

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: PRESENTACIÓN  
 Recibido: 04-03-2025  
 Aceptado: 05-03-2025  
 Publicado: 24/03/2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11513>  
 Páginas: 7-17



Referencia: Colino, C. y Olmeda, J. A. (2025). Un marco de análisis de las reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 7-17. <https://doi.org/10.24965/gapp.11513>

## Un marco de análisis de las reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América

### *Institutional reforms of the territorial model in Europe and America: An analytical framework*

Colino, César

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>  
 ccolino@poli.uned.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Es profesor titular de Ciencia Política en la UNED, donde dirige el Centro de Investigación sobre Gobierno Multinivel y Políticas Territoriales (GMPT-UNED). Sus investigaciones y publicaciones se centran en las relaciones intergubernamentales, las reformas institucionales y el cambio en los sistemas multinivel.

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

En la mayoría de las federaciones y sistemas multinivel democráticos se asiste continuamente a debates públicos, tanto políticos como académicos, sobre los problemas, eficacia y legitimidad del sistema territorial. Dependiendo del contexto político, económico-presupuestario o social de los países se pueden observar diferentes oleadas de reformas y cambio en las políticas institucionales territoriales con diferentes grados de éxito. ¿Cómo podemos conceptualizar el contenido y los resultados de las reformas territoriales institucionales en las federaciones y otros sistemas multinivel como la UE? ¿En qué circunstancias surgen y tienen éxito las demandas de reforma constitucional o institucional del modelo territorial? ¿Qué enfoques explicativos son más útiles para comprender las diferencias entre reformas institucionales? Basándonos en un proyecto comparativo de investigación que aborda varios países y tipos de reformas, el objetivo de esta contribución es introducir el presente número monográfico, proponiendo algunos elementos conceptuales

para comprender los procesos de reforma institucional en los sistemas multinivel y los factores que influyen en sus contenidos y resultados. Para ello se define la peculiaridad de estas reformas como políticas públicas institucionales y se propone una forma de medir sus resultados estableciendo varias dimensiones de éxito. Asimismo, mediante una adaptación del marco de corrientes múltiples se sugieren hipótesis y mecanismos causales para comprobar la influencia de distintos factores en el surgimiento, contenido y éxito de diferentes episodios de reforma que afectan a varios aspectos del modelo territorial abordados en este número monográfico en diferentes federaciones parlamentarias europeas, Canadá, México o la UE.

### **PALABRAS CLAVE**

Reformas institucionales; gobernanza multinivel; sistemas federales; políticas institucionales; enfoque de corrientes múltiples.

### **ABSTRACT**

Most democratic federations and multilevel systems witness recurring public debates, both political and academic, about the problems, effectiveness and legitimacy of their territorial arrangements. Depending on the political, economic-budgetary or social context of the countries, different waves of reforms and change in territorial institutional policies can be observed, with proposals for institutional reform showing varying degrees of success or failure. How can we conceptualize the content and outcomes of institutional territorial reforms in federations and other multilevel systems such as the EU? Under what conditions do demands for constitutional or institutional reform of the territorial model emerge and succeed? Which explanatory approaches are most useful for understanding the similarities and differences between institutional reforms? Based on an ongoing comparative research project that deals with several countries and types of reforms, the aim of this contribution is to introduce this special issue, suggesting some conceptual elements to help understand processes of federal institutional reform in multilevel systems and the factors accounting for their contents and results. To this end, we discuss the peculiarity of these reforms as a particular type of institutional or governance policy and propose a way to measure their results by establishing several success dimensions. Moreover, through an adaptation of the Multiple Streams Framework, some hypotheses and causal mechanisms are suggested to test the influence of different factors in the emergence, content and success or failure of different episodes of reform. These cases addressed in the contributions to this special issue include various domains of the territorial model in different European parliamentary federations, Canada, Mexico, or the EU.

### **KEYWORDS**

Institutional reforms; multilevel governance; federal systems; institutional policies; multiple streams framework.

### **SUMARIO**

1. LA RELEVANCIA Y PECULIARIDADES DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL MODELO TERRITORIAL. 2. UNA PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO PARA MEDIR Y EXPLICAR LAS REFORMAS INSTITUCIONALES TERRITORIALES. 2.1. CÓMO COMPRENDER LAS REFORMAS Y COMPARARLAS: CONTENIDO Y ÉXITO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL. 2.2. UN MARCO EXPLICATIVO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL MODELO TERRITORIAL. 2.2.1. Corriente de problemas. 2.2.2. Corriente de las soluciones de política pública. 2.2.3. Corriente del proceso político. 2.2.4. Acoplamiento de corrientes. 3. LAS CONTRIBUCIONES DE ESTE NÚMERO MONOGRÁFICO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **1. LA RELEVANCIA Y PECULIARIDADES DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL MODELO TERRITORIAL**

