

NÚMERO MONOGRÁFICO:

## Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América: resultados y condicionantes

**Coordinadores:**

César Colino y José Antonio Olmeda

### Presentación / Introduction

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 / OLMEDA, JOSÉ A. .... 7-17

### Artículos / Articles

Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE

*Reforms of the EU's multiannual financial frameworks and their territorial institutional impacts on EU cohesion policy*

KÖLLING, MARIO ..... 18-32

México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación

*Mexico: Constitutional reform and recentralization of financing and public policies, the federal corporatization of the fourth transformation*

MENDOZA-RUIZ, JOEL ..... 33-47

Engineering representation in multilevel democracies: The Belgian case illustrating reflections on bicameral systems

*Organizar la representación en democracias multinivel: el caso belga para ilustrar reflexiones sobre los sistemas bicamerales*

FRATEUR, JAKOB / MEIER, PETRA / BURSENS, PETER ..... 48-59

Navigating fiscal federalism reforms: The unsuccessful cases of Italy and Spain

*Navegando las reformas del federalismo fiscal: los casos fallidos de Italia y España*

VALDESALICI, ALICE / ROMERO CARO, FRANCISCO JAVIER ..... 60-76

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 / PÉREZ GABALDÓN, MARTA / OLMEDA, JOSÉ A. .... 77-96



Número **37**  
Nueva época  
Marzo, **2025**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

NÚMERO MONOGRÁFICO:

## Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América: resultados y condicionantes

**Coordinadores:**

César Colino y José Antonio Olmeda



FECYT-356/2024  
Fecha de publicación: 12 de julio de 2019 (p. convencional)  
Válida hasta: 24 de julio de 2025



**INAP**  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.37.2025>  
[www.inap.es](http://www.inap.es)  
<https://gapp.inap.es>

**Director del INAP:** Manuel Pastor Sainz-Pardo  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

**Editora jefa:** Eloísa del Pino Matute  
Presidenta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC

**Coordinación:**  
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

**Redacción y administración:**  
Atocha, 106, 28012 Madrid  
Tel.: 91 273 91 62  
Correo electrónico: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)

**Edita:** Instituto Nacional de Administración Pública  
ISSN: 1989-8991  
NIPO: 231-24-002-X  
Depósito legal: M-39.657-1994

*Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado (CPAGE):*  
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

## EQUIPO EDITORIAL

### Editora jefa

Eloísa del Pino Matute,  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)  
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

### Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde,  
Universidad de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Areste. Universidad de Valencia  
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona  
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez,  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-3394-461X>

Juan Ignacio Criado Grande,  
Universidad Autónoma de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi,  
Universidad Autónoma de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy,  
Universidad Pablo de Olavide  
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado,  
Consejo de Estado (España)

Mario Kölling,  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso,  
Universidad Autónoma de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo,  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona, Universidad del País Vasco  
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Raquel Ojeda García, Universidad de Granada  
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín,  
Universidad Rey Juan Carlos

Laura Román Masedo, Universidad de La Coruña  
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares  
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra  
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León, Universidad de Barcelona

### Secretario

Jorge Hernández-Moreno,  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)  
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

### Secretario-Gestión editorial

Gibrán Cruz Martínez,  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

### Editor técnico

Roberto Tomé,  
Instituto Nacional de Administración Pública  
(España)

### Comité asesor

Joaquím Brugué,  
Universidad Autónoma de Barcelona  
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso,  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara,  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Universidad de Los Lagos (Chile)

Mauricio Ivan Dussauge Laguna,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO, México)  
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó Hernández,  
Rockefeller College of Public Affairs and Policy,  
University at Albany (Estados Unidos de América)  
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana,  
George Mason University (Estados Unidos)  
<https://orcid.org/0000-0002-9277-6230>

Elke Loeffler, University of Strathclyde (Reino Unido)  
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral,  
Universidad Carlos III de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes López Nieto,  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
<https://orcid.org/0000-0002-6732-6254>

José Antonio Olmeda Gómez, Universidad  
Nacional de Educación a Distancia  
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi,  
New York University (Estados Unidos de América)

Valérie Pattyn,  
Institute of Public Administration. Governance  
and Global Affairs Faculty (Países Bajos)  
<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Universidad Pompeu Fabra  
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente,  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes,  
Universidad Autónoma de Barcelona  
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta,  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, GAPP pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito GAPP publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. GAPP acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, GAPP publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo *online first* (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a GAPP deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica, ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

GAPP cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

GAPP es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



**GAPP** se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

## Sumario

### *Table of contents*

#### **Presentación / Introduction**

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 / OLMEDA, JOSÉ A. .... 7

#### **Artículos / Articles**

Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE

*Reforms of the EU's multiannual financial frameworks and their territorial institutional impacts on EU cohesion policy*

KÖLLING, MARIO ..... 18

México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación

*Mexico: Constitutional reform and recentralization of financing and public policies, the federal corporatization of the fourth transformation*

MENDOZA-RUIZ, JOEL ..... 33

Engineering representation in multilevel democracies: The Belgian case illustrating reflections on bicameral systems

*Organizar la representación en democracias multinivel: el caso belga para ilustrar reflexiones sobre los sistemas bicamerales*

FRATEUR, JAKOB / MEIER, PETRA / BURSENS, PETER ..... 48

Navigating fiscal federalism reforms: The unsuccessful cases of Italy and Spain

*Navegando las reformas del federalismo fiscal: los casos fallidos de Italia y España*

VALDESALICI, ALICE / ROMERO CARO, FRANCISCO JAVIER ..... 60

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 / PÉREZ GABALDÓN, MARTA / OLMEDA, JOSÉ A. .... 77

## Recensiones / Book reviews

Giuseppe Martinico: <i>The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe</i> (2. <sup>a</sup> ed.) HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, GISELA .....	97
Alejandro Torres Gutiérrez: <i>El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad</i> HUAYTALLA QUISPE, JOSÉ ARTURO .....	100
Francisco Gabriel Villalba Clemente: <i>El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español</i> HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE .....	103
Adoración Galera Victoria (coord.): <i>La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario</i> MAESTU FONSECA, ENRIQUE .....	107
VV. AA.: <i>Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz</i> CAVERO CANO, GONZALO .....	112

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>

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: 04-11-2024  
Modificado: 11-02-2025  
Aceptado: 11-02-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11467>  
Páginas: 18-32



Referencia: Kölling, M. (2025). Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 18-32. <https://doi.org/10.24965/gapp.11467>

## Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE

### *Reforms of the EU's multiannual financial frameworks and their territorial institutional impacts on EU cohesion policy*

Kölling, Mario

UNED. Departamento de Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

[mkoelling@poli.uned.es](mailto:mkoelling@poli.uned.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor en el Departamento de Ciencia Política de la UNED. Entre 2015 y 2017 fue profesor asociado de la Universidad de Zaragoza. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid). También ha sido investigador visitante en el Centro de Integración Europea del Instituto Otto-Suhr de Ciencias Políticas en Berlín; en el University College de Dublín; el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, y el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

#### RESUMEN

**Objetivos:** este texto analiza los resultados de las reformas institucionales territoriales introducidas en los sucesivos marcos financieros plurianuales (MFP) desde 1988, así como las reformas incorporadas a través del programa NextGenerationEU, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Dada la amplia diversidad de reformas que se adoptan en cada MFP para distintas rúbricas de gasto e inversión, este estudio se centra específicamente en los resultados de las reformas institucionales territoriales relacionadas con la política de cohesión. **Metodología:** el texto se basa en el método cualitativo de seguimiento de procesos con el fin de identificar procesos institucionales y seguir su evolución en el tiempo. Este texto se basará en diversas fuentes de evidencia empírica, incluida una amplia revisión de fuentes primarias como textos legales, y en fuentes académicas relevantes. **Resultados:** uno de los hallazgos destacados del texto es que las reformas del MFP en la política de cohesión han impulsado una dinámica institucional territorial orientada hacia una mayor centralización de autoridad y competencias, lo que ha reducido la discrecionalidad de los actores subnacionales y el marco de participación en la toma de decisiones. **Conclusiones:** tras el análisis se puede corroborar una creciente definición de las prioridades y objetivos estratégicos a nivel supranacional, una participación cada vez más limitada en la toma de decisiones por parte de los actores subnacionales, además de una reducción acentuada de los recursos asignados por la Unión Europea en el marco de esta política.

#### PALABRAS CLAVE

Reformas; multinivel; Unión Europea; marco financiero plurianual; NextGenerationEU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## ABSTRACT

**Objectives:** This text analyses the results of the territorial institutional reforms introduced in successive multiannual financial frameworks (MFF) since 1988, as well as the reforms incorporated through the NextGenerationEU programme, in particular the Recovery and Resilience Facility (RRF). Given the wide diversity of reforms adopted in each MFF for different expenditure and investment headings, this study focuses specifically on the results of territorial institutional reforms related to cohesion policy. **Methodology:** The text is based on the qualitative process tracing method in order to identify institutional processes and follow their evolution over time. This text will draw on various sources of empirical evidence, including an extensive review of primary sources such as legal texts, and on relevant academic sources. **Results:** One of the salient findings of the text is that the MFF reforms in cohesion policy have fostered a territorial institutional dynamic geared towards greater centralisation of authority and competences, which has reduced the discretion of subnational actors and the framework for participation in decision-making. **Conclusions:** the analysis corroborates a growing definition of strategic priorities and objectives at the supranational level, increasingly limited participation in decision-making by subnational actors, and a marked reduction in the resources allocated by the European Union within the framework of this policy.

## KEYWORDS

Reforms; multilevel; European Union; multiannual financial framework; NextGenerationEU; Resilience and Recovery Facility.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO ANALÍTICO. 3. ANÁLISIS EMPÍRICO: IMPLICACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS DE LOS MFP. 4. DISCUSIÓN. 5. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es un mecanismo institucional complejo que requiere reformas periódicas para hacer frente a las cambiantes necesidades. Estas reformas se basan desde el comienzo del proceso de integración principalmente en grandes negociaciones intergubernamentales que desembocaron en reformas de los tratados (Moravcsik, 2002). Pero estas grandes reformas constitucionales no se desarrollaron en un vacío, sino que estuvieron interrelacionadas con reformas presupuestarias, en particular del marco financiero plurianual (MFP). Las reformas de los MFP no comprenden en este contexto solamente reformas en términos de asignación de recursos fiscales a políticas redistributivas (Laffan, 1998; 2000; Enderlein *et al.*, 2006; Dür y Mateo, 2010), sino también reformas en términos de autoridad y reparto de competencias entre niveles de gobierno y sobre la participación de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones e implementación en las políticas redistributivas de la UE (Begg, 2005; Hooghe, 1996; Bache, 2008; Méndez y Bachtler, 2011).

Especialmente desde la reforma de la política de cohesión de 1988, en virtud del principio de asociación se ha incrementado la autoridad, las competencias y colaboración entre niveles de gobierno en el diseño y la ejecución de la política de cohesión, al mismo tiempo que se han incrementado los recursos destinados a esta política (Marks, 1993; Hooghe, 1996; Hooghe y Marks 2001, 2003, 2010; Marks y Hooghe, 2004). La política de cohesión ha representado en este sentido un ingrediente central para el proceso de reasignación de poder desde los Gobiernos centrales hacia la UE y las autoridades subnacionales (Bache, 2015). Desde entonces la política se aborda mediante estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) (Barca, 2009; Comité de las Regiones, 2009; Pazos-Vidal, 2020; Bourdin *et al.*, 2023) y un enfoque *bottom up* e inclusivo de la toma de decisiones, que contribuye a unos procesos de elaboración de políticas mejor informados, ya que incorpora y se adapta para reflejar las preferencias heterogéneas de los actores implicados (Kölling y Hernández-Moreno, 2023, p. 3; Ares Castro-Conde, 2020).

Sin embargo, la política de cohesión ha suscitado también críticas, tanto en la formulación –debido a los procesos de toma de decisiones complejos y lentos por la implicación de diferentes niveles de gobierno (Batory y Cartwright, 2011)– como en la implementación y evaluación, por las capacidades administrativas

dispares que dificultan la absorción de fondos (por ejemplo, Aivazidou *et al.*, 2020; Ares Castro-Conde, 2022) y, finalmente, en cuanto a los resultados; por ejemplo, las desigualdades persistentes en el tiempo entre regiones de la UE. Por ello, algunos estudios indican que un enfoque jerárquico centrado en los Gobiernos nacionales podría resolver los problemas de implementación y mejorar los resultados (Delgado, 2021; Moreno, 2020).

La política de cohesión no es un sistema estático, sino que ha estado en continua revisión durante las últimas décadas. Las reformas de los sucesivos MFP han cambiado los instrumentos y los objetivos de la política, lo que refleja la evolución del proceso de integración. Pero desde 1988 se pueden identificar dinámicas que evidencian cómo y en qué medida se ha reducido la autoridad, las competencias y el poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión; por ejemplo, por el aumento del uso de instrumentos de condicionalidad *ex ante* y *ex post* (Bachtler y Méndez, 2020; Kölling, 2022; Closa y Hernández, 2025), o por cambios en la estructura de la gobernanza de los nuevos instrumentos de la política de cohesión (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

Actualmente se debate sobre el próximo MFP a partir de 2028, que estará influenciado por diversos factores, entre los cuales se incluyen la necesidad de que la política de cohesión se adapte a nuevos retos globales y europeos, tales como el cambio climático, las desigualdades entre las grandes áreas metropolitanas y otras regiones y los cambios demográficos. Asimismo, se considerarán las lecciones aprendidas de la gestión de la recuperación económica tras la pandemia. Si bien la Comisión Europea sigue considerando la política de la cohesión como «the glue that binds Europeans together» (Comisión Europea, 2024), respaldada, por ejemplo, por el informe Draghi (2024), propone cambiar el enfoque de la política basado en estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) hacia un enfoque en los resultados (*performance-based approach*) y aprovecharla de manera más directa para abordar las grandes prioridades de la UE, como la sostenibilidad, la digitalización y la innovación –por ejemplo, a través de un nuevo Fondo de Competitividad (Dotti *et al.*, 2024)–. Además, el *performance-based approach* otorga un papel predominante a los Gobiernos nacionales, consolidando un enfoque *top-down* en la implementación de políticas (Schramm *et al.*, 2022, p. 117).

Esta dinámica de las reformas institucional territorial de los MFP suscita la siguiente pregunta: ¿qué resultados han producido las reformas de los MFP en la política de cohesión en términos institucionales territoriales? Conforme a esta pregunta, en este texto se analizará la dinámica de las reformas institucionales territoriales en una dimensión temporal en los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en las decisiones y la financiación de la política. El texto parte de la siguiente hipótesis: *las reformas de los MFP relacionadas con la política de cohesión han promovido una dinámica institucional territorial que tiende hacia una mayor centralización en términos de autoridad y competencias, en detrimento de la discrecionalidad de los actores subnacionales en la toma de decisiones de esta política.*

Desde un punto de vista metodológico, el texto se basa en el método cualitativo de seguimiento de procesos (Beach y Pedersen, 2019) con el fin de identificar procesos institucionales y seguir su evolución en el tiempo. Este artículo se basará en diversas fuentes de evidencia empírica, incluida una amplia revisión de fuentes primarias como textos legales, y en fuentes académicas relevantes.

El texto se organiza del modo siguiente: después de esta breve introducción, la sección 2 describe brevemente el marco analítico de la investigación; en la sección 3 se concreta la metodología, y en la sección 4 se analizan los procesos de negociación y los resultados de las seis reformas de los MFP desde 1988 y las reformas incluidas a través del programa NextGenerationEU, en concreto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

## 2. MARCO ANALÍTICO

Siguiendo el marco conceptual de esta edición monográfica de la revista GAPP, por reforma institucional territorial se entiende el cambio ocasional y deliberado de las normas o procedimientos formales que rigen el funcionamiento de las instituciones territoriales de varios niveles y sus interacciones. Los siguientes ámbitos suelen ser objeto de las reformas (Benz y Colino, 2011):

- *Ámbito de autoridad*: medidas que conceden más o menos autonomía a cualquiera de los niveles de gobierno.



- *Ámbito de participación* en las decisiones: medidas que se refieren a la participación en la toma de decisiones centrales o la creación o mejora de órganos intergubernamentales verticales y horizontales con el fin de establecer mecanismos de decisión más o menos conjuntos.
- *Ámbito de competencias*: medidas que asignan más o menos competencias a cualquiera de los niveles de gobierno.
- *Ámbito de la financiación*: medidas que asignan recursos fiscales a políticas específicas.

Para analizar las reformas en estos diferentes ámbitos, este estudio se centra en las sucesivas reformas de los MFP y el MRR. Los MFP producen «orden» a través de cambios en la asignación de recursos a diferentes partidas presupuestarias y mediante la incorporación de nuevos mecanismos de gobernanza, prácticas y normas institucionales que afecta al funcionamiento de las instituciones territoriales de varios niveles y sus interacciones (Laffan, 2000; Kölling, 2014; Méndez y Bachtler, 2011; Cipriani, 2014; Laffan y Lindner, 2015; Heinemann y Weiss, 2018). Ante la gran diversidad de reformas que se incluyen en cada MFP para cada rúbrica del gasto y financiación, el enfoque de este trabajo está en el proceso y los resultados de las reformas institucionales territoriales para la política de cohesión. En concreto, se analizarán los resultados de las reformas en cuanto a los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en la toma de decisiones y la financiación de la política como ejemplos de reformas institucionales territoriales. El MFP se emplea como categoría marco porque establece los límites y prioridades del presupuesto de la UE. Dentro de este marco, la política de cohesión financia varios fondos (FES, FEDER, etc.), cada uno de los cuales cuenta con reglamentos específicos<sup>1</sup> que determinan su funcionamiento, objetivos y condiciones de acceso. En este sentido, las reformas y regulaciones concretas en materia de política de cohesión se han llevado a cabo mediante reglamentos específicos para cada fondo que se aprobaron después de la adaptación de los MFP.

## Autoridad

Para medir los cambios en la autoridad hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizarán los mecanismos de condicionalidad. Los mecanismos de condicionalidad siguen una lógica común: el derecho a recibir un pago con cargo al presupuesto de la UE se supedita al cumplimiento de determinados requisitos horizontales, distintos y adicionales a los previstos directamente por el fondo europeo al que se atribuye el pago (Tribunal de Justicia, 2021). Las diferencias entre los instrumentos de condicionalidad incluidos en los sucesivas MFP son importantes y existen varios indicadores que ayudan a evaluar las condicionalidades como instrumentos políticos. La condicionalidad puede aplicarse en diferentes momentos: *ex ante*, cuando los requisitos deben cumplirse antes de otorgar la ayuda, o *ex post*, cuando las condiciones se implementan posteriormente a la recepción de los fondos. En cuanto a su alcance, este puede ser: específico, al aplicarse a un programa en particular; amplio, que abarca los fondos de cohesión, o general, cuando cubre todas las partidas presupuestarias del MFP. Los mecanismos de incentivo también varían, pudiendo ser positivos, al ofrecer beneficios por el cumplimiento de las condiciones; o negativos, mediante la reducción, suspensión o terminación de los beneficios en caso de incumplimiento.

La obligación de los beneficiarios de destinar recursos a áreas temáticas y de cumplir condiciones *ex ante* o *ex post*, puede reforzar la integración al garantizar que los fondos contribuyan directamente a los objetivos compartidos. Pero también puede sugerir una mayor centralización a través de la definición de prioridades y la supervisión del cumplimiento, ya que estas son determinadas a nivel de la UE sin la participación de entidades subnacionales.

## Participación

La política de cohesión es un ejemplo destacado de gobernanza multinivel (GMN) desde 1988; el principio de asociación (*partnership*) establece una formulación, implementación y evaluación de políticas compartida entre la Comisión Europea y los Gobiernos o autoridades nacionales y regionales, basadas en el principio de subsidiariedad, que promueve estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) (Pazos-Vidal, 2020; Bourdin *et al.*, 2023). Una ampliación del principio de asociación hacia actores no gubernamentales, además de un incremento de administraciones territoriales sin competencias

<sup>1</sup> Hasta el MFP 2007-2013, posteriormente con el reglamento de disposiciones comunes.

legislativas, puede diluir el principio y reducir la capacidad de Gobiernos subnacionales de plantear sus posiciones en la toma de decisiones y en consecuencia supondría una mayor centralización.

## Competencias

Para medir los cambios en las competencias hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizará el reparto de competencias en los instrumentos de la política de cohesión introducidas desde la década de los noventa. Aunque los nuevos instrumentos pueden estar interrelacionados y compartir objetivos estratégicos y recursos destinados a respaldar políticas comunes, su naturaleza, lógica y enfoque de gobernanza puede ser significativamente distinto (Méndez y Bachtler, 2011; Cipriani, 2014). Un aumento de los instrumentos de la política de cohesión que no impliquen una gobernanza a través del principio de asociación puede reducir las competencias de los Gobiernos subnacionales en la formulación e implementación y, por lo tanto, supondría una mayor centralización.

## Recursos

Para medir los cambios en los recursos en relación hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizará la evolución de la política de cohesión de forma individual y en el contexto del total del presupuesto de los MFP. La importancia de los fondos de cohesión ha aumentado a lo largo del proceso de integración. Así lo demuestra el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a los fondos (Sutcliffe, 2000). Sin embargo, varios autores confirman que los MFP han dado lugar a cambios en objetivos políticos de la política de cohesión y con ello a una reorientación de los recursos (Méndez, 2011; Heinemann y Weiss, 2018; Laffan y Lindner, 2015). En este contexto, un aumento de los recursos puede coincidir con el aumento de recursos para nuevos objetivos de la política de cohesión y un incremento del gasto en otras rúbricas presupuestarias. La ampliación de los objetivos es un indicador de mayor integración, ya que la política puede integrar más áreas estratégicas, pero también una centralización a través de la definición de los objetivos políticos a nivel de la UE. Además, una reducción de los recursos del presupuesto de cohesión de la UE a lo largo de los MFP puede indicar una reducción del poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE.

### 3. ANÁLISIS EMPÍRICO: IMPLICACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS DE LOS MFP

#### Autoridad

La previsión de condiciones de cuyo cumplimiento depende el acceso o disfrute de la asistencia financiera no es una novedad en la integración europea. La UE comenzó a utilizar esta herramienta en su política exterior. Con posterioridad, la incorporó al ámbito interno, afectando a su relación con los propios Estados miembros (Viță, 2018). La concentración de la financiación en objetivos compartidos, en lugar de una distribución dispersa entre muchos, es un ejemplo de las condicionalidades temáticas. Los beneficiarios tienen que destinar en sus estrategias de los programas operativos<sup>2</sup> (PO), recursos a áreas clave, para garantizar la consecución de los objetivos comunes. Desde 1975, el desembolso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ha estado condicionado a objetivos como la reestructuración industrial, o características como la posición geográfica periférica y otras que suponían un obstáculo para el desarrollo regional (Sapir *et al.*, 2004). Según Hooghe, en este sentido el FEDER incluía una «proto-condicionalidad» en la que los Estados miembros solo recibían financiación si cumplían estos requisitos (Hooghe, 1996). Desde entonces, la arquitectura de la política de cohesión se ha revisado como resultado de una búsqueda continua de un equilibrio entre condicionalidad y subsidiariedad (Barca, 2009) o en otras palabras entre un enfoque *top down* or *botom up*.

---

<sup>2</sup> Los programas operativos (PO) desglosan los objetivos estratégicos generales acordados en el Acuerdo de Asociación en prioridades de inversión, objetivos específicos y, posteriormente, en acciones concretas. Los PO permiten la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos individuales con arreglo a las prioridades y objetivos acordados entre la Comisión y las autoridades de gestión nacionales o regionales.



Durante el primer MFP 1988-1992<sup>3</sup>, la condicionalidad temática se dirigió a cinco objetivos prioritarios y se concentró geográficamente en zonas prioritarias. En el periodo 1993-1999, los fondos estructurales asignaron recursos a las regiones en función de seis objetivos. En el MFP 2000-2006<sup>4</sup>, el cálculo de los fondos estructurales se basó en solo tres objetivos. Desde el MFP 2007-2013<sup>5</sup>, los programas de la política de cohesión ya no estaban condicionados únicamente al objetivo de lograr la cohesión (arts. 174 a 178 del TFUE) dentro de entidades definidas geográficamente, sino también al suministro de bienes públicos y a objetivos políticos de la UE (en concreto, la Estrategia de Lisboa) para todas las regiones de la UE (Méndez, 2011). Desde 2009, se incorpora el objetivo de la cohesión territorial y otorga a la política un papel más allá de sus objetivos tradicionales en el marco del plan de estímulo europeo para 2008-2009, destinado a apoyar a los Estados miembros de la UE durante la crisis económica y financiera (Comisión Europea, 2008). La probabilidad de sanciones en caso de incumplimiento de las condiciones era baja. Los fondos solo podían retenerse si los programas no se implementaban adecuadamente. Según el informe Barca, los beneficiarios solían convertir las condiciones en «recetas homogéneas», eludirlas o restarles importancia (Barca, 2009). El MFP 2014-2020 estableció un estrecho vínculo entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 (Unión Europea, 2010), no solo entre programas de gasto específicos –por ejemplo, en el subepígrafe 1a («Competitividad para el crecimiento y el empleo») y el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020–, sino entre diferentes rúbricas presupuestarias y la Estrategia.

En el MFP 2000-2006 se incluyeron mecanismos de condicionalidad con un incentivo positivo al ofrecer beneficios por el cumplimiento de las condiciones con un fuerte vínculo con los beneficiarios y con programas de gasto específicos. En concreto, el MFP 2000-2006 incluyó una reserva de rendimiento (performance reserve). Sin embargo, el instrumento tuvo un impacto modesto porque los criterios de rendimiento eran fáciles de cumplir. Si un Estado miembro cumplía solo los requisitos mínimos para uno de sus programas, podía simplemente reasignar a otras partidas los fondos de la reserva de rendimiento desembolsados para el programa original (Heinen, 2013). Esta condicionalidad se mantuvo y el MFP 2014-2020<sup>6</sup> la incrementó la del 4 % al 7 % de los fondos asignados de la Política de Cohesión. Este porcentaje se reservó y se asignó tras la revisión intermedia/final a aquellos Estados miembros cuyos programas cumplían los objetivos, entre otros, relacionados con la Estrategia Europa 2020.

Todas las condicionalidades *ex post* en vigor desde los diferentes MFP se incorporaron y ampliaron en el MFP 2021-2027<sup>7</sup> (Viță, 2018). El MFP 2021-2027 refuerza especialmente el vínculo entre el Semestre Europeo y las inversiones en política de cohesión (Unión Europea, 2021a). Los avances en las recomendaciones específicas para los Estados miembros (country specific recommendations) se supervisan continuamente *ex post* y se tendrán en cuenta durante la revisión intermedia. Con la reforma del MFP 2021-2027 se incluyeron los nuevos objetivos temáticos adoptados a escala de la UE en las diferentes partidas presupuestarias; por ejemplo, el Pacto Verde Europeo y la estrategia digital (Comisión Europea, 2019). En este contexto, el FEDER contribuye a la consecución de los objetivos climáticos en al menos un 30 %, y en los ámbitos digital, de la juventud, de la salud y de la protección de los valores de la UE, así como en la mejora de la resiliencia de la UE ante los retos actuales y futuros (Comisión Europea, 2021).

En cuanto a la condicionalidad *ex ante*, es decir, las condicionalidades que son requisitos previos que los Estados miembros de la Unión Europea deben cumplir antes de recibir financiación en el marco de la política de cohesión, en el MFP 1993-1999 se introdujo la primera condicionalidad *ex ante*: la condicionalidad macroeconómica para el Fondo de Cohesión. En el MFP 2000-2006 por primera vez los pagos intermedios del FSE y el FEDER también estaban relacionados con los procedimientos de infracción, lo que permitía a la Comisión suspender los pagos si se sospechaba que un Estado miembro incumplía la legislación comunitaria (Unión Europea, 1999).

<sup>3</sup> Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992).

<sup>4</sup> Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, C 172/01, 06-05-1999.

<sup>5</sup> Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14-6-2006).

<sup>6</sup> Acuerdo Interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera.

<sup>7</sup> Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

En el MFP 2014-2020 se establecieron casi cincuenta criterios de condicionalidad *ex ante* para la política de cohesión, no solo relacionados con el marco institucional para la ejecución de los programas de la política de cohesión, sino también con propuestas específicas sobre cómo llevar a cabo reformas y cambios estructurales directamente vinculados a la Estrategia Europa 2020 (Kölling, 2022). El Reglamento de Disposiciones Comunes estableció siete condicionalidades *ex ante* de carácter general, aplicables a todos los programas operativos, y veintinueve condicionalidades *ex ante* temáticas, diseñadas para fomentar una asignación más eficiente de los recursos (Unión Europea, 2013).

Hasta el MFP 2007-2013, solo el Fondo de Cohesión estaba sujeto a una condicionalidad macroeconómica. El MFP 2014-2020 aplica esta condicionalidad a todos los fondos de la política de cohesión (Sacher, 2019) como una consecuencia política de los efectos de la crisis de la zona euro (Bachtler y Méndez, 2020, p. 5). Aunque el alcance de la condicionalidad *ex ante* aumentó significativamente, la probabilidad de que se aplicaran sanciones era muy baja. No obstante, durante el período del MFP 2014-2020, el índice de cumplimiento fue muy alto y la CE no suspendió ningún pago basado en condicionalidades *ex ante* incumplidas. En la evaluación intermedia del MFP 2014-2020, la CE llegó a la conclusión de que la condicionalidad *ex ante* dio lugar a un despliegue eficaz y estructurado de los fondos de la política de cohesión y supuso un incentivo para que los Estados miembros aplicaran reformas políticas (Comisión Europea, 2017).

La mayoría de las condicionalidades *ex ante* en vigor durante el MFP 2014-2020 no solo se incorporaron en el MFP 2021-2027, sino que el MFP actual las amplió en la política de cohesión (Viță, 2018). El MFP 2021-2027 incluye dieciséis «condiciones favorables» temáticas que son requisitos previos para la implementación de los fondos de la política de cohesión. Además de estas condiciones, hay cuatro condiciones horizontales en los ámbitos de la contratación pública, las ayudas estatales y en relación con la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En caso de incumplimiento, se aplicará la inelegibilidad automática para los fondos (Unión Europea, 2021a).

También el Reglamento del MRR incluye la condicionalidad macroeconómica y está estrechamente vinculado al marco de gobernanza del Semestre Europeo (Unión Europea, 2021b). A ellas, se ha añadido, como novedad, el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE (Unión Europea, 2020). Este mecanismo de condicionalidad es un instrumento que amplía la discrecionalidad de las instituciones de la UE para limitar los fondos a los Estados miembros cuyo Gobierno vulnere los intereses financieros de la UE y los principios del Estado de derecho (Schramm *et al.*, 2022). Como en el caso de los otros mecanismos, esta condicionalidad se ha decidido principalmente sin la participación de las autoridades subnacionales. Al igual que el mecanismo de condicionalidad macroeconómica, los beneficiarios de las políticas redistributivas –por ejemplo, las entidades subnacionales– están desvinculados de las condiciones establecidas (Tribunal de Justicia, 2021).

## Participación

Con el objetivo de medir los cambios en la participación de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizarán los mecanismos de gobernanza de la política de cohesión. Al principio del proceso de integración, la política regional consistía en asignar fondos del presupuesto de la UE a los Gobiernos nacionales. La Comisión Europea no tenía competencias para utilizar estos fondos, que eran controlados por los Estados miembros (Wallace, 1983). La creación del FEDER en 1975 marcó el compromiso inicial de la UE de reducir las disparidades regionales. Durante este período, la toma de decisiones estaba centralizada a nivel nacional. El Acta Única Europea (1986) amplió las competencias de la UE en materia de desarrollo regional, reconociendo la necesidad de un enfoque más integrado. El MFP 1988-1992 supuso una mayor implicación de la Comisión y de las autoridades subestatales en la toma de decisiones de la política de cohesión (Benz, 2000). Esta reforma se basó en un consenso general sobre el hecho de que la cohesión territorial solo podía abordarse eficazmente mediante la implicación de las entidades subestatales en la creación de estrategias de desarrollo regional a medida (Hooghe y Marks, 2001). En las siguientes décadas, la Comisión ha motivado a los Gobiernos subestatales para que aumenten su participación en la toma de decisiones en el diseño, la gestión y el seguimiento de una mayor parte de la financiación de la política de cohesión. Los procesos de descentralización en la toma de decisiones sobre la política se incluyeron incluso en las condiciones de adhesión de los países a la UE en las ampliaciones de 2004 y 2006 (Brenner, 2004). El principio básico

de la toma de decisiones conjuntas de la reforma del MFP 1988-1992 se mantuvo en el MFP 1993-1999 (Méndez y Bachtler, 2011) y el MFP 2000-2006 (Sutcliffe, 2000, p. 302). El principio de asociación se codificó por primera vez en el MFP 2014-2020, convirtiéndolo en un requisito legal, y se reforzó y clarificó en el MFP 2021-2027. Las sucesivas reformas de los tratados (Protocolo de Subsidiariedad del Tratado de Ámsterdam de 1997, Proyecto de Convención, Tratado de Lisboa) también han reafirmado la importancia del principio de asociación. No obstante, el MFP 1994-1999 amplió el número de las partes al incluir los interlocutores sociales, principalmente sindicatos y asociaciones industriales, en el diseño y la implementación de la política de cohesión (Thielemann, 2002, p. 48; Bache, 2008, pp. 239-240). El MFP 2000-2006 amplía la lista a «otros organismos competentes», principalmente organizaciones no gubernamentales del ámbito medioambiental (Unión Europea, 1999). En el MFP 2007-2013, el reglamento reconocía explícitamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los acuerdos de asociación (Unión Europea, 2006; Batory y Cartwright, 2011). En el MFP 2014-2020 el principio de asociación se codificó en el Reglamento sobre disposiciones comunes, convirtiéndolo en un requisito legal para todos los fondos de cohesión y ampliándolo al sector privado (Unión Europea, 2013) y en el MFP 2021-2027 se mantuvo con un enfoque abierto y horizontal:

Los Estados miembros deben organizar y ejecutar una asociación global que conste, como mínimo, de los socios siguientes: las autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas; los interlocutores sociales y económicos; los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, como los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad de género y la no discriminación; las organizaciones de investigación y universidades (Unión Europea, 2021a).

