C. Fasone (eds.), *Constitutional Reform of National Legislatures* (pp. 107-118). Edward Elgar.
- Ragin, Ch. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. The University of Chicago Press.
- Roller, E. (2002). Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible? *West European Politics*, 25(4), 69-92. <https://doi.org/10.1080/713601643>
- Romaniello, M. (2019). Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices. En R. Albert, A. Baraggia y C. Fasone (eds.), *Constitutional Reform of National Legislatures* (pp. 16-36). Edward Elgar.
- Romero-Caro, F. J. (2016). Senado y sistema federal en Canadá: ¿imposibilidad de una reforma deseable? *Revista de Estudios Políticos*, (172), 167-204. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.172.06>
- Romero-Caro, F. J. (2017). La reforma del senado de Canadá como vía de mejora de la calidad democrática y la representación territorial. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (14), 20-31.
- Romero-Caro, F. J. (2019). Provincial Integration Through the Senate: Trudeau's (Not Quite) New Era. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San-Epifanio (eds.), *Claims for Secession and Federalism: A Comparative Study with a Special Focus on Spain* (pp. 113-126). Springer.
- Ruiz Ruiz, J. J. (2016). Más dependiente y menos competente: el nuevo senado belga de comunidades y regiones tras la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), 339-374. <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18610>
- Russell, M. (2001). What are Second Chambers for? *Parliamentary Affairs*, 54(3), 442-458. <https://doi.org/10.1093/parlij/54.3.442>
- Russell, M. (2013). *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*. Oxford University Press.
- Russell, M. (2018a). Attempts to change the British House of Lords into a second chamber of the nations and regions: Explaining a history of failed reforms. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 268-299. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0026>
- Russell, M. (2018b, 20 de julio). *The failed Senate reform in Italy: International lessons on why bicameral reforms so often (but not quite always) fail*. The Constitution Unit Blog. <https://constitution-unit.com/2018/07/20/the-failed-senate-reform-in-italy-international-lessons-on-why-bicameral-reforms-so-often-but-not-quite-always-fail/>
- Russell, M. y Sandford, M. (2002). Why are Second Chambers so Difficult to Reform? *The Journal of Legislative Studies*, 8(3), 79-89. <https://doi.org/10.1080/714003926>
- Sägesser, C. y Istasse, C. (2014). Le Sénat et ses réformes successives. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 14(2219-2220), 5-115. <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2014-14-page-5?lang=fr&tab=texte-integral>
- Santaolalla López, F. (2007). La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (79), 47-82. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-79-eneroabril-2007/la-representacion-territorial-y-el-senado-en-torno-la-propuesta-del-consejo-de-estado-2>
- Sharman, C. (2008). Political Legitimacy for an Appointed Senate. *IRPP choices*, 14(11), 2-26. <https://irpp.org/research-studies/choices-vol14-no11/>
- Stilborn, J. (2015). Senate reform: an incremental option. *Canadian Parliamentary Review*, 38(4), 11-13.
- Suber, P. (1990). *The Paradox of Self-Amendment: a study of law, logic, omnipotence, and change*. Peter Lang International Academic Publishers. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:23674879>
- Taylor, G. (2009). Upper House Reform in Germany: The Commission for the Modernization of the Federal System. *Constitutional Forum*, 17(1), 25-38. <https://canlii.ca/t/t0m7>
- Trimble, L. (2015). Status Quo Unacceptable; Senate Reform Possible; Abolition by Stealth Anti-Democratic. *Constitutional Forum*, 24(2), 33-38. <https://doi.org/10.21991/C98D6V>
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>

- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- VandenBeukel, J. R., Cochrane, C. y Godbout, J.-F. (2021). Birds of a Feather? Loyalty and Partisanship in the Reformed Canadian Senate. *Canadian Journal of Political Science*, 54(4), 830-849. <https://doi.org/10.1017/S0008423921000548>
- Van Wynsberghe, C. (2014). *The Belgian Senate: Little damage, little use*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/belgian-senate-little-damage-little-use-2/>
- Vercesi, M. (2017). What kind of veto player is the Italian Senate? A comparative analysis of European second chambers. *Journal of Modern Italian Studies*, 22(5), 604-623. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1389523>
- Vercesi, M. (2022). Democratic Stress and Political Institutions: Drives of Reforms of Bicameralism in Times of Crisis. *Representation*, 58(1), 85-102. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1635195>
- Verdussen, M. (2015). La dernière réforme du Sénat de Belgique. *Revista Catalana de Dret Públic*, (51), 74-84. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.54>
- Zahariadis, N. (2007). Public policy formation under conditions of ambiguity. En E. Berman (ed.), *Encyclopedia of public administration and public policy* (pp. 1634-1641). Routledge.
- Zahariadis, N., Herweg, N., Zohlnhöfer, R. y Petridou, E. (eds.) (2023). *A modern guide to the multiple streams framework*. Edward Elgar Publishing.
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N. y Huß, C. (2016). Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 243-256. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1095428>