Las reformas del gobierno y la gobernanza multinivel constituyen un tipo especialmente complejo de políticas públicas institucionales o de gobernanza pública. Cíclicamente, debido a presiones externas o internas –por ejemplo, debido a crisis fiscales, a desastres o crisis como la pandemia o a cambios sociopolíticos o demográficos– algunos actores políticos empiezan a percibir que las instituciones territoriales ya no sirven a los fines que se espera de ellas y critican la ineficacia, degeneración o desviaciones del modelo territorial en su país, planteando demandas de distinta naturaleza para la reforma institucional o constitucional, la

innovación o la modernización del sistema territorial. En función del diagnóstico que los distintos actores y la opinión pública hacen de sus problemas y de la legitimidad relativa de que gozan los niveles territoriales, las instituciones territoriales se convierten así en protagonistas de los debates constitucionales o de política legislativa y de reforma dentro de la agenda de muchos Gobiernos nacionales o regionales. En las últimas tres décadas, los debates políticos y académicos en la mayoría de las federaciones democráticas y otros sistemas multinivel ofrecen ejemplos de una cierta idea de crisis o dificultad creciente en el desempeño o legitimidad de las instituciones territoriales para resolver problemas de integración, coordinación, eficiencia o legitimidad en las decisiones o las políticas públicas crecientemente complejas.

Como señalan los estudios de la OCDE (2017) sobre reformas del gobierno multinivel, estas reformas suelen afectar a tres dimensiones principales:

- a) La dimensión *institucional*, aquella que busca reorganizar los poderes y competencias entre los distintos niveles de gobierno o la representación y participación en el nivel central o la distribución de recursos fiscales entre niveles o dentro de un nivel de gobierno, implicando en algunos casos un estatuto especial o asimétrico en poderes y recursos o el acomodo simbólico de una o varias unidades integrantes. En algunos casos se producen también reformas territoriales indirectas, que generan descentralización o recentralización funcional sin reformas institucionales o constitucionales explícitas, mediante el cambio de leyes sectoriales, transfiriendo o cediendo poderes o recursos en sectores de actuación pública específicos hacia o desde el control subnacional (reformas de las políticas de sanidad, educación, medio ambiente, infraestructuras, etc.) y generando un desplazamiento de autoridad en el modelo territorial.
- b) La dimensión *territorial*, aquella que busca reorganizar las estructuras de gobierno en el nivel central o reorganizar las estructuras territoriales actualizando y reescalando las áreas administrativas o mediante un cambio en la demarcación o alcance territorial de las unidades existentes, con la posible supresión o fusión de entes locales y/o regionales.
- c) La dimensión *de gestión pública o gobernanza*: la que busca reorganizar los procesos administrativos y ejecutivos de los Gobiernos regionales y locales.

Este número monográfico se centra principalmente en la dimensión institucional de las reformas, en aquellas reformas territoriales más frecuentes que suelen proponerse en relación con la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, la asignación de recursos fiscales o autonomía financiera, el papel y la influencia de las segundas cámaras, los órganos intergubernamentales formales o informales en la representación y participación de las unidades integrantes o la acomodación o gestión de la diversidad territorial o identitaria. En función del tipo de reforma territorial, suelen darse diferentes dinámicas y factores impulsores de la reforma –por ejemplo, las reformas competenciales suelen estar estimuladas por demandas de autonomía regional, mejora de la gobernanza local o resolución de tensiones entre el centro y la periferia–; las reformas de los senados suelen estar impulsadas por preocupaciones sobre la representación o la eficacia legislativa; las reformas de la financiación suelen estar promovidas por ineficiencias o injusticias distributivas o por crisis económicas o fiscales, y las reformas de la acomodación de la diversidad están habitualmente motivadas por presiones sociales, culturales o necesidades de resolución de conflictos ya existentes.

Las políticas de reforma institucional que afectan a esta dimensión suelen ser complejas y controvertidas y se caracterizan habitualmente por varias características que las diferencian de otras políticas públicas:

- Consagración constitucional: muchas instituciones y reglas del modelo territorial, como la división de poderes, la representación en instituciones centrales o las reglas de financiación o nivelación, o los derechos de ciertas regiones o minorías están consagradas en las constituciones. Cambiarlas requiere a menudo mayorías cualificadas, lo que crea un fuerte sesgo hacia el statu quo en la mayoría de los sistemas.
- Dependencia de la trayectoria: las instituciones territoriales reflejan con frecuencia delicados compromisos e interacciones históricas entre regiones. Las reformas que alteran estos compromisos o desafían las identidades regionales pueden enfrentarse a una fuerte resistencia, incluso si el *statu quo* es ineficiente o disfuncional (Broschek, 2015).
- Influencia y poder de veto regionales: los Gobiernos subnacionales o sus representantes suelen tener poderes de veto formales o informales a través de su representación institucional, sobre las reformas institucionales que afectan a sus intereses o su capacidad para crear coaliciones. Esto

puede dar lugar a negociaciones prolongadas, acuerdos de reparto y reformas diluidas, y limita la capacidad del Gobierno central para imponer reformas.