Por otro lado, la política de cohesión de la UE muestra una dinámica en la que las entidades subnacionales con competencias legislativas han perdido relevancia como principales beneficiarios y actores en la toma de decisiones (Marks, 1996; Bache, 2015; Jeffery y Peterson, 2020). A pesar de que la política de cohesión beneficia a todas las regiones de la UE, la mayor parte de los fondos se concentra en regiones «menos desarrolladas» (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE). En períodos recientes, el número de estas regiones con competencias legislativas ha disminuido notablemente: de veintitrés en el MFP 2000-2006 a solo siete en el MFP 2014-2020. Aunque esta evolución refleja un resultado positivo de la política de cohesión, también destaca una tendencia de concentración de recursos en Estados miembros con baja puntuación en el Índice de Autoridad Regional (RAI).

## Competencias

Para medir los cambios en las competencias hacia un mayor o menor nivel de las entidades subnacionales se analiza el reparto de competencias en los nuevos instrumentos de la política de cohesión. Como principales nuevos instrumentos en el MFP 1993-1999 se creó el Fondo de Cohesión y en el MFP 2007-2013 el Fondo Tecnológico; ambos no incorporaron ninguna decisión conjunta que incluyera a los Gobiernos subnacionales. Otros instrumentos, como la Garantía Juvenil en 2013 (Consejo UE, 2013), incluyeron la posibilidad de que los Gobiernos subnacionales pudieran ser consultados, como, por ejemplo, en la elaboración de los planes nacionales. Los recursos de estos instrumentos procedentes de la política de cohesión se transfirieron directamente a los Gobiernos de los Estados miembros beneficiarios que decidieron su distribución, lo que limitó el acceso de las entidades subestatales a la gobernanza de estos instrumentos (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

El reglamento MRR incluye la cohesión social y territorial entre sus distintos ámbitos de aplicación, pero está gestionado directamente por la Comisión Europea (Unión Europea, 2021b). El reglamento solo recomienda la inclusión de las autoridades locales y regionales en los procesos de consulta de forma voluntaria para la elaboración de los planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRR) (Civitaresse Matteucci, 2021). Como resultado, en la mayoría de los Estados miembros la elaboración de los PNRR se centralizó (Bokhorst y Corti, 2024, p. 15). Dos encuestas del CdR de los años 2022 y 2024 entre Gobiernos subnacionales muestran la escasa inclusión de los entes subestatales en la elaboración de esos planes nacionales. Nueve de cada once encuestados señalaron que el Gobierno nacional no tenía interés en incluir a los Gobiernos subestatales en la preparación, y solo una parte reducida de los Gobiernos subestatales

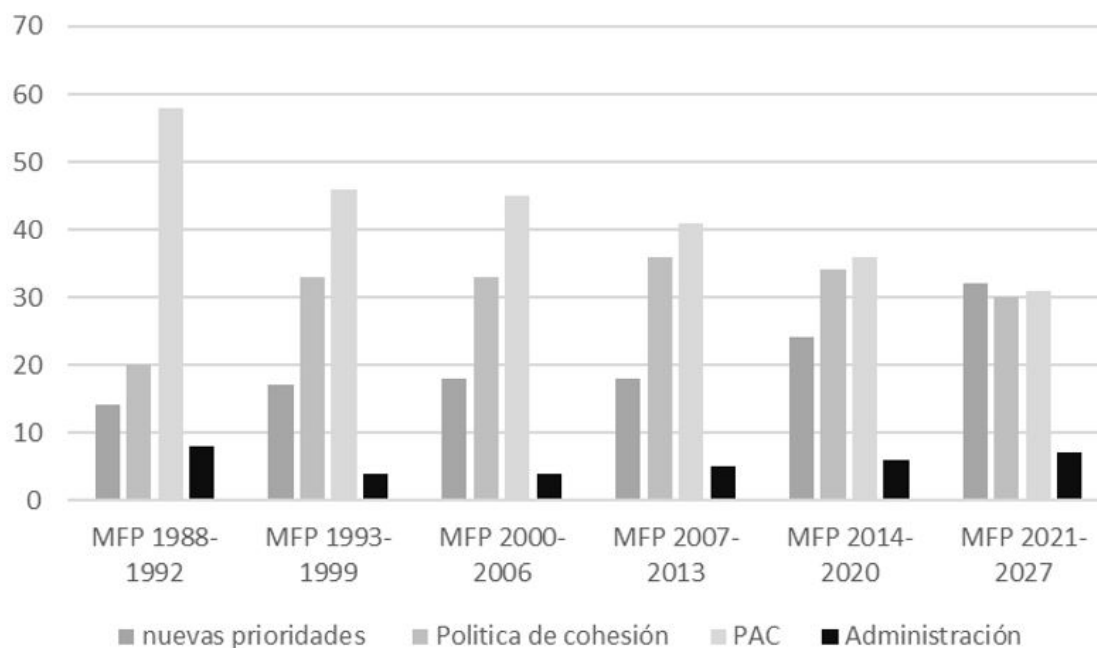
declaró tener un papel adecuado en la supervisión de la implementación de los PNRR (CdR, 2021, 2024). Incluso en Estados miembros federales o regionalizados, como Italia (Menegus, 2022), España (Murillo García y García Nicolás, 2022) y Alemania (Scheller y Körner, 2022), las autoridades subnacionales solo participaron de forma marginal o tardía en el desarrollo de los PNRR.

La centralización en la gobernanza del MRR se ve reforzada por el enfoque basado en el rendimiento (performance-based approach). Esto significa que la Comisión solo abona los importes a cada Estado miembro cuando haya alcanzado las reformas e inversiones incluidas en su PNRR. La comunicación entre la CE y los Gobiernos de los Estados miembros se realiza a través de un punto de contacto único nacional.

## Recursos

La importancia de la política de cohesión ha aumentado desde el MFP 1988-1992 al MFP 2007-2013 a lo largo del proceso de integración, como demuestra el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a esta política. Desde el MFP 2007-2013 se observa una disminución del presupuesto asignado a la política de cohesión en relación con el gasto total de la UE. Paralelamente, las inversiones destinadas a nuevas prioridades, entre ellas las transiciones ecológica y digital, han aumentado. El MFP 2014-2020 marcó el inicio de una reducción del presupuesto global de la UE en comparación con el marco financiero anterior, una tendencia que se ha intensificado en el MFP 2021-2027. Tal como refleja el gráfico 1, en el MFP 2014-2020 el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a la política de cohesión se reduce en comparación con otras partidas presupuestarias. Esta tendencia se aprecia también en el MFP 2021-2027, mientras que el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a nuevas prioridades políticas continúa creciendo.

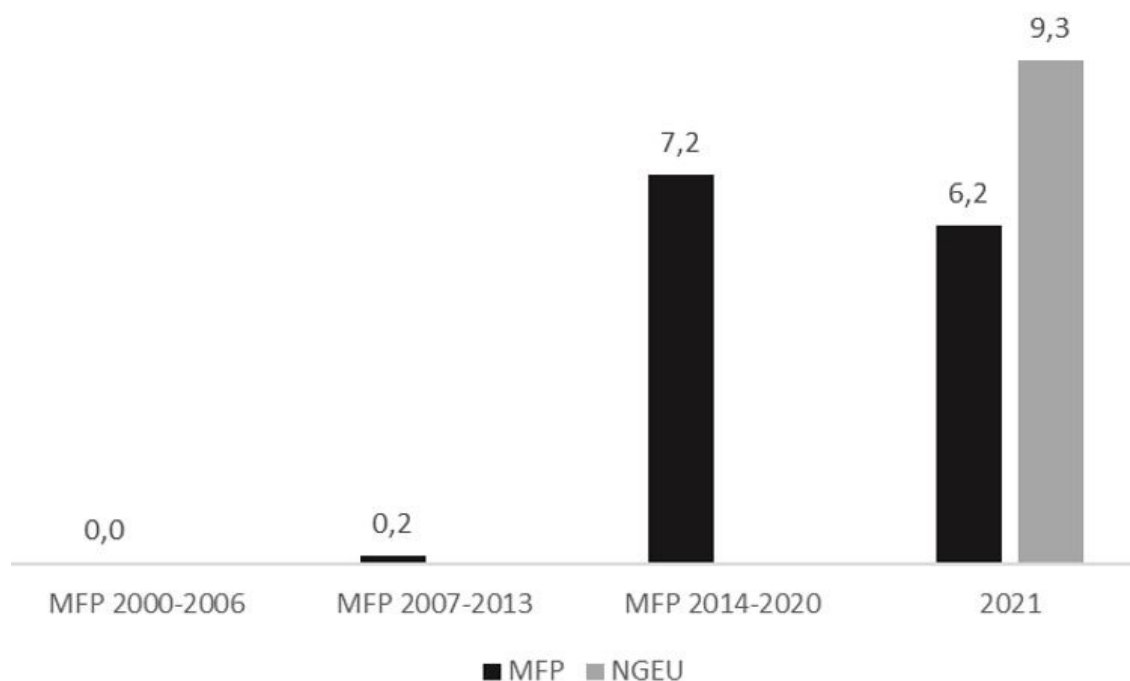
**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS PARTIDAS DE GASTOS DEL MFP 1988-1992 AL MFP 2021-2027 (EN PORCENTAJES, REDONDEADOS)**



Fuente: elaboración propia, datos de la Comisión Europea (2022).

Según el CdR, aunque los objetivos de cohesión se reflejan ampliamente en la formulación de nuevos objetivos políticos, estos últimos tienen un impacto bajo en la dimensión territorial (CdR, 2021). Los recursos asignados con antelación en el gasto de la política de cohesión para estos objetivos –por ejemplo, objetivos climáticos– y la asignación de recursos para objetivos transversales reducen a este respecto los recursos decididos junto con los entes subestatales (véase gráfico 2).

**GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE RECURSOS ASIGNADOS CON ANTELACIÓN EN EL GASTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y NGEU (PROMEDIO ANUAL)**



Fuente: elaboración propia, datos Comisión Europea (2022).

#### 4. DISCUSIÓN

La UE es un mecanismo institucional complejo que requiere reformas periódicas para hacer frente a las cambiantes necesidades. Las reformas del MFP incluyeron reformas redistributivas y reformas de las normas institucionales. En este sentido, todas las reformas han abarcado diferentes tipos de cambios en la dimensión institucional territorial y en la dimensión de gestión pública o gobernanza. Las reformas provocadas por NextGenerationEU y el MFP 2021-2027 no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE. Con ello, las reformas tienen un impacto en el reparto de competencias entre los principales actores de la política de cohesión de la UE, tanto en aquellas que se refieren a la participación en procesos de toma de decisiones sobre el diseño de políticas redistributivas como en la gestión de estas políticas y en la distribución de los recursos entre las políticas redistributivas. En este texto se han analizado los resultados de las seis reformas institucionales y territoriales del MFP desde 1988 y las reformas incluidas a través del programa NextGenerationEU, en concreto del MRR. Existe gran diversidad de reformas en cada MFP; por ello, el enfoque de este trabajo se ha centrado en las reformas institucionales territoriales de la política de cohesión. La dinámica de las reformas institucionales y territoriales de los MFP suscitaba la siguiente pregunta: ¿qué resultados han producido las reformas del MFP en términos institucionales territoriales? Se ha analizado la dinámica de las reformas institucionales territoriales en una dimensión temporal en los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en la toma de decisiones, y la financiación de la política. Para medir los cambios en la autoridad hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizaron las condicionalidades. La modificación de las competencias hacia un mayor o menor nivel de las entidades subnacionales se midió analizando el reparto de competencias en los nuevos instrumentos de la política de cohesión. Los cambios en la participación en las decisiones hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizaron comprobando los mecanismos de gobernanza. Para determinar los cambios en los recursos en relación un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizó la evolución de la política de cohesión de forma individual y en el contexto del total del MFP.



En cuanto a la autoridad, las transferencias condicionadas se utilizan ampliamente en los sistemas federales para abordar la tensión entre la provisión descentralizada de políticas y la equidad territorial, pero también se consideran a menudo como instrumentos para reducir la autonomía política de las unidades constitutivas (Schnabel y Dardanelli, 2023). Las condicionalidades presupuestarias de la UE no son nuevas, pero como se ha demostrado durante los últimos años, se han ido incrementando a través de diferentes reformas en los MFP. Las paulatinas reformas de los MFP reforzaron la tendencia hacia una centralización en la política de cohesión, ya que estas son negociadas en el contexto del MFP sin una intervención de los actores subestatales que son los principales beneficiarios de las políticas (Kölling, 2022). En concreto, el incremento de los mecanismos de condicionalidad temática redujo el poder discrecional de los Gobiernos subestatales en la toma de decisiones en la política de cohesión de la UE. Aunque los destinatarios de los recursos siguen siendo las entidades subnacionales, el enfoque temático comunitario muestra una tendencia hacia una integración funcional, donde las regiones deben desarrollar sus programas dentro de un marco más rígido, definido por objetivos comunes y supervisado centralmente. El Comité de las Regiones critica desde los años noventa la condicionalidad macroeconómica (CdR, 2012, 2018). Las autoridades regionales rechazaron la «doble sanción» porque no eran responsables de los déficits nacionales excesivos, pero podían ser penalizadas con una suspensión de la financiación (Jouen, 2015) y porque la condicionalidad daría lugar a incertidumbre con respecto a la financiación disponible para proyectos futuros (Verhelst, 2014). La condicionalidad macroeconómica y del Estado de derecho rompió así la interconexión directa entre las entidades responsables del cumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros, y los actores más afectados por las sanciones, las entidades subnacionales.

En cuanto a la participación, el MFP 1988-1992 marcó un aumento en la participación de la Comisión y de las autoridades subestatales en la toma de decisiones sobre la política de cohesión. Desde entonces, el principio de asociación en la gobernanza se ha ampliado progresivamente, involucrando a un número cada vez mayor y más diverso de beneficiarios en la formulación e implementación de esta política. Como resultado, se ha producido una reducción gradual en la exclusividad de los Gobiernos subestatales dentro de la gobernanza de la política de cohesión. Aunque este principio sigue siendo un pilar fundamental, su expansión horizontal hacia una amplia variedad de actores ha diluido en cierta medida su significado original, por lo que podemos constatar una reducción de la discrecionalidad para los entes subnacionales.

En lo que se refiera a las competencias, los principales nuevos instrumentos fueron creados dentro del MFP sin involucrar a los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones y los recursos de estos instrumentos, provenientes de la política de cohesión, fueron gestionados directamente por los Estados miembros, limitando la participación de las entidades subestatales en su gobernanza, esta tendencia se ve reforzada por el MRR.

En cuanto a los recursos, la importancia de la política de cohesión aumentó entre el MFP 1988-1992 y el MFP 2007-2013. Sin embargo, desde el MFP 2007-2013, su financiación ha disminuido en relación con el gasto total de la UE, mientras que las inversiones en nuevas prioridades han crecido. Aunque los objetivos de cohesión se incorporan en las nuevas prioridades políticas, su impacto territorial es limitado. Además, la preasignación de recursos a objetivos transversales, como los climáticos, reduce la capacidad de decisión de los entes subestatales sobre el gasto en cohesión.

## 5. CONCLUSIONES

El texto ha analizado las reformas institucionales territoriales en los MFP de la UE desde 1988, con un enfoque en la política de cohesión y los efectos del programa NextGenerationEU, en particular el MRR. Se han estudiado los cambios en la autoridad, competencias, participación de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones y los recursos de la política. El texto partió de la siguiente hipótesis: *las reformas del MFP en la política de cohesión han promovido una dinámica institucional territorial que tiende hacia una mayor centralización en términos de autoridad y competencias, en detrimento de la discrecionalidad de los actores subnacionales*. Tras el análisis se puede corroborar una creciente definición de las prioridades y objetivos estratégicos a nivel supranacional, una participación cada vez más limitada en la toma de decisiones por parte de los actores subnacionales, además de una reducción acentuada de los recursos asignados por la Unión Europea en el marco de esta política. En este sentido, el análisis muestra una clara tendencia hacia una mayor centralización como resultado de las reformas institucionales territoriales de los MFP. Las reformas han restringido la autonomía y participación de las entidades subnacionales en la gestión e implementación de la política de cohesión.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista las sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aivazidou, E., Cunico, G. y Mollona, E. (2020). Beyond the EU structural funds' absorption rate: How do regions really perform? *Economies*, 8(3), artículo 55. <https://doi.org/10.3390/economies8030055>
- Ares Castro-Conde, C. (2020). Gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea. En B. Aldeguer Cerdá y G. Pastor Albaladejo (dirs.), *Democracia, Gobierno y administración pública contemporánea* (pp. 124-143). Tecnos.
- Ares Castro-Conde, C. (2022). Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 52-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance: Cohesion policy in the European Union and Britain*. Rowman & Littlefield.
- Bache, I. (2015). Cohesion policy: A new direction for new times? En H. Wallace, M. Pollack y A. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 243-262). Oxford University Press.
- Bachtler, J. y Mendez, C. (2020). Cohesion and the EU budget: Is conditionality undermining solidarity? En R. Coman, A. Crespy y V. A. Schmidt (eds.), *Governance and politics in the post-crisis European Union* (pp. 121-139). Cambridge University Press.
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [independent report]. European Commission. [https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en)
- Batory, A. y Cartwright, A. (2011). Re-visiting the partnership principle in cohesion policy: The role of civil society organizations in structural funds monitoring. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(4), 697-717. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02159.x>
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Begg, I. (2005). Trapped in its own past: The EU budget in economic governance. *Spotlight Europe*, (1-5), 1-7.
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 21-44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Benz, A. y Colino, C. (2011). Constitutional change in federations – A framework for analysis. *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), 381-406. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578886>
- Bokhorst, D. y Corti, F. (2024). Governing Europe's recovery and resilience facility: Between discipline and discretion. *Government and Opposition*, 59(3), 718-734. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>
- Bourdin, S., Moodie, J., Sánchez Gassen, N., Evers, D., Adobati, F., Amdaoud, M., Arcuri, G., Casti, E., Cottereau, V., Eva, M., Lőcsei, H., Iașu, C., Ibanescu, B.-C., Jean-Pierre, P., Hermet, F., Levratto, N., Löfving, L., Coll-Martinez, E., Psycharis, Y., Salenius, V. y Remete, Z. (2023). COVID-19 as a systemic shock: Curb or catalyst for proactive policies towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), 1543-1556. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2242387>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU budget: Moving forward or backwards?* Rowman & Littlefield.
- Civitarese Matteucci, S. (2021). Un giro más hacia la centralización y la uniformidad. Gobernanza y reformas del sector público en el Plan de recuperación y resiliencia italiano. *Revista Catalana de Dret Públic*, (63), 21-38. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3723>
- Closa, C. y Hernández, G. (2025). Unravelling national governments' positions on EU rule of law enforcement: Structural, semi-structural and ideological factors. *Journal of European Public Policy*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365>
- Comisión Europea (2008). *Un plan europeo de recuperación económica*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52008DC0800>
- Comisión Europea (2017). *The value added of ex ante conditionalities in the European Structural and Investment Funds (ESI funds)*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2017/the-value-added-of-ex-ante-conditionalities-in-the-european-structural-and-investment-funds-esi-funds](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/the-value-added-of-ex-ante-conditionalities-in-the-european-structural-and-investment-funds-esi-funds)
- Comisión Europea (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Comisión Europea (2021). *Marco de rendimiento del presupuesto de la UE, en el marco financiero plurianual 2021-2027. Volumen I, Comunicación*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/958030>



- Comisión Europea (2022). *EU budget spending and revenue 2000-2021*. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en)
- Comisión Europea (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Publication Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/cohesion-report\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en)
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2009). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089>
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2012). *Opinion on the Proposal for a General Regulation on the Funds Covered by the Common Strategic Framework* [COR 2012/C 225/07]. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC\\_2012\\_225\\_R\\_0058\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_225_R_0058_01)
- Comité Europeo de las Regiones – CDR (2018). *Opinion on Common Provisions Regulation*. [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_en)
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2021). *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2021-00131-00-00-tcd-tra-en.docx/pdf>
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2024). *Implementation of the recovery and resilience facility at local and regional level: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. [https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/09/RRF\\_Implementation\\_consultation\\_2024.pdf](https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/09/RRF_Implementation_consultation_2024.pdf)
- Consejo de la Unión Europea (2013). Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF>
- Delgado Rivero, F. J. (2021). Next Generation EU: Una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (50), 5-12. <https://investigacionesregionales.org/es/article/next-generation-eu-una-panoramica-y-su-dimension-regional-en-espana/>
- Dotti, N. F., Musiałkowska, I., de Gregorio Hurtado, S. y Walczyk, J. (eds.). (2024). *EU cohesion policy: A multidisciplinary approach*. Edward Elgar Publishing.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en)
- Dür, A. y Mateo, G. (2010). Bargaining power and negotiation tactics: The negotiations on the EU's financial perspective, 2007-13. *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 557-578. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02064.x>
- Enderlein, H., Lindner, J., Calvo-Gonzales, O. y Ritter, R. (2006). The EU budget: How much scope for institutional reform? *Contributions to Economic Analysis*, (279), 129-159. [https://doi.org/10.1016/S0573-8555\(06\)79005-8](https://doi.org/10.1016/S0573-8555(06)79005-8)
- Heinemann, F. y Weiss, S. (2018). *The EU budget and common agricultural policy beyond 2020: Seven more years of money for nothing?* [Reflection Paper n.º 3]. Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2018052>
- Heinen, N. (2013). *Not quite fit for purpose: Conditionality under the EU's financial framework for 2014 to 2020* [working paper]. Deutsche Bank AG.
- Hooghe, L. (ed.). (1996). *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford Academic.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 17-31). Edward Elgar Publishing.
- Jeffery, C. y Peterson, J. (2020). «Breakthrough» political science: Multi-level governance – Reconceptualising Europe's modernised polity. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753-766. <https://doi.org/10.1177/1369148120959588>
- Jouen, M. (2015). *Les nouvelles régions françaises, vues d'Europe*. Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/publications/les-nouvelles-regions-francaises-vues-deurope/>
- Kölling, M. (2014). *Preferencias e instituciones en negociaciones presupuestarias. Un análisis comparativo de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para el periodo 2014-2020*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Kölling, M. (2022). The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget. *Journal of Contemporary European Studies*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (2023). The multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU: A turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 459-473. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Laffan, B. (1998). The European Union: A distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 235-253. <https://doi.org/10.1080/135017698343965>
- Laffan, B. (2000). The Agenda 2000 negotiations: La présidence coûte cher? *German Politics*, 9(3), 1-22. <https://doi.org/10.1080/09644000008404605>
- Laffan, B. y Lindner, J. (2015). The budget: Who gets what, when and how? En H. Wallace, M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. R. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 220-242). Oxford University Press.

- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. En A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community* (pp. 391-410). Lynne Rienner Publishers.
- Marks, G. (1996). Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. En L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance* (pp. 388-422). Oxford Academic.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). Oxford Academic.
- Méndez, C. (2011). The Lisbonization of EU cohesion policy: A successful case of experimentalist governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519-537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Méndez, C. y Bachtler, J. (2011). Administrative reform and unintended consequences: An assessment of the EU cohesion policy «audit explosion». *Journal of European Public Policy*, 18(5), 746-765. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.586802>
- Menegus, G. (2022). The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 38-51. <https://doi.org/10.24965/gapp.11049>
- Moravcsik, A. (2002). Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: Regional variation in the effectiveness of the management of the structural funds. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (46), 27-50. <https://investigacionesregionales.org/en/article/eu-cohesion-policy-performance-regional-variation-in-the-effectiveness-of-the-management-of-the-structural-funds/>
- Murillo García, E. y García Nicolás, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA. y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30), 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>
- Pazos-Vidal, S. (2020). *Subsidiarity and EU multilevel governance: Actors, networks and agendas*. Routledge.
- Sacher, M. (2019). Macroeconomic conditionalities: Using the controversial link between EU cohesion policy and economic governance. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), 179-193. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1005>
- Sapir, A., Wallace, H., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Buti, M., Nava, M. y Smith, P. M. (2004). *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. Oxford Academic.
- Scheller, H. y Körner, A. S. (2022). Federal challenges in the implementation of the EU's recovery and resilience facility in Germany. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 23-37. <https://doi.org/10.24965/gapp.11056>
- Schnabel, J. y Dardanelli, P. (2023). Helping hand or centralizing tool? The politics of conditional grants in Australia, Canada, and the United States. *Governance*, 36(3), 865-885. <https://doi.org/10.1111/gove.12708>
- Schramm, L., Krotz, U. y De Witte, B. (2022). Building «Next Generation» after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *Journal of Common Market Studies*, 60(S1), 114-124. <https://doi.org/10.1111/jcms.13375>
- Sutcliffe, J. B. (2000). The 1999 reform of the structural fund regulations: Multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, 7(2), 290-309. <https://doi.org/10.1080/135017600343205>
- Thielemann, E. (2002). The price of Europeanization: Why European regional policy initiatives are a mixed blessing. *Regional & Federal Studies*, 12(1), 43-65. <https://doi.org/10.1080/714004719>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2021). *Conclusiones del abogado general M. Campos Sánchez-Bordona presentadas el 2 de diciembre de 2021. Asunto C-156/21, Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CC0156>
- Unión Europea (1999). *Council Regulation (EC) n.º 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds*. <http://data.europa.eu/eli/reg/1999/1260/oj>
- Unión Europea (2006). *Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1828/oj>
- Unión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>
- Unión Europea (2013). *Disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020). Reglamento n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:2602\\_5](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:2602_5)
- Unión Europea (2020). *Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
- Unión Europea (2021a). *Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

- Unión Europea (2021b). *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Verhelst, S. (2014). Cohesion policy and sound economic governance: A loveless marriage. *The Polish Quarterly of International Affairs*, 23(3), 113-126.
- Viță, V. (2018). *Conditionalities in cohesion policy. Research for REGI Committee*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/186982>
- Wallace, W. (1983). Less than a federation, more than a regime: The community as a political system. En H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (eds.), *Policy-making in the European Community* (pp. 43-80). John Wiley.

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: 03-12-2024  
 Modificado: 18-02-2025  
 Aceptado: 18-02-2025  
 Publicado: 24/03/2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11485>  
 Páginas: 33-47

Referencia: Mendoza-Ruiz, J. (2025). México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 33-47. <https://doi.org/10.24965/gapp.11485>

## México: reforma constitucional y recentralización de financiamiento y políticas públicas, la corporatización federal de la cuarta transformación

### *Mexico: constitutional reform and recentralization of financing and public policies, the federal corporatization of the fourth transformation*

Mendoza-Ruiz, Joel

Universidad Autónoma del Estado de México (México – Mexico)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8741-5895>

[jmendozar@uaemex.mx](mailto:jmendozar@uaemex.mx)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2009), Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT, 2012).

#### RESUMEN

**Objetivos:** analizar la recentralización de la reforma constitucional del sexenio 2018-2024, mediante la definición de los factores de éxito en la aprobación y de resultados en la implementación. **Metodología:** se utiliza la síntesis bibliográfica y hemerográfica en función de los tres elementos teóricos de la corporatización federal. **Resultados:** México, como caso más longevo de corporatización federal, llegó al radicalismo de los tres elementos aludidos. Primero, el discurso social de la hegemonía gobernante, más allá de la operación partidista, se ha convertido en presión social de las mayorías que lo reproducen, complementada con represión de las minorías disidentes. Segundo, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación fue mínima, se regresó a la celebración de acuerdos intergubernamentales que concretan transferencias financieras dirigidas al bilateralismo adaptado. Tercero, la invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos obvió el desempeño federal, al establecerse relaciones directas del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. **Conclusiones:** se señala la contradicción a la esencia misma de la cuarta transformación, con tres niveles de fracaso: la reforma parcial (no estructural), la reforma inacabada (sin implementación) y la reforma que excluye en lugar de universalizar los subsidios.

#### PALABRAS CLAVE

Corporatización federal; reforma constitucional; centralización; relaciones intergubernamentales; federalismo mexicano.

#### ABSTRACT

**Objectives:** To analyze the recentralization of the constitutional reform of the 2018-2024 six-year term, by defining the success factors in the approval and the results in the implementation. **Methodology:** A bibliographic and hemerographic synthesis based on the three theoretical elements of federal

corporatization. **Results:** It shows that Mexico, as the longest-standing case of federal corporatization, reached the radicalism of the three aforementioned elements. First, the social discourse of the ruling hegemony, beyond the partisan operation, has become social pressure from the majorities that reproduce it, complemented by repression of dissident minorities. Second, the regulation of intergovernmental relations based on the nation project was minimal, returning to the celebration of intergovernmental agreements that specify financial transfers directed to adapted bilateralism. Third, the ideological and operational invasion of specific strategic sectors bypassed federal performance, establishing direct relations between the National Executive and its political clienteles. **Conclusions:** The contradiction to the very essence of the fourth transformation is pointed out, with three levels of failure: partial reform (non-structural), unfinished reform (without implementation) and the reform that excludes rather than universalizes subsidies.

## KEYWORDS

Federal corporatization; constitutional reform; centralization; intergovernmental relations; Mexican federalism.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CORPORATIZACIÓN FEDERAL MEXICANA, COMO MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. 2.1. PRIMERO, EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 2.2. SEGUNDO, LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 2.3. TERCERO, LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 3. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO). 3.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 3.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 3.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 4. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO. 4.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 4.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 4.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 5. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 6. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 6.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 6.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 6.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 7. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. 7.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 7.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 7.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 8. DISCUSIÓN. 8.1. EL DISCURSO SOCIAL DE LA HEGEMONÍA GOBERNANTE. 8.2. LA REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN FUNCIÓN DEL PROYECTO DE NACIÓN. 8.3. LA INVASIÓN IDEOLÓGICA Y OPERATIVA DE SECTORES ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS. 9. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

La corporatización federal es la dominación sólida del Gobierno nacional en algunos sistemas duales periféricos, ejercida a través de la inclusión controlada de los Gobiernos subnacionales en políticas nacionales, como sistema de relaciones intergubernamentales. El ejemplo más difundido ha sido Sudáfrica. En ese caso, el discurso social del Gobierno emanado del Congreso Nacional Africano fue lograr el equilibrio entre la autodeterminación política de la mayoría negra y otras minorías raciales con estructuras políticas regionales y locales (Powell y Ntliziywana, 2015, pp. 313-314). El proyecto nacional respectivo resultó avasallante y, al instrumentarse mediante la legislación nacional sobre relaciones intergubernamentales, los gobiernos estatales quedaron integrados con voz, pero sin posibilidad de negociación, obligados a desempeñarse como simples implementadores (Powell, 2015, p. 305). El mayor ejemplo de invasión ha sido la política de desarrollo metropolitano, cuyas decisiones se toman a través de una sola estructura nacional encabezada por el presidente. Ese órgano intergubernamental vincula operativamente a todas las dependencias con facultades urbanas (Powell y Ntliziywana, 2015, p. 314).



El caso mexicano ha permitido distinguir los mismos componentes de la corporatización federal. En lo general, este caso evolucionó desde un funcionamiento dual fundado en la segunda década del siglo XIX, hasta la cooperación entre entidades y el Gobierno nacional del Estado postrevolucionario construido durante el siglo XX. Los años decimonónicos hicieron que el régimen federal fuera comprendido como «un pacto al servicio de la democracia, mediante la unión en la nación de diversos autogobiernos locales». En cambio, la reforma constitucional del siglo XX impulsó «una estructura de control político subnacional, ya que los poderes federales mantuvieron un cúmulo de facultades expresas y excluidas, dejando a los estados facultades residuales» (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 121-123). El proyecto de nación de la Revolución mexicana destacó el programa social, convirtiendo al presidente de la república en el núcleo básico del nuevo régimen (Pérez Correa, 2008, p. 33).

Sobre esas bases, la corporatización federal mexicana se ha consolidado a través de varios periodos de gobierno, siendo claves los correspondientes a presidentes de la república declarados de izquierda: Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y Andrés Manuel López Obrador (AMLO, 2018-2024). En 1938, el Partido de la Revolución Mexicana manifestó «la necesidad de transformar radicalmente la organización y funcionamiento de este Instituto, para lograr una más completa identificación con el régimen y con las masas laborantes del país» (Cruz Rivera, 2024). De ese modo, se proyectó un partido hegemónico que vinculara directamente al Ejecutivo nacional con los sectores campesino, obrero y popular. Este último incluyó a los grupos que no formarían parte de los dos primeros. El cardenismo amplió las relaciones intergubernamentales de las instituciones nacionales fundadas en periodos de gobierno recientes, postrevolucionarios, potenciando así la implementación de políticas nacionales en ámbitos territoriales. En el papel de invasión discreta, el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas, fundado desde 1933, amplió la construcción cooperativa de carreteras. Complementariamente, la desaparición de poderes en nueve estados con gobernadores disidentes al cardenismo consolidó la supremacía del Poder Ejecutivo nacional (Hernández Padilla, 2013).

Para el sexenio de Echeverría se había consolidado la corporatización de los sectores campesino, obrero y popular en la nueva versión del mismo partido hegemónico, denominado ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los impulsos democráticos de las manifestaciones estudiantiles, neutralizados en 1968 mediante la represión violenta, habían mutado hacia la atención e integración oficialista de los actores vinculados. El Estado de bienestar acrecentó la distribución de satisfactores complejos por su costo y producción, como el acceso al crédito para la adquisición de vivienda a través de instituciones nacionales. En las relaciones con los Gobiernos estatales, para 1975 se promovió la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), a efecto de lograr la mayor coordinación nacional-estatal en las acciones a implementar. La invasión abarcó las bases institucionales del desarrollo urbano-regional, el Gobierno nacional intervino en la construcción de parques industriales y en el financiamiento de infraestructura y equipamiento para las ciudades. La reforma incluyó la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (Mendoza Ruiz, 2000, pp. 156-160).

AMLO tuvo, como antecedentes, una formación profesional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sobre esa etapa escribió: «el maestro de la materia ciencia política nos puso un análisis del proceso chileno. Se trataba de Raúl Olmedo, un buen maestro, althusseriano. En esta clase revisamos el texto *El Estado y la revolución*, de Lenin, y en ese marco teórico vislumbramos la terrible posibilidad de un golpe de Estado, que se consumó el 11 de septiembre de 1973» (López Obrador, 2007, p. 18). Olmedo se integró al PRI, según las tendencias del sexenio de Echeverría. En 1981, Olmedo participó en una reunión interna que, al aceptar la *crisis del centralismo*, propuso que el municipio debería ser «motor de la descentralización»<sup>1</sup>. Así, Olmedo desarrolló la tesis del Estado dual, aquella que explora la relación entre las clases sociales y la coordinación consecuente entre los Gobiernos locales y el central (Rhodes, 1992, p. 321). Sin embargo, AMLO ya no recibió ese nuevo conocimiento, se quedó en los fragmentos populistas del Lenin de 1917, sin intentar impactar verdaderamente en las bases del sistema neoliberal. Aprovechó las fallas de mercado para presentarse como benefactor a conveniencia, no ofreció soluciones de fondo y resolvió exclusivamente con subsidios individuales.

En sus fragmentos radicales, el Estado y la revolución convoca al levantamiento de los sectores más bajos de la sociedad para acabar con la dominación de clase, en la convicción de construir una sociedad

<sup>1</sup> Palabras de José R. Castelazo, presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, durante la firma del convenio para diagnosticar el problema del municipio en México, con el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales del PRI (1981). Instituto Político Nacional de Administradores Públicos.

nueva, con el proletariado como clase dominante. En la unidad de la nación, la Asamblea nacional se constituiría con delegados de las asambleas provinciales, compuestas a la vez con delegados de las comunas. No habrá ni rastro de federalismo, pues esa organización del Estado dimana de las concepciones pequeñoburguesas del anarquismo: sin Estado burgués no hay que hacer contrapeso, habría centralismo (Lenin, 2010, pp. 61-62).

El cuadro único esquematiza la relación entre las categorías de análisis del antecedente teórico, basadas en la experiencia del caso sudafricano, así como los antecedentes históricos de la corporatización federal mexicana, incluyendo al final las reformas que son interés del presente artículo. Los antecedentes más recientes, así como el caso de reforma, tanto general como específica, se desarrollan en el presente texto en función de los hilos de argumentación que el mismo cuadro destaca.

**CUADRO ÚNICO. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS EN COMPARATIVA CON EL CASO SUDAFRICANO, A TRAVÉS DE TRES ETAPAS HISTÓRICAS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO, Y EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SEXENIO 2018-2024**

Categorías de análisis y acciones del caso de Sudáfrica	Acciones del caso de México, 1934-1940	Acciones del caso de México, 1970-1976	Acciones del caso de México, 2018-2024	Reformas constitucionales mexicanas, 2018-2024
<i>El discurso social de la hegemonía gobernante</i> Lograr el equilibrio entre la autodeterminación política de la mayoría negra y otras minorías raciales	Relacionar, a través del partido hegemónico, al Ejecutivo nacional con las demandas de los sectores sociales campesino, obrero y popular	Integrar a los actores de izquierda al partido hegemónico, así como aumentar la distribución de satisfactores costosos y de producción compleja, como la vivienda social	Perpetrar la comunicación política directa entre el Ejecutivo nacional y las clases populares, mediante una conferencia de prensa televisiva diaria, para crear polarización social y convocar a extinguir el dominio de clase	Garantizar permanentemente la individualización de subsidios financieros por grupos vulnerables
<i>La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación</i> Proscribir a los Gobiernos estatales como implementadores llanos del proyecto central	Fundar instituciones financieras nacionales para ampliar la cooperación en la implementación de políticas nacionales propias de los ámbitos territoriales	Instaurar los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), para estimular financieramente la mayor coordinación nacional-estatal en las acciones a implementar	Celebrar acuerdos intergubernamentales para instrumentar el bilateralismo adaptado	Impulsar los acuerdos intergubernamentales como instrumento formal único de relaciones intergubernamentales
<i>La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos</i> Vincular operativamente, a través del órgano intergubernamental de la política metropolitana, a todas las dependencias con facultades urbanas, ya sean nacionales o subnacionales	Potenciar la construcción cooperativa de carreteras, como opción financiera. Desaparecer poderes en nueve estados con gobernadores disidentes al cardenismo, como alternativa coercitiva	Financiar la construcción de parques industriales, así como la infraestructura y equipamiento para las ciudades, a manera de invasión del desarrollo metropolitano	Diseñar unilateralmente la política social nacional, en disrupción de la coordinación estratégica federal	Imponer la gratuidad de los servicios, por encima de la autonomía de los Gobiernos estatales

Fuente: elaboración propia con información del presente artículo.

Es importante destacar también que algunos Gobiernos nacionales aceptaron el agotamiento del federalismo centralizado y realizaron reformas legislativas en consecuencia. La reforma institucional estimuló la autonomía local en 1983 y 1999, así como la descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social en los noventa. La reforma sociopolítica permitió el ajuste contemporáneo del sistema de partidos. La reforma socioeconómica instituyó un nuevo sistema de aportaciones federales (Pérez Correa, 2008, pp. 35-36). Así, podría asegurarse que los arreglos del federalismo mexicano avanzan y retroceden como las olas. Sin embargo, la recentralización ha demostrado mayor reincidencia, especificidad y hasta sofisticación. Salinas dispuso el triunfo electoral de la oposición, la sustitución de gobernadores y el Programa Nacional de Solidaridad hacia el control de los Gobiernos estatales. Por su parte, Enrique Peña, si bien concretó reformas constitucionales recentralizadoras en materia de educación y elecciones, dedicó especial atención al reposicionamiento del centro en las relaciones de poder, lo que limitó la autonomía subnacional de facto (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 128-131).

Según lo expuesto, el objetivo es analizar la recentralización en la reforma general y, particularmente, en la reforma de ciencia y tecnología del Gobierno de AMLO; mediante la definición de los factores de éxito en la aprobación y de resultados en la implementación, para contribuir a una mejor evaluación de las perspectivas de reforma en la gobernanza iberoamericana. Las técnicas de investigación utilizadas fueron las síntesis bibliográfica y hemerográfica. Además de la presente introducción, este texto se organiza en ocho apartados que explican los factores de éxito de la reforma de AMLO, desde lo teórico a lo empírico general, hasta centrarse en el ejemplo de la reforma en ciencia y tecnología. Al final, el debate y las conclusiones.

## **2. LA CORPORATIZACIÓN FEDERAL MEXICANA, COMO MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Derivado del concepto referido en el primer párrafo de la introducción, esta sección desarrolla los tres factores de la corporatización federal. Estos serán operados como factores de éxito y fracaso en los apartados subsecuentes.

### **2.1. Primero, el discurso social de la hegemonía gobernante**

En la disciplina interna del partido hegemónico, el titular del Ejecutivo nacional se constituye como el principal iniciador de reformas legislativas y los integrantes del poder legislativo asumen la promoción electoral permanente. En retrospectiva, esta división funcional se esgrime como la fuerza revolucionaria y necesariamente centralizadora dispuesta para extinguir los antecedentes estructurales de desigualdad social. En prospectiva, se autoproclaman constructores de un Estado desarrollista, que impondrán su programa de cambio socioeconómico radical (Powell, 2015, pp. 305-306). Como prácticas evidentes: 1) enfatizan su representatividad popular e, incluso, promueven la posibilidad de ser revocados; y 2) predicán un gobierno barato, por sus bajos salarios y su renuencia al ejercicio de gastos de representación (Lenin, 2010, pp. 52-53). Ese lenguaje enmarca y estructura el proceso de políticas públicas. Al operar sus postulados en los diferentes sectores administrativos, la lucha por el poder es la lucha por establecer el discurso. El análisis respectivo puede conceptualizarse como un proceso de argumentación, su objeto es todo lo que puede suceder cuando un tema se instaura en determinado lenguaje o discurso. Foucault introdujo el término gubernamentalidad, su expansión significa el desarrollo de conocimiento para el control político (Parsons, 2007, pp. 178 y 182-183).

### **2.2. Segundo, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación**

Tal proyecto se impone sobre el desempeño federal y sobre la división de poderes. Bajo la preferencia legislativa del Poder Ejecutivo, la reforma constitucional es la jerarquía gubernamental que generaliza los derechos sociales. Sin embargo, para las particularidades de la implementación sectorial, se designa a la legislación nacional como regulación obligada de las relaciones intergubernamentales y como estatuto de posibles disputas. De ese modo, el modelo de desempeño federal puede enmendarse bajo lógicas alternativas:

La relación del gobierno nacional con los órdenes estatal y local no puede ser equiparada con la negociación intergubernamental entre unidades constituyentes autónomas como sucede en un sistema federal. En lugar de eso, las RIG funcionan para facilitar la integración de los órdenes estatal y local al Estado desarrollista nacional, como accionistas minoritarios y agencias implementadoras de la política nacional al estar sujetos a la dirección del accionista mayoritario nacional. En los ordenamientos nacionales de integración subnacional existen espacios para que los gobiernos estatales y locales ejerzan sus voces, experimenten, influyeran política nacional y reclamen poderes adicionales. Sin embargo, la aceleración del proyecto nacional no puede asumirse sin la posibilidad de que desaparezcan espacios para la autonomía subnacional (Powell, 2015, p. 305).

Sobre la división de poderes nacionales aplican reformas similares: «Los funcionarios judiciales perdieron su aparente independencia [...]. En el futuro debían ser elegidos públicamente, ser responsables y revocables [...]» (Lenin, 2010, p. 50).

### 2.3. Tercero, la invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

La centralización propia de los países en vías de desarrollo se justifica como: «la configuración de las fuerzas políticas que emergen en un nuevo Estado a medida que la intervención estatal desarrolla nuevas relaciones de producción». En ese sentido, se niegan los argumentos basados en la mayor competencia técnica y administrativa del Gobierno nacional (Rhodes, 1992, p. 321).

En general, para mayor entendimiento, estos tres factores deben esquematizarse en la evolución y estructura del sistema intergubernamental, así como en la modelación de las relaciones intergubernamentales prácticas. Solo así es posible la ubicación de tensiones y la formulación de alternativas de reforma (Powell, 2015, pp. 305-306).

## 3. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO

Las reformas constitucionales del periodo de AMLO, como presidente de México, denotan estimaciones previas de su éxito o fracaso. En México, la reforma constitucional se concreta por mayoría calificada de ambas cámaras y el 50 % más uno de ratificaciones de los congresos locales. En contraste, la primera legislatura de su periodo, la LXIV (2018-2021), no contó con el 67 % de bancadas de su partido y aliados políticos en las cámaras, en el Senado llegó al 60,1 % y en la Cámara de Diputados al 66,2 %. En tales circunstancias, el presidente de la república declaró que no iniciarían reformas constitucionales en virtud de que podían actuar sin iniciar cambios formales, que dejarían para mitad del sexenio la enmienda de la Carta Magna (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 190). Sin embargo, en la misma LXIV legislatura logró el consenso y aprobación de varias reformas. Para la LXV legislatura (2021-2024) se redujeron las fracciones parlamentarias de su partido y aliados políticos, 58,5 % en el Senado y 54,8 % en la Cámara de Diputados. Esto obligó a que la reforma constitucional fuera retomada hasta la LXVI legislatura, 2024-2027, en la que la aseguró la mayoría calificada en la Cámara de Diputados con el 72,8 % de *morenistas* y aliados políticos, mientras que, en el Senado, el 66,4 % de correligionarios le obligó a *conseguir* un solo senador para aprobar sus iniciativas. En función de las categorías de análisis definidas en el apartado anterior, esta sección presenta el balance general del éxito en la aprobación de la reforma de AMLO.

### 3.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Aquí ya no hay partido hegemónico, ni roles electorales al interior de tal partido. AMLO suma a sus iniciativas la réplica discursiva de sus clientelas políticas en función de lo que «traigan en la cabeza, el corazón o la barriga». En este párrafo enfatizamos *la cabeza y el corazón* como entendimiento pleno de su discurso social, emotivo para las mayorías y de fuerte carga moral<sup>2</sup>. Una conferencia de prensa diaria,

<sup>2</sup> Melesio, L. y Bravo, C. (2021). La aprobación del gobierno cae, pero la del presidente no: ¿López Obrador es de teflón? Un poco de contexto. [episodio de podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/4JGgpOehr2w1H9jF5zixau>

conocida popularmente como *la mañanera*, aplicaba técnicas de repetición y saturación para crear polarización social. Desde el leninismo, se convoca a terminar con el dominio de clase, señalando a «los conservadores» como villanos. Desde el nacionalismo de Estado, se llama al repudio de lo extranjero por resultar el «extraño enemigo» que el himno nacional refiere (Vizcaíno Guerra, 2004, p. 164). Así, el personalismo de AMLO se amplía a escala social, más allá de los partidos de la coalición oficialista, y su reproducción resulta avasallante como recurso de defensa de la reforma constitucional. Sobre estas bases se introdujeron dos premisas leninistas: la posibilidad de revocación de representantes populares y el Gobierno barato. La reforma constitucional, publicada el 20 de diciembre de 2019, introdujo la consulta popular para revocación de mandato:

[...] ésta se convocará por el Congreso federal a petición del presidente, por el equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de ambas cámaras del Congreso federal, o por el equivalente a cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Una vez hecha la petición de consulta (cuyos temas son los actos de carácter legislativo del Congreso federal y los actos de carácter administrativo del Ejecutivo federal), ésta deberá ser aprobada por la mayoría simple de cada una de las cámaras del Congreso federal. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, por convocatoria del Congreso federal, decida sobre la constitucionalidad del tema de la consulta, y será el Instituto Nacional Electoral el encargado, si es aprobada, de llevarla a cabo. Si la participación total en la consulta equivale al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado de la consulta será vinculatorio (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 209).

A su vez, el 10 de octubre de 2019 fueron reformados los arts. 116.º y 127.º constitucionales para fijar límites a las remuneraciones de los servidores públicos, debiendo establecer tabuladores de los poderes de Estado a través de sus proyectos presupuestales. El referente máximo fue el salario del mismo AMLO: 108 000 pesos mensuales en 2019 (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 202). La reforma ocasionó acciones de defensa legal del Poder Judicial Federal, cuyos salarios siempre han sido altos a manera de política anticorrupción. Sin embargo, en franca confrontación a la resistencia, AMLO logró la reforma del poder judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024, que prescribe otra premisa leninista: la elección de funcionarios judiciales. Este podría ser un tema aún pendiente, toda vez que existen recursos legales en curso.

### **3.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación**

Las relaciones con los gobernadores evolucionaron en paralelo a repetidas victorias que el partido oficialista y sus aliados políticos obtuvieron en elecciones estatales a partir de 2018. Según Olmeda (en prensa), «si bien en un inicio de la administración de AMLO las relaciones intergubernamentales estuvieron atravesadas por diferentes conflictos [la gran mayoría financieros, seguidos de la coordinación de la seguridad pública], con el paso del tiempo se consolidó una relación más armónica, en un escenario que mostró a los y las gobernadores de MORENA motivados por mostrar su lealtad al presidente». Los acuerdos intergubernamentales instrumentaron el bilateralismo adaptado, esto es, el favoritismo partidista del Gobierno nacional hacia algunos Gobiernos estatales, al coincidir entre ellos la extracción político-institucional, la ideología política, o bien, el simple interés político-electoral (Poirier y Saunders, 2015, pp. 470-471). Los acuerdos intergubernamentales tienden a sustituir, en la nueva reglamentación de las relaciones intergubernamentales, el funcionamiento de los consejos intergubernamentales, como veremos más adelante en el ejemplo de la ciencia y tecnología.

### **3.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos**

Esta ha concretado relaciones político-clientelares de grupos muy específicos, «lo que traigan en la barriga», en dos sentidos: 1) la imposición de la gratuidad de los servicios, por encima de la autonomía de los Gobiernos estatales; y 2) el diseño unilateral de políticas nacionales, en la disrupción de la coordinación estratégica federal. La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018 creó las Delegaciones de Programas para el Desarrollo del Gobierno de la República: «la creación de esta figura hizo pensar en el envío de emisarios presidenciales o de vicegobernadores con la intención de supervisar las actividades políticas y administrativas de los titulares del poder Ejecutivo de cada estado,



en detrimento del pacto federal y en el fortalecimiento, en contrapartida, del centro y del Presidente». En algunos casos, el resultado fue el paso obligado de funcionarios oficialistas por tales delegaciones para después convertirse en los titulares de los Gobiernos estatales (Torres Alonso y Samaniego Sánchez, 2024, pp. 132-133). A continuación, se destacan siete reformas más en uno, otro o ambos sentidos señalados en los incisos de este párrafo.

- a) El derecho a la salud preventiva se fundó en la reforma a los arts. 4.º y 23.º constitucionales, publicada el 8 de mayo de 2019. Así, se terminó con la subrogación de los servicios y el copago de usuarios, según el anterior esquema de *seguro popular*.
- b) La reforma educativa, según reforma a los arts. 3.º, 31.º y 73.º constitucionales, publicada el 15 de mayo de 2019, incluyó la gratuidad de la educación hasta nivel superior y creó el sistema de becas Benito Juárez para evitar la deserción escolar.
- c) La reforma a los arts. 2.º, 4.º, 35.º, 41.º, 52.º, 53.º, 56.º, 94.º y 115.º, publicada el 6 de junio de 2019, obliga al Poder Judicial, a los ayuntamientos, a los órganos autónomos y a las Administraciones federal y estatal a establecer la paridad de género.
- d) La reforma al art. 2.º constitucional, publicada el 9 de agosto de 2019, obligó al Estado mexicano a garantizar la libre determinación, la autonomía, el desarrollo y la inclusión social de las comunidades afrodescendientes.
- e) La reforma en materia de movilidad y seguridad vial, publicada el 18 de diciembre de 2020, estableció la concurrencia estratégica en asuntos netamente estatales y municipales.
- f) La reforma de los arts. 4.º y 73.º constitucionales, publicada el 24 de diciembre de 2020, obligó al Estado mexicano a implementar políticas de desarrollo integral e inclusión de los jóvenes (Elizondo, 2022, pp. 205-207).
- g) Similar obligatoriedad imprime la reciente reforma constitucional de los pueblos indígenas, aprobada por el Senado el 24 de septiembre de 2024.

#### 4. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS DE AMLO

El éxito y fracaso de la reforma de AMLO resultan contradictorios. Es éxito para su régimen, en virtud de la aceptación social que disfruta y ocupa. No obstante, es fracaso para el desempeño federal mexicano, dado el centralismo en aumento. Una suspensión definitiva en contra de la reforma judicial, con alto sentido subsidiario, expresó que «se está decantando por un Estado totalitario en el que los individuos son un fin para beneficio y desarrollo del Estado, en lugar de que el Estado sea el medio para garantizar los derechos de los gobernados»<sup>3</sup>. El doble sentido de éxitos centralistas y fracasos federativos ocupa el resto del presente apartado.

##### 4.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Desde la perspectiva del desempeño federal, se cumple una de las premisas de Watts (2006, p. 136): «a mayor grado de homogeneización de una sociedad se produce una mayor atribución de competencias del gobierno nacional». El fracaso se concreta en el simplismo social: una contradicción entre la universalización de derechos sociales individuales y la contracción de responsabilidades de las formaciones sociales intermedias, como los Gobiernos estatales, los ayuntamientos y las universidades públicas estatales. En cambio, desde la causa de la lucha de clases el éxito es la profundización de la grieta social mexicana, o bien la polarización histórica entre *liberales* y *conservadores*. Un indicador tangible es el incremento de la *cultura de la cancelación*; a saber, es una herramienta de las clases marginadas para hacer justicia contra el que consideran injusto<sup>4</sup>, de modo que se silencia o bloquea a los disidentes de las iniciativas de AMLO en las redes sociales.

<sup>3</sup> Montañez, D. (2024). Jueza ordena a AMLO eliminar decreto sobre reforma judicial del Diario Oficial de la Federación. Microsoft Start. <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/jueza-ordena-a-amlo-eliminar-decreto-sobre-reforma-judicial-del-diario-oficial-de-la-federaci%C3%B3n/ar-AA1r8m5N#:~:text=Jueza%20ordena%20a%20AMLO%20eliminar%20decreto%20sobre%20reforma%20judicial%20del>

<sup>4</sup> De la Torre, M. (2019). La «cultura de la cancelación»: el fin del arte... y de la libertad. Disidentia. <https://disidentia.com/la-cultura-de-la-cancelacion-el-fin-del-arte-y-de-la-libertad/>

## 4.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

Sobre la misma premisa de Watts, el bilateralismo adaptado significa el cese de la búsqueda del desempeño federal equilibrado. Estudios previos revelaron que la entidad federativa más beneficiada había sido Chiapas, con treintaidós acuerdos intergubernamentales bilaterales celebrados. Le seguían cuatro estados sureños más, Oaxaca (25), Quintana Roo (17), Yucatán (8) y Tabasco (8), así como cinco demarcaciones del centro oriente: Veracruz (24), Morelos (15), Hidalgo (13), el Estado de México (10) y Puebla (8). Otros diecisiete estados, la mayoría del centro norte geográfico, reportaron entre uno y siete convenios. Cinco entidades federativas del centro norte no habían suscrito acuerdo alguno: Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango y Zacatecas. El bilateralismo adaptado quedó expuesto en dos proporciones: 1) el 55,25 % de los acuerdos intergubernamentales beneficiaban a municipios gobernados directamente por MORENA o sus aliados políticos; 2) en el 66,36 % de los casos los municipios firmantes pertenecían a estados gobernados por la coalición oficialista (Mendoza Ruiz y Mendoza Gómez, 2024, pp. 217-218). Las acciones convenidas demostraron mayor incidencia territorial en la construcción de infraestructura en comunidades rurales (35,34 %) y en el mejoramiento de barrios (25,11 %). Siguió en orden de importancia la atención a la población migrante y con discapacidades (22,79 %), así como la atención a la violencia de género (6,97 %) (Mendoza Ruiz y Mendoza Gómez, 2024, p. 234).

## 4.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

El relativo éxito de las políticas nacionales de gratuidad general y atención de grupos específicos se traduce en el fracaso de la autonomía estratégica de los Gobiernos estatales. El derecho a la salud liquidó el avance de rectoría de los servicios relativos por parte de los estados. De inicio, acuerdos intergubernamentales permitirían cofinanciar la gratuidad total de los servicios de salud, y aquellos estados que se negaran a firmar estos acuerdos quedaban obligados a financiar por sí mismos la gratuidad (Elizondo Mayer-Sierra, 2022, p. 205). La recentralización únicamente implicó la búsqueda aislada de mecanismos legales, de organización y financiamiento para garantizar la multicitada gratuidad. Paradójicamente, el fracaso fue evidente, al no superarse los efectos de la fragmentación del Sistema Nacional de Salud (Vargas Ruiz, 2023, p. 195). La gratuidad de la educación superior enfrenta similares desafíos. Respecto a los subsidios, las becas Benito Juárez en materia de educación, el mejoramiento de barrios en el sector urbano, así como los apoyos de *jóvenes construyendo el futuro*, antepusieron el unilateralismo disruptivo sobre la cooperación federativa.

## 5. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El 5 de marzo de 1993, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció el deber del Estado mexicano de apoyar a la investigación científica y tecnológica. Su inclusión en la fracción V del art. 3.º vinculó tales apoyos a las bases de la educación pública<sup>5</sup>. Los antecedentes históricos de esta reforma demuestran una invasión temprana fundada en la creación de instituciones nacionales. Muy probablemente, esa invasión aprovechó la escasez de políticas científicas y tecnológicas implementadas por los Gobiernos subnacionales. Durante el cardenismo, en 1935, se creó el Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica. En 1942 fue sustituido por la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación científica, que en 1950 cambió a Instituto Nacional de Investigación Científica, INIC<sup>6</sup>. En 1970, la fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) permitió la celebración de convenios para transferir fondos que estimularan la implementación de acciones congruentes con la política nacional<sup>7</sup>.

Si bien el párrafo anterior destacó la invasión temprana de la política de ciencia y tecnología, para los años ochenta la descentralización orientó la integración del desempeño federal. En la Ley para Coordinar

<sup>5</sup> Presidencia de la República (1993). Decreto por el que se declaran reformados los arts. 3.º y 31.º fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 05-03-1993.

<sup>6</sup> Presidencia de la República (1986). Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico. Acta Mexicana de Ciencia y Tecnología, 14-15(IV), 57-70.

<sup>7</sup> Presidencia de la República (1970). Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Diario Oficial de la Federación 29-12-1970.

y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico de 1985, la promoción del desarrollo regional consideró, concretamente, que el Convenio Único de Desarrollo financiara acciones coordinadas de ciencia y tecnología<sup>8</sup>. En la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica de 1999 los acuerdos intergubernamentales acentuaron la descentralización, de manera que los centros públicos de investigación podían prestar apoyo de los Gobiernos subnacionales a proyectos de desarrollo regional. Con mayor especificidad financiera, los fondos mixtos se constituyeron como solución cofinanciada de la nueva estrategia descentralizada<sup>9</sup>. Los fondos mixtos eran operados por fideicomisos. La Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 creó la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, como instancia de coordinación entre el CONACyT y similares del orden subnacional. También creó y financió el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, promotor de la expresión de la comunidad científica, académica, tecnológica y del sector productivo<sup>10</sup>.

## 6. FACTORES DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El sentido de la reforma 2018-2024 de Ciencia y Tecnología fue anticipada mediante el cese del financiamiento para el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. El 14 de febrero de 2019, la carta circular número uno del Ejecutivo federal instruyó a la Administración pública federal a no transferir recursos públicos a organizaciones civiles que suplantarán funciones sustantivas de gobierno<sup>11</sup>. Ya en materia de reforma legislativa, el 15 de mayo de 2019 fue publicada la enmienda a la fracción V del art. 3.º constitucional, para: 1) garantizar el acceso abierto a la información derivada de una materia ampliada: la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica; y 2) proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia<sup>12</sup>. El 6 de noviembre de 2020 fue publicado el decreto de extinción de los fideicomisos de ciento nueve fondos financieros de diversos sectores, entre ellos, los correspondientes a los fondos mixtos y a los centros públicos de investigación<sup>13</sup>. El 8 de mayo de 2023 fue publicada la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que derogó la ley antecedente de 2002<sup>14</sup>. Al ser esta última la que recoge el sentido de la reforma, el resto de este apartado analiza su exposición de motivos.

### 6.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

La individualización de subsidios financieros, como discurso social de la hegemonía gobernante, inicia acusando que la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002 desconoció el derecho humano a la ciencia, legitimó políticas neoliberales que abandonaron el desarrollo de la ciencia básica, además de orientar la dependencia tecnológica. Desde ahí, se retomó con mayor énfasis la distribución del financiamiento sectorial:

<sup>8</sup> Presidencia de la República (1986), *ibid*.

<sup>9</sup> Presidencia de la República (1999). Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. Diario Oficial de la Federación 21-05-1999.

<sup>10</sup> Cámara de Diputados (2002). Ley de Ciencia y Tecnología. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lct/Ley\\_de\\_Ciencia\\_y\\_Tecnologia-Abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lct/Ley_de_Ciencia_y_Tecnologia-Abro.pdf)

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías – CONAHCyT (2024). Caso de la asociación civil de Derecho privado denominada Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. [https://secihtl.mx/wp-content/uploads/sala\\_de\\_prensa/Caso\\_Foro\\_Relatoria\\_de\\_hechos\\_FCCyT\\_A-C.pdf](https://secihtl.mx/wp-content/uploads/sala_de_prensa/Caso_Foro_Relatoria_de_hechos_FCCyT_A-C.pdf)

<sup>12</sup> Presidencia de la República (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los arts. 3.º, 31.º y 73.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. Diario Oficial de la Federación 15-05-2019.

<sup>13</sup> Presidencia de la República (2020). Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 06-11-2020.

<sup>14</sup> Cámara de Diputados (2023). Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>

Hasta 2020, la legislación hizo depender la operación del sector y el financiamiento de proyectos de la constitución y operación de múltiples fideicomisos, propiciando la generación de economías que se manejaron con opacidad y arbitrariamente.

[...]

De igual manera, la actual Ley de Ciencia y Tecnología legitimó las transferencias multimillonarias de recursos públicos al sector privado y permitió el sometimiento de las instituciones públicas a intereses particulares, facilitando el corporativismo en el sector, así como el enquistamiento de grupos y redes de influencia que, en los hechos, decidían los proyectos e instituciones que debían ser financiados por el Estado. En general, se trataba de gastar y repartir recursos sin objetivos claros ni resultados concretos.

[...]

Asimismo, en el marco de la Ley actual se promovieron programas de posgrado que respondían a los intereses del mercado y se dejó sin beca a estudiantes de posgrados públicos en medicina y ciencias de la salud, entre otras áreas<sup>15</sup>.

Como premisa de cambio, la nueva ley prescribe el acceso universal a becas para estudiantes que cursen maestría o doctorado en ciencias y humanidades, así como posgrados para profesionalizar la gestión de asuntos estratégicos o prioritarios. Las limitantes son dos: 1) la disponibilidad presupuestaria, y 2) la alineación de las acciones individuales con la agenda nacional<sup>16</sup>. Para esto, el Sistema Nacional de Posgrados debe consolidar programas afines a la política nacional, orientar el diagnóstico de problemas nacionales determinados y complejos, garantizar el acceso universal a los resultados de la investigación a través de instrumentos específicos (Sistema Nacional de Información, Sistema Nacional de Publicaciones, Red Nacional de Jardines Etnobiológicos y colecciones de publicaciones)<sup>17</sup>.

## 6.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

El proyecto de nación prescribió, a manera de reforma social, cinco ejes programáticos: 1) fortalecer y consolidar a la comunidad científica y humanista del país, 2) impulsar la ciencia básica y de frontera en todas las áreas y campos del saber, 3) prevenir y atender problemas nacionales sobre la base de agendas temáticas, 4) desarrollar tecnologías estratégicas de vanguardia e impulso a la innovación abierta, y 5) el acceso universal al conocimiento y sus beneficios sociales<sup>18</sup>. Sobre esa base, el funcionamiento federal quedó condicionado al establecimiento de regiones de cooperación, suscripción de acuerdos intergubernamentales y legislación subnacional a favor de una sola política nacional<sup>19</sup>.

## 6.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

Esta se ha dado, principalmente, por la relación directa del CONAHCyT con coordinadores de los programas de posgrado y los beneficiarios de becas, que originalmente se hacía a través de las autoridades universitarias. De similar forma, se señalan tres regresiones organizacionales. Primera, la centralización de la deliberación por conocimientos y experiencia de especialistas invitados a la Junta de Gobierno del CONAHCyT, con voz, pero sin voto, en sustitución de la posibilidad de consenso social en el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Segunda, la reincidencia de la celebración de los históricos acuerdos intergubernamentales, como base preferente de las relaciones intergubernamentales, en sustitución del eventual consenso federativo en la hoy extinta Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología. Tercera, el fuerte condicionamiento del funcionamiento de los centros públicos de investigación:

<sup>15</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACyT (2023). Resumen ejecutivo de la iniciativa de Ley General en materia de HCTI. [https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/Ley%20HCTI/Iniciativa/Resumen\\_ejecutivo\\_HCTI.pdf](https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/Ley%20HCTI/Iniciativa/Resumen_ejecutivo_HCTI.pdf)

<sup>16</sup> Cámara de Diputados (2022). Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación. Gaceta Parlamentaria, 6174(XII), 1-128, pp. 25-26.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 28-29.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

Por resolución de la junta directiva del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, previa solicitud justificada de la dependencia o entidad coordinadora del sector de adscripción, con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>20</sup>.

## 7. FACTORES DE RESULTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La reforma de AMLO en ciencia y tecnología no logró clasificar el éxito centralista y el fracaso federativo: es fracaso en ambos sentidos.

### 7.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

En la reforma de ciencia y tecnología no resultó factible sumar la réplica discursiva de las clientelas políticas en función de sus necesidades. Los investigadores nacionales tienen criterios formados, antes que necesidades. Por su parte, las necesidades de los estudiantes de posgrado son coyunturales y no alcanzan para integrar una clientela política permanente. La alternativa fue la confrontación directa. En forma previa a la reforma de la fracción V del art. 3.º constitucional, la autoridad nacional reprimió las protestas de los integrantes del Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Denunció a 31 investigadores por los delitos de peculado, lavado de dinero, uso ilícito de atribuciones y facultades, así como por delincuencia organizada. La orden de aprensión respectiva fue desistida por un juez y el caso quedó en escándalo mediático<sup>21</sup>. En abril de 2021, el CONAHCyT reformó el reglamento del sistema nacional de investigadores para dejar sin estímulo económico a los integrantes adscritos a universidades privadas, lo que se resolvió por sentencias de amparo<sup>22</sup>. En agosto de 2021 el CONACyT impuso director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución reconocida como parte de los centros públicos de investigación<sup>23</sup>. Así, las constantes bajas de beneficiarios del Programa Investigadores por México fueron operadas como despidos injustificados, lo que se tradujo en deuda heredada del sexenio 2018-2024<sup>24</sup>.

### 7.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

El fracaso es, claramente, un federalismo en pausa en materia de ciencia y tecnología. No se encontró evidencia del establecimiento de regiones de cooperación. Tampoco se han publicado acuerdos intergubernamentales, el único acuerdo suscrito entre 2023 y 2024 es de carácter intersecretarial e impulsa el desarrollo industrial de los semiconductores. No se ha adecuado la legislación estatal a favor de una sola política nacional, las leyes de ciencia y tecnología más recientes son previas a la promulgación de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación de 2023. En 2020 se promulgaron las leyes de Nuevo León, Sonora y Guanajuato; en 2021, la de Chiapas.