- Componente identitario: en las federaciones y sistemas multinivel multinacionales, las reformas que afectan a cuestiones de autonomía regional, derechos lingüísticos o reconocimiento cultural pueden y suelen entremezclarse con la política de la identidad y la movilización nacionalista. Esto puede aumentar el componente emocional y la politización de las reformas. Algunas reformas tienen un componente altamente simbólico o identitario, fácilmente susceptible de politización, lo que puede hacerlas aún más complejas para alcanzar acuerdos.
- Consecuencias distributivas: las reformas institucionales suelen tener consecuencias distributivas, ya sea en términos de poder político, recursos fiscales o influencia política. Los percibidos como ganadores y perdedores de la reforma pueden generar una oposición política y una dinámica de negociación que puede exacerbar las tensiones políticas y dificultar la compensación de los perdedores.
- Complejidad técnica: las instituciones y reglas que organizan la distribución de poderes, la representación o la financiación regional implican en muchos casos aspectos técnicos complejos, cuyos funcionamiento y efectos no son siempre evidentes. Esta complejidad puede dificultar la comprensión y evaluación de las reformas por parte de los responsables políticos y el público (Blöchliger y Vammalle, 2012).

Como en el caso de otras políticas públicas, las iniciativas de reforma institucional territorial utilizan una serie conocida de instrumentos de política pública sustantivos y procedimentales y suelen responder a una serie de objetivos, ideologías o principios programáticos de los distintos actores, lo que revela diferentes valores políticos (autonomía, solidaridad, responsabilidad, igualdad, coordinación, rendición de cuentas, competencia, etc.) y se justifican usualmente en objetivos de redistribución del poder o los recursos, recuperación del equilibrio de poderes perdido, la búsqueda de una mayor eficacia o la corrección de ciertas patologías percibidas en el sistema para hacerlo más eficiente, más justo, más democrático o integrador (Colino, 2018). En muchos casos, las reformas son iniciadas o propuestas por los Gobiernos centrales, normalmente preocupados por un enfoque integrador, pero al mismo tiempo deben tener en cuenta otros niveles de gobierno y sus intereses e interacciones.

Todas estas características y dificultades mencionadas de las políticas institucionales del modelo territorial implican que en muchos sistemas multinivel la reforma institucional deliberada no es la única fuente de cambio del modelo territorial ni la más frecuente. Diferentes estudios han mostrado cómo las reformas institucionales del modelo territorial a veces fracasan o no cumplen sus expectativas, y cuando triunfan tienen a veces efectos limitados respecto a los objetivos deseados por sus promotores (Benz, 2016). Algunas federaciones han podido iniciar y adoptar reformas institucionales limitadas y otras han tenido que adaptarse de manera informal, sin emprender reformas institucionales formales. Tras varios fracasos en la adopción o ratificación de reformas institucionales, algunos sistemas abandonan incluso las reformas formales e idean medios más creativos de renovación no constitucional (Lazar, 1998).

Por tanto, la naturaleza e intensidad del debate público, el contenido de las demandas de reforma territorial, los procesos de negociación y la probabilidad de adoptar reformas institucionales exitosas en unos sectores u otros del modelo territorial varían en los distintos sistemas multinivel. Sin embargo, no disponemos aún de suficientes estudios sistemáticos sobre qué factores explican las diferencias en su surgimiento, contenido y en el alcance del éxito de su adopción y ratificación. A diferencia de ciertos avances científicos en la comprensión de las reformas en otros ámbitos institucionales (como las reformas de los sistemas electorales, representativos, administrativos o de bienestar), aún estamos lejos de comprender las condiciones en las que las políticas de reforma institucional del modelo territorial son posibles en diferentes sistemas multinivel. A pesar del creciente interés desde la ciencia política y el derecho constitucional por los procesos de reforma constitucional o institucional, son muy escasos los trabajos actuales que intentan analizar empíricamente los procesos de reforma y de diseño institucional en sistemas multinivel. Los estudiosos del federalismo o de la política constitucional han solido explicar los procesos y resultados de la reforma territorial recurriendo bien a factores estructurales e institucionales, bien a factores coyunturales peculiares a cada país. Así, existen numerosos estudios sobre el cambio institucional en diversos países que resultan muy ilustrativos y ofrecen valiosas perspectivas empíricas. Sin embargo, estos estudios no siempre aportan una relevancia comparativa o teórica que permita desarrollar un conocimiento aplicado útil para el diseño institucional, la transferencia de experiencias y contribuya a la solución de problemas institucionales detectados en otros sistemas multinivel.

Solo recientemente han empezado a superarse algunas de estas limitaciones metodológicas y empíricas, con la constatación de que únicamente las explicaciones que tienen en cuenta varios tipos de factores –institucionales, de proceso, de oportunidad y las características de los propios asuntos o reglas objeto de la reforma– son capaces de dar cuenta de la variación encontrada en el éxito de las iniciativas de reforma dentro de un país o entre países. Así, ciertos estudios sobre federalismo comparado, basados en enfoques neoinstitucionalistas y en el estudio y comparación sistemática de diferentes países y episodios de reforma, han avanzado recientemente en el intento de explicar los procesos de reforma institucional territorial y sus resultados. Trabajos recientes, especialmente en el mundo germanohablante, han comenzado a buscar explicaciones multifactoriales y más generalizables. Estos estudios recientes han intentado explicar las variaciones en el éxito o el fracaso de la reforma institucional y ofrecen por ello valiosas perspectivas sobre la dinámica de la reforma federal y el cambio institucional. La relevancia de entender estas diferencias en la capacidad de reforma de los distintos sistemas multinivel radica en que pueden determinar su grado de adaptación a entornos cambiantes y, en consecuencia, su eficacia y legitimidad, por lo que su estudio resulta crucial para comprender la dinámica de los sistemas políticos multinivel actuales.