### 7.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

Las decisiones discrecionales del CONAHCyT se traducen en más exclusión que universalidad de los apoyos económicos. En el caso de las becas para estudiantes que cursen maestría o doctorado en ciencias

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>21</sup> Domínguez, A. (2021, 23 de septiembre). 12 datos para entender la demanda del CONACyT a 31 científicos. *e.consulta.com*. <https://www.e-consulta.com/nota/2021-09-23/nacion/12-datos-para-entender-la-demanda-del-conacyt-31-cientificos>

<sup>22</sup> Torres Cruz, I. (2022, 9 de febrero). Otro revés para CONACyT: deberá pagar a investigadores de instituciones privadas. *Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/academia/revés-conacyt-jueza-da-primera-sentencia-definitiva-investigadores-instituciones-privadas.html#:~:text=Despu%C3%A9s%20de%20los%20cambios%20al%20reglamento%20del%20Sistema%20Nacional%20de>

<sup>23</sup> El Universal (2021, 29 de noviembre). ¿Quién es José Antonio Romero Tellaeche, el nuevo director del CIDE? *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/jose-antonio-romero-tellaeche-director-interino-y-futuro-director-del-cide/#:~:text=%C2%BFQui%C3%A9n%20es%20Jos%C3%A9%20Antonio%20Romero%20Tellaeche,%20el%20nuevo%20director%20del>

<sup>24</sup> Uniradio Informa (2024, 30 de septiembre). Secretaría de Ciencia heredará millonaria deuda por conflicto laboral en CONAHCyT. *El Universal*. <https://www.uniradioinforma.com/ciencia-tecnologia/secretaria-ciencia-heredara-millonaria-deuda-conflicto-laboral-conahcyt-n774317>



y humanidades, las condicionantes son severas: a) que el programa pertenezca al Sistema Nacional de Posgrados, cuyos requerimientos obligan a contar con mínimos de profesores distinguidos por el Sistema Nacional de Investigadores, y les clasifica en cuatro categorías, por su orientación a la investigación o profesionalización, en instituciones públicas o privadas; b) que el programa reduzca cuotas de inscripción hasta alcanzar la gratuidad total en el corto plazo; y c) que los alumnos sean beneficiados dentro del límite numérico de becas asignadas por universidad. Así, solo el 18 % de los programas de posgrado fueron objeto de becas<sup>25</sup>. En cuestiones federativas, y a manera de ejemplo, un programa de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo decidió, en el ejercicio de la autonomía universitaria, prescindir de las becas nacionales y conservar sus cuotas de inscripción. En respuesta, la matricular de ingreso se redujo de 25 a 10 estudiantes. En general, la centralización de la deliberación en la Junta de Gobierno del CONAHCyT implica la discrecionalidad de todas las convocatorias, que excluyen por ejes estratégicos, periodicidad de su publicación y, recientemente, hasta por edades de los postulantes. Es importante destacar que en sexenios anteriores la exclusión también era un problema, aunque entre 2018 y 2024 superó las dimensiones antecedentes.

## 8. DISCUSIÓN

La corporatización federal, según la trayectoria del caso más longevo, está demostrando la contradicción de reformas radicales fundadas en viejas premisas ideológicas, combinadas con retrocesos federativos instrumentados en el derecho administrativo. Esto último significa el fracaso de los avances contemporáneos del desempeño federal, mientras que la reforma constitucional del régimen en turno, pese a elaboradas estrategias fundadas en mayorías parlamentarias y sociales, combina el éxito y el fracaso.

### 8.1. El discurso social de la hegemonía gobernante

Inicia esgrimiendo viejas premisas ideológicas, como la posibilidad de revocación de representantes populares y el gobierno barato. Desarrolla así una gubernamentalidad muy elemental, a manera de discurso exitoso, de fácil entendimiento y reproducción por parte de las mayorías sociales, que responde a la supuesta empatía hacia sus necesidades de seguridad y reconocimiento. No obstante, la disidencia ideológica provoca lo contrario, la inseguridad laboral y el no reconocimiento democrático de minorías que, incluso, pueden reprimirse judicialmente. Según circunstancias, resulta exitoso el discurso social extendido hacia las mayorías, mientras que la inseguridad y el no reconocimiento de las minorías se torna en fracaso.

### 8.2. La reglamentación de las relaciones intergubernamentales en función del proyecto de nación

La regresión de los acuerdos intergubernamentales bilaterales sustituyó, totalmente, la reglamentación de las relaciones intergubernamentales por leyes nacionales secundarias y el debate de los consejos intergubernamentales. En sectores específicos, reformas no consumadas conducen a la cooperación cero. Por esto, existe ahora una política nacional de ciencia y la tecnología sin vinculación ni contactos con las políticas estatales. Se trata de un desempeño dual de facto, argumentado sobre bases de federalismo integrado. Todo esto es un fracaso general, tanto para el régimen en turno como para el desempeño federal.

### 8.3. La invasión ideológica y operativa de sectores estratégicos específicos

El centralismo prescribe, sin grades justificaciones dogmáticas, la praxis de una relación directa del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. La implementación de subsidios individuales tiene un componente grande de irresponsabilidad fiscal, ante el escaso rendimiento recaudatorio que tiene México. El régimen en turno obtuvo tres niveles de éxito. Primero, la reforma parcial, que pugnó por la gratuidad de servicios y satisfactores públicos sin sentar las bases para la solución de problemas sectoriales estructurales. Segundo, la reforma inacabada, que estableció derechos sociales sin alcanzar a definir una implementación

---

<sup>25</sup> Animal Político (2023, 13 de agosto). CONAHCyT prioriza sólo 18 % de los programas de posgrado para una beca. Noroeste. <https://www.noroeste.com.mx/nacional/conahcyt-prioriza-solo-18-de-los-programas-de-posgrado-para-una-beca-AA4561332>

concreta. Tercero, el fracaso de la reforma excluyente, que pugnó por la universalidad de apoyos económicos y la discrecionalidad en la implementación consiguió precisamente lo contrario.

## 9. CONCLUSIONES

La reforma constitucional del sexenio de AMLO se dio en tres sentidos que, por su simplismo, son de fácil entendimiento. Primero, un Gobierno eficiente y barato. La eficiencia del Gobierno de AMLO se sometería a consulta y los resultados decidirían la ratificación o revocación de su mandato. El Gobierno barato estableció tabuladores salariales, cuyo límite máximo era el salario del mismo Ejecutivo nacional. Segundo, la gratuidad y el subsidio de servicios que constituyen derechos. Los servicios de salud ofrecerían consultas, estudios de diagnóstico y medicinas sin costo. La educación pública incluyó la ampliación del esquema de becas para educación básica y la gratuidad de la educación superior. La política de integración e inclusión de jóvenes operó becas laborales. La movilidad y seguridad vial incluyó la inversión para mejoramiento de barrios. Tercero, la reafirmación o innovación de derechos sociales, como la paridad de género y las comunidades afroamericanas, respectivamente.

Los ámbitos de las instituciones territoriales involucradas en la reforma constitucional fueron: salud pública, educación pública, género, pueblos indígenas, desarrollo urbano, así como ciencia y tecnología.

Las reformas correspondieron, invariablemente, a iniciativas del presidente de la república para el cumplimiento de su plan nacional de desarrollo. La agenda de reformas denotó cierta planeación, hubo estimaciones del voto parlamentario y programas sociales que anticiparon el sentido de las reformas. Sobre este último aspecto, se establecieron relaciones directas del Ejecutivo nacional con sus clientelas políticas. El principal mecanismo, un instrumento efectivo de la invasión federal, fue la distribución directa de subsidios a través del sistema bancario, con preferencia marcada de una institución del Gobierno nacional mexicano: el Banco del Bienestar. En la misma directriz, se celebraron acuerdos intergubernamentales para operar transferencias aplicadas en la adquisición de insumos para la salud, la construcción de infraestructura en comunidades rurales, el mejoramiento de barrios y la atención de la violencia de género. En el contexto de la reforma constitucional, se construyó la presión de las mayorías mediante la amplia difusión y reproducción del discurso social del presidente de la república. Una alternativa fue implementar la inseguridad laboral, el no reconocimiento democrático y hasta la represión judicial de algunas minorías.

En la implementación de las reformas constitucionales, el mayor fracaso corresponde al sector ciencia y tecnología, que pugnó por la universalidad de apoyos económicos y la discrecionalidad en la implementación consiguió precisamente lo contrario. Le sigue la reforma inacabada de comunidades afroamericanas y pueblos indígenas, que no alcanzó a implementar políticas concretas durante el sexenio 2018-2024. Finalmente, las reformas de salud pública, educación pública, movilidad y seguridad vial, así como desarrollo integral e inclusión de los jóvenes, se limitaron al establecimiento de la gratuidad de servicios y satisfactores públicos, sin sentar las bases para la solución de problemas sectoriales estructurales. En general, el fracaso del ámbito federal fue haber reestablecido el centralismo estratégico, por la fuerza, y sobre los avances federales recientes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cruz Rivera, D. L. (2024). *Del partido de grupo al partido de masas, la transformación del PNR al PRM*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). [https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Del\\_partido\\_de\\_grupo\\_al\\_partido\\_de\\_masas\\_La\\_transformacion\\_del\\_PNR\\_al\\_PRM](https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/Del_partido_de_grupo_al_partido_de_masas_La_transformacion_del_PNR_al_PRM)
- Elizondo Mayer-Sierra, C. (2022). La Constitución de la cuarta transformación. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(47), 187-218. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2022.47.17527>
- Hernández Padilla, J. A. (2013). *El Senado de la República Mexicana y la desaparición de poderes en el sexenio de Lázaro Cárdenas*. Plaza y Valdés Editores.
- Lenin, V. I. (2010). *El Estado y la Revolución*. Biblioteca Virtual Omegalfa.
- López Obrador, A. M. (2007). *La mafia nos robó la presidencia*. Grijalbo Mondadori.
- Mendoza Ruiz, J. (2000). *Derecho urbano y municipio libre en el ámbito de la urbanización capitalista. Estudio de caso: Cuautitlán Estado de México 1973-1999*. Instituto Politécnico Nacional.
- Mendoza Ruiz, J. y Mendoza Gómez, J. (2024). El federalismo de MORENA: la nueva corporatización de las relaciones intergubernamentales. En M. E. Gómez Collado y J. J. Sánchez González (coords.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino (2018-2021)* (pp. 209-255). Tirant lo Blanch.

- Olmeda, J. C. (en prensa). *La reconfiguración de las relaciones intergubernamentales en el México reciente* [manuscrito en proceso de edición]. El Colegio de México.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO-México.
- Pérez Correa, F. (2008). El federalismo mexicano del siglo XXI. En D. Barceló, E. Cabrero, G. Cejudo, J. Cerdio, M. Merino, F. Nieto, F. Pérez, J. M. Serna y H. E. Sobarzo, *Federalismo y descentralización* (pp. 25-89). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Poirier, J. y Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics* (pp. 440-498). Oxford University Press.
- Powell, D. (2015). Constructing and developmental state in South Africa: the corporatization of intergovernmental relations. En J. Poirier, C. Saunders y J. Kincaid (eds.), *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics* (pp. 305-349). Oxford University Press.
- Powell, D. y Ntliziywana, P. (2015). «South Africa Inc.»: The Rise of the Developmental State and the Corporatization of Intergovernmental Relations. En F. Palermo y E. Alber (eds.), *Federalism as decision-making. Changes in structures, procedures and policies* (pp. 292-314). Brill.
- Rhodes, R. A. W. (1992). Intergovernmental relations: unitary systems. En M. Hawkesworth y M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* (pp. 316-335). Routledge.
- Torres Alonso, E. y Samaniego Sánchez, A. (2024). Un pacto de igualdad. Reflexiones sobre el federalismo mexicano a la luz de las tensiones y las reformas. *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 18(53), 115-139. <https://doi.org/10.35487/rius.v18i53.2024.902>
- Vargas Ruiz, M. M. (2023). Sistema de salud mexicano: de la descentralización hacia la recentralización. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 1(36), 193-221. <https://doi.org/10.22201/lij.24487899e.2023.36.17880>
- Vizcaíno Guerra, F. (2004). *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/4497>
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons.

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: 09-12-2024  
 Modificado: 10-02-2025  
 Aceptado: 11-02-2025  
 Publicado: 24/03/2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11487>  
 Páginas: 48-59

Referencia: Frateur, J, Meier, P. and Bursens, P. (2025). Engineering representation in multilevel democracies: The Belgian case illustrating reflections on bicameral systems. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 48-59. <https://doi.org/10.24965/gapp.11487>

## Engineering representation in multilevel democracies: The Belgian case illustrating reflections on bicameral systems

### *Organizar la representación en democracias multinivel: el caso belga para ilustrar reflexiones sobre los sistemas bicamerales*

Frateur, Jakob

University of Antwerp. Faculty of Law (Bélgica – Belgium)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5184-9405>

[jakob.frateur@uantwerpen.be](mailto:jakob.frateur@uantwerpen.be)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Jakob Frateur is a doctoral researcher at the Faculty of Law and at the Department of Political Science (Faculty of Social Sciences) at the University of Antwerp. His research focuses on citizens' political trust in multilevel systems in times of crisis with emphasis on (modes of) multilevel governance and institutional structures.

Meier, Petra

University of Antwerp. Department of Political Science (Bélgica – Belgium)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4108-5875>

[petra.meier@uantwerpen.be](mailto:petra.meier@uantwerpen.be)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Petra Meier is professor in Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Antwerp. Her research focuses on the representation of gender and other social markers, with an emphasis on the reproduction of inequality through political systems, politics and policies. For an overview of her publications please see: <https://www.uantwerpen.be/en/staff/petra-meier/publications/>

Bursens, Peter

University of Antwerp. Departement of Political Science (Bélgica – Belgium)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2096-6454>

[peter.bursens@uantwerpen.be](mailto:peter.bursens@uantwerpen.be)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Peter Bursens is professor in Political Science at the Faculty of Social Science of the University of Antwerp, member of the Politics and Public Governance research group, the GOVTRUST Centre of Excellence and chair of the Jean Monnet Centre STRATEGO. His research focuses on democratic legitimacy of multi-level political systems, federalism and EU-politics (see <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-bursens/publications/>).

#### ABSTRACT

**Objectives:** In federal systems both the people as a whole (*demos*) and the statespeople (*demoi*) need to be represented, be it in a unicameral or bicameral set-up. In Belgium, this is increasingly debated, to the extent that the abolition of the second chamber is on the political agenda. What are the theoretical and

empirical alternatives to organize representation in federal systems, and to what extent can they be applied to the Belgian federation? While literature on federal systems and most federations search for a more optimal representation of the *demoi*, Belgium is confronted with the opposite challenge: how to guarantee the representation of the *demos* in a set-up that favours representation of the *demoi*. **Methodology:** This is a theoretical and reflective text based on federalism theory and insights from, among others, EU studies. **Results:** In this article we argue that the solution to balance this representation can be both unicameral and bicameral. The crux in either is a change in the election of the parliamentarians representing the *demos*. This could be achieved by electing a part of the Chamber of Representatives through a nationwide, federal circumscription. **Conclusions:** The main take-away is the need to pay more attention to the representation of the *demos* at the federal level, especially in multi-level governance systems characterized by devolving tendencies.

## KEYWORDS

Federalism; unicameralism; bicameralism; political representation; Belgium.

## RESUMEN

**Objetivos:** en los sistemas federales, tanto el pueblo en su conjunto (*demos*) como los pueblos de las unidades constituyentes (*demoi*) deben estar representados, ya sea en un sistema unicameral o bicameral. En Bélgica, esta cuestión se debate cada vez más, hasta el punto de que la abolición de la segunda cámara figura en la agenda política. ¿Cuáles son las alternativas teóricas y empíricas para organizar la representación en los sistemas federales, y en qué medida pueden aplicarse a la federación belga? Mientras que la literatura sobre sistemas federales y la mayoría de las federaciones buscan una representación más óptima de los *demoi*, Bélgica se enfrenta al reto opuesto: cómo garantizar la representación del *demos* en una configuración que favorece la representación de los *demoi*. **Metodología:** se trata de un texto teórico y de reflexión, basado en la teoría del federalismo y en las aportaciones de, entre otros, los estudios sobre la UE. **Resultados:** en este artículo argumentamos que la solución para equilibrar esta representación puede ser unicameral o bicameral. El quid en ambas es un cambio en la elección de los diputados que representan al *demos*. Esto podría lograrse eligiendo a una parte de la Cámara de Diputados mediante una circunscripción federal de ámbito nacional. **Conclusiones:** la principal conclusión es la necesidad de prestar más atención a la representación del *demos* a nivel federal, especialmente en los sistemas de gobernanza multinivel caracterizados por la descentralización.

## PALABRAS CLAVE

Federalismo; unicameralismo; bicameralismo; representación política; Bélgica.

## SUMARIO

INTRODUCTION. 1. REPRESENTATION IN THE BELGIAN BICAMERAL SYSTEM. 2. THEORY ON POLITICAL REPRESENTATION IN FEDERAL STATES. 3. EMPIRICAL EXAMPLES OF REPRESENTATION IN FEDERAL SYSTEMS. 4. WAYS FORWARD FOR THE BELGIAN CASE. CONCLUSION. ACKNOWLEDGEMENTS. REFERENCES.

## INTRODUCTION

As federal constitutions divide the people into peoples (Benz and Sonnicksen, 2017), federal systems tend to have two channels of representation to ensure that both the nation as a whole (“people” or *demos*) and the constituent units (“statespeoples” or *demoi*) are represented at the federal level (Meier and Bursens, 2021). To this end, most federal states organize representation in a bicameral way, often with one chamber representing the constituent units and another one representing the nation as a whole. This twofold representation is put forward as a basic and to a certain extent even normative feature of federal systems and can be found in countries like Australia, Argentina, Austria, Brazil, Canada, Germany, India, Russia, Spain, Switzerland, and the US (Swenden, 2010).

The Belgian federal parliament also has two chambers, but the representation of the *demos* and the *demoi* differs from other federal states and is heavily disputed among political parties and academics. It



makes Belgium an instrumental case to discuss and apply the theoretical and empirical models of representation in federal systems. For several years now, politicians in Belgium propagate the abolition of the Senate, which serves as locus of representation of the constituent units, thereby referring to a panoply of arguments, such as the lack of power of that institution, especially in relation to its costs, and its participatory facilitating incentives. One of these calls came from the then Senate president herself, the Dutch-speaking liberal Open VLD politician Stephanie D'Hose. She, too, argued that she had experienced that the Senate's role is too limited to be a separate institution (Vanreenterghem, 2022; Arnoudt, 2023). Indeed, the powers of the Senate were considerably scaled back during the sixth state reform in 2011. D'Hose followed in the footsteps of her party colleagues Guy Verhofstadt and Marc Verwilghen, who called for the Senate to be abolished in 2001 and 2008 respectively. While these early proposals met with a lot of resistance from some other parties, D'Hose's recent appeal was more widely supported. The 2025 agreement underpinning the federal government following the 2024 election now even explicitly envisages a constitutional reform that will effectively abolish the Senate, thereby transforming Belgium into a unicameral system<sup>1</sup>.

While some of the arguments mainly serve political –public opinion nudging and agenda setting– purposes, all of them tend to ignore the representative function of the Senate, and generally of a bicameral system in a federal state. If at all, the representation argument runs that the Belgian Chamber of Representatives could also fulfil the representative functions of the Senate (Vanreenterghem, 2022). And, indeed, the Belgian system is particular in this respect. Officially the Senate is the locus of representation of the three Communities (and Regions, see next section) –the Dutch-, French-, and German-speaking language communities– and the Chamber of Representatives is the place where the Belgian people is represented. However, over time, Belgian constitutional and political dynamics have made the organization of political representation in the Chamber of Representatives reflect the constituent units at the disadvantage of rendering the voice of the people (Frateur *et al.*, 2023; Popelier and Lemmens, 2015; Rummens and Sottiaux, 2014). Already in 1999, Tuschhoff (1999) argued that the degree of autonomy of the substates has an effect on the representation of the constituent units at the federal level. More recently, Lacey (2017) argued in a similar way that the dominant frame of political reference in Belgium is shifting from the sovereign Belgian people as a whole to the constituent units. The overall dynamic of the federalization process thus had an impact on democratic practices such as representation, tending towards “*demos constraining*” effects (Sonnicksen, 2018). In addition, and irrespective of the federalization process, Mueller *et al.* (2021) categorized the Belgian Senate and Belgian bicameralism more broadly as having a low level of legitimacy, compared to other (federal) countries.

At first sight, the way representation is organized in the Belgian Chamber of Representatives makes the Senate seem obsolete. So, why not abolish it after all? But is the Senate really obsolete in the light of the prerequisite that both the people and the constituent units should be represented in federal systems? What costs would there be when it comes to the representation of the constituent units and that of the people if the Belgian federal parliamentary system were to become unicameral? Indeed, not all federations have a bicameral system, think of Micronesia or Venezuela. So, what lessons are there to learn, especially since Belgium is not the only country where the abolition of the Senate is on the agenda. Debates echoing the Belgian ones can also be found in Spain, for instance. Interesting in these debates is that they add a new focus to the literature, which mostly focuses on how to ensure representation of the *demos* (and not the *demos*) at the federal level.

We take this Belgian debate as a starting point to explore alternative ways to organize representative democracy in federal states. This brings us to our research question: what are the theoretical and empirical options to organize representation in federal states, and to what extent can they be applied to the Belgian federation? To answer this question, the article is divided into four sections. In the first we briefly present the evolution of the Belgian parliamentary system with a focus on its bicameralism. Subsequently, we discuss literature rethinking the concept of representative democracy and political representation to establish possible alternative scenarios for a bicameral system in federal states. In the third section we analyze specific existing mechanisms in federal states meant to complement or replace the bicameral system. In the final section we evaluate the merits of the theoretical ideas and empirical examples for the Belgian case. The conclusion wraps up the main findings, sketches the broader lessons to learn from the Belgian case when it comes to engineering representation in multilevel democracies, and possible venues for further research.

<sup>1</sup> [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/federal\\_government/policy/government\\_agreement](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_government/policy/government_agreement)

## 1. REPRESENTATION IN THE BELGIAN BICAMERAL SYSTEM

Already at the time of the independence of Belgium in 1830, a bicameral system was chosen in a then unitary state following the examples of the Netherlands and the UK. As in many other cases, the Senate had to provide a counterweight to the new, progressive political elite that would sit in the Chamber of Representatives. Thanks to stricter election conditions (candidates had to be at least 40 years old and pay important property taxes), the more conservative Senate served as a reflection body that could subject the draft bills of the Chamber of Representatives to a second reading, thereby ensuring the interests of the (aristocratic) gentry (Passaglia, 2018; Popelier, 2018).

Throughout the twentieth century, the Senate was reformed on several occasions. While the Senate's composition continued to differ from that of the Chamber of Representatives (including the direct successors of the Belgian crown, and provincial and co-opted senators), both chambers also increasingly resembled each other: the specific conditions to stand for Senate elections were abolished, both institutions were endowed with the right to initiate legislation, to approve a new government and its coalition agreement, to vote the annual budget, and to control the government and its members throughout the legislature.

The fully bicameral system lasted until 1993, when the fourth constitutional reform of the Belgian state, officially enshrining the federal system which had evolved since the 1960s (Deschouwer, 2012), introduced a functional split between the Chamber of Representatives and the Senate. The center of gravity of the legislature was assigned to the former while the Senate lost some of its powers. Based on the argument that federalism and bicameralism go hand in hand (Popelier, 2018), the Senate became a reflection chamber representing the constituent units. To that end, the provincial Senators were replaced by Senators to be appointed by the language groups. More particularly, these Senators combined a seat in respectively the Flemish Parliament, the parliament of the French-speaking community, and that of the German-speaking community with a seat in the Senate. The first two parliaments were entitled to ten Senators each while the latter was entitled to one Senator, reflecting the *de facto* bipolar character of the country and ensuring that the shares of the language groups in the new Senate were proportional to their share of the Belgian population.

This proportionality distinguished the Belgian Senate from many other second chambers in federal parliaments where constituent units comprise the same number of Senators notwithstanding demographic differences. Formally, the Senate did not fully represent the constituent units as the majority of Senators was still directly elected by the people rather than being appointed by the parliaments representing the language groups or than being directly elected by the statespeople. In practice, however, it very much functioned as a second chamber representing the constituent units. Firstly, the directly elected Senators (as much as the other ones) represented linguistically split parties which mainly or exclusively focus on voters from the same language group (Caluwaerts and Reuchamps, 2014; Dandoy, 2013; Dandoy and Schakel, 2013; Swenden, 2013; Mueller, 2024a), and secondly, the mechanisms protecting language minorities at the federal parliamentary level stimulated Senators to think and act in terms of language groups (Hooghe, 2004).

The sixth state reform of 2011 substantially changed the bicameral character by turning the Belgian Senate even more into a Senate of the constituent units, but at the same time also strongly diminishing its legislating and scrutiny powers, making it a non-permanent chamber meeting but nine times a year (Deschouwer, 2012). Senators were no longer directly elected. Except for the ten co-opted Senators all other fifty are now appointed by the parliaments of the constituent units. based on the results of the regional elections. The overall composition of the Senate is proportional (29 Dutch-speaking, 20 French-speaking and one German-speaking Senator, as well as six Dutch-speaking and four French-speaking co-opted Senators (Dandoy *et al.*, 2015), reflecting its role as the locus of representation of the constituent units at the federal level<sup>2</sup>. Furthermore, the Chamber of Representatives and the Senate no longer share equal powers. While

---

<sup>2</sup> To further complicate matters, the Belgian Senate is also meant to represent the three Belgian Regions (Brussels, Wallonia, and Flanders). Indeed, the Belgian federation contains a double level of constituent units, and both are supposed to be represented in the Senate. While the Senators are appointed by and among the MPs of the parliaments of the Communities and the Regions, they sit in the Senate as representatives of their language group (the Communities), not of a territory (the Regions). This is less of an issue for Flanders, as the institutions of the community and the region are merged, and the Dutch-speaking Senators are to a large extent appointed from that single parliament. Similarly, a part of the French-speaking Senators is appointed from the Walloon Parliament and might represent the interests of their region. However, the situation is different when it comes to the Senators appointed from Brussels. Officially a bilingual region, they are chosen along the lines of language groups, but the presence of MPs from both language groups of the Brussels parliament, is no guarantee of a representation of the Brussels region (see also Brenton, 2022). This second dimension of the representative function of the Senate is blurred in the actual functioning of the Senate and overall tends to be forgotten.

the former has full powers, the Senate has legislative power only in the case of constitutional amendments, and legislation related to the state structure, party funding and the German-speaking community. In addition, the Senate can act in the event of conflicts of interest among constituent units, can draw up information reports on cooperation between those units, checks the principle of subsidiarity—especially in the context of the EU—and is involved in the appointments of a number of high courts' judges.

All this leads Brenton (2022) to argue, that while, all in all, the process of federalization has strengthened the features of representative democracy in Belgium (see also van Haute and Deschouwer, 2018), it has also created some downsides. A lack of direct election of the Senators undermines accountability of representatives to their voters, while the curtailing of the Senate's powers decreases the capacity to control the executive and thus the executive's accountability to the legislative.

The sketched evolution increasingly triggered calls to turn the Belgian system into unicameralism, effectively endowing the Chamber of Representatives with all legislative powers. It is argued that this would not endanger the representation of the constituent units as the Chamber of Representatives is elected in unilingual provincial circumscriptions and consists of a French- and Dutch-speaking language group, both of which consist of different parties across the linguistic divide. There are two exceptions to this. The first is that MPs elected in the bilingual electoral circumscription of the Brussels Capital Region have to make explicit to which language group they belong, which can actually be deduced from the party to which they belong. The second is that in the Chamber of Representatives German-speaking MPs belong to the French-speaking language group. Unlike in the Senate, they do not constitute a separate language group in the Chamber of Representatives.

In addition, for Dutch-speaking Flemish nationalist parties such as N-VA and the populist radical right VB, the Senate is also the symbol of a unified Belgium, so they would rather see it abolished. Finally, critics point to the presence of co-opted Senators as a textbook example of the omnipresent *participatory* still strongly present in Belgium (Baudewyns *et al.*, 2022). The fact that party leaders appoint part of the Senators does indeed strengthen their position and at the same time weakens the position of the individual politician who wants to have a chance of winning a seat as a Senator.

Opponents of unicameralism point to the role of the Senate with regard to constitutional amendments and changes to the state structure. Because of the control that the Senate can exercise over such bills, a proposal for a constitutional amendment must be well prepared and cannot be rushed. In addition, the Senate still has some functions at the international level. Not only does it check compliance with the principle of subsidiarity in the EU, but the constituent units also have access to international parliamentary organizations and the parliamentary assemblies of international organizations through their Senators. In addition, the Senate has a control and arbitration function vis-à-vis the constituent units, and between the federal state and the constituent units. By bringing together representatives of the constituent units as representatives of their statespeople or *demos* in one chamber, potential conflicts between the regions and the communities can be resolved more easily.

It is the argument about representation that we turn to in this article. Many of the functions of the current Senate could indeed be executed by the Chamber of Representatives—or another institution. Its abolition would not prevent the Belgian political system from functioning. Our question, however, is what an abolition implies for political representation in a then unicameral federal system. In the next section, we discuss literature that discusses the concept of representative democracy and political representation to establish some alternative scenarios for a bicameral system in federal states, and Belgium in particular.

## 2. THEORY ON POLITICAL REPRESENTATION IN FEDERAL STATES

Federations need to find a balance between self-rule and shared rule (Elazar, 1987), and this also applies to their processes of political representation. Indeed, an adequate representation is considered an essential part of the democratic process which is deemed crucial for the legitimacy of a democratic political system and is as such regarded as a main institutional feature of modern democracy (Scherz, 2018). Representation is one of the functions through which democracy in its understanding as rule by the people, materializes, and the most explicit and main step through which most citizens partake in the political management of their society. Through their vote they delegate both political decision-making and the control of the executive. Their representative(s) are held accountable for their acts at the occasion of the next elections. "Democratic representation can then be understood as a dynamic process between moments of authorisation and accountability" writes Scherz (2018, p. 497), referring to Young (2002).

Without being much explained –rather it is mainly normatively put forward– federal theory holds the need for a twofold representation, that of the people as a whole and that of the constituent units, to find a balance between self-rule and shared rule. Therefore, most federal states organize representation in a bicameral way, often with a second chamber representing the constituent units and a first representing the people as a whole, so as to make sure that both the people and the constituent units are represented at the federal level (Meier and Bursens, 2021). At least one reason can be put forward for this logic. As both the people as a whole and the constituent units are separately recognized as entities *sui generis*, both need a voice in the political management of their society as a whole. While the constituent units dispose of their own institutions, they, as much as the people as a whole, must be represented at the federal level. While Palermo (2018) argues that this link can also, or even better, be established through executives instead of legislatives, we contend that the latter implies participation of a majority which is not the same as representation of all. In the same vein, the people cannot be reduced to a sum of the constituent units and their interests in a federal system, but has to be able to express itself as such. This is, ideal typically, what distinguishes a federation from a confederation or an intergovernmental system in which the *demos* has no direct link with the encompassing executive.

Scherz (2018), arguing for the recognition of the EU as a multilateral democracy or demociracy, makes exactly such an argument, when she emphasizes that “multilateral democracy is sometimes mistaken as an intergovernmental account that gives priority to the peoples and neglects the importance of individual citizens”. (Scherz, 2018, p. 496). In the case of the EU, not only the interests of the member states, the *demoi*, should be represented. The *demos*, i.e. the transnational interests of the European citizens and the interests of these citizens in the system as a whole, should be represented as well. “Multilateral democracy as defended in this paper is based on the autonomy of persons in the sense of personal and political autonomy that is mutually realized through individual rights and collective self-determination. From this perspective, the intergovernmental way of representation disregards (...) the transnational interests of individuals and their interests in the system as a whole, which are not represented sufficiently by their respective states, [and] should also be taken into account”. (Scherz, 2018, pp. 497-498). This makes her plead for a bicameral representative body as the basic representative structure for the EU. Such a body with equal direct representation by the peoples and the EU citizens as such, is backed by the argument that citizens “can have other interests in the overall system than they do in the domestic system”. (Scherz, 2018, p. 500).

Indeed, such a difference in interests –and needs, considering the broader literature on the concept of political representation (Urbinati, 2006)– could simply be the consequence of a division of policy competencies across different levels in a multilateral democracy. Such is the case in the EU but also in federal systems. And citizens might not have the same position on all these policy issues. But even without such a division of policy competencies across different policy levels, citizens can have other interests in the overall system than they do at the constitutive level. They might position themselves differently with respect to the citizens across the EU –or the people as a whole in the case of a federation– than with respect to their fellow citizens –or their statespeople in the case of a federation. Taking the broader literature on the concept and process of political representation into consideration, and considering the fact that interests and needs are not simply given but constituted (Saward, 2010), would allow to develop these arguments for a twofold representation of citizens at the upper level of multilateral democracies even further. But even without doing so, Scherz’ point becomes apparent. Citizens in multilateral democracies require a double representation at the upper level, that of the people as a whole and that of the constituent units. Otherwise, citizens as the people would not dispose of a voice in the governance of their society as a whole. They would only have a direct say in the constituent entities, not in what the latter –in an intergovernmental or confederal logic– decide to undertake jointly.

While Scherz argues for an improved system of political representation at the EU level, her argument also fits federal systems: the citizens of a federation can have other interests in the overall system than in the system of the constituent unit, for instance because the levels govern different policy domains. Therefore, federations need “to manage the relationship between a *demos* of some kind and multiple strong *demoi*” (Lacey, 2017). This explains not only the need for an adequate system and process of political representation at the level of the constituent unit. It also explains the need for a system of twofold representation at the federal level, of the people and of the statespeoples or constituent units. And while such mechanisms of representative democracy may be complemented by procedures and tools of participatory and/or direct democracy (cf. Brenton, 2022; Caluwaerts, 2012; Caluwaerts and Deschouwer, 2014; Caluwaerts *et al.*, forthcoming; Junius, 2023, 2024; Niessen and Reuchamps, 2022), or bilateral relations



between levels (Palermo, 2018), the former nonetheless constitute a cornerstone of contemporary democracies. Representation, in this way, serves as a “vital bridging device between federalism and democracy” (Fossum and Jachtenfuchs, 2017).