Nuestra propuesta conceptual y explicativa que introduce este número monográfico construye sobre estos estudios recientes y otros provenientes del examen comparado de las políticas públicas y sus procesos de elaboración. Con ella se pretende analizar el carácter dinámico y complejo de las reformas del modelo territorial en varias democracias federales de Europa y América Latina, así como de la propia Unión Europea, considerada en sí misma como un sistema multinivel. El principal propósito es contribuir a comprender cómo medimos y qué factores determinan el éxito de las iniciativas de reforma. Al proporcionar un lenguaje común y una base teórica o un conjunto de hipótesis comprobables, este marco pretende facilitar el análisis comparativo de los procesos de reforma federal y sus resultados (éxito o fracaso) en distintos países y sectores. Esto puede ayudar a una mejor evaluación de las perspectivas de reforma para una mejor gobernanza territorial en España, en Europa y el mundo.

Las preguntas generales y específicas que guían las contribuciones del número monográfico son:

- ¿Qué tipo de reformas y en qué ámbitos de las instituciones territoriales se han propuesto y se han llevado a cabo en los últimos años en diferentes sistemas multinivel?
- ¿Cómo podemos conceptualizar y medir el contenido, el proceso y los resultados de las reformas territoriales institucionales en federaciones y sistemas multinivel como la Unión Europea?
- ¿Cómo se inician estas reformas y qué factores contribuyen a que se adopten y ratifiquen con mayor o menor éxito? ¿Qué factores hacen que fracasen en algunos países o en algunas constelaciones políticas?
- ¿Qué consecuencias tienen los distintos ámbitos sectoriales o temas de las reformas institucionales territoriales sobre la viabilidad de su adopción y sus resultados?

## **2. UNA PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO PARA MEDIR Y EXPLICAR LAS REFORMAS INSTITUCIONALES TERRITORIALES**

Para comprender los procesos de reforma de las instituciones territoriales y estudiarlos comparativamente, conviene tener en cuenta varios aspectos o dimensiones de las reformas que varían en los distintos países. En primer lugar, por *reforma institucional territorial* entendemos el cambio ocasional y deliberado de las normas o procedimientos formales que rigen el funcionamiento de las instituciones territoriales, el poder, los recursos y las interacciones de los actores a distintos niveles. Puede afectar a su estructura en su conjunto o a partes de ella. Aquí nos centramos en las reformas de sistemas ya existentes, no en la creación *ex novo* de instituciones o momentos constitucionales fundacionales. Esto significa que el rediseño institucional se produce en el contexto de las instituciones existentes y este hecho influye en el propio proceso de reforma, ya que algunas instituciones serán más difíciles de cambiar y algunos actores tendrán un interés creado en que persistan.

### **2.1. Cómo comprender las reformas y compararlas: contenido y éxito de la reforma institucional**

Definir el éxito de las reformas institucionales territoriales plantea varios problemas conceptuales y empíricos. Por ejemplo, como muestran Behnke *et al.* (2011), debemos distinguir entre la adopción formal y la aplicación sustantiva, ya que a veces la ratificación formal de una reforma no equivale necesariamente

a un éxito sustantivo en términos de resolución real de los problemas constitucionales en juego. Además, a veces los resultados de las reformas del modelo territorial pueden ser ambiguos. Behnke *et al.* (id.) proponen dos indicadores de éxito sustantivo: 1) grado de cumplimiento de las tareas iniciales de la agenda de reforma, y 2) grado en que las élites perciben que la reforma resuelve los problemas.

Además, debemos distinguir entre el éxito a corto y a largo plazo. Los problemas que parecen resueltos inmediatamente después de la reforma pueden reaparecer más tarde. A la inversa, una reforma formalmente fallida puede acabar teniendo efectos políticos sustantivos a lo largo del tiempo (Benz, 2016). Así pues, los indicadores de éxito a corto y largo plazo son ambos importantes. Las reformas no pueden estudiarse solo como eventos aislados, sino en su contexto de largo plazo, ya que las reformas previas condicionan las siguientes y la secuencia u ordenación de las reformas tiene también consecuencias determinantes en sus resultados (Behnke y Kropp, 2016).

Asimismo, los distintos actores y partes interesadas suelen definir el éxito de una reforma institucional de modo diferente. Los partidarios y los detractores pueden evaluar el mismo acuerdo o resultado con puntos de vista contrarios.

Frente a estos problemas, y basándonos en la creciente literatura sobre el éxito de las políticas públicas (McConnell, 2010), sugerimos conceptualizar el resultado de las reformas en términos de varias dimensiones empíricas de éxito distintas pero interrelacionadas, que pueden operacionalizarse a través de indicadores o medidas específicas, y que pueden variar en función del contexto y los objetivos de cada episodio de reforma:

- *Éxito programático*: se centra en el grado en que se alcanzan los objetivos declarados y se observan repercusiones mensurables en los problemas territoriales previstos. Evalúa si las reformas han abordado realmente los problemas que pretendían resolver, como mejorar el equilibrio fiscal, aumentar la representación o acomodar la diversidad de forma más eficaz.
- *Éxito político*: considera los niveles de apoyo de las partes interesadas tras la reforma y la sostenibilidad de la coalición de reforma a lo largo del tiempo. Viene indicado por el respaldo continuado de los principales actores políticos, la aceptación pública de las reformas y la capacidad de mantener el apoyo en entornos políticos cambiantes.
- *Éxito del proceso*: se refiere a la legitimidad procedimental y el carácter inclusivo del proceso de reforma, así como la gestión eficaz de los conflictos durante el proceso. El modo en que se logran las reformas puede ser tan importante como lo que se consigue, sobre todo para mantener la legitimidad y la estabilidad de los acuerdos territoriales.
- *Éxito de permanencia o durabilidad*: evalúa la supervivencia de la reforma a lo largo de los siguientes ciclos políticos y su adaptabilidad a las circunstancias cambiantes. Se refleja en la longevidad de las reformas, su resistencia ante los cambios de las condiciones políticas o económicas y su capacidad para evolucionar gradualmente sin retrocesos fundamentales.

Al desglosar la variable dependiente en estas dimensiones y desarrollar medidas específicas para cada contexto, podemos captar una imagen más matizada del éxito de la reforma. Esta conceptualización multidimensional permite desarrollar medidas específicas para cada contexto, superando un enfoque binario de adopción frente a no adopción, y permite explorar cómo los diferentes mecanismos causales pueden determinar diferentes aspectos del éxito de la reforma.

## 2.2. Un marco explicativo de las reformas institucionales del modelo territorial

El marco de corrientes múltiples (MSF, por sus siglas en inglés, multiple streams framework), desarrollado originalmente por John Kingdon (1984) y perfeccionado posteriormente por estudiosos posteriores, postula que el cambio de las políticas públicas se produce cuando confluyen tres corrientes –problemas, soluciones y política–, creando una ventana de oportunidad para la reforma. El marco aquí propuesto trata de adaptar el MSF al contexto específico de las reformas institucionales, identificando los factores clave dentro de cada corriente y destacando la importancia de su acoplamiento para impulsar los procesos de reforma institucional (Colino *et al.*, 2024). Así, este marco adaptado permite comprender la compleja dinámica de los procesos de reforma federal al postular que las reformas exitosas son el resultado de la alineación de tres corrientes distintas: la corriente del problema, que abarca el reconocimiento y el encuadre de las cuestiones que requieren una reforma institucional territorial; la corriente de soluciones de política pública, que implica el desarrollo y el perfeccionamiento de propuestas de reforma viables, y la corriente política, que considera el contexto político más amplio en el que se producen los intentos de reforma, incluidas las restricciones

institucionales, la opinión pública y la dinámica de liderazgo. Cuando estas corrientes convergen, a menudo gracias a su facilitación por emprendedores políticos, se abre una ventana de oportunidad para las iniciativas de reforma en varias federaciones y en la Unión Europea.

### **2.2.1. Corriente de problemas**

Presión del problema y percepción de la crisis

La intensidad con la que se perciben los problemas y la sensación de crisis que rodea a las cuestiones territoriales desempeñan un papel crucial a la hora de catalizar los esfuerzos de reforma. Los acontecimientos que centran la atención, como las recesiones económicas, los escándalos políticos o los conflictos intergubernamentales, pueden poner de relieve las insuficiencias sistémicas y crear una sensación de urgencia para la reforma.

Tipo de ámbito de reforma y encuadre del problema

La naturaleza del propio ámbito territorial influye en cómo se perciben los problemas y qué soluciones se consideran adecuadas en cada sistema multinivel. Cada ámbito de reforma territorial implica diferentes constelaciones –como su naturaleza distributiva, la prominencia o no de cuestiones identitarias, el tecnicismo y la visibilidad pública– que determinan la dinámica y los resultados de los intentos de reforma al afectar a la capacidad de los emprendedores políticos para acoplar las corrientes en una ventana política. Por ejemplo, podemos predecir que las reformas de la financiación se enfrentarán a intensas negociaciones intergubernamentales y a posibles bloqueos, dado lo mucho que está en juego y la complejidad técnica que entrañan. Las reformas de los senados estarán sobre todo influenciadas por los intereses estratégicos y las ideas de las élites políticas, con una limitada participación pública. Las reformas de acomodación/integración de la diversidad se enfrentarán a una intensa polarización y movilización en torno a divisiones regionales o lingüísticas, con un alto riesgo de conflicto irresoluble. Las reformas competenciales es probable que se enfrenten a la negociación intergubernamental y a conflictos de encuadres, ya que los distintos niveles y actores tratarán de maximizar su poder y sus recursos. El encuadre (frame) de los problemas puede poner de relieve consideraciones de eficiencia, conflictos potenciales entre unidades federales, preocupaciones sobre la legitimidad de las estructuras actuales o el papel de cuestiones identitarias en la configuración de los debates sobre la reforma.