Fenna and Schnabel (2024), in an attempt to conceptually clarify federalism as a principle of state organization, have a different reading of a bicameral system. To understand it, one has to return to their premise, which is “the autonomy of two orders of government as the essential, defining, feature of federalism” (Fenna and Schnabel, 2024, p. 180). According to them, “This encompasses three main requirements: a division of powers between, archetypally, a central government and a set of constituent units; a direct relationship of each government with the people based on meaningful powers; and constitutional entrenchment. (...) Bicameralism exists in some form or another in all democratic federations and may represent an enhancement of federal practice, but it is not what makes a country federal”. (Fenna and Schnabel, 2024, pp. 180-181). In sum, bicameralism is not a necessary feature of any federal system, and, indeed, not all federations do have a bicameral representation (Mueller, 2024b). The main reason for that lies in the fact that shared rule, according to them, does not entail the involvement of constituting units in central government decision-making. Based on this understanding of a federal system, constituent units need not be represented at the central level and thus there is no need for a bicameral system.

Swenden (2010, p. 120), also argues that “second chambers should neither be seen as a necessary nor as a sufficient condition for the proper functioning of multi-level governance” but is a bit more nuanced when it comes to the representation of constituent units at the federal level. Like Fenna and Schnabel (2024), he writes that it is not necessary for purely federal matters. However, “one would expect the second chamber to have a right to introduce, amend or veto constitutional changes that alter the balance of powers between the federal and regional levels of government; to co-decide on the regional distribution of federal grants or to influence the rate of federal taxes if part of their revenue accrues to the regions” (Swenden, 2010, p. 112). He underlines, though, that subnational representation can also be organized in another way than through bicameralism, for example through inter-executive relations (see also Palermo, 2018). Popelier (2021), too, argues that there is no necessary link between federalism and bicameralism. Federalism, according to her, can be defined as seeking a balance between integrity and diversity. This balance is indeed reflected in bicameralism, yet especially in multinational states diversity prevails. Hence, bicameralism may not be the optimal design.

Returning to Belgium, a textbook case of executive federalism (Niessen and Popelier, forthcoming), this implies that the Senate could be abolished. However, as mentioned before, the crucial point is that the Chamber of Representatives is organized in a way that MPs represent the two main language communities. The issue is thus not only whether a unicameral system would suffice, the question is how to deal with the *demos* in such a system.

### 3. EMPIRICAL EXAMPLES OF REPRESENTATION IN FEDERAL SYSTEMS

Most federations organize twofold representation at the federal level in a bicameral way by means of a directly elected chamber as representative of the people and a chamber composed of representatives of the constituent units. Second chambers differ around the world, both in their composition and their powers, and hence also in the way the constituent units’ representation is performed at the central level. In some countries, members of second chambers are directly elected by substate constituencies, while in other countries, the members are selected in the substates’ parliaments or even governments.

In the US, but also in Argentina, Brazil, Switzerland, and Nigeria, the members of the second chamber are directly elected in substate constituencies (Belser, 2018; Popelier, 2021). Each substate gets to elect an equal number of representatives that should represent the substate at the central level. In the most famous example, the US, each state elects two Senators (art. 1.3 US Constitution) and each bill should pass in both the House and the Senate to ensure the substate interests are taken into account (Russell, 2001). The House, which is the venue for representation of the *demos*, is also directly elected but each state gets seats proportional to the size of its population (art. 1.1 US Constitution). Contrary to the Senate, states do not have an equal number of votes. Popelier (2021) argues that, when the members of the second chamber are directly elected, the second chamber does not represent the constituent units but rather the subnational electorate as there is no institutional link to the substate.

This is slightly different in countries where the second chamber consists of members appointed or selected by the substate parliaments, as is the case in India, Austria, BiH and Malaysia (Doria, 2006), as



well as for the majority of the Senators in Belgium (art. 67 Belgian Constitution). In Austria, for example, the *demos* is represented in the National Council, which is directly elected by the federal nation (art. 26 Austrian Constitution). The *demos* are represented in the Federal Council, whose members are appointed by and from the parliaments of the substates proportional to the size of the population of the constituent unit. In Belgium, representation of the constituent units is organized in the same way as in Austria. The Senate, composed of appointed members of the constituent units' parliaments and coopted members, is a meeting place for the constituent units at the central level, while, at least in theory, the directly elected Chamber of Representatives is the venue of representation of the *demos*.

Germany is an example of constituent unit representation in a second chamber being based on its members being selected in the substates' governments. The Bundesrat functions as the institution to represent the constituent units (Länder) at the federal level, while the directly elected Bundestag represents the German people (arts. 38 and 50 German Constitution). The Bundesrat is composed of members of the government of the Länder, with at least three and a maximum of six representatives per Land, depending on the size of the population (art. 51 German Basic Law). These members are instructed by their governments and vote as a bloc per Land (Niedobitek, 2018). Furthermore, the Bundesrat has the right of initiative and a suspensive veto that can be overruled by a majority or a two third majority, depending on the majority that supports the suspensive veto, in the Bundestag (Niedobitek, 2018). In certain matters that affect the Länder, the Bundesrat has an absolute veto (Niedobitek, 2018). For these reasons, regarding the rather unique composition and the strong powers of the second chamber, the German federal system is often seen as an example of a federal system with successful constituent unit representation in the second chamber (e.g., Doria, 2006; Niedobitek, 2018; Palermo, 2018). Indeed, the representatives in the Bundesrat have a direct institutional link to the Land governments while being able to represent their Land in decision-making through the bloc vote (Popelier, 2021).

Some federations have a unicameral parliamentary system at the federal level and try in different ways –and with varying degrees of success– to make the representation of the *demos* and the *demos* coincide in that chamber. They either dispose of some kind of reserved seats for representatives elected in a statewide circumscription or of rather symbolic solutions.

In Micronesia, an island state consisting of three substates, for example, one member per state is directly elected at large on the basis of state equality, while the other representatives are elected in small electoral districts in the substates (art. 8 Micronesian Constitution). The number of the latter representatives per substate is proportional to the size of the substate, but at least one representative per substate is elected (art. 8 Micronesian Constitution). Also, bills must be voted by a two third majority and later by a two third majority of the state delegations –which comprise all MPs of a state voting in bloc. In Venezuela, a similar arrangement exists as the National assembly consists of directly elected members proportional to the population of the substates and of three additional appointed members per substate (art. 186 Venezuelan Constitution). In Saint-Kitts and Nevis, some members of the National Assembly are appointed by the prime minister and the opposition leader, while others are directly elected in smaller constituencies within each substate (arts. 29 and 30 Constitution of Saint-Kitts and Nevis).

A particular case is the United Arab Emirates (UAE), where in theory the constituent units themselves choose how the representatives at the federal level are selected (art. 69 UAE constitution). In practice, representatives are often appointed by the rulers of the Emirate. Depending on this, the individual Emirates delegate a number of representatives, while the rest of the parliament is indirectly elected in electoral districts within the constituent units. Also here, there are no representatives elected by the people as a whole. This is solved by a sentence in the constitution that says that representatives need to represent the entire people of the UAE and not merely their Emirates (art. 77 UAE constitution). In practice, of course, this cannot be controlled and there are no guarantees that the *demos* and the *demos* are both adequately represented. Hence, this can be seen as a symbolic solution to the issue of twofold representation.

As underlined in the previous section, ways to realize double representation can also be found outside the realm of parliament. Palermo (2018) cites, for example, the existence of strong territorially bound parties as a way of representing the *demos* at the federal level. Another way to realize twofold representation beyond the realm of parliament consists in strengthening the possibility of concluding bilateral respectively multilateral agreements between constituent units (Palermo, 2018). Such agreements would be concluded between the governments of the constituent units mutually or between the governments of the constituent units and the federal government.

#### 4. WAYS FORWARD FOR THE BELGIAN CASE

While bicameralism is not a necessary feature of federalism, many unicameral solutions implemented in other federal states may not really be applicable in the Belgian context. The main reason is that these unicameral designs seek to ensure the representation of the *demos* on top of the already secured representation of the *demos*. In Belgium, the challenge is the other way around: as the *demos* are already overrepresented compared to the *demos* in both chambers, it is the latter that needs to be provided with sufficient representation. In addition, an abolition of the Senate and the transfer of its functions to the Chamber of Representatives results in not even all constituent units being represented at the federal level, as the German-speaking community would lose its guaranteed representation. From a democratic point of view, this possible loss of representation of one of the Communities is problematic because the bipolar character of the Belgian federation would be further strengthened to the detriment of the other communities.

Similarly, the alternative channels discussed in the previous section serve the representation of the *demos* at the federal level, not that of the *demos*. Furthermore, they would further exacerbate some features of the Belgian federation which are already heavily criticised. Ensuring the representation via territorially bound parties acting at the federal level is already the case in Belgium, where territorial—and at the same time language-based—parties stand for election in the different regions, though not in bilingual Brussels where parties of both language groups are present. Such a solution through party politics, however, might increase the dominance of parties even more. While party leaders have always been very influential and party discipline has always been very strong, the federalization process has actually strengthened the power of party leadership even more (Pilet and Meier, 2018). In this respect, stronger regionally based parties that appoint MPs to represent the region might not necessarily strengthen representation of the *demos*, but it would in any case lead to even stronger parties, enhance party discipline and thus further strengthen the partitocracy in Belgium (Mueller, 2024a).

Likewise, the introduction of bilateral agreements between the constituent units (and the federal level) does not match the Belgian context either. Meier and Bursens (2021) have shown that Belgian executives already dominate the legislatures. An enhanced executive federalism would distort this power balance even further at the disadvantage of the legislature. Legislative control over the executive would be reduced while also the legislative initiative of the legislature would be further severely restricted. In addition, there is a risk that relations between the units will be skewed as the constituent units' governments can conclude different agreements with the federal level leading to an even more complicated state structure (Palermo, 2018). Furthermore, there is a risk that a wealthier and larger constituent unit will dominate the other(s), and even the federal level, by strengthening its position in negotiating agreements (Palermo, 2018). In Belgium, this risk is particularly high due to the limited powers that the federal level still holds.

In short, unicameralism as suggested above does not fit with the defining features of current Belgian federalism. A unicameral set-up would only satisfy the requirements of a representation of the *demos* when the composition of this sole chamber is drastically changed. If a representation of the statespeople should be maintained, one part of the MPs can be elected as it currently happens, i.e. via provincial districts which results in a de facto representation of the *demos*. To this should be added a representation of the German-speaking *demos* so as to make sure that all communities are represented. In order to fully respect the constitution, it would also require a representation of all regions, which might be especially challenging for Brussels. Representatives of the statespeople could also be appointed by the parliaments or the governments of the constituent units. However, the real challenge would be the representation of the people in such a unicameral chamber. This could be achieved by MPs representing the *demos* to be elected via an electoral district comprising the whole Belgian territory. A proposal in that direction has been put forward in the past by the Pavia group (Deschouwer and Van Parijs, 2009), whereby the idea was to elect some of the MPs of the Chamber of Representatives in a federal district. Proposals varied between 15 out of the existing 150 members of the Chamber of Representatives or adding another 15 to those 150. The underlying idea was twofold. The first was to trigger parties to consider the whole population and not only that of their own language community when presenting their electoral program. The second consisted in allowing the population to hold all parties of the previous legislature accountable and not only those of their language community (see also Van Parijs, 2000) suggestion to give each voter two votes, similar to the logic of the German Bundestag, one for a smaller circumscription, one for the people as a whole in a country wide circumscription). In a unicameral set-up, the number of MPs elected

to represent the people would need to be higher as compared to the proposal of the Pavia Group, but the logic of the proposal could be applied.

The alternative to a unicameral solution would be a bicameral design with a preservation of the Senate, yet in a reformed version that optimally represents the *demos*, in combination with the Chamber of Representatives, equally reformed to more optimally represent the *demos*. As the main cleavage in Belgian politics is defined by the language communities, the Senate could be organized as a chamber that represents the language communities. It seems appropriate to abolish the system of co-opted Senators as the latter decrease the *demos*-representing character of the Senate to the advantage of (the leadership of) political parties. The Senate could be upgraded in terms of competencies to give the *demos* legislative power. And its role of a venue in which the different interests of the states peoples can be discussed and reconciled could be strengthened.

Even in a bicameral system, it is necessary to strengthen the representation of the *demos*. The most logical way forward to do so is by electing the representatives via a federal electoral district (although such a reform may not be without flaws itself, see e.g. Stojanovic, 2021). One crucial argument against this is, is that this can only work with statewide parties, which have almost all disappeared since several decades (only the radical left is organized in a federal way). The reinstalment of such federal parties is unlikely given the political dynamics. However, statewide parties (or integrated politics, Thorlakson, 2020) are not a necessity in a federal circumscription. If designed carefully (cf. Deschouwer and Van Parijs, 2009 for details), independent politics as well (Thorlakson, 2020) would allow parties to address voters beyond their language group without the fear of losing votes as a language group. Indeed, such a measure would stimulate party competition among the parties of the same language group to address voters of the other language group which could result in a representation of the *demos* through non-statewide parties.

## CONCLUSION

In federal systems both the people as a whole and the statespeople need to be represented, but this should not necessarily be organized through a bicameral set-up. In Belgium, this is an increasingly debated issue, exemplified by the fact that the abolition of the second chamber is firmly on the political agenda. While this debate is not unique to the Belgian case, cues from other federal systems are hard to apply in Belgium as these tend to focus on how to strengthen the representation of the *demos* at the federal level. In Belgium, the opposite challenge is true: not the representation of the *demos* but of the *demos* is at stake. The solution to balance this representation can be unicameral or bicameral. The crux in either of these is to guarantee the election of parliamentarians that represent the *demos* as whole, i.e. to establish a nationwide, federal circumscription. To maintain such a representation of the constituent units at the federal level –which, strictly speaking, is not necessary– there are two scenarios. In a unicameral set-up this would require a representation of the German-speaking community, the only official community not as such represented in the current Chamber of Representatives, and a better representation of the other constituent units, the regions. In a bicameral set-up this would require an upgrade of the Senate to a fully-fledged chamber of the constituent units on top of the discussed electoral reform of the Chamber of Representatives.

We worked under the assumption that the political and sociological nature of Belgium fits a federal set-up. Indeed, in a confederal design, the Chamber of Representatives and the Senate could merge as the direct representation of the people would be unnecessary. However, as long as the Belgian state architecture is federal and the federal level disposes of (exclusive) competencies that directly affect the whole population a representation of the *demos* is required.

The main take-away beyond the Belgian case is the need to pay more attention to the representation of the *demos* at the federal level, especially in multi-level governance systems characterized by devolving tendencies, and especially in times when electoral democracy is eroding.

## ACKNOWLEDGEMENTS

We would like to thank the anonymous reviewers and the editorial team of the journal for their suggestions and comments on earlier versions of this article.

## REFERENCES

- Arnoudt, R. (2023). *Senaatsvoorzitter D'Hose wil akkoord over afschaffing Senaat: "In de praktijk niet zo simpel"*. VRTNWS. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/05/22/senaatsvoorzitter-d-hose-wil-akkoord-over-afschaffing-senaat-i/>
- Baudewyns, P., Brans, M., Reuchamps, M., Rihoux, B. and Van Ingelgom, V. (eds.) (2022). *The Winter of Democracy. Partitocracy in Belgium*. Press Universitaires de Louvain.
- Belser, E. M. (2018). The Swiss Ständerat: a model of perfect bicameralism. *Perspectives on federalism*, 10(2), 152-181.
- Benz, A. and Sonnicksen, J. (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*, 9(1), 3-25. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>
- Brenton, S. (2022). Does federalism enhance representative democracy? Perpetual reform and shifting power in a divided Belgium. *Journal of Contemporary European Studies*, 31(2), 500-518. <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.2023482>
- Caluwaerts, D. (2012). *Confrontation and communication: Deliberative democracy in divided Belgium*. Peter Lang Publishers.
- Caluwaerts, D. and Deschouwer, K. (2014). Building bridges across political divides: Experiments on deliberative democracy in deeply divided Belgium. *European Political Science Review*, 6(3), 427-450. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000179>
- Caluwaerts, D., Jacquet, V., Minsart, E., Junius, N. and Acar, L. (Forthcoming). Democratic innovation in Belgium. In M. Reuchamps, M. Brans, P. Meier and E. van Haute (eds.), *The Oxford Handbook on Belgian Politics*. Oxford University Press.
- Caluwaerts, D. and Reuchamps, M. (2014). Combining federalism with consociationalism. Is Belgian consociational federalism digging its own grave? *Ethnopolitics*, 14(3), 277-295. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.986866>
- Dandoy, R. (2013). Belgium: toward a regionalization of national elections? In R. Dandoy and A. H. Schakel (eds.), *Regional and national elections in Western Europe. Territoriality of the vote in thirteen countries* (pp. 47-67). Palgrave Macmillan.
- Dandoy, R., Dodeigne, J., Reuchamps, M. and 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>
- Dandoy, R. and Schakel, A. H. (2013). Introduction: territoriality of the vote: a framework for analysis. In R. Dandoy and A. H. Schakel (eds.), *Regional and national elections in Western Europe. Territoriality of the vote in thirteen countries* (pp. 1-26). Palgrave Macmillan.
- Deschouwer, K. (2012). *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. Palgrave Macmillan.
- Deschouwer, K. and Van Parijs, P. (eds.) (2009). *Electoral Engineering for a Stalled Federation* [Re-Bel e-book 4]. Rebel initiative. <https://rethinkingbelgium.eu/ebook/electoral-engineering-for-a-stalled-federation/>
- Doria, G. (2006). The paradox of federal bicameralism. *European Diversity and Autonomy Papers*, (5), 5-43. <https://hdl.handle.net/10863/7391>
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University Alabama Press.
- Fenna, A. and Schnabel, J. (2024). What is Federalism? Some Definitional Clarification. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(2), 179-200. <https://doi.org/10.1093/publius/pjad034>
- Fossum, J. E. and Jachtenfuchs, M. (2017). Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states. *Journal of European Public Policy*, 24(4), 467-485. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273965>
- Frateur, J., Bursens, P. and 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>
- Hooghe, L. (2004). Belgium: hollowing the center. In U. Amoretti and N. Bermeo (eds.), *Does federalism matter? Political institutions and the management of territorial cleavages* (pp. 55-92). Johns Hopkins Press.
- Junius, N. (2023). Legitimacy in the participants' eyes: A call for participants' authorship over mini-public design in Brussels. *Critical Policy Studies*, 17(4), 524-543. <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2157297>
- Junius, N. (2024). From representative to represented mini-publics: How mini-publics' outputs are shaped by representation. *Political Studies Review*, 22(4), 914-929. <https://doi.org/10.1177/14789299231217619>
- Lacey, J. (2017). *Centripetal democracy. Democratic legitimacy and political identity in Belgium, Switzerland and the European Union*. Oxford University Press.
- Meier, P. and Bursens, P. (2021). Belgium: The Democratic State of the Federation. In A. Benz and J. Sonnicksen (eds.), *Federal democracies at work. Varieties of complex government* (pp. 180-196). University of Toronto Press.
- Mueller, S. (2024a). *Shared Rule in Federal Theory and Practice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/9780191991288.001.0001>
- Mueller, S. (2024b). Bicameralism. In A. Vatter and R. Freiburghaus (eds.), *Handbook of Comparative Political Institutions* (pp. 263-275), Edward Elgar Publishing.
- Mueller, S., Vatter, A. and Dick, S. (2021). A new index of bicameralism: taking legitimacy seriously. *The Journal of Legislative Studies*, 29(2), 312-336. <https://doi.org/10.1080/13572334.2021.1996753>



- Niedobitek, M. (2018). The German Bundesrat and executive federalism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 198-214.
- Niessen, C. and Popelier, P. (Forthcoming). Belgian Federalism. In M. Reuchamps, M. Brans, P. Meier and E. van Haute (eds.), *The Oxford Handbook on Belgian Politics*. Oxford University Press.
- Niessen, C. and Reuchamps, M. (2022). Institutionalising citizen deliberation in parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 135-153. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>
- Palermo, F. (2018). Beyond second chambers: alternative representation of territorial interests and their reasons. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 49-70. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0016>
- Passaglia, P. (2018). Unicameralism, bicameralism, multicameralism: evolution and trends in Europe. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 1-29. <http://dx.doi.org/10.2478/pof-2018-0014>
- Pilet, J.-B. and Meier, P. (2018). Ze halen hun slag wel thuis: Over partitocratie en het aanpassingsvermogen van Belgische partijen. *Res Publica*, 60(4), 321-345. <https://openjournals.ugent.be/rp/article/id/74682/>
- Popelier, P. (2018). Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 215-237.
- Popelier, P. (2021). *Dynamic federalism. A new theory for cohesion and regional autonomy*. Routledge.
- Popelier, P. and Lemmens, K. (2015). *The Constitution of Belgium: A Contextual Analysis*. Bloomsbury Publishing.
- Rummens, S. and Sottiaux, S. (2014). Democratic legitimacy in the Bund or the "federation of states". The cases of Belgium and the EU. *European Law Journal*, 20(4), 568-587. <https://doi.org/10.1111/eulj.12053>
- Russell, M. (2001). The territorial role of second chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), 105-118. <https://doi.org/10.1080/714003852>
- Saward, M. (2010). *The representative claim*. Oxford University Press.
- Scherz, A. (2018). Representation in multilateral democracy: How to represent individuals in the EU while guaranteeing the mutual recognition of peoples. *European Law Journal*, 23(6), 495-508. <https://doi.org/10.1111/eulj.12267>
- Sonnicksen, J. (2018). Federalism and democracy: a tense relationship. In J. Tudella, M. Kölling and F. Reviriego (coords.), *Calidad democrática y organización territorial* (pp. 31-52). Marcial Pons.
- Stojanovic, N. (2021). *Multilingual democracy: Switzerland and beyond*. Rowman and Littlefield.
- Swenden, W. (2010). Subnational participation in national decisions: The role of second chambers. In H. Enderlein, S. Wälti and M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-level Governance* (pp. 103-123). Edward Elgar.
- Swenden, W. (2013). Conclusion: The future of Belgian federalism – between reform and swansong? *Regional and Federal Studies*, 23(3), 369-382. <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.773897>
- Thorlakson, L. (2020). *Multi-level Democracy: Integration and Independence Among Party Systems, Parties, and Voters in Seven Federal Systems*. Oxford Academic.
- Tuschhoff, C. (1999). The compounding effect: The impact of federalism on the concept of representation. *West European Politics*, 22(2), 16-33. <https://doi.org/10.1080/01402389908425300>
- Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- Van Haute, E. and Deschouwer, K. (2018). Federal reform and the quality of representation in Belgium. *West European politics*, 41(3), 683-702. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1399320>
- Van Parijs, P. (2000). Power-Sharing versus Border-Crossing in ethnically divided societies. In I. Shapiro and S. Macedo (eds.), *Designing Democratic Institutions* (pp. 296-320). NYU Press.
- Vanreenterghem, A. (2022). *Senaatsvoorzitter Stephanie D'Hose (Open VLD) wil Senaat afschaffen*. VRTNWS. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/01/08/senaatsvoorzitter-wil-senaat-afschaffen/>
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford Academic.



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: 29-11-2024  
 Modificado: 17-02-2025  
 Aceptado: 18-02-2025  
 Publicado: 24/03/2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11482>  
 Páginas: 60-76

Referencia: Valdesalici, A. & Romero Caro, F. J. (2025). Navigating fiscal federalism reforms: the unsuccessful cases of Italy and Spain. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 60-76. <https://doi.org/10.24965/gapp.11482>

## Navigating fiscal federalism reforms: the unsuccessful cases of Italy and Spain

### *Navegando las reformas del federalismo fiscal: los casos fallidos de Italia y España*

Valdesalici, Alice

Institute for Comparative Federalism - Eurac Research (Italia – Italy)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6374-2015>

[avaldesalici@eurac.edu](mailto:avaldesalici@eurac.edu)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Alice Valdesalici is Senior Researcher and leads the research group Governance and Policies at the Eurac Research Institute for Comparative Federalism in Bolzano/Bozen (Italy).

Romero Caro, Francisco Javier

Institute for Comparative Federalism - Eurac Research (Italia – Italy)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7610-7192>

[fromerocar@eurac.edu](mailto:fromerocar@eurac.edu)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Francisco Javier Romero Caro is Senior Researcher at the Eurac Research Institute for Comparative Federalism in Bolzano/Bozen (Italy).

#### ABSTRACT

**Objectives:** This paper investigates different reforms of fiscal federalism in Italy and Spain, to assess their successful or unsuccessful nature by using a comparative framework across four dimensions: programmatic success, process success, endurance success, and political success. The objective is to evaluate how these reforms addressed inter-regional disparities and institutional challenges in two politically diverse and fragmented systems. **Methodology:** The analysis follows a structured approach, examining each reform's goals, implementation processes, longevity, and political outcomes. For Italy, the focus is on the shift from a state-transfer-based system to a tax-revenue-based model with standardizing equalization transfers, while Spain's case emphasizes the creation of mechanisms such as the Basic Public Services Guarantee Fund to enhance territorial equity. **Results:** The article shows that both reforms fell short of achieving their objectives. Italy's reform remains largely unimplemented, hindered by procedural complexities, economic crises, and a lack of political commitment, leading to a regression in decentralization and worsening territorial disparities. In Spain, despite partial progress in equalizing public service provision, political polarization and overlapping mechanisms diluted the reform's impact, while regional conflicts, notably Catalonia's demands, have further destabilized the model. **Conclusions:** The study concludes that achieving successful territorial reforms requires inclusive and transparent approaches that balance regional autonomy with national solidarity, emphasizing the need for durable political coalitions and trust-building among stakeholders.

#### KEYWORDS

Fiscal federalism; reforms; Italy; Spain; equalization; success.

## RESUMEN

**Objetivos:** este artículo investiga diferentes reformas de federalismo fiscal en Italia y España para evaluar su éxito utilizando un marco comparativo en cuatro dimensiones: éxito programático, del proceso, de permanencia y éxito político. El objetivo es analizar cómo estas reformas abordaron las disparidades interregionales y los desafíos institucionales en dos sistemas políticamente diversos y fragmentados. **Metodología:** el análisis sigue un enfoque estructurado, examinando los objetivos, procesos de implementación, duración y resultados políticos de cada reforma. 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. **Resultados:** el artículo muestra que ambas reformas no alcanzaron plenamente sus objetivos. La reforma italiana sigue mayormente sin implementarse debido a complejidades procedimentales, crisis económicas y falta de compromiso político, lo que ha agravado las disparidades territoriales. En España, aunque hubo avances parciales en la provisión de servicios públicos, la polarización política y mecanismos solapados debilitaron el impacto, mientras los conflictos regionales, especialmente las demandas de Cataluña, han desestabilizado el modelo. **Conclusiones:** el estudio concluye que las reformas territoriales exitosas requieren enfoques innovadores, inclusivos y transparentes que equilibren la autonomía regional con la solidaridad nacional, destacando la importancia de coaliciones políticas duraderas y la construcción de confianza entre los actores involucrados.

## PALABRAS CLAVE

Federalismo fiscal; reformas; Italia; España; nivelación; éxito.

## SUMARIO

INTRODUCTION: FOCI OF THE COMPARATIVE ANALYSIS AGAINST THE CONCEPTUAL FRAMEWORK. 1. THE REFORM OF FISCAL FEDERALISM IN ITALY: A BRIEF IN-CONTEXT OVERVIEW. 1.1. MAIN OBJECTIVES OF THE "FISCAL FEDERALISM" REFORM. 1.2. THE MAKING OF THE REFORM: SOURCES OF LAW AND DECISION-MAKING PROCEDURES FROM THE PERSPECTIVE OF DEMOCRATIC LEGITIMACY AND TERRITORIAL INCLUSIVENESS. 1.3. THE CHRONIC NON-IMPLEMENTATION STATUS AND THE DETERMINANTS THEREOF. 1.4. POLITICS BEHIND THE REFORM (STALEMATE). 2. A HISTORY OF TERRITORIAL EQUALIZATION REFORMS IN SPAIN: FROM UNANIMITY TO CONFLICT IN THREE ACTS. 2.1. THE ESTABLISHMENT OF THE MODEL AND ITS FIRST REFORM: UNANIMITY AS THE DOMINANT FEATURE. 2.2. THE FIRST CONFLICT: THE STATUTE OF AUTONOMY OF CATALONIA AS THE GUIDING THREAD OF THE 2009 REFORM. 2.3. THE (NON) REFORM OF THE MODEL: A NEVER-ENDING STORY. 2.3.1. Horizontal cooperation as a starting point. 2.3.2. The long-standing desire to reduce solidarity: a privileged arrangement for Catalonia. COMPARATIVE CONCLUSIONS. ACKNOWLEDGEMENTS. REFERENCES.

## INTRODUCTION: FOCI OF THE COMPARATIVE ANALYSIS AGAINST THE CONCEPTUAL FRAMEWORK

This paper analyzes and compares the Italian and Spanish reforms of fiscal federalism, both approved in 2009. This is done following the four empirical dimensions of investigation presented and discussed in the conceptual note of this special issue as determinants (or constraints) of the success of territorial institutional reforms. These are: programmatic success, process success, endurance success, and political success.

To assess the programmatic success, the main objectives of the Italian and Spanish reforms of fiscal federalism will be explored, evaluating to what extent these have been achieved or missed through the reform process.

The process success is based on an examination of the procedures followed in the reform (or in the reform attempt in the Spanish case). This entails an investigation of the sources of law and the decision-making processes from the perspective of democratic legitimacy and territorial inclusiveness. To this extent, the role of the Parliaments vis-à-vis the Executives will be explored, also emphasizing the participation of subnational governments in decision-making.

The endurance success entails an assessment of the "survival of the reform" over time and changing circumstances, including an analysis of the reform from the perspective of its longevity, its resilience in the

face of changing political or economic conditions, and its ability to evolve incrementally without fundamental reversals. For the Italian case, this dimension is constrained by the non-implementation status, which will thus be the object of investigation under this section. For the Spanish case, the article focuses on the difficulties for achieving reforms, which have resulted in the prolonged endurance of previous and obsolete systems.

Finally, political success considers the levels of post-reform support from political actors over time, particularly in the implementation phase, as well as its ability to maintain support across changing political landscapes and contexts.

Each case study is therefore structured along the four above illustrated dimensions of analysis (sec. 2 and 3), with the conclusive paragraph (sec. 4) offering a comparative analysis to highlight differences and similarities between the two cases under scrutiny from the perspective of the “making of successful territorial reforms.

## 1. THE REFORM OF FISCAL FEDERALISM IN ITALY: A BRIEF IN-CONTEXT OVERVIEW

Over two decades ago, Italy approved one of the most “federalizing” constitutional reforms of the Western world. While various factors, including the country’s extensive diversity under numerous respects, prompted the initial phases of the decentralization process, the discourse post 2001 constitutional reform has been dominated by the financial dimension. Federalism has been downgraded to “fiscal federalism”, with political narratives considering it merely as a different scheme of territorial funding, ultimately leading to a significant reduction in regional political autonomy (Palermo and Valdesalici, 2014, pp. 180 and ff.).

More than twenty years later, despite slow advances, the implementation process is still in progress and the reform remains largely unrealized. Consequently, it is not surprising that many have posited that “federalism (or rather regionalism) is dead”. For the more optimistic, fiscal federalism is midstream in a ford (Piperno, 2015). When it will emerge is still uncertain.

Against this background, this section explores the main features of the “(un-)successful” reform of fiscal federalism in Italy along the four main dimensions of success illustrated above. Accordingly, the analysis starts by illustrating the main objectives of the reform (1.1), then moves on to the sources of law and the decision-making process that led to the reform’s approval and its overly partial implementation, focusing on the role of Parliament vis-à-vis Executive and the measure of territorial participation (1.2). Subsequently, the focus shifts to the (still very partial) reform implementation, exploring the major determinants that have led to its ongoing stalemate (1.3). Finally, the politics behind the reform (stalemate) is explored as one of the key determinants of the unsuccessful reform of fiscal federalism in Italy.

As the reform is limited to ordinary regions, the analysis applies only to their financial systems and their financial relations with the central government. The financial regimes of special regions are not examined.

### 1.1. Main Objectives of the “Fiscal Federalism” Reform

Before 2001 the system of subnational financing relied mainly on transfers from the central government, which mostly came with strings attached and were established on a yearly basis, precluding any long-term fiscal planning by subnational governments. Concurrently, Italian regions were gradually endowed with significant competences, predominantly of administrative nature, and consequently, with substantial spending responsibilities (Tucciarelli, 2023, pp. 44 and ff.).

Major criticism herein lies in the absence of fiscal accountability among subnational governments. The previous system not only led to a considerable vertical fiscal imbalance, but it also failed to make territorial entities accountable for their decisions, causing over time also a proliferation of administrative structures and expenses (Antonini, 2009).

It is not by chance that the main goal of the System-To Be after the reform is to make territorial entities financially and politically accountable in front of their territorial community. To pursue this, the new system should have been based on two main pillars: (1) the fiscalization of subnational revenues; and (2) the standardization of equalization transfers.

According to art. 119 of the ItConst., territorial entities are granted financial autonomy both on revenue and spending. On the one hand, they shall finance themselves primarily through tax revenue linked to their fiscal capacity. This includes own-tax sources and shared taxes (art. 119.3). On the other hand, the only other source of funding shall consist of non-earmarked transfers from an equalization fund. Specific-purpose grants can be reserved for single entities only against extraordinary circumstances (art. 119.5).

The new constitutional principles have remained on paper for eight years (2001-2009) and the model of State grants has been *de facto* confirmed. Only in 2009, framework law no. 42/2009 has been adopted, providing for a new order of intergovernmental financial relations. The law innovates the subnational financing scheme with the aim of fostering territorial accountability and boosting democratic control (Antonini, 2013, p. 41). This is done essentially recurring to the two main pillars mentioned above.

The recognition to the subnational entities of enhanced autonomy, especially on the revenue side, is one of these. One of the main pillars of the reform consists in fact in the disabling of the "State-transfer-based" system in favor of a "tax-revenue-based" model. The latter is meant to realize the so-called "fiscalization of subnational revenues", i.e., regions (and local authorities) shall finance themselves with own taxes or shares of central state tax-revenues linked to their territory (i.e., tax revenue sharing schemes).

The second pillar consists of a paradigm shift in the equalization mechanism. The law prescribes the gradual dismantling of the current funding scheme, which grounds the transfers on the resources spent in the previous financial year (historic spending). A set of criteria (so-called standard costs and needs) linked to pre-defined benchmarks as well as generally applied and neutral indicators should be introduced in its place, with the aim to standardize territorial financing and foster efficiency and accountability (Antonini, 2009, p. 7). The rationale thereof is that in a system based on historical expenditure also inefficiencies are financed, whereas with the new parameter, if an entity spends more than it should to cover a given function, it is required to face the extra costs by tapping into its own citizens through taxation. In other words, standard needs represent the financial needs of a territorial entity under efficiency conditions, i.e., calculated basing on its territorial characteristics and the socio-demographic features of its population. Therefore, the costs associated with poor administration shall be excluded from the calculation.