Presión electoral

El grado en que se percibe que las instituciones territoriales afectan a las perspectivas electorales de los Gobiernos influye en la probabilidad de las iniciativas de reforma y en su éxito, así como en los contenidos de las reformas. Esta dinámica puede conducir a un aumento de la retórica reformista durante las campañas electorales y a cambios en las posiciones reformistas de los políticos del poder central o regionales en función de las tendencias de la opinión pública (Toubeau y Massetti, 2013).

### **2.2.2. Corriente de las soluciones de política pública**

Papel de los expertos y difusión de ideas de reforma o paradigmas federales

Una mayor participación de expertos con credibilidad y una difusión eficaz de las ideas de reforma entre las partes interesadas aumentan las probabilidades de adopción y éxito de la reforma, mejorando la calidad técnica y la credibilidad de las opciones de reforma, al tiempo que proporciona un terreno neutral para la negociación entre intereses contrapuestos. La difusión de ideas entre países también puede desempeñar un papel importante, ya que los modelos de reforma que han tenido éxito en un contexto pueden inspirar o informar los esfuerzos realizados en otros lugares.

Organización o gestión del proceso de reforma y su capacidad deliberativa real

Los procesos más eficaces para el éxito de las reformas son aquellos que respetan a los actores y las instituciones multinivel existentes al tiempo que facilitan propuestas innovadoras y realistas para resolver los problemas

identificados. Por ejemplo, construir progresivamente sobre reformas anteriores puede aumentar la aceptabilidad y la viabilidad aprovechando las estructuras y experiencias existentes (Behnke y Kropp, 2016). El uso de distintas arenas de negociación para los diferentes aspectos de la reforma –por ejemplo, grupos de expertos o comisiones técnicas frente a las negociaciones partidistas de alto nivel– puede facilitar acuerdos más completos y eficaces. Separar las cuestiones de política constitucional de la política normal puede ayudar a separar los debates sobre la reforma institucional perseguida de los conflictos partidistas cotidianos (Benz, 2016).

#### Viabilidad de la propuesta y agrupación estratégica de asuntos

El contenido y la presentación de las propuestas de reforma influyen significativamente en sus posibilidades de éxito. Las propuestas de reforma técnicamente viables, políticamente aceptables y combinadas eficaz y estratégicamente con otros asuntos, tienen más probabilidades de ser adoptadas y aplicadas con éxito. Una formulación eficaz puede ayudar a crear coaliciones más amplias al hacer hincapié en los diferentes beneficios para las distintas partes interesadas. La agrupación estratégica de las reformas con otras cuestiones o concesiones puede crear paquetes más atractivos para un abanico más amplio de actores, facilitando el compromiso y el acuerdo.

### **2.2.3. Corriente del proceso político**

#### Constreñimientos institucionales y puntos de veto

La estructura institucional de los sistemas federales puede influir significativamente en la viabilidad de las reformas. Los sistemas con numerosos puntos de veto, como un fuerte bicameralismo o requisitos de ratificación subnacional, pueden tener mayores dificultades para adoptar reformas integrales. Asimismo, una mayor alineación o congruencia partidista entre los distintos niveles de gobierno puede facilitar la cooperación intergubernamental y reducir los posibles obstáculos a la reforma.

#### Intereses de los actores gubernamentales dominantes (institucionales frente a partidistas)

Cuando los actores priorizan los intereses de sus instituciones o territorios –por ejemplo, estados, regiones, provincias– sobre consideraciones partidistas, puede crearse más espacio para el compromiso y el acuerdo sobre las reformas territoriales. Esta dinámica puede dar lugar a una cooperación entre partidos basada en intereses institucionales compartidos o, por el contrario, a conflictos intrapartidistas motivados por posiciones territoriales divergentes.

#### Cambio de Gobierno

Los cambios en el Gobierno o coaliciones, ya sea a través de elecciones u otros medios, pueden afectar significativamente a las perspectivas de reforma territorial. Los nuevos Gobiernos pueden aportar nuevas prioridades, perspectivas ideológicas diferentes o un mandato o voluntad política renovada para abordar los problemas territoriales, acabando con bloqueos, introduciendo nuevas propuestas o reorientando las iniciativas en curso. A la inversa, los cambios de Gobierno también alterar o abandonar completamente iniciativas de reforma bajo Gobiernos previos.

### **2.2.4. Acoplamiento de corrientes**

Algunos procesos permiten acoplar las tres corrientes e impulsar la adopción de decisiones sobre reformas institucionales territoriales:

#### Explotación de la ventana de oportunidad

Los emprendedores políticos identifican las oportunidades de reforma, desarrollan y promueven soluciones específicas y trabajan para alinear estas propuestas con las realidades políticas. Por ello, deben ser capaces de reconocer cuándo se alinean las corrientes de los problemas, las soluciones existentes y el



proceso político y actuar con rapidez para vincular las soluciones propuestas a los problemas reconocidos dentro de un contexto político receptivo. Esto suele requerir la movilización de recursos, la formulación estratégica de los problemas y la creación de coaliciones para impulsar las reformas en ese momento.

#### Emprendimiento de política pública

Estos actores, que pueden ser políticos, burócratas o expertos externos, utilizan su experiencia, redes y habilidades estratégicas para lidiar con la complejidad de los sistemas multinivel y conseguir apoyo para sus opciones de reforma preferidas. Los emprendedores de política pública eficaces son expertos en encuadrar los problemas, crear coaliciones y adaptar sus propuestas en respuesta a las reacciones y a las circunstancias cambiantes.

#### Liderazgo y compromiso políticos

Fuertes y sostenidos, sobre todo en los altos niveles del gobierno, también son necesarios para impulsar las reformas territoriales. Un liderazgo fuerte puede aportar la visión, la dirección y el capital político necesarios para superar la inercia institucional y los intereses creados que suelen resistirse al cambio en los sistemas federales. El compromiso sostenido es especialmente importante dada la naturaleza frecuentemente prolongada de los procesos de reforma institucional territorial, que pueden abarcar ciclos electorales y requerir negociaciones y ajustes continuos.

Para resumir las implicaciones de este marco, puede esperarse que las reformas que abordan un problema ampliamente reconocido, son defendidas por un bloque de Gobierno cohesionado y se encuadran y agrupan estratégicamente tendrán un mayor grado de éxito. Asimismo, las reformas que van acompañadas de un sólido análisis de expertos, la participación de las partes interesadas y la comunicación pública que mejoren su diseño y aceptación tendrán más probabilidades de lograr un mayor grado de éxito sustantivo (resolución de problemas, legitimidad, durabilidad).

Esto sugiere unos efectos interactivos entre las características de las corrientes de problemas, soluciones y la política, los procesos de acoplamiento y los resultados de la reforma que pueden estudiarse empíricamente y permiten comparar su dinámica en diferentes casos, al especificar variables y mecanismos comunes que deben rastrearse dentro de cada corriente, al tiempo que reconoce sus manifestaciones específicas según el contexto en cada país y de cada episodio concreto de reforma.

### 3. LAS CONTRIBUCIONES DE ESTE NÚMERO MONOGRÁFICO

Los cinco artículos de este número monográfico abordan episodios de reforma institucional en varios sistemas multinivel y la UE desde diferentes puntos de vista. Se centran así en reformas de la financiación (EU, Italia, España), de la representación y las segundas cámaras (Bélgica, Italia, Canadá) y de la distribución competencial sectorial y la financiación (UE, México). Algunos de ellos han aplicado explícitamente el marco analítico aquí propuesto de manera parcial o más comprehensiva, mientras que otros lo hacen de una forma más implícita o solo tangencialmente. En todo caso, todos ellos mantienen un interés común en describir los procesos de reforma, sus determinantes y sus resultados.

Mario Kölling analiza las reformas de los marcos financieros plurianuales (MFPs) de la UE desde 1988 y sus consecuencias institucionales territoriales, así como las reformas incorporadas a través del programa NextGenerationEU, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El estudio se centra específicamente en los resultados de las reformas institucionales territoriales relacionadas con la política de cohesión, si bien no aplica el marco analítico que acabamos de describir. El autor argumenta que las reformas del MFP en la política de cohesión han impulsado una dinámica institucional territorial orientada hacia una mayor centralización de la autoridad y las competencias, lo que ha reducido la discrecionalidad de los actores subnacionales y el marco de participación en la adopción de decisiones.

Joel Mendoza Ruiz estudia las recientes reformas constitucionales y la recentralización de la financiación y varias políticas públicas sectoriales en México, destacando lo que denomina la *corporatización federal* durante el periodo de la llamada Cuarta Transformación. Para ello, analiza la recentralización durante el sexenio 2018-2024, definiendo los factores de éxito en la aprobación y en la implantación de sus resultados. El autor describe tres mecanismos mediante los que ha operado esta recentralización: el discurso social de la hegemonía gobernante; la reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto

de nación, y la invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos. La conclusión es la existencia de una contradicción en la esencia misma de la cuarta transformación, con tres niveles de fracaso: la reforma parcial (no estructural), la reforma inacabada (sin implantación) y la reforma que excluye en lugar de universalizar los subsidios.