## **1.2. The making of the reform: sources of law and decision-making procedures from the perspective of democratic legitimacy and territorial inclusiveness**

The stalemate in the implementation of the new financial constitution was unavoidable in the absence of implementing regulations, considering the open nature of the constitutional provisions, limited to a few general principles (Parolari, 2018, pp. 24 and ff.). These include art. 119, the key provision, and some clauses of arts. 117 and 118, whose relevance is limited to the pertinent provisions dictating the allocation of legislative and administrative authority in fiscal and financial matters.

Only in 2009 did the national Parliament adopt Law no. 42/2009, which, being a delegation law, is however limited to setting principles and guiding criteria that shall regulate the new financial regime of subnational and local governments. The authority to implement the constitutional rules is thus transferred from the Parliament to the Executive. The latter was entrusted with the complete regulation of the matter through the adoption of a series of legislative decrees over a two-year period. Given the vagueness of the constitutional framework and the excessive breadth of the legislative delegation by law 42/2009 (Morrone, 2008, p. 1485 and ff.; Rivosecchi, 2010, pp. 1 and ff.; *contra* Bertolissi, 2008, pp. 89-108), the task of "making the reform" has been entrusted exclusively to the national Executive, relegating to the background the representative institutions of both the people and the territorial autonomies; the latter moreover lacking adequate institutional venues for involvement in the decision-making process at the national level due to the absence of a representative second chamber (De Martin and Rivosecchi, 2009, pp. 1 and ff; Scuto, 2010, pp. 72 and ff.; Gori, 2010, pp. 57 and ff.).

From this viewpoint, Law 42/2009 represents a further drift of the system towards "majority reforms", that is, reforms carried out through the disempowerment of the Parliament and the simultaneous strengthening of the Executive. The result is the "substantial dismissal of the Parliament as the place of decision-making and formation of public opinion (Bifulco, 2009)", as its involvement is merely formal and limited to a consultative, not binding, role through the parliamentary or technical bodies whose establishment is prescribed by law 42/2009 itself.

At the same time, Law 42/2009 established a procedure for the adoption of such decrees characterized by extreme complexity. This could have worked as a guarantee but turned out to be one of the obstacles to the completion of the reform (the other being –as it will be thoroughly illustrated below under sec. 1.4.– the lack of strong political support). First, the involvement of a plurality of ad hoc established bodies is foreseen, which –among others– aims to not completely exclude in the procedure for adopting the enactment decrees the Parliament and the territorial autonomies, in the absence of a federal second chamber and truly functioning intergovernmental fora. Among these are:

1. the Joint Technical Commission for the Implementation of Fiscal Federalism, a body composed of technical “representatives” half from the State and half from the territorial autonomies, with the task of collecting information and assisting the Executive in the preparation of the implementing decrees (*de facto* providing for their elaboration);
2. the Permanent Conference for the Coordination of Public Finance, also made up of “representatives” of the autonomies, with the task of monitoring equalization flows, verifying the use of special funds, defining public finance objectives for each level of government, and establishing a database containing cost and quality indicators of services.

It should be noted, however, that the effective involvement of territorial entities has been weak at best. The approval process of the decrees requires prior consensus with territorial entities, also within the Unified Conference. Yet there are no repercussions linked to unsuccessful negotiations.

Furthermore, the next phase in the decree adoption process requires the acquisition of the parliamentary opinions expressed within the Bicameral Commission for the Implementation of Fiscal Federalism, a body composed of 15 senators and an equal number of deputies, assisted by a Committee of representatives of territorial autonomies composed of 12 members (6 from the Regions, 2 from the Provinces, 4 from the Municipalities), which once again exercise a merely consultative function (Parolari and Valdesalici, 2011, pp. 71 and ff.). The Commission is in fact vested with task of expressing opinions on the drafts of enactment decrees, as well as verifying the state of implementation of the reform (reporting to the Chambers).

Due to the complexity of the procedure for adopting the enactment decrees, the process has taken a long time, making the actual implementation of the reform a difficult objective to achieve. Furthermore, this affected the prescriptive force of the enactment decrees which is overall weak, to the extent that they have turned out to be inadequate for the purpose. Most of the regulations are not self-executing: they either mandate additional integration by means of administrative rules, or they simply postpone the definition of essential aspects. In other words, the Executive failed in effectively coordinating the adopted measures, and they turned out to be rather inadequate in reorganizing the system in a comprehensive and rational way (Valdesalici, 2021, pp. 87-88). Furthermore, in some cases changes were approved to the measures even before they had the chance to be implemented or enter into force. During Mr. Monti’s Government, for instance, a decree was adopted that changes the rules of the municipal real-estate tax (IMU). The tax should have become operational in 2014 but was anticipated to 2012 and its revenue, originally foreseen exclusively for the municipalities, was transferred to 50 per cent to the State, to counter financial emergency.

### 1.3. The chronic non-implementation status and the determinants thereof

Both Law 42/2009 and the enactment decrees thereof turned out to be rather ineffective in giving implementation to the new constitutional rules, to the extent that, after 23 years from the constitutional reform and 15 years from the start of its implementation, the fiscal federalism reform is still a work in progress, or rather stuck with little chances of success. The two pillars of the new system, and particularly the new equalization system, have been largely mistreated, causing further postponement of their regulation and, most importantly, of their implementation.

As to the first pillar, i.e., the fiscalization of subnational revenues, the most significant change in revenue autonomy concerns the mandate to abolish all central transfers, except for non-earmarked equalization transfers and specific-purpose-grants. Despite linking regional financing to the tax revenue generated from the territory of reference (adjusted through equalization transfers for entities with lower fiscal capacity), no other major transformation has been introduced. To the extent that even with the new funding scheme, territorial entities retain most of the tax-revenue they had under the previous system (Muraro, 2011). Regional taxes can be divided into three categories: devolved taxes, regional surtaxes, and own taxes. Own taxes of the regions are few and yield marginal revenue, while the State holds the power to set and levy the most lucrative taxes (Buglione and Jorio, 2010). The major sources of regional revenue include the (devolved) tax on business (IRAP) and the regional surtax on Individual Income Tax (IRPEF). Regions may vary the IRAP tax rate and reduce it to zero, if they do not run a healthcare deficit. The IRPEF consists of a basic rate plus an optional rate within limits.

The persistent non-implementation of the 2009 reform and the freezing by the national government of regional powers to apply surtaxes or vary rates have been decisive in this respect. Also, the established constitutional case-law has significantly curtailed regional autonomy in tax matters. The regional power to



levy taxes can only be exercised in accordance with financial and fiscal coordination principles laid down by the national legislator. Not only the constitutional Court has endorsed a broad interpretation of the national government authority to establish the fundamental principles of coordination of the tax system (art. 117.2 lit. X), but the use made of this power by the central authority has widely constrained the regional space in tax matters.

Furthermore, to achieve the goal of “fiscalization of regional revenues”, it would have been necessary (at least) to replace the existing central transfers with non-earmarked tax revenue sources, eventually including equalization transfers. This trajectory has been interrupted several times due to, among others, fiscal stresses (e.g., the 2008 financial crisis, the 2020 COVID-19 pandemic), or allegedly technical issues linked to the territorialization of tax-revenue sharing scheme (i.e., VAT), for which it is not always straightforward to identify the criterion that values the place of origin of the revenue. The case of IRAP is another emblematic example. It has been repeatedly emptied by the national legislature, and finally replaced with VAT revenue-sharing, with the inconvenience that regions have no tax varying power on the latter. As such, the fiscal room of maneuver at the regional level has been further reduced (Corte dei Conti, 2024, p. 16).

As to the second pillar of the reform, i.e., the new equalization system, one key factor is the lack of definition of the essential levels of services (LEPs). Regional resources, eventually supplemented by equalizing transfers for poorer regions, should in fact cover the LEPs, which are meant as a guarantee of access to an uniform standard of services throughout the entire country to secure the protection of civil and social rights (e.g., in the field of healthcare, education, and social assistance). It is the responsibility of the national government to define the LEPs (art. 117.2 lit. m Const.), and their costs should be fully covered by means of regional tax revenues and equalization transfers. The latter taking standard costs and needs as parameters.

The new equalization scheme shall in fact be based on a new equalization funding parameter based on a set of criteria linked to predefined benchmarks (“standard costs”), and to generally applied and neutral indicators, used to determine the “standard needs”. The “historical spending” criterion (based on the resources spent in the previous fiscal year) should have been abandoned. This new approach shall ensure comprehensive coverage of essential public services at the regional level, based on efficiency conditions. For all other (non-essential) regional functions, the new solidarity mechanism shall ensure only partial (75%) equalization based on per capita fiscal capacity. The implementation of both equalization schemes is however pending, with the previous “transfer-based” system largely still in force. Earmarked transfers also remain numerous.

The fragmentation and incompleteness of the implementing legislation have contributed to this result, but the determining factor of such unsuccessful reform process lies in the systematic postponement of its implementation, which can mainly be attributed to the responsibility of national government. When it comes to regional functions, neither standard costs and needs have been calculated (this is currently postponed to 2027), nor has the national government fully determined the essential levels of services, with partial exceptions in healthcare (Bordignon and Ambrosanio, 2020, pp. 162 and ff.).

Several other factors have contributed to the continued delay of the reform enforcement. The economic crisis and subsequent austerity measures diverted attention and above all resources away from implementing the reform. The central government’s focus shifted to stabilizing public finances and complying with EU obligations, leading from 2010 to 2013 to the enactment of austerity measures that further constrained sub-national governments’ budgets and autonomy. The constitutional amendment in 2012, which enshrined the principle of a balanced budget, challenged financial autonomy further on (Salerno, 2012, pp. 580 and ff.). On top of all these factors, the lack of a clear and consistent political commitment to federalism is a key determinant in this sense (see below section 2d).

Moreover, since the definition of the essential levels of (regional) services is still an incomplete process, it is not yet possible to proceed with the calculation of standard needs, considering that these are the result of the application of standard costs to such levels of services. Not to mention that the services on which the established LEPs will impact mainly include competences and therefore financing responsibilities of multiple levels of government (Corte dei Conti, 2024, pp. 15 and 21). Also, the transition to the standard needs’ criterion might require additional funding to cover the recognized essential levels, in regions where historical expenditure is lower than standard costs. At the same time, the constitutional Court has stigmatized the central government’s delay in defining LEPs, emphasizing the need to ensure a non-reducible core of guarantees for fundamental rights (e.g., judges. no. 220/2021 and no. 275/2016).

The 2023 Budget Law prescribes a procedure to speed up the approval of LEPs, aimed at “setting the stage” for granting ordinary regions those special forms and conditions of autonomy foreseen by art. 116.3 of the Constitution (i.e., differentiated autonomy). A Steering Committee for the determination of LEPs has

been established<sup>1</sup>, backed by the Technical Commission for Standard Needs. Despite a few and remarkable progresses, anyhow, the actual identification of LEPs is yet to be completed and it is unlikely to be completed within the timeframe provided by the law. In the meantime, in fact, the national Parliament approved law no. 86/2024, which is meant to define the trajectories of differentiated autonomy. However, the law has awakened deep discontent not only from opposition parties but also from some regions due to the fear that its implementation could further exacerbate territorial disparities within country. The constitutional Court has been called to address the issue of constitutionality with reference to various provisions of this law. Among these are the rules provided therein for the definition of the LEPs. According to the Court (judgment no. 192/2024), the practice of systematic postponements must be interrupted once and for all, due to the urgent need to introduce the new equalization fund. At the same time, the methods prescribed for the determination of the LEPs are unconstitutional on multiple grounds. Among these, it should be noted that, although this is a delicate political choice in which equality and regional autonomy, rights and financial needs must be balanced, the Parliament has delegated this task to the government based on a "generic and inadequate delegation to guide the governmental exercise of legislative power", and for this reason, the related provision is judged as unconstitutional.

Apart from keeping differentiated autonomy further on hold, this appears as an additional obstacle not only to the determination of the LEPs but also to the effective implementation of the fiscal federalism reform, as well as to the overcoming of territorial disparities in the level of (key) services and to the guarantee of a fair and efficient allocation of resources linked to the National Recovery and Resilience Plan.

#### 1.4. Politics behind the reform (stalemate)

The political dynamics of Italian regionalism in recent decades are extremely difficult to trace; moreover, the political class itself does not seem to have a unified vision on the matter. An ambivalent approach prevails, primarily due to the lack of a common vision, a widespread political consensus on this issue, and a genuine federalist culture (Pallaver and Brunazzo, 2017, pp. 149 and ff).

The implementation of 2001 constitutional reform, which aimed to establish a (quasi-)federal system, has faced significant political challenges. Right after its approval, the center-right coalition led by Silvio Berlusconi showed little interest in finalizing the reform passed by its predecessor. It was not until 2003 and 2005 that some by-laws were enacted to implement parts of the 2001 constitutional reform. However, financial relations remained unsettled, leading to legal disputes and intergovernmental conflicts, with the constitutional Court pressing the national government to effectively implement art. 119.

In 2008, Berlusconi's fourth government announced plans for a comprehensive federal reform, with strong support from the Northern League. Although this reform never materialized due to the economic crisis, the process to implement art. 119 of the Constitution finally started with the adoption of framework law no. 42 in 2009.

The Northern League has been the primary political force advocating for fiscal federalism. Initially, the party's agenda included more radical proposals such as secession, but over time it shifted to more moderate positions, advocating for enhanced regional powers within a federal state (Palermo and Wilson, 2013). The party's influence peaked during Berlusconi's fourth government, which saw the establishment of a ministry for federalism reforms (Alber and Valdesalici, 2023, p. 259).

This notwithstanding the Italian political landscape has been marked over time by ambivalence towards federalism. While all major parties formally supported decentralization until 2009, the deepening economic crisis led to a shift in priorities, with major strength following the constitutionalizing of the principle of balanced budget in 2012. Federalism disappeared from political agendas, and regions were increasingly portrayed as inefficient spenders. This shift was evident in the politics of subsequent national governments, which focused on recentralization and fiscal discipline (Palermo and Valdesalici, 2014, pp. 188 and ff.).

Over time the lack of a clear and consistent political commitment to federalism has emerged more and more. The same Northern League was founded with the aim to strengthen the Northern part of the country by federalizing Italy, but later its "manifesto", including its name (Lega for Salvini Premier, hereinafter Lega) has been changed under the leadership of Matteo Salvini. Mr. Salvini prompted a radical change in the party

---

<sup>1</sup> This is chaired by the President of the Council of Ministers and is composed of Ministers competent in the matters at issue, and one representative each for regions, provinces, and municipalities.

ideology, expanding the geographical focus from the Northern part to the entire Country, including, among other things, a blame shifting from “meridionali” to immigrants, from the national to the European government. Not surprisingly, the focus of his political narratives has moved on immigration, identity issues, and law and order, diluting its federalist stance (Albertazzi *et al.*, 2018, pp. 650-651). In this regard, manifestations of discontent within the party exist, especially from the most prominent regional leaders (first among them Luca Zaia, president of the Veneto region), which still push the focus on the need to grant more autonomy to Northern (and wealthier) regions. This gives rise to the coexistence of two souls within the same party, partially in opposition to each other.

The recent approval of the law on differentiated autonomy (law no. 86/2024), named after Roberto Calderoli currently Minister for Regional Affairs and Autonomies, could be read as a way out of this impasse, as it allows regions to bilaterally negotiate additional autonomy. The law gives implementation to art. 116.3 of the Constitution. The provision allows ordinary regions to negotiate with the central government additional forms of autonomy in specific areas of concurrent State-region legislation, such as health and education, and in certain areas under the State’s exclusive authority, like environmental protection and cultural heritage.

The push for the enactment of this law has been driven by a few well-off regions like Lombardy, Veneto, and Piedmont, the first two governed by the Northern League. The law is meant to overcome the prolonged stalemate in Italian regionalism; however, it is not likely to resolve the impasse as significant challenges remain to be addressed. The law on differentiated autonomy includes an extensive list of transferable matters, but the actual transfer is conditioned on the prior determination of the corresponding “essential levels of services” (LEPs), which have been delayed for many years. It also requires determining standard costs and needs, a process that will take considerable time and brings also the risk of higher costs that might be unaffordable in times of emerging financial constraints from the EU. On top of that, the law prescribes that transferring additional functions to regions shall not compromise resources allocated to other regions, but the European Commission warns that this reform could increase regional inequalities and institutional complexity. Furthermore, as mentioned above, the constitutional Court’s judgement on several provisions of this law has added to the uncertainty of the process. Key provisions, such as the ones related to the procedure for determining and updating the LEPs, have been declared unconstitutional.

While emphasizing the urgency of implementing the fiscal federalism reform, the Court indeed reopens several key issues that will need to be rediscussed by the Parliament. This further delays the chances of actual implementation not only of differentiated autonomy but also of fiscal federalism, as both reforms are conditioned upon the prior determination of LEPs and standard costs. This holds especially considering the swinging political support behind law no. 89/2024 particularly from center-left parties but also within the ruling coalition.

## **2. A HISTORY OF TERRITORIAL EQUALIZATION REFORMS IN SPAIN: FROM UNANIMITY TO CONFLICT IN THREE ACTS**

The Spanish Constitution of 1978 not only had to consolidate the process of transition from dictatorship to democracy, but it also had to respond to the demands for self-government in different territories, especially in Catalonia and the Basque Country. In this line, the constituent opted for a two-speed asymmetrical model similar to that of Italian regionalism in which some territories –initially the Basque Country, Catalonia and Galicia– would have a higher level of competences. The constitutional design of 1978 was limited to a series of procedural articles establishing the bases for access to autonomy, without regulating in detail central issues such as the competences assumed by the Autonomous Communities (ACs) or their financial regime beyond some basic rules and principles. These issues were referred to a subsequent legislative development either in the Statutes of Autonomy or in the Organic Law on the Financing of the Autonomous Communities (LOFCA)<sup>2</sup>.

The case for decentralization to accommodate diversity is well established in the literature (Duchacek, 1987; Keating, 2001; Burgess, 2006). However, decentralization sometimes has a cost in terms of economic efficiency as divergences among territorial subunits lead to different financial capacities –e.g. some

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

regions are richer than others, have natural resources, etc.– and different costs when providing public services—due to geography, demographics or any other circumstances—. Equalization mechanisms are envisaged to bridge this gap and reduce disparities among subunits to achieve a certain degree of horizontal equity. Equalization can, thus, be described as a transfer of fiscal resources across jurisdictions with the aim of offsetting differences in revenue raising capacity or public service cost (Blöchliger *et al.*, 2007, p. 5). Therefore, the main objective of equalization is to –theoretically– allow subunits to provide a comparable level of services at similar levels of taxation. Consequently, as Boadway (2004, p. 212) puts it, equalization can be seen as a necessary counterpart to decentralization and unsurprisingly, equalization mechanisms can be found in most federal systems with the notable exceptions of the USA and Mexico (Watts, 2008, pp. 108-109). In other words, the more decentralized a tax system is, the bigger the need for equalization (Shah, 2017, p. 10).

## 2.1. The establishment of the model and its first reform: unanimity as the dominant feature

Aware of the possible negative externalities of decentralization, and of the conflicts that these can generate, the constituent included several references to territorial solidarity throughout the Constitution, outlining the principle of horizontal solidarity in art. 2 and developing it in its financial and economic dimension in art. 138. The latter mandates that "The State guarantees the effective application of the principle of solidarity [...] ensuring the establishment of a fair and adequate economic balance between the different areas of the Spanish territory". Following this mandate, art. 158 urges the legislator to adopt the different tools belonging to the category of "equalization mechanisms" by means of an allocation in the State budget to the Autonomous Communities so that they can guarantee a minimum level of basic public services throughout the Spanish territory.

Equalization was first introduced in Spain in 1986 through art. 13 of the LOFCA as an unconditional transfer aimed at compensating for spending needs, known as the Participation in State Revenues (PIE). The purpose of the PIE was to provide the Autonomous Communities under the common regime with sufficient financial resources to meet their spending needs. These needs were calculated on a five-year basis using various indicators, with population being the main variable, accounting for up to 94% of the total weighting in some of these five-year periods (Vilalta, 2016, p. 89).

This initial equalization model was characterized by asymmetry, as not all Autonomous Communities had the same level of competences, nor did they all benefit from the same ceded taxes (for example, Madrid had none when the model was first established). Despite this, all the Autonomous Communities were heavily dependent on equalization transfers, which became their primary source of income, as the ACs under the common regime had limited financial autonomy.

When the "slow-track" Autonomous Communities reformed their Statutes of Autonomy to achieve the highest possible level of competences, the resulting uniformity in the territorial model created a need to update the equalization system. This update aimed to reflect the new reality and eliminate its previously asymmetrical structure. Consequently, in 2001, LOFCA was amended, and the PIE was renamed the Sufficiency Fund. In the early 2000s, with a booming economy, territorial financing was not a source of conflict. In fact, the reform was unanimously approved by all ACs under the common regime –the Basque Country and Navarre, do not contribute to horizontal solidarity due to their foral regime– alongside the central government (Bandrés and Cuenca, 2016, pp. 176-177).

The Sufficiency Fund maintained the same logic as its predecessor, targeting the compensation of spending needs –which now also included health and education– with population used as the primary variable in the calculations. New features were introduced, including a guaranteed minimum allocation for each AC. In contrast to the previous system, the new model was designed as a closed system, where the spending needs of each Autonomous Community were fixed in the base year and not subject to future updates. As a result, the model was unable to respond to sudden changes in the economic circumstances of any given AC (Lasarte, 2003, pp. 101-103).

In programmatic terms, the introduction of the PIE achieved the objective of providing the Autonomous Communities with financial resources with which to finance their spending needs, taking the first steps towards guaranteeing the fiscal autonomy of the Autonomous Communities. The unanimity that forged the agreement reveals a success both in political and process terms. However, concerning endurance, although this was satisfactory in the first phase, the closure of the model with the reform of 2001 jeopardized its capacity to adapt to a changing economic reality.



## 2.2. The first conflict: the Statute of Autonomy of Catalonia as the guiding thread of the 2009 reform

After the 2001 model was implemented and the first results were published in 2005, it became evident that the equalization system had significant flaws, mainly due to its closed nature, and required substantial revisions (Ruiz-Huerta and Herrero Alcalde, 2008, pp. 154-158). In response, in 2008, the Spanish central government began a process of bilateral consultations with the Autonomous Communities to understand their demands and expectations for a new financing system. These discussions were geared towards ensuring that all citizens, regardless of their place of residence, would have equal access to essential public services. The negotiation process was, however, characterized by a lack of transparency. The documents used for calculations were not made public, and certain ACs, particularly Catalonia, played a dominant role due to the influence of its new Statute of Autonomy. Catalonia's Statute, especially art. 206.3<sup>3</sup>, partially limited the region's contributions to equalization, restricting them to funding essential public services like health, education, and social services. This led to some ACs, especially those governed by the Partido Popular (PP), expressing concerns that the new financing model was tailored to benefit Catalonia.

These political tensions became especially apparent during the negotiation process. While Catalonia pushed for reforms to decrease its contribution to the equalization system, PP-led ACs feared the new system unfairly favored wealthier regions, particularly Catalonia. This opposition was compounded by the fact that the PP had challenged Catalonia's new Statute in the Constitutional Court. Madrid, a key region under PP leadership, was particularly vocal in opposing the proposed model, with its finance minister accusing the system of privileging Catalans over Madrilenians.

The controversy that accompanied the reform process given the lack of transparency, mistrust among the actors, and partisan division call into question the success of the reform in political and process terms. In any case, a compromise was eventually reached after over a hundred meetings and three major proposals over the span of a year. The final agreement allowed the ACs to retain 25% of their revenue –an increase of five percentage points from the previous proposal– thus reducing their horizontal contributions to the equalization fund, a key demand of Catalonia. The agreement was ratified in the Fiscal and Financial Policy Council (CPFF), with the central government and eight ACs governed by the Partido Socialista voting in favor. Meanwhile, ACs under PP control (including Madrid, Valencia, and Galicia) abstained, though the PP-ruled autonomous city of Ceuta and the Canary Islands, led by a nationalist party in coalition with the PP, supported the agreement.

The 2009 reform marked a clear shift from previous models, reflecting increased politicization of the financing system and growing divisions along party lines. For the PP, the model had significant flaws, primarily because it favored wealthier regions and applied arbitrary criteria for horizontal solidarity. The party's unease was also fueled by the model's perceived alignment with Catalonia's demands, which the PP had already legally challenged. Internal divisions within the PP were evident, with some ACs under its control expressing outright opposition to the model, despite the party leadership's decision to abstain at the CPFF vote to maintain unity.

The 2009 financing system introduced a new structure based on four different funds<sup>4</sup>. The most significant of these is the Basic Public Services Guarantee Fund (FGSPF), which was designed to ensure that ACs with the same tax effort would receive equal adjusted per capita resources to meet their spending needs for essential services such as healthcare, education, and social services (Vilalta, 2016, pp. 94-99). The FGSPF operates primarily as a horizontal transfer system, whereby each AC contributes 75% of its potential fiscal revenue to the fund, with contributions varying based on each AC's fiscal capacity and spending needs (Zabalza, 2018, pp. 80-86). This ensures that wealthier territories contribute more, while the poorer receive more from the fund.

In addition to the horizontal FGSPF, there is also a vertical component, financed entirely by the central government, intended to support the overall sustainability of the welfare state (Herrero Alcalde, 2020, pp. 183-184). The FGSPF is updated annually to reflect changes in the ACs' fiscal capacities and other distribution

<sup>3</sup> Art. 206.3 of the Statute of Autonomy of Catalonia stipulated that Catalonia's contributions to financial equalization were contingent upon other ACs making a comparable fiscal effort. However, the Constitutional Court ruled this provision unconstitutional, as it contravened the principle of financial autonomy established in art. 156 of the Constitution (STC 31/2010 FJ 134).

<sup>4</sup> See Law 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.



factors. In practice, this system guarantees a minimum level of public goods and services across Spain by ensuring that all regions receive the same amount of funding per adjusted inhabitant (López Laborda, 2010, pp. 28-29).

The impact of the creation of the FGSPF in programmatic terms is debated. On the one hand, if the goal of the reform was to provide greater fiscal autonomy to the Autonomous Communities through ceded taxes, this autonomy remains limited since the State continues to hold most of the legislative power as well as almost exclusive management of these taxes (Bosch *et al.*, 2022, p. 240). Additionally, this autonomy is further constrained by the functioning of the FGSPF, as, despite being an unconditional transfer of revenue from transferred taxes, these very taxes are used as the basis for calculating the funds allocated to the Autonomous Communities to cover essential services. On the other hand, if the main objective of the reform is to ensure uniformity in the provision of educational or healthcare services, the reform has failed to do so, especially concerning health (Pemán Gavín, 2024) with cohesion being still low. Furthermore, this target should be achieved through the State's basic legislation, funded by the national budget rather than regional resources (Sáenz Royo, 2024, pp. 93-95). While this could be perceived as a recentralization, it should be an acceptable cost if it is determined that horizontal equity should take precedence over territorial autonomy (Cuenca, 2020).

The FGSPF is accompanied by three other equalization funds: the Global Sufficiency Fund, the Competitive Fund, and the Cooperation Fund. Unlike the FGSPF, which aims to reduce horizontal imbalances between regions, these additional funds were created largely for political reasons. The Global Sufficiency Fund (FSG) is a vertical transfer system, funded by the central government, that guarantees that no AC receives less funding than under the previous system, regardless of its financial needs (Castells, 2015, p. 212). The Competitive and Cooperation Funds were also introduced to promote fiscal autonomy and regional development, rather than territorial solidarity *per se*. These funds, entirely financed by the central government, aimed to promote competitiveness and address regional disparities, though their politically driven nature added complexity to the equalization system and hindered its redistributive effectiveness (López Laborda, 2014, pp. 151-152).

Although these reforms represented an attempt to address regional disparities, the introduction of multiple funds, particularly the FSG, complicated the system and created new distortions (De la Fuente, 2021, pp. 8-9). By guaranteeing that all ACs received more funding than before, the redistributive effects of the FGSPF were diluted, reducing the system's capacity to address horizontal imbalances (Vilalta, 2016, p. 101).

### **2.3. The (non) reform of the model: a never-ending story**

#### **2.3.1. Horizontal cooperation as a starting point**

The 2009 model was supposed to be evaluated and renewed after five years. Law 22/2009 mandated this review to address any imbalances in the allocation of funds among Autonomous Communities. To avoid politicizing the issue, the 2017 Conferencia de Presidentes –Spain's main intergovernmental forum– created an expert panel to draft a reform proposal. The panel's discussions revealed wide-ranging differences among the ACs. The most divisive issue was the possible elimination of the "status-quo" clause embedded in the Global Sufficiency Fund, as some ACs feared losing funds. The political instability caused by the Catalan territorial crisis and repeated elections stalled the reform efforts.

In 2018, six ACs –Asturias, Aragón, Castilla and León, Castilla-La Mancha, Galicia, and La Rioja– launched an initiative urging the central government to begin the reform process. These ACs supported a multilateral approach, advocating for negotiations within the CPFF, the appropriate forum for such discussions<sup>5</sup>. This move was intended to prevent bilateral negotiations with Catalonia, which had boycotted the CPFF, fearing that she might seek special concessions through private negotiations with the central government. The group called for full equalization of all competences (rather than the partial equalization under the 2009 system) and proposed new variables to calculate spending needs, such as orography, population density, and aging. They also supported retaining the status-quo clause to ensure no AC lost financial resources due to the reform.

---

<sup>5</sup> Declaración institucional conjunta de los gobiernos de Galicia, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León sobre la reforma del sistema de financiación autonómica y de los fondos de la política de cohesión europea, Zaragoza, 10 September 2018, para. 1.b.

However, due to ongoing political instability –culminating in two general elections in 2019– the central government declined to address the reform at the time. The situation stabilized somewhat in January 2020 when Spain's first coalition government was formed, raising hopes that territorial financing reform would be prioritized. These hopes were quickly dashed by the outbreak of the COVID-19 pandemic, which forced the government to impose strict lockdowns, delaying any reform efforts. It wasn't until mid-2021 that the central government resumed the reform process, with a commitment to present a proposal by the end of the year.

As the reform process restarted, ACs began outlining their demands, competing to influence the government's proposal ahead of CPFF negotiations. However, the central government's dominance within the CPFF –where it could proceed with the support of just one AC– meant the regions sought to set the agenda in advance, increasing the likelihood of favorable outcomes (Romero Caro, 2023, pp. 144-153).

The first notable effort came from Andalusia and the Valencian Community, two of the most underfunded regions based on per capita financing. Despite their different political affiliations (Andalusia being governed by the conservative Partido Popular and Valencia by the Partido Socialista), their leaders, Presidents Juanma Moreno and Ximo Puig, held a bilateral meeting in September 2021. They reached an agreement calling for the reform to prioritize adjusted population as a key criterion for determining ACs' spending needs. They proposed that population figures should reflect the total number of residents benefiting from public services, with specific weight given to younger and older populations. The two ACs also demanded a transitory equalization fund until the new system could be implemented. This collaboration between two Autonomous Communities governed by opposing parties was significant, as it transcended traditional political divisions, since horizontal cooperation has traditionally been ignored by the ACs as a tool to promote problem-solving and policy coordination (Aja and Colino, 2014, p. 451). The demands they presented reflected long-standing regional grievances about financing under the 2009 system.

The Andalusian president followed up by forming another alliance with the president of Murcia, a region also governed by the Partido Popular. Both regions released a joint declaration supporting multilateralism and an interim equalization fund. Although the declaration did not initially specify the spending needs formula, Murcia later aligned with Andalusia and Valencia, agreeing to use population as the main criterion.

In response to the population-focused demands from Andalusia and Valencia, regions with aging and shrinking populations began to organize. Galicia, governed by the Partido Popular, took the lead in this effort, inviting other ACs with similar concerns to a summit in Santiago de Compostela. The group –referred to as the "España vaciada" (Empty Spain)– consisted of regions suffering from depopulation, including Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castille and León, Extremadura and La Rioja.

The resulting "Declaration of Santiago" emphasized the need for reforms that account for demographic factors such as population density, orography, birth rate, and the proportion of elderly residents over 85<sup>6</sup>. The signatories also supported maintaining the status-quo clause to ensure no territory received less funding due to the reform. Like the earlier meetings between Andalusia, Valencia, and Murcia, this was an example of horizontal cooperation among ACs, though the ACs involved had different priorities regarding the reform's content.

Notably, some major ACs –Catalonia, Madrid, and the two archipelagos (Balearic and Canary Islands)– remained on the sidelines. Catalonia, which had played a key role in the previous reform, took an isolationist stance, refusing to participate in the CPFF and publicly focusing on self-determination rather than financial reform. However, observers speculated that Catalonia's interests might be represented indirectly by the Balearic Islands, which share similar concerns about the adjusted population criterion.

Madrid, as one of Spain's wealthiest regions, opposed reform efforts aimed at greater equalization. The region's low-tax policies have been criticized by other ACs, especially Valencia, which claims Madrid's tax cuts draw wealth away from neighboring regions. Some ACs have called for tax harmonization across regions, imposing minimum tax rates to prevent Madrid from undercutting its neighbors. The central government has supported this proposal, viewing it as part of broader tax reforms. However, Madrid's government argues that these criticisms are politically motivated attacks on its financial autonomy.

The cooperation between ACs on territorial financing has caused tensions within Spain's two major national parties, the Partido Socialista (PSOE) and the Partido Popular (PP). Both parties worried that cross-party cooperation among regional leaders could undermine party cohesion, affecting their ability to govern or

---

<sup>6</sup> Declaración institucional Foro de Santiago, Camino de consenso, Santiago de Compostela, 23 November 2021, paras. 15 and 29, respectively.

function as an opposition. After the Andalusia-Valencia summit, PSOE leadership discouraged other Socialist-led regions from joining similar efforts, fearing these meetings could be used to criticize the central government. The party sought a unified position on territorial financing but failed to reach a substantive agreement, only producing a vague statement reiterating general principles like financial sufficiency and institutional loyalty. The PP faced similar challenges. Internal divisions over how to approach the reform prevented the party from presenting a unified stance. For example, Andalusia prioritized population as a key factor in financing, while Galicia pushed for demographic factors. A planned meeting between PP regional leaders resulted only in a commitment to multilateral negotiations and respect for financial autonomy, without addressing the specific criteria for determining spending needs.

Despite efforts by both major parties to control the territorial financing debate, regional cooperation has proven difficult to stop. ACs have formed alliances based on their shared interests, even when these cross traditional political lines. The key areas of debate revolve around whether population or other demographic factors should take precedence in determining spending needs and how to balance financial autonomy with the need for equalization among regions.

After months of delay, the central government presented a proposal for reforming the equalization compact. It aimed to stimulate negotiation, with key indicators left flexible to encourage agreement. The proposal increased the weight of needs related to aging populations, favoring ACs like Asturias, Galicia, and Castilla y León. However, territories with younger populations, like Andalusia and Valencia, saw their education and social services needs rise. The proposal introduced new corrective criteria, including compensation for fixed costs and depopulation, which primarily benefited sparsely populated regions, such as Aragón and Extremadura, while reducing the spending needs of larger regions like Catalonia, Madrid, and Andalusia.

In any case, the possibility of reform came to nothing because the negotiations with the Autonomous Communities never really got off the ground due to the disparity of positions and political uncertainty. This failed experience highlights the difficulty to reconcile, programmatic with political and process success. The divergence of opinions between the actors increases the difficulty of reaching programmatic success, which in turns can lead to the lack of involvement of some actors, hindering political and process success as a result. The reform process was definitively buried after the municipal and regional elections of 2023, in which the PSOE lost much of its regional and local power to the PP. The election results led to the calling of early general elections, the outcome of which resulted in increased political polarization and high tension between the socialist government in Madrid and the regional power of the opposition.

### **2.3.2. *The long-standing desire to reduce solidarity: a privileged arrangement for Catalonia***

After several failed attempts in recent years, it appeared that the central government would delay any reform of the equalization system until a more favorable political environment emerged, one in which consensus with the PP –currently governing 11 of the 15 Autonomous Communities under the common regime– could be achieved. However, current developments suggest that the financing model for the ACs is poised for a significant transformation, deepening the confederal and privileged status of certain regions at the expense of those within the common framework.

In the summer of 2024, the Partido Socialista and Esquerra Republicana reached a governability agreement in Catalonia, which, among other concessions, includes a provision for a "singular financing" scheme for the region. This arrangement would allow Catalonia to exit the common model and establish its own system, akin to that of the foral territories, whereby Catalonia would regulate, and collect all state-owned taxes. In return, Catalonia would transfer a portion of its revenue to the State for services rendered and contribute a solidarity quota to support ACs with lower incomes.

The government plans to formalize this agreement through a reform of the LOFCA, with the clear intent of substantially reducing Catalonia's contributions to the State's revenues and minimizing its role in horizontal solidarity.

Beyond the political implications of prioritizing a bilateral relationship with Catalonia, bypassing the rest of the common system regions, the concession of a "singular financing" would result in a considerable reduction in resources for both the State and other regions. Preliminary estimates suggest that this agreement could increase Catalonia's financing by €6.6 to €13.2 billion (De la Fuente, 2024, p. 8), increasing its per capita financing by 25% to 50% from the previous levels, thus positioning it well above any other common regime region.

Although the technical details of the reform are yet to be finalized, it is evident that granting “singular financing” to Catalonia would violate the constitutional principle of solidarity (Vega García, 2014, pp. 214-277)<sup>7</sup>, affording the region preferential treatment over others. This erosion of solidarity would inevitably reduce the resources available to the common regime ACs, jeopardizing their ability to provide public services unless compensated by additional State transfers. In such a scenario, citizens in these regions might face significant tax increases to offset the exclusive benefits Catalonia would receive, further exacerbating territorial inequality and fostering an unjustifiable privilege that contradicts the notion of territorial solidarity. As expected, the reaction from the other Autonomous Communities has been swift, with widespread opposition to any reform that would reduce inter-territorial solidarity. While there are disagreements over the specific criteria that should shape the reform, the ACs uniformly reject any changes that would privilege one region at the expense of the others, regardless of political leadership. This opposition foreshadows a contentious debate within the CPFF, suggesting that it will be extremely difficult to secure the majority necessary to reform the LOFCA and implement the proposed “singular financing” for Catalonia.

Despite the uncertainty surrounding the eventual structure of Catalonia’s “singular financing”, the urgent need for a comprehensive reform of the territorial financing model remains evident. However, given past failures and the current political climate, the prospect of a successful reform seems more distant than ever.

## COMPARATIVE CONCLUSIONS

The experiences of Italy and Spain with reforms of fiscal federalism highlight the numerous challenges that highly diverse and politically fragmented systems face in achieving programmatic, political, process, and endurance success of a territorial reform.

Regarding the first dimension, i.e., programmatic success, the fiscal federalism reform in Italy aimed to enhance the financial and political accountability of regions by shifting from a state-transfer-based system to a tax-revenue-based model and standardizing equalization transfers. While it effectively pursued a correction of the previous system rather than the announced Copernican revolution, the reform has not been fully implemented yet, and the reform goals, at least for ordinary regions, are far from being achieved. The state-transfer-based model is still maintained, thus confirming the persistent lack of financial accountability of subnational entities and the worsening of territorial disparities. All this has been also coupled with the progressive dismantling of regional autonomy, as a result of a significant recentralization trajectory pursued by the legislature and the political sphere, with the green light of constitutional jurisprudence.

A similar unsatisfactory conclusion is reached in the case of Spain, albeit starting from different premises. If the Spanish fiscal federalism reforms provide a mixed record of success when evaluated across multiple dimensions, reflecting the complexities of addressing territorial disparities in a decentralized system, from a “programmatic success” perspective, the reforms have only partially achieved their objective of reducing regional inequalities. Mechanisms like the Basic Public Services Guarantee Fund have contributed to equalizing public service provision, but persistent issues, such as the closed nature of earlier models and the distortion introduced by multiple overlapping funds, have weakened their redistributive effectiveness.

When it comes to process success, the reform in Italy has been characterized by procedural complexity and a very limited involvement of territorial entities. Furthermore, framework Law no. 42/2009 delegated implementation authority to the Executive, relegating Parliament to a consultative role. The resulting fragmentation and incompleteness of the implementing legislation have hindered the reform process, with many decrees requiring further integration or postponing the definition of essential aspects of the reform that still remain undefined. In Spain, the reform process has been marked lack of democratic legitimacy and territorial inclusiveness. A lack of transparency, particularly during key negotiations like those in 2009, and the tendency to prioritize bilateral agreements over multilateral decision-making have undermined perceptions of fairness. Efforts to encourage horizontal cooperation among Autonomous Communities have been overshadowed by the central government’s top-down approach, reducing the democratic legitimacy of these efforts and complicating conflict management between regions.

---

<sup>7</sup> The Constitutional Court has dealt, albeit in a very partial way, with the issue of inter-territorial solidarity in several rulings such as STC 183/1988, STC 250/1988, STC 64/1990, STC 135/1992. Likewise, in relation to the autonomous community financing system the Court has ruled on a similar vein in STC 13/2007, STC 58/2007, 237/2007, 238/2007 and the aforementioned STC 31/2010 on the limits to solidarity.



In evaluating the “endurance success” dimension of the Italian reform, it must be acknowledged that the reform has persistently not been implemented, and after more than 15 years (23 if counting from the constitutional reform), it is stalled and still very far from achieving its declared objectives. Indeed, one could say that the direction has been the opposite, towards the progressive dismantling of certain pillars of the reform and the continued failure to establish the necessary preconditions for its implementation. The failure to define essential levels of services (LEPs) and to calculate the standard costs and need, together with the shortcomings of the implementing legislation have contributed to this outcome. Economic crises and the lack of a clear and consistent political commitment have further hindered the reforming process implementation.

Once again, the evaluation does not differ significantly in the case of Spain, although in this instance with considerably better preconditions. In terms of endurance, in fact, the Spanish fiscal federalism framework has shown resilience in its survival but stagnation in its adaptability. However, this endurance is no more than a mirage caused by the failure to achieve programmatic, process and/or political success at tackling the reform process. The reliance on outdated elements, the inability to move beyond the status quo, and the failure to implement significant reform after 2009 suggest a system ill-equipped to evolve with changing circumstances. Recent proposals for “singular financing” for Catalonia, which undermine the principle of solidarity, further threaten the sustainability of a cohesive fiscal model, potentially exacerbating regional inequalities and jeopardizing the long-term stability of the system.

Finally, the overall assessment of the political success of the two reforms comes with no surprise, considering that politics is one of the key determinants of territorial reforms. The political dynamics of fiscal federalism in Italy are characterized by a complex interplay of economic constraints, political opportunism, and unaddressed institutional challenges. While the Northern League has been a main supporter of the reform when “at the starting blocks”, subsequently, shifting political priorities and the inherent complexity of the reform have led to its continued postponement. The lack of a clear and consistent political commitment has further contributed to the reform’s stagnation, to the extent that the future of fiscal federalism in Italy is still uncertain, with significant hurdles to overcome before the reform can be fully realized. Moreover, the weak involvement of territorial entities has exacerbated inter-regional conflicts over time. The approval of the law on differentiated autonomy has further intensified these conflicts in a country where economic and social divisions are already deeply entrenched. Political consensus has been difficult to achieve also in the Spanish case, with reforms increasingly characterized by partisan divides and inter-regional conflicts. Support among political actors has diminished over time, as evidenced by the polarized reception to the 2009 reforms and subsequent failure to implement new reforms. Growing political fragmentation and contentious demands for singular financing from Catalonia highlight the fragile and often divisive nature of the reform process. Sporadic regional alliances have emerged but have failed to foster sustainable political cooperation across party and territorial lines.

To conclude, with an overall evaluation on the “un-successful rating” of the two reforms, it is worth emphasizing that the experiences of Italy and Spain with fiscal federalism reforms clearly reveal the challenges (and struggles) of achieving programmatic, political, process, and endurance success in highly diverse and politically fragmented contexts. Addressing these issues increasingly requires the development of innovative solutions that, while balancing regional autonomy with national solidarity, are also inclusive of territorial demands as well as transparent and democratic in their processes. Only through a process of trust-building among the interested parties and their opposing interests, there might be chances to foster durable political coalitions capable of sustaining meaningful reform over time.

## ACKNOWLEDGEMENTS

We would like to thank the anonymous reviewers and the journal’s editorial team for their suggestions and comments on the first version of this article.

## REFERENCES

- Aja, E. and Colino, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, (12), 444-467. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>
- Alber, E. and Valdesalici, A. (2023). Italy. In J.-F. Tremblay (ed.), *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 257-296). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-97258-5\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-97258-5_7)



- Albertazzi, D., Giovannini, A. and Seddone, A. (2018). “No regionalism please, we are Leghisti!” The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini. *Regional and Federal Studies*, 28(5), 645-671. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512977>
- Ambrosiano, M. F. and Bordignon, M. (2020). Il nodo (irrisolto?) della perequazione regionale in Italia. In F. Palermo, S. Parolari and A. Valdesalici (eds.), *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto* (pp. 151-176). ESI.
- Antonini, L. (2009). La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale. *I Quaderni della Sussidiarietà*, (7). [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Anto/Antonini\\_Quad-Sussidiariet-n.7\\_2009.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Anto/Antonini_Quad-Sussidiariet-n.7_2009.pdf)
- Antonini, L. (2013). *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*. Marsilio.
- Bandrés, E. and Cuenca, A. (2016). Las reformas de la financiación autonómica: elementos para una aproximación desde la economía política. *Revista de Estudios Regionales*, (105), 165-194. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf-articulo-2489.pdf>
- Bertolissi, M. (2008). La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale. *Federalismo fiscale*, (2), 89-110. <http://hdl.handle.net/11577/2265083>
- Bifulco, R. (2009). *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*. nelMerito.com. [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bifu/Bifulco\\_nelMerito\\_5\\_3\\_09.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bifu/Bifulco_nelMerito_5_3_09.pdf)
- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C. and Mizell, L. (2007). *Fiscal equalisation in OECD countries* [working papers on Fiscal Federalism, n.º 4]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>
- Boadway, R. (2004). The theory and practice of equalization. *CESifo Economic Studies*, 50(1), 211-254. <https://doi.org/10.1093/cesifo/50.1.211>
- Bosch, N., Vilalta, M. and Lago, I. (2022). Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España: entre los principios técnicos y las preferencias políticas. *Revista de Estudios Políticos*, (197), 233-259. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.08>
- Buglione, E. and Jorio, E. (2010). Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. In A. Ferrara and G. M. Salerno (eds.), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n.º 42 del 2009*. Jovene Editore.
- Burgess, M. (2006). *Comparing federalism: Theory and practice*. Routledge.
- Castells, A. (2015). The relation Catalonia/Spain: Some financial and economic aspects. In G. Pola (ed.), *Principles and practices of fiscal autonomy: Experiences, debates and prospects* (pp. 203-225). Routledge.
- Corte dei Conti (2024). *Audizione della Corte dei conti. Tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*. <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?id=2fb72d7d-d197-490f-be37-f9336944e963>
- Cuenca, A. (2020). Recentralizar (en parte) la sanidad: Una opción viable. In A. Agullo Agüero (dir.) and E. Marco Peñas (ed.), *Financiación de la sanidad: tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero* (pp. 93-112). Tirant lo Blanch.
- De la Fuente, A. (2021). *La liquidación de 2019 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común* [Estudios sobre la Economía Española, 2021/26]. Fedea. <https://fedea.net/la-liquidacion-de-2019-del-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun/>
- De la Fuente, A. (2024). *Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos* [Apuntes, 2024/21]. Fedea. <https://fedea.net/las-implicaciones-financieras-de-un-concierto-catalan/>
- De Martin, G. C. and Rivosecchi, G. (2009). *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n.º 42 del 2009*. Amministrazione in Cammino. <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Commento1.pdf>
- Duchacek, I. D. (1987). *Comparative federalism: The territorial dimension of politics (Constitutional Government in Theory and Practice Ser.)*. University Press of America.
- Gori, L. (2010). L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di «destini incrociati». Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega. *Federalismo fiscale*, (1), 57-96.
- Herrero Alcalde, A. (2020). Il sistema di finanziamento delle Comunità autonome di regime comune dopo la Grande Recessione. In F. Palermo, S. Parolari and A. Valdesalici (eds.), *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto* (pp. 177-202). ESI.
- Keating, M. (2001). *Plurinational democracy: Stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford Academic.
- Lasarte, J. (2003). El nuevo modelo de financiación autonómica: aspectos jurídicos generales. *Revista de Estudios Regionales*, (66), 91-106. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf744.pdf>
- López Laborda, J. (2010). La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes. In N. Bosch and A. Solé-Ollé (eds.), *Informe sobre federalismo fiscal en España* (pp. 22-37). Institut d'Economia de Barcelona.
- López Laborda, J. (2014). El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación. *Mediterráneo Económico*, (25), 147-163.
- Morrone, A. (2008). Verso il federalismo fiscale? *Corriere Giuridico*, 25(11), 1485-1488.
- Muraro, G. (2011). *Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere*. Lavoce.info. <https://lavoce.info/archives/26855/federalismo-regionale-la-rivoluzione-puo-attendere/>

- Palermo, F. and Valdesalici, A. (2014). Italy: Autonomism, Decentralization, Federalism or what else? In J. Lluch (ed.), *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies* (pp. 180-199). Palgrave Macmillan.
- Palermo, F. and Wilson, A. (2013). The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution? *European Diversity and Autonomy Papers*, (4). <https://hdl.handle.net/10863/7387>
- Pallaver, G. and Brunazzo, M. (2017). Italy: The pendulum of “federal” regionalism. In F. Karlhofer and G. Pallaver (eds.), *Federal Power-Sharing in Europe* (pp. 147-180). Nomos.
- Parolari, S. (2018). From a Formal to a Substantial Approach: Sources of Law and Fiscal Federalism. In A. Valdesalici and F. Palermo (eds.), *Comparing Fiscal Federalism* (pp. 22-39). Brill.
- Parolari, S. and Valdesalici, A. (2011). La riforma dell’ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, (14), 67-113. <https://iraco.cat/index.php/REAF/article/view/248992>
- Pemán Gavín, J. M. (2024). Debilidades en la cohesión sanitaria. Un balance tras dos décadas de vigencia de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (21), 6-30. <https://doi.org/10.24965/reala.11316>
- Piperno, S. (2015). *Il federalismo fiscale in mezzo al guado* [commenti 56]. Centro Studi sul Federalismo. <http://web.archive-2001-2021.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1013-il-federalismo-fiscale-in-mezzo-al-guado.html>
- Rivosecchi, G. (2010). *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*. Amministrazione in Cammino. [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rivo/Rivosecchi\\_Amministr-in-cammino.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Rivo/Rivosecchi_Amministr-in-cammino.pdf)
- Romero Caro, F. J. (2023). Horizontal cooperation and financial relations in Spain: An analysis on how the Autonomous Communities set the agenda for the reform of territorial financing. *Revista de Estudios Políticos*, (199), 133-164. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.199.05>
- Ruiz-Huerta, J. and Herrero Alcalde, A. (2008). Fiscal equalization in Spain. In N. Bosch and J. M. Durán (eds.), *Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada* (pp. 147-165). Edward Elgar.
- Sáenz Royo, E. (2024). Financiación sanitaria en España y rendición de cuentas: la historia de muchos déficits. *Revista de Derecho Político*, (119), 71-97. <https://doi.org/10.5944/rdp.119.2024.40411>
- Salerno, G. M. (2012). Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni. *Quaderni Costituzionali*, (3), 563-585. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1439/37917>
- Scuto, F. (2010). The Italian Parliament paves the way to “fiscal federalism”. *Perspectives on Federalism*, 2(1), 67-88.
- Shah, A. (2017). *Horizontal fiscal equalization in Australia: Peering inside the black box* [report commissioned by NSW Government]. NSW Government. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29867.54564>
- Tucciarelli, C. (2023). Il sistema di finanziamento delle regioni ordinarie. In A. Valdesalici (ed.), *L’ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol* (pp. 19-58). Franco Angeli.
- Valdesalici, A. (2021). Financial Relations in the Italian Regional System. In E. Arban, G. Martinico and F. Palermo (eds.), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (pp. 82-99). Routledge.
- Vega García, A. (2014). El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y Alemania: aplicación y límites. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, (20), 214-277.
- Vilalta, M. (2016). Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. *Mediterráneo Económico*, (30), 87-116.
- Watts, R. L. (2008). *Comparing federal systems*. McGill-Queen’s University Press. [https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded\\_files/PDF%20Publications/ComparingFedSys3rd%2008.pdf](https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/PDF%20Publications/ComparingFedSys3rd%2008.pdf)
- Zabalza, A. (2018). El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica. *Hacienda Pública Española - Review of Public Economics*, 225(2/2018), 79-108. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.18.2.3>

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](mailto: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](mailto: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](mailto: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 partidos<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> 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 datos<sup>2</sup>, 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

<sup>2</sup> 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 orígenes<sup>3</sup>, 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»<sup>4</sup>. 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup>. 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.

<sup>5</sup> 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)
<b>CORRIENTE DE PROBLEMAS</b>			
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
<b>CORRIENTE DE SOLUCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA</b>			
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. <sup>a</sup> reforma del Estado)	Sí (reforma constitucional integral)	No (deliberadamente evitada)
<b>CORRIENTE POLÍTICA</b>			
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
<b>PROCESO DE ACOPLAMIENTO</b>			
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
<b>DIMENSIONES DE ÉXITO</b>			
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)
<b>RESULTADO GLOBAL</b>	<b>ÉXITO PARCIAL</b>	<b>FRACASO</b>	<b>ÉXITO MATIZADO</b>
<b>FACTORES CLAVE ÉXITO/FRACASO</b>	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](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](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=](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>

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: RECENSIONES  
 Recibido: 30-01-2025  
 Aceptado: 30-01-2025  
 Publicado: 24/03/2025  
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11504>  
 Páginas: 97-99



Referencia: Hernández González, G. (2025). Giuseppe Martinico: The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe (2.ª ed.). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 97-99. <https://doi.org/10.24965/gapp.11504>

## Giuseppe Martinico: The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe (2.ª ed.)

Hernández González, Gisela

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3525-3561>

[gisela.hernandez@csic.es](mailto:gisela.hernandez@csic.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Gisela Hernández es contratada FPU en el IPP-CSIC y miembro del Proyecto InDeComply. Su investigación se centra en el cumplimiento y aplicación del Estado de Derecho en la UE. Fue investigadora visitante en el IEE-ULB (2023). Participó en el proyecto H2020 RECONNECT y trabajó en ECFR. Estudió un Grado en Relaciones Internacionales (UCM) y Máster en UE (San Pablo CEU).

### RESUMEN

Recensión del libro de Giuseppe Martinico, *The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe* (2.ª ed.). Routledge. 2023, 238 pp.

### PALABRAS CLAVE

Constitucionalismo; integración legal; actores judiciales; conflictos judiciales; derechos fundamentales.

### ABSTRACT

Review of the book from Giuseppe Martinico, *The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe* (2.ª ed.). Routledge. 2023, 238 pp.

### KEYWORDS

EU constitutionalism; legal integration; judicial actors; judicial conflicts; fundamental rights.

Debates about the European Union (EU) as a constitutional process continue to be of particular relevance to both academics and practitioners: the Union remains a legal and political experiment which oscillates between the tensions of integration and sovereignty. In this book, Professor Giuseppe Martinico (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa) explores this process and provides a novel perspective through a comprehensive analysis of the current state of EU law and its constitutional features, its historical trajectory and future challenges, as well as the crucial role that judicial actors have played in shaping it.

The book starts from the premise that the EU Constitution already exists: not as a singular codified document but as a composite entity comprising treaties, the Charter of Fundamental Rights, the European Court of Justice (ECJ) case law, and national constitutional traditions. Therefore, contrary to what many authors argued after the failure of the Constitutional Treaty in the early 2000s, this was not the definite failure of EU constitutional ambitions. Instead, several parts of EU law provide it with a constitutional status, which does not aim to replace national ones but needs them. Martinico's argument is rooted in the concept of "constitutional synallagma", which captures the reciprocal and continuous circulation of norms, principles, and practices between national and supranational levels. This approach sets the stage for examining three central

ideas in the book, namely constitutional complexity, the existing tension between constitutional evolutionism and constitutional constructivism, and the functional nature of conflicts in the constitutionalisation process.

Structurally, the book is divided into six chapters. The first chapter introduces the book by offering a comprehensive overview of key terminology, and the debates surrounding it, which readers will encounter later on in the following chapters. Martinico looks at various groups of academic debates on EU constitutionalism, namely sceptical, conservative, and progressive approaches. He also explores the ECJ terminological ambiguity regarding constitutionalisation through concrete examples that include the Kadi Saga (where the ECJ aimed at defining the relationship between international and Community law within the framework of its own legal order, elevating the protection of fundamental rights to the status of an “eternity clause” within the EU legal system) and Opinion 2/13 (in which the ECJ reaffirmed the principle of EU legal autonomy).

Chapter two examines constitutional theories of EU integration, contrasting multilevel constitutionalism, which emphasises the dynamic interplay between legal orders and the complementarity of national and supranational levels, though it overlooks horizontal diversity and lacks normative guidance, and constitutional pluralism, which underscores the crucial role of judicial actors and the significance of constitutional conflicts. The chapter also introduces readers to the concept of constitutional complexity: the active relationship between legal orders (national, EU, and international) characterised by non-reversibility, non-reducibility, unpredictability, and non-determinability.

Chapter three provides a historical overview of the EU’s constitutional development between 1992 and 2010 through the lens of the dichotomy between constructivism and evolutionism. Martinico argues that constructivism, i.e., the deliberate design of social institutions by political forces, is fundamentally incompatible with the EU’s constitutional process, which is inherently complex, dynamic, and shaped by the interactions of judicial actors. He highlights the Treaty of Lisbon as a continuation of the Constitutional Treaty, challenging the notion that the failure of the latter represented an irreversible constitutional crisis. Additionally, Martinico critiques and refutes the “*demos* theory”, which contends that the EU lacks a constitution due to the absence of a unified European *demos*. He counters by pointing out that many national constitutions were crafted by elites or under external influences and did not necessarily originate from a singular *demos*. The chapter also reflects on the Maastricht Treaty as a pivotal moment in the relationship between the ECJ and national governments, setting the stage for the “Conventions season”, a period characterised by efforts to establish a constituent process for the EU following the continental tradition. Martinico concludes by discussing articles 4 and 6 of the TEU and the Charter of Fundamental Rights as key examples of the EU’s constitutionalisation process, particularly in affirming fundamental rights within EU law.

Chapter four naturally transitions the reader from historical developments to the present, examining the impact of economic and political crises on EU constitutional evolution. Martinico focuses on the 2008 economic crisis and the EU’s response to the COVID-19 pandemic, analysing their implications for the constitutional order. While the response to these crises have led to certain structural changes, Martinico convincingly argues that these are neither radical nor capable of fundamentally altering the EU’s core features. The “constitutional mutation” resulting from the 2008 crisis brought about increased intergovernmentalism and asymmetry, while the responses to COVID-19 marked a shift away from the austerity paradigm and demonstrated a renewed commitment to the rule of law. However, Martinico also highlights significant concerns regarding the subordination of social objectives to economic imperatives, the effects of budgetary constraints on social policies, and the broader implications for intergenerational justice.

The fifth chapter shifts focus to judicial actors, exploring how they interact in this multilevel constitutional order. Martinico begins by reflecting on judges’ multiple loyalties, to the ECJ and to their own constitutional courts, and then provides a compelling analysis of the complexity of conflicts between national and supranational courts. The author classifies these conflicts into a typology that includes different categories of conflicts related to interpretation of shared principles and constitutional materials. Through detailed examples, including rulings from both the ECJ and national constitutional courts (such as the more critical Italian Corte Costituzionale and German Bundesverfassungsgericht, as well as the more accommodating Austrian Constitutional Court), Martinico highlights how these conflicts, rather than stalling progress, drive constitutional innovation and foster convergence between national and supranational legal orders, particularly in relation to the protection of fundamental rights.

The book’s final chapter contemplates the future of EU constitutionalism. On the one hand, Martinico addresses the lingering challenges posed by Brexit, using this reflection to underscore the importance of the non-reversibility principle as a cornerstone of the EU’s constitutional order. On the other hand, he examines rule of law conflicts with Hungary and Poland, focusing particularly on the misuse of national identity

arguments by these illiberal governments. Martinico asserts that the EU serves as a vital counterweight to populism and sovereignty, maintaining that the future of state democracy is inextricably linked to the Union's ability to evolve and fortify its complex constitutional structure.

Martinico's contribution is particularly valuable due to its conceptual clarity and discussion of various theoretical perspectives, which the author contrasts throughout the book. The different chapters are not only deeply analytical but also loaded with examples from the jurisprudence of the ECJ and various national constitutional courts. The book is coherently constructed through a historical perspective that logically follows the different developments of EU constitutionalism. These features help readers clearly follow Martinico's argument on the complexity of constitutional conflicts, their features, and their implications as opportunities for further legal integration rather than obstacles. The book, therefore, proves very valuable in illustrating the EU's constitutionalisation process and, concretely, the fundamental role that judicial actors have played in it.

The book is an essential read for academics in law and political science interested in EU's constitutionalisation and judicial politics. It can also be a valuable tool for practitioners and policymakers. Nevertheless, the book may prove challenging for early-year students and/or those unfamiliar with the EU's functioning, as it requires some prior knowledge to be fully comprehensible. Additionally, the dense theoretical framework demands a degree of familiarisation before reading. Moreover, while the book's exclusive focus on judicial actors is intentional, it may overlook or oversimplify the role that other forms of interaction play within the constitutional chessboard.

In summary, Martinico's book offers readers a detailed map of the complexities, key events, and the crucial role of judicial actors in tying the EU's constitutional knot.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Martinico, G. (2023). *The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe* (2.<sup>a</sup> ed.). Routledge.



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: RECENSIONES  
Recibido: 15-02-2025  
Aceptado: 16-02-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11508>  
Páginas: 100-102



Referencia: Huaytalla Quispe, J. A. (2025). Alejandro Torres Gutiérrez: El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 100-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11508>

## Alejandro Torres Gutiérrez: El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad

Huaytalla Quispe, José Arturo  
Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1012-1565>  
[johuayta@ucm.es](mailto:johuayta@ucm.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), actualmente cursa el máster en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con una amplia experiencia en la administración pública en los ámbitos de justicia y seguridad. Ha sido asesor en el Ministerio del Interior y dirigió el Observatorio Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

---

### RESUMEN

Recensión del libro de Alejandro Torres Gutiérrez, *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad*, Dykinson, 2024, 585 pp.

### PALABRAS CLAVE

Modelo federal; institución; Estado; inclusión; diversidad; Canadá.

---

### ABSTRACT

Review of the book by Alejandro Torres Gutiérrez, *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad*, Dykinson, 2024, 585 pp.

### KEYWORDS

Federal model; institution; State; inclusion; diversity; Canada.

¿Cómo logra un país mantener su unidad política en medio de profundas diferencias? Esta es la pregunta central que atraviesa *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad*. En esta obra de 585 páginas, publicada en 2024, el autor examina la arquitectura institucional de Canadá y su capacidad para integrar la diversidad sin generar conflictos irreconciliables. Con un enfoque que combina el derecho, la teoría política y la historia, ofrece una visión detallada sobre un modelo federal que ha sabido desarrollarse en continuidad antes que el cambio radical y se ha convertido en una referencia para la gestión de sociedades plurales.

El autor de este libro es Alejandro Torres Gutiérrez, un académico con una larga trayectoria en el estudio del derecho constitucional. Catedrático en la Universidad Pública de Navarra, ha desarrollado una extensa trayectoria académica con formación en instituciones, como la Universidad de Valladolid y la Universidad Complutense de Madrid, y ha ampliado sus estudios en Holanda, Italia, EE. UU., Austria, Portugal, Francia y Canadá. Su investigación se enmarca en la intersección entre el estudio de la organización del poder, la protección de los derechos y la gestión de la diversidad en contextos jurídicos y políticos diversos. Su libro

*El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad* representa un progreso de sus estudios de 2020 y una contribución al debate sobre la capacidad de los sistemas federales para equilibrar unidad y pluralidad sin recurrir a la coerción.

El libro se centra en el desarrollo y consolidación del federalismo canadiense, explorando sus orígenes coloniales, su progreso institucional y los mecanismos que han garantizado su estabilidad. La obra argumenta que el éxito del modelo canadiense radica en su versatilidad, al combinar un Gobierno central fuerte con el autogobierno provincial, y en su capacidad de adaptación ante los desafíos históricos. Desde la ley de la América del Norte Británica de 1867 hasta la ley de claridad de 2000, el texto analiza cómo el federalismo ha sido clave para la inclusión de la diversidad en Canadá.

Torres Gutiérrez adopta una metodología de análisis comparado, apoyándose en fuentes primarias y secundarias, así como en el estudio detallado de la evolución del modelo federal canadiense. El libro cubre un extenso periodo histórico, desde la colonización hasta la actualidad, y hace especial énfasis en el papel de las instituciones del Estado en la interpretación del federalismo. Además, incorpora una discreta mirada comparativa con otros modelos federales, como el estadounidense y el español, lo que sitúa el caso canadiense en un contexto más amplio.

El libro se organiza en ocho capítulos que siguen una progresión lógica, sin que ello implique un desarrollo estrictamente histórico. Comienza con la configuración del modelo federal canadiense y las tensiones secesionistas que ha enfrentado, particularmente en el caso de Quebec. Luego, aborda la arquitectura constitucional del país, con especial énfasis en la distribución de competencias, el papel del Tribunal Supremo y el sistema de gobierno parlamentario. A través de un enfoque estructurado, el autor examina el poder ejecutivo, legislativo y judicial, resaltando su interdependencia dentro del federalismo canadiense. Finalmente, la obra concluye con un análisis de la dinámica entre la Federación y las provincias, evidenciando el carácter asimétrico del sistema. Esta organización permite al lector comprender los mecanismos actuales que rigen la inclusión de la diversidad dentro del sistema político canadiense.

En relación con el contenido del libro, el segundo capítulo detalla las tensiones secesionistas y las reformas constitucionales que se han implementado. Se describen los sentimientos nacionalistas de Quebec, el referéndum de 1980, la Ley Constitucional de 1982, los distintos intentos de atraer a Quebec a un consenso constitucional, las nuevas tensiones secesionistas de 1995, el papel del Tribunal Supremo y la importancia de la. El cuarto examina la aparición del gobierno responsable en Canadá, la estructura de la ley de claridad, el poder ejecutivo, las convenciones constitucionales relacionadas y las implicaciones institucionales de este sistema de gobierno. Por último, el octavo capítulo estudia la asignación de competencias entre la Federación y las provincias, incluyendo cláusulas específicas, como la de «paz, orden y buen gobierno», la cláusula de comercio, el poder declaratorio federal y la competencia provincial sobre propiedad y derechos civiles.

El libro de Torres Gutiérrez tiene varios méritos, entre los cuales destacan tres. En primer lugar, el examen del federalismo canadiense demuestra que no se trata de un esquema rígido, sino de una estructura flexible que se ha adaptado a las particularidades del país. En segundo lugar, brinda pistas clave sobre cómo las instituciones pueden facilitar la inclusión de la diversidad sin generar fracturas insalvables, convirtiéndose así en una referencia valiosa para debates sobre secesionismo y descentralización en distintos contextos. Por último, su análisis de la relación histórica entre Canadá y el Reino Unido constituye uno de los puntos fuertes del texto. En lugar de presentar la independencia canadiense como un acontecimiento único y disruptivo, el autor enfatiza la continuidad institucional, mostrando la transición del dominio británico a un Estado soberano como un proceso gradual. Esta perspectiva contrasta con otros procesos de independencia, especialmente en América Latina. Con este enfoque, la obra no solo contribuye al estudio del federalismo, sino también a la comprensión de las transformaciones en los sistemas políticos contemporáneos.