Jakob Frateur, Petra Meier y Peter Bursens, con un enfoque en parte normativo y en parte empírico, analizan cómo se organiza la representación en las democracias multinivel, utilizando el caso belga como ilustración para reflexionar sobre los sistemas bicamerales, su rendimiento representativo y sus posibles reformas. Los autores argumentan que la solución para equilibrar la representación en ellos puede ser unicameral o bicameral. El *quid* en ambos casos es un cambio en la elección de los diputados que representan al *demos*. Según sugieren los autores, esto podría lograrse en la práctica eligiendo a una parte de la Cámara de Diputados mediante una circunscripción federal de ámbito nacional. Su principal conclusión es la necesidad de prestar más atención a la representación del *demos* en el nivel federal, especialmente en los sistemas de gobernanza multinivel caracterizados por una amplia descentralización.

Alice Valdesalici y Francisco J. Romero Caro analizan las reformas recientes de la financiación en los casos de Italia y España, que ellos consideran como un ejemplo de fracaso de las reformas institucionales. Para ello utilizan las cuatro dimensiones de éxito sugeridas en el marco analítico precedente de este número monográfico –programático, político, del proceso, y de permanencia–. Su propósito es analizar comparativamente cómo estas reformas abordaron las disparidades interregionales y los desafíos institucionales en dos sistemas diversos y fragmentados políticamente similares. El análisis sigue un enfoque estructurado con algunos elementos de este marco analítico que examina los objetivos, los procesos de implantación, los resultados políticos de cada reforma y su perduración. En el caso de Italia, se estudia el cambio de un sistema basado en transferencias estatales a uno basado en ingresos fiscales y la estandarización de transferencias igualitarias. Para España, se analiza la creación de mecanismos como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales para mejorar la equidad territorial. El artículo muestra cómo ambas reformas no alcanzaron plenamente sus objetivos. Su conclusión es que la reforma italiana sigue mayormente sin implantarse en la práctica debido a complejidades procedimentales, crisis económicas y falta de compromiso político, lo que ha agravado las disparidades territoriales. En el caso español, desde una perspectiva programática, las reformas solo han logrado parcialmente su objetivo de reducir las desigualdades regionales. La falta de transparencia y la tendencia a dar prioridad a los acuerdos bilaterales sobre las decisiones multilaterales han socavado la percepción de equidad.

Finalmente, Angus Hombrado, José A. Olmeda y Marta Pérez Gabaldón examinan y tratan de explicar el éxito y el fracaso de los intentos más recientes de reforma de las cámaras altas en tres países. Para ello, desde una perspectiva comparada y aplicando una ligera variación del marco analítico que acaba de exponerse, analizan los intentos de reforma institucional de las cámaras altas de Bélgica (2014), Italia (2016) y Canadá (2015), con vistas a comprobar la utilidad del enfoque teórico e identificar los factores que dificultan y facilitan el éxito de dichas reformas y explican las diferencias entre ellos. Así, según los autores, 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, y en Italia se planteó una reforma muy ambiciosa y comprehensiva que terminó en fracaso. Sus conclusiones comparativas 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 la oportunidad política. En sus conclusiones, que tratan de extrapolar al caso español, los autores destacan la importancia del contexto y la historia de los casos, por condicionar las estrategias y las opciones viables, pero también subrayan el papel crítico del propio proceso: el tipo de liderazgo, la gestión de la negociación o la secuenciación y el ritmo de la reforma son fundamentales en la construcción de coaliciones.

Por último, se ofrecen también en este número monográfico cinco interesantes reseñas de relevantes obras monográficas o colectivas recientes que complementan los artículos anteriores sobre reformas institucionales en la UE, el sistema federal canadiense y la inclusión de la diversidad, la financiación territorial en Alemania, la cuestión territorial en España y los retos de la financiación territorial en España.

## 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. Los coordinadores de este número monográfico agradecen a todos los autores, al equipo editorial de la Revista y a todos los evaluadores anónimos su esfuerzo y el tiempo invertido en hacerlo mejor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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>
- Behnke, N. y Kropp, S. (2016). Arraying institutional layers in federalism reforms: Lessons from the German case. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 585-602. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1236026>
- Benz, A. (2016). *Constitutional Policy in Multilevel Government: The Art of keeping the Balance*. Oxford University Press.
- Blöchliger, H. y Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264119970-en>
- 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>
- Colino, C. (2018). Territorial reform policies in federal and multilevel systems. En K. Detterbeck y E. Hepburn (eds.), *Handbook of Territorial Politics* (pp. 319-338). Edward Elgar Publishing.
- Colino, C., Hombrado, A., Kölling, M., Olmeda, J. A. y Del Pino, E. (2024). Reformas institucionales en sistemas multinivel: Tipos, desencadenantes y condiciones de éxito. *XVII Congreso AECPA* (Burgos, 22 de julio).
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. TBS The Book Service Ltd.
- Lazar, H. (1998). Non-Constitutional Renewal: Towards a New Equilibrium in the Federation. En H. Lazar (ed.), *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal* (pp. 3-35). Institute of Intergovernmental Relations.
- McConnell, A. (2010). *Understanding Policy Success. Rethinking public policy*. Palgrave Macmillan.
- OCDE (2017). *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- Toubeau, S. y Massetti, E. (2013). The Party Politics of Territorial Reforms in Europe. *West European Politics*, 36(2), 297-316. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.749657>