Si bien la obra ofrece un análisis sólido sobre el federalismo canadiense, presenta ciertas limitaciones que deben ser señaladas. En primer lugar, aunque profundiza en la estructura institucional y el desarrollo normativo, deja en un segundo plano el papel de los actores políticos y sociales, como los partidos y las dinámicas territoriales. En segundo lugar, la atención a las regiones de Canadá es limitada, ya que se centra en la secesión de Quebec, sin explorar la diversidad política y económica de otras provincias. En tercer lugar, el análisis comparativo se restringe en algunos pasajes a Reino Unido, Estados Unidos y España, sin un marco más amplio que lo vincule a otras experiencias federales. Finalmente, el estudio se apoya en fuentes jurídicas y, de manera tangencial, en otras disciplinas, sin incluir un diálogo interdisciplinario que aporte una visión más dinámica del federalismo en la práctica. A pesar de estas limitaciones, la claridad expositiva y la profundidad del análisis hacen de esta obra una contribución valiosa al estudio del tema.

Esta obra está dirigida principalmente a académicos, investigadores y estudiantes universitarios de derecho, ciencia política y Administración pública, así como a especialistas en estudios sobre federalismo y gestión de la diversidad. Su enfoque detallado sobre la estructura institucional de Canadá se convierte en una referencia útil para el análisis de dinámicas secesionistas. Asimismo, puede resultar de interés para funcionarios gubernamentales y asesores en políticas públicas, en particular aquellos involucrados en la gestión de sistemas descentralizados o en la resolución de conflictos territoriales.

En definitiva, *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad* es una obra que ofrece un análisis detallado del federalismo canadiense, resaltando su evolución, sus tensiones y su capacidad para gestionar la diversidad. Su aporte más significativo radica en la manera en que evidencia la flexibilidad del modelo federal canadiense, su continuidad institucional en el proceso de independencia y su papel en la gestión del pluralismo. Estas características la convierten en una contribución valiosa para el estudio del derecho constitucional, la política comparada y la Administración pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Torres Gutiérrez, A. (2024). *El sistema federal canadiense de inclusión de la diversidad*. Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3290>

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: RECENSIONES  
Recibido: 22-01-2025  
Aceptado: 22-01-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11502>  
Páginas: 103-106



Referencia: Hernández-Moreno, J. (2025). Francisco Gabriel Villalba Clemente: El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 103-106. <https://doi.org/10.24965/gapp.11502>

## Francisco Gabriel Villalba Clemente: *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*

Hernández-Moreno, Jorge  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>  
[hernandez.moreno.jorgej@gmail.com](mailto:hernandez.moreno.jorgej@gmail.com)

### NOTA BIOGRÁFICA

Jorge Hernández-Moreno es investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) y miembro asociado del Centro de Investigación sobre Gobierno Multinivel y Políticas Territoriales (GMPT-UNED). Desde 2021 es secretario del Comité de Redacción de la *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP). Su investigación se centra en la gobernanza territorial de los Estados de bienestar y las políticas sociales, el federalismo comparado y la reforma del Estado autonómico. Ha publicado diversos capítulos y artículos en editoriales y revistas como Edward Elgar, Oxford University Press, Tecnos, Tirant lo Blanch, *Social Policy & Administration*, *Regional Studies*, *Regional Science*, *Administration & Society* o *Journal of Contemporary European Studies*, entre otras.

---

### RESUMEN

Recensión del libro de Francisco Gabriel Villalba Clemente, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, 2023, 544 pp.

### PALABRAS CLAVE

Financiación territorial; forma de Estado; descentralización; República Federal Alemana; reforma constitucional; España.

---

### ABSTRACT

Review of the book by Francisco Gabriel Villalba Clemente, *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la República Federal de Alemania: aportaciones al modelo español*, Tirant Lo Blanch, 2023, 544 pp.

### KEYWORDS

Territorial financing; State form; decentralization; Federal Republic of Germany; constitutional reform; Spain.

El interés por la organización territorial e institucional del poder y las responsabilidades en los sistemas políticos es un tema tan antiguo como el propio estudio de la política. No obstante, en las últimas décadas hemos asistido a un renovado y estimulante debate público y académico por *la naturaleza cambiante de la autoridad política* —especialmente destacado en Europa Occidental, aunque no solo—, ante la existencia de procesos de descentralización y, en algunos casos, reestructuración constitucional (Treisman,

2007; Dardanelli *et al.*, 2019; Simeon, 2001, 2009; Benz y Colino, 2011; Benz y Broschek, 2013; Benz y Sonnicksen, 2017; Colino, 2018). Todo ello ha dado lugar a la consolidación de una amplia, variada y rica agenda de investigación –tanto teórica<sup>1</sup> como empírica– dominada por las comparaciones transnacionales, pero en la que también ha tenido hueco el estudio comparativo de las jurisdicciones subnacionales (Giraudy *et al.*, 2019; Fenna y Schnabel, 2024; Kincaid y Leckrone, 2023; López-Santana y Tanca, 2024; Hernández-Moreno y Cruz-Martínez, 2024; Béland *et al.*, 2024).

El estudio de la organización territorial del poder se puede agrupar en diferentes líneas de investigación, provenientes, sobre todo, del enfoque económico del federalismo o la Ciencia Política más influida por la gestión pública, la hacienda pública o el derecho público (como en el caso que nos ocupa). A grandes rasgos, para facilitar la comparación, podríamos hablar de cinco grandes temas o áreas de investigación: 1) la organización o configuración territorial de un país –y cómo la constitución reconoce y/o prevé ciertas consideraciones–; 2) la división de poderes y responsabilidades –tanto legislativos como ejecutivos entre los distintos niveles de gobierno–; 3) los mecanismos financieros reflejados en las constituciones y en las distintas legislaciones sectoriales; 4) el impacto y alcance de la toma de decisiones por parte del Estado central, y 5) los mecanismos de coordinación y cooperación tanto horizontal como vertical.

El libro de Francisco Gabriel Villalba Clemente, profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante, trata de entablar un diálogo con varias de estas líneas. En este sentido, esta exhaustiva obra parte de dos preguntas de investigación estrechamente interrelacionadas: a) ¿en qué medida el modelo constitucional alemán de organización y financiación territorial puede (o no) ser considerado un referente para una eventual reforma de la versión española del federalismo, el llamado *Estado autonómico*?, y b) ¿qué elementos o características del modelo alemán pueden ser extrapoladas al caso español en aras de mejorar la financiación territorial?<sup>2</sup> Para tratar de responder a estas preguntas, esta investigación utiliza un enfoque jurídico constitucional basado en el derecho comparado. Las principales fuentes de datos y evidencia empleadas son de carácter secundario, tales como: normas constitucionales –tanto a nivel formal como informal–, jurisprudencia constitucional –emitida por el Alto Tribunal alemán y el Tribunal Constitucional español– y doctrina constitucional –se analizan trabajos de autores alemanes y españoles que han estudiado el modelo alemán como referencia para España–. El enfoque histórico y comparado es clave para entender cómo el modelo territorial alemán ha evolucionado desde el Sacro Imperio Romano Germánico hasta la actualidad, destacando hitos como la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y las reformas de 1969, 2006 y 2017.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en dos grandes bloques o partes interrelacionadas entre sí. A su vez, estos capítulos se subdividen en otros tantos que desgranar y detallan los diferentes aspectos estudiados.

La primera parte, titulada «Forma de Estado» (pp. 49-292), está dividida en dos grandes secciones, dedicadas a describir sistemáticamente la evolución histórica de la organización territorial alemana, la naturaleza jurídica de la forma de Estado (profundamente descentralizado), así como la distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*, los principios constitucionales relativos a la organización territorial –como el principio de solidaridad interterritorial o el de lealtad federal o *Bundestreue*–, la distribución vertical de competencias legislativas y los potenciales mecanismos de resolución de conflictos competenciales.

La segunda parte del libro, titulada «Modelo de financiación territorial» (pp. 287-519), disecciona las características básicas que tiene el sistema de financiación alemán y las diferencias principales respecto al modelo español, su marco constitucional y su evolución histórica. Este segundo bloque finaliza con un análisis detallado de cada uno de los ejes fundamentales en los que se divide el marco constitucional que regula el sistema financiero territorial, esto es: el reparto de competencias tributarias y criterios de distribución del gasto público entre la Federación y los Estados federados; el sistema de compensación financiera

<sup>1</sup> Un claro ejemplo lo encontramos en el desarrollo del concepto de *gobernanza multinivel* (Stephenson, 2013), el cual ha estimulado una investigación fascinante sobre la complejidad, la variedad y la dinámica de la gobernanza en entornos multinivel dentro y fuera de los Estados nación (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

<sup>2</sup> Son varios los procesos de debate y las propuestas en torno a la reforma del modelo de financiación iniciados en los últimos años en España, tanto desde el ámbito académico como político (véase, Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica, 2018; De la Fuente, 2021; Cadaval *et al.*, 2024; Lago Peñas, 2024). En 2017, la Conferencia de Presidentes acordó la creación de una comisión de expertos para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica basado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En el momento de finalizar la recensión de este libro (invierno de 2025) el sistema de financiación autonómica sigue a la espera de una actualización.



interterritorial recogido en el art. 107 de la Ley Fundamental, y los límites al endeudamiento público recogido en los arts. 109 y 115 y en el 143, que regula el régimen transitorio para la aplicación de dichos preceptos. Cada uno de estos ejes incorpora en el texto un marco comparativo con el modelo español.

El libro se cierra con un capítulo dedicado a las conclusiones de la investigación, a través de las cuales el autor contesta a las preguntas de investigación anteriormente planteadas. Unas conclusiones que podríamos resumir en la idea de que, efectivamente, «el modelo alemán es un significativo modelo de referencia para el modelo de financiación territorial español y que del mismo se pueden extraer ciertos elementos significativos de cara a su eventual reforma (...) la articulación del modo de financiación territorial debe siempre conformarse en atención a la forma de organización territorial» (pp. 44-45).

En suma, el libro constituye una valiosa y necesaria aportación al estudio y debate de la organización territorial de la autoridad pública, así como a los procesos de reforma en federaciones y sistemas multinivel. Alemania y España comparten características en su organización territorial descentralizada, lo que hace que el modelo alemán sea más relevante desde un punto de vista del aprendizaje de política que otros sistemas federales como el estadounidense o el brasileño. Además, el modelo alemán ha sido ampliamente estudiado por la doctrina constitucionalista española desde la década de 1970, que lo considera un referente tremendamente útil para abordar problemas y gestionar posibles conflictos intergubernamentales. Quizá se echa en falta, especialmente en la segunda parte del libro, dedicada al análisis de la evolución del modelo de financiación territorial, la incorporación de un apartado o subsección que introdujera de manera transversal posibles factores determinantes de estos procesos de cambio y o reforma y su alcance a partir de aspectos políticos, económicos, coyunturales/contextuales, sociodemográficos, etc. Esta decisión analítica y metodológica aportaría a la obra una mayor validez explicativa de los propios resultados alcanzados, así como una mirada más completa al objeto de estudio. También la incorporación al final del manuscrito de un breve apartado sobre los debates públicos, políticos y académicos en torno a la gestión territorial de la pandemia tanto en España como en Alemania, así como los posibles cambios legales o *de facto* acometidos por los Gobiernos centrales y regionales, proporcionaría un análisis más ajustado y prospectivo sobre el tema que nos ocupa.

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de ciencia política, derecho público o economía. Este estudio puede resultar de interés para académicos y estudiosos de la gobernanza multinivel, las políticas territoriales o los sistemas de financiación en sistemas compuestos. Por último, y quizá más importante, de los resultados y reflexiones presentes en la obra también se pueden beneficiar *practitioners* y responsables públicos, tanto del nivel central como del nivel autonómico, especialmente aquellos dedicados a las carteras más transversales, como economía o hacienda en todas sus vertientes y dimensiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Béland, D., Marier, P. y Paquet, M. (2024). Subnational Comparative Policy Analysis: Institutions, Methodology, and Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(6), 553-566. <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2426878>
- Benz, A. y Broschek, J. (eds.) (2013). *Federal dynamics: Continuity, change, and the varieties of federalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199652990.001.0001>
- Benz, A. y Colino, C. (2011). Constitutional change in federations—a framework for analysis. *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), 381-406. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578886>
- Benz, A. y Sonnicksen, J. (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*, 9(1), 3-25. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>
- Cadaval Sampedro, M., Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2024). *Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia. <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e-8a95-4c83-af03-f395b095bf68.pdf>
- 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. <https://doi.org/10.4337/9781784718770.00029>
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica (2018). *Informe para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Instituto de Estudios Fiscales. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A. y Singh, A. K. (2019). Conceptualizing, measuring, and theorizing dynamic de/centralization in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy036>

- De la Fuente, A. (2021). *¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica?* [Fedea Policy Papers, 2021/12]. Fedea. <https://fedea.net/que-hacer-mientras-llega-la-reforma-de-la-financiacion-autonomica/>
- Fenna, A. y Schnabel, J. (2024). What is Federalism? Some Definitional Clarification. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(2), 179-200. <https://doi.org/10.1093/publius/pjad034>
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (eds.) (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384>
- Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2024). Governments, territories, and public policies: Analysis from a multidimensional and multisectoral perspective. Interview with Daniel Béland. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (36), 116-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.11448>
- Kincaid, J. y Leckrone, J. W. (eds.) (2023). *Teaching Federalism: Multidimensional Approaches*. Edward Elgar Publishing.
- Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (2023). The Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU – A turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 459-473. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Lago Peñas, S. (2024). La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán. *Cuadernos de Información Económica*, (303), 20-26. <https://www.funcas.es/articulos/la-reforma-de-la-financiacion-autonomica-y-el-pacto-catalan/>
- López-Santana, M. y Tanca, D. E. (2024). Comparative Policy Analysis, Subnational Research, and Small-N Qualitative Research: Research Design Considerations. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(6), 567-584. <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2401809>
- Simeon, R. (2001). Adaptability and change in federations. *International Social Science Journal*, 53(167), 145-152. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00303>
- Simeon, R. (2009). Constitutional design and change in federal systems: Issues and questions. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 241-261. <https://doi.org/10.1093/publius/pjp001>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?' *Journal of European public policy*, 20(6), 817-837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Treisman, D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.
- Villalba Clemente, F. G. (2023). *El modelo constitucional de organización y financiación territorial en la república federal de Alemania: aportaciones al modelo español*. Tirant lo Blanch.

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: RECENSIONES  
Recibido: 18-02-2025  
Aceptado: 18-02-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11511>  
Páginas: 107-111



Referencia: Maestu Fonseca, E. (2025). Adoración Galera Victoria (coord.): La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 107-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.11511>

## Adoración Galera Victoria (coord.): La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario

Maestu Fonseca, Enrique

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7828-6828>  
[emaestu@ucm.es](mailto:emaestu@ucm.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Enrique Maestu Fonseca, licenciado en Ciencias políticas UCM, graduado en Filosofía UNED, Máster en política y democracia en UNED. Ha trabajado en instituciones internacionales y organización de campañas electorales. Actualmente es contratado predoctoral FPI en el departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas UCM, realizando una tesis sobre el campo conservador español en democracia.

### RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Adoración Galera Victoria, *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*, Editorial Comares, 2024, 240 pp.

### PALABRAS CLAVE

Federalismo; gobernanza territorial; desequilibrios territoriales; innovaciones políticas.

### ABSTRACT

Review of the book coordinated by Adoración Galera Victoria, *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*, Editorial Comares, 2024, 240 pp.

### KEYWORDS

Federalism; territorial governance; territorial imbalances; innovative policies.

Hasta tal punto la cuestión territorial está entrelazada con todos los aspectos de nuestra cultura democrática, que estos elementos, aglutinadores a veces o diferenciadores en otras, abarcan todos los aspectos de la vida pública y sus debates normativos y políticos, pero también sociales, culturales y generacionales. Los retos a los que han tenido que enfrentar nuestra organización territorial desde 2008 no han sido menores; es decir, desde la crisis económica y política de 2008 hasta la respuesta integrada durante la pandemia, los retos han sido de primer orden y han abarcado a todos los niveles de la Administración. En este sentido, han sido varios los trabajos que en el último lustro se han dedicado a reflexionar, hacer balance y lanzar análisis de prospectiva sobre nuestro estado autonómico. Autores como Pérez Castaños abordan posibles mejoras del sistema, como la reforma del Senado y el «cierre del mapa autonómico», así como una mayor cultura federal (Pérez Castaños, 2023), mientras que los trabajos de Hernández-Moreno, y Ares Castro-Conde (2023) reflexionan sobre la capacidad de las organizaciones, el impacto de los fondos Next Generation o la digitalización de nuestras sociedades. Desde una perspectiva distinta pero convergente, César Colino (2021) analiza los resultados de la descentralización y la progresiva dependencia mutua entre las instituciones, planteando que será cada vez más difícil separar las esferas de gobierno que actúan de

forma plenamente independiente sobre objetos materiales bien diferenciados. También están quienes, como Castellanos Claramunt (2023), desde un enfoque del modelo autonómico valenciano y andaluz, ponen el foco en la necesidad de aprovechar la evolución tecnológica y social para propiciar debates constructivos en el sistema autonómico que refuerce la cooperación interinstitucional.

En esta misma línea de trabajo, este libro recoge las ponencias presentadas en el encuentro «La cuestión territorial en España: un debate necesario», que organizadas por el Centro Asociado de la UNED en Jaén y la Asociación de Federalistas de Andalucía, apuestan claramente por revisar la cuestión territorial en una perspectiva histórica y prospectiva.

Nicolás Sartorius, como en tantas otras ocasiones, plantea la necesidad de que el modelo autonómico español evolucione hacia un sistema federal como forma de superar sus deficiencias. Respecto a los sistemas organizativos prodemocráticos, el reparto competencial actual representa notables mejoras, pero de adoptarse una coordinación en clave federal, se podrían abordar y adoptar soluciones de compromiso en materias como la distribución competencial, la falta de coordinación territorial efectiva y un sistema de financiación inadecuado. Propone una reforma parcial de la Constitución para clarificar competencias y mejorar la cooperación entre territorios, así como la implementación de mecanismos de descentralización que fortalezcan la cohesión territorial y social. Por el contrario, el riesgo de no avanzar hacia una profundización federalizante del sistema de gobernanza territorial es que continúe la tendencia actual «de que cada territorio defiende o se ocupa nada más que de lo suyo», lo que a ojos vista crece y, a la inversa, decrece lo que atiende al interés del conjunto, erosionando la cohesión territorial y produciendo un debilitamiento de las instituciones democráticas.

En la misma línea, pero desde un análisis en perspectiva histórica, Salvador Cruz Artacho pone en valor que el federalismo constituyó algo más que una fórmula o vía para la articulación territorial del Estado y la distribución del poder. Para amplias capas populares y para diferentes actores políticos y sociales representó también un símbolo y un instrumento en la lucha contra las injusticias, las desigualdades y las humillaciones de los poderosos durante todo el siglo XIX. La Constitución de 1978 logró una solución temporal al problema territorial mediante el modelo autonómico, pero la crisis económica y política del siglo XXI ha reabierto el debate sobre su eficacia. Concluye que el desafío actual es definir un modelo territorial estable que garantice tanto la unidad del Estado como el reconocimiento de la diversidad.

Desde una perspectiva distinta, Juan Montabes Pereira realiza un análisis de la evolución institucional y las posiciones de la opinión pública a través del *cleavage* territorial desde 1981 hasta 2023. La transición democrática consolida la descentralización como eje central del nuevo modelo de Estado, posibilitando la democratización con autonomía territorial. Pero a día de hoy, los viejos problemas y tensiones ya diagnosticados en los ochenta persisten: tensiones importantes entre diferentes territorios debido a percepciones de desigualdad y desequilibrios financieros, frente a los cuales Montabes sugiere reformas en el modelo de financiación y la clarificación de competencias.

A su vez, Marta Lucena Pérez trabaja sobre cómo los diferentes debates y tensiones han hecho evolucionar el Estatuto de Andalucía desde su promulgación hasta la actualidad, con especial énfasis en el Estatuto de 2007. Se analiza el procedimiento parlamentario que llevó a su aprobación y las posturas políticas en torno a sus reformas. Lucena Pérez destaca el impacto de la crisis económica en el Estado autonómico y cómo esta ha afectado la estabilidad del modelo andaluz. Se evalúan las tensiones entre la necesidad de mayor autonomía y la coordinación con el Estado central. La autora concluye que Andalucía ha logrado un nivel de autogobierno significativo, pero enfrenta desafíos en la financiación y en la definición de competencias, lo que requiere ajustes institucionales para fortalecer su posición dentro del sistema autonómico.

Blanca Rodríguez Ruiz analiza la relación entre federalismo competitivo y ciudadanía, señalando que las comunidades autónomas pueden actuar como laboratorios de democracia dentro de la Unión Europea. La autora examina la portabilidad del estatuto personal dentro de la ciudadanía europea y cómo la descentralización puede fortalecer la democracia a nivel local. Destaca que las dinámicas competitivas en un sistema federal pueden incentivar la innovación en políticas públicas y mejorar la participación ciudadana, aunque advierte sobre el riesgo de fragmentación si no se establecen mecanismos de cooperación. Además, resalta la necesidad de democratizar no solo lo doméstico, sino también lo privado e íntimo, reconociendo su relevancia ciudadana. A nivel europeo, el federalismo competitivo juega un papel crucial en la construcción de un marco de convivencia democrática desde lo íntimo. Mientras que a nivel doméstico fomenta dinámicas de inspiración entre comunidades autónomas y el Estado, la UE permite a cada Estado imponer sus propios estándares de ciudadanía íntima, como el reconocimiento del género no binario. Esta dinámica puede extenderse a formularios de inscripción, impulsando un proceso democratizador entre niveles comunitarios,

Estados miembros y realidades locales. Según Lucena Pérez, estas dinámicas protagonizarán los próximos impulsos democratizadores desde la sociedad civil.

La necesidad de la reforma en el sistema de competencias es la tesis a la que Alberto López Basaguren dedica su capítulo, examinando la estructura competencial del Estado autonómico español y la urgente necesidad de una reforma para mejorar su eficiencia y resolver los conflictos. La conflictividad competencial en España es inusualmente alta en comparación con otros sistemas federales, principalmente debido a las insatisfacciones políticas en algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña, y a las limitaciones en la delimitación de competencias establecidas por la Constitución de 1978. Propone una reforma que permita una mayor concreción en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, buscando eliminar la inseguridad y la ambigüedad sobre el poder real de las comunidades. Una parte fundamental de esta reforma es la necesidad de abordar las asimetrías competenciales de manera explícita en la Constitución, lo que garantizaría un marco claro y equitativo para todas las comunidades. También se destaca la importancia de reformar el sistema de financiación autonómica, promoviendo una mayor simetría en la distribución de recursos y competencias. Sostiene que una reforma del sistema competencial es imprescindible para asegurar la estabilidad, la legitimidad y la cohesión territorial de España, adaptándose a las realidades políticas y sociales del país.

Gregorio Cámara Villar analiza la evolución del modelo autonómico español hacia una estructura funcionalmente federal, pese a no estar constitucionalmente reconocida como tal. Destaca la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación y participación entre la federación y las comunidades autónomas, especialmente ante la creciente interdependencia global y la integración en la Unión Europea. Propone reformas constitucionales clave, como la regulación de la Conferencia de Presidentes, el fortalecimiento del Senado como órgano de articulación territorial y la constitucionalización de las conferencias sectoriales y convenios de colaboración. Además, aboga por garantizar la participación autonómica en decisiones federales y europeas, así como eliminar el control estatal sobre convenios entre comunidades. Estas medidas consolidarían un modelo federal efectivo, optimizando la gobernanza multinivel en España y asegurando una mayor cohesión territorial en un marco de colaboración, subsidiariedad y participación.

Enrique Guillén López examina los límites estructurales y políticos de una posible reforma del modelo autonómico español, destacando los principales obstáculos que enfrenta cualquier intento de transformación, tales como la resistencia de ciertos sectores políticos, las tensiones territoriales y la viabilidad económica de los cambios. En este contexto, se subraya el papel del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) como un órgano clave para la gestión de crisis sanitarias dentro del marco autonómico. El CISNS ha demostrado ser una plataforma eficaz de cooperación, coordinación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, operando bajo el principio de lealtad institucional. Su funcionamiento durante la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la flexibilidad y la capacidad de adaptación del modelo autonómico, desmintiendo así la idea de que la descentralización es un obstáculo para gestionar emergencias nacionales. Por el contrario, el sistema autonómico ha mostrado su potencial al integrar a los distintos niveles de gobierno en la definición del interés general, lo que ha reforzado la lógica de un Estado compuesto. No obstante, el Tribunal Constitucional ha rechazado la posibilidad de incorporar mecanismos de cogobernanza en situaciones de excepción, lo que dificulta el desarrollo de un modelo alternativo de gestión ante futuras crisis. Esta negativa plantea un desafío adicional para la reforma del modelo autonómico, ya que impide la consolidación de fórmulas más participativas dentro del derecho de excepción. En consecuencia, cualquier reforma del modelo territorial deberá afrontar no solo los retos políticos y económicos, sino también las restricciones constitucionales que limitan la evolución del autogobierno en circunstancias extraordinarias.

Por su parte, José María Pérez Zúñiga aborda el concepto de federalismo asimétrico en el contexto español, comparándolo con otros modelos internacionales, y procede a examinar las particularidades del caso español y cómo algunas comunidades autónomas han desarrollado un estatus diferenciado dentro del sistema autonómico. Para Pérez Zúñiga, las soluciones al problema territorial no se encuentran tanto en la búsqueda de otros modelos territoriales, sino en la interpretación de la Constitución española, que, a la hora de regular el Estado autonómico, es capaz de proteger a las singularidades de los territorios diferenciales (País Vasco, Navarra, fundamentalmente, pero también Canarias, Ceuta y Melilla) de manera mucho más compleja que en muchos países federales. Sugiere que este pudiera ser un encaje que podría ser de aplicación para Cataluña en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución. A la par que recuerda que, en el marco de la integración europea, son imperativos jurídicos y económicos aquellos que demandan una armonización legal en la acción de los Estados, a riesgo de que no hacerlo pone en riesgo la utilidad de estos marcos normativos como elemento cohesionador.



Seguidamente, Francisco Balaguer Callejón analiza el sistema de financiación autonómica en España y su impacto en la cohesión territorial, poniendo de relieve la necesidad de mejorar los mecanismos de redistribución de recursos para garantizar una prestación equitativa de los servicios públicos, que debe ser capaz de responder a criterios de equidad, pero también de adaptarse a nuevas dinámicas en un contexto político y jurídico marcado por una polícrisis que supera ampliamente el ámbito estatal. De hecho, el principal desafío reciente ha sido la interacción entre el derecho de emergencia y el pluralismo territorial. El derecho de emergencia, concebido tradicionalmente como una respuesta provisional a situaciones excepcionales, se enfrenta a crisis de larga duración con origen y desarrollo extraestatal, lo que complica la capacidad de los poderes públicos para gestionar sus efectos dentro del marco autonómico. Estas crisis, de naturaleza eminentemente técnica y dependientes de la ciencia, escapan al control normativo convencional, haciendo que principios como la proporcionalidad resulten difíciles de aplicar.

Además, el derecho de emergencia puede entrar en tensión con la autonomía política de los territorios, afectando no solo a las normas sustantivas del ordenamiento jurídico, sino también a la distribución competencial. Su capacidad para contradecir incluso las normas que regulan su propia aplicación plantea la necesidad de una regulación flexible, capaz de equilibrar la protección de los derechos fundamentales con la preservación del autogobierno. En este sentido, su propuesta subraya la importancia de un marco normativo que, sin ser excesivamente rígido, permita a los poderes públicos actuar con eficacia ante situaciones de crisis, sin deslegitimar el ordenamiento constitucional ni debilitar la cohesión territorial.

Finalmente, Adoración Galera Victoria expone las posibles perspectivas de evolución del modelo autonómico español, centrándose en la necesidad de revisar sus mecanismos de articulación competencial e institucional. A lo largo de más de cuatro décadas, el sistema autonómico ha demostrado sus ventajas en la gestión compartida del poder, pero también ha revelado carencias que exigen una reconfiguración. Uno de los ejes fundamentales de esta revisión es asegurar que tanto el Estado como las comunidades autónomas y los Gobiernos locales dispongan de recursos económicos suficientes y herramientas de cooperación intergubernamental que posibiliten una gestión efectiva de los problemas sociales. No se trata de reivindicar una ampliación de competencias o recursos para los entes autonómicos, sino de optimizar el autogobierno en un esquema de gobernanza multinivel que responda con mayor proximidad y eficiencia a las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, el capítulo defiende que la vía federal constituye el horizonte lógico y racional para la evolución del Estado autonómico español. Las técnicas federales, alineadas con los principios constitucionales y democráticos, ofrecen un marco para la integración del pluralismo y el respeto a la diversidad dentro de un espacio común de convivencia cohesionado. Frente a propuestas recentralizadoras o rupturistas, el federalismo integrador se presenta como una opción moderada que permite consolidar el modelo territorial y afrontar los retos democráticos contemporáneos mediante un debate político basado en la lealtad institucional y la búsqueda de acuerdos.

En conclusión, estamos ante un libro que es epítome de una reflexión colectiva en curso, capaz de examinar la evolución histórica tanto del reparto competencial español en los últimos dos siglos como la adaptación de los principios políticos del federalismo a una realidad democrática española, en la que convive junto con su principio político antagónico, esto es, una pulsión recentralizadora por parte de sectores conservadores, nacionalistas españoles o de extrema derecha, y refractariamente, la decisión de formaciones políticas nacionalistas de apostar por una vía secesionista o de colaboración limitada con el Gobierno central. En esta tensión, la propuesta federalizante desarrollada por los diferentes autores es, ante todo, una propuesta por dotar a la coordinación entre comunidades autónomas de mecanismos eficientes de interlocución política, coordinación de políticas públicas y servicios, intercambio de buenas prácticas y coordinación en su participación en las instituciones europeas, tanto en el Comité de las Regiones como en las reuniones del Consejo de la Unión Europea.

Sin embargo, no quiero terminar esta reseña sin una pequeña nota crítica. Hay algunos aspectos que hubieran necesitado ser abordados desde una perspectiva federalista y que son de vital importancia para el futuro de nuestra sociedad, como es la evolución del reparto competencial y coordinación en las medidas para combatir la crisis climática, que comportan paquetes de medidas que competen a todos los niveles de la Administración, sector privado y tercer sector. También hubiera resultado interesante observar cómo se aborda desde esta perspectiva las crecientes desigualdades en el campo de la financiación de la educación y la educación superior, como forma de prevenir escenarios nefastos que afectarán a la calidad de la educación y la preparación de futuras generaciones de trabajadores. En tercer lugar, hubiera sido también pertinente estudiar el auge de nuevos regionalismos políticos de la llamada *España vaciada* como actores políticos relevantes dentro de una comunidad autónoma, pero que, de forma diferenciada, buscan activar

una agenda política con el objetivo de reactivar demográfica y económicamente estos territorios. Y, por último, no por ser el tema fetiche actual deja de ser menos relevante empezar a explorar una línea de trabajo sobre la necesidad de una digitalización eficiente entre diferentes niveles de Administraciones y coordinación territorial, tanto a efectos de hacer eficiente la aplicación de un principio federal sobre una gobernanza como para corregir desigualdades entre políticas, ofrecer resultados más adecuados a ciudadanos y usuarios y ser capaz de deshacer los argumentos centralistas de la extrema derecha.

En todo caso, este libro, coordinado por Adoración Galera Victoria, es una invitación para un debate abierto, con magisterio suficiente para aprender, actualizar y discutir las propuestas en un debate siempre abierto y creativo, que no es otro que la actualización en nuestro país de uno de los tesoros de nuestra cultura política democrática: el principio federal como principio democrático a la hora de ocuparnos de lo que nos es común.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castellanos Claramunt, J. (2023). *Un estudio sobre el Estado autonómico: propuestas de mejora para el tercer decenio del siglo XXI*. Tirant lo Blanch.
- Colino, C. (coord.) (2021). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. INAP.
- Galera Victoria, A. (2024). *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*. Editorial Comares.
- Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) (2023). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. INAP.
- Pérez Castaños, S. (2023). *Repartiendo el café: 40 años de descentralización política en España*. Editorial Comares.

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: RECENSIONES  
Recibido: 14-02-2025  
Aceptado: 14-02-2025  
Publicado: 24/03/2025  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11507>  
Páginas: 112-114



Referencia: Cavero Cano, G. (2025). VV. AA.: Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 112-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.11507>

## VV. AA.: Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz

Cavero Cano, Gonzalo

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0648-3982>  
[gonzalo.cavero@urjc.es](mailto:gonzalo.cavero@urjc.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Gonzalo Cavero trabaja en el ámbito de las políticas sociales. Es profesor asociado en la Universidad Rey Juan Carlos, así como en la Universidad Pontificia de Comillas, donde imparte clases sobre evaluación de políticas públicas y de metodología de investigación. Ha trabajado en la gestión de proyectos relacionados con servicios sociales y dependencia, analizando la implementación de programas sociales. Su investigación se centra en temas como la pobreza, la exclusión social, el sinhogarismo y la dependencia. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid, donde también cursó un máster en Democracia y Gobierno. Ha sido evaluador externo de proyectos para la FECYT y colabora en formaciones impartidas por el Instituto Ortega-Marañón o la Comunidad de Madrid. Además de su labor académica, ha trabajado en organizaciones sociales y ha participado en la evaluación de proyectos. También es information officer en el International Council of Social Welfare (ICSW).

---

### RESUMEN

Recensión del libro de VV. AA., *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, Instituto de Estudios Fiscales, 2023, 398 pp.

### PALABRAS CLAVE

Financiación territorial; federalismo fiscal; COVID-19; sistema multinivel; reformas institucionales.

---

### ABSTRACT

Review of the book by VV. AA., *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*, Instituto de Estudios Fiscales, 2023, 398 pp.

### KEYWORDS

Territorial financing; fiscal federalism; COVID-19; multilevel system; institutional reforms.

Hay libros que están de actualidad y otros son la actualidad misma. Los dieciséis capítulos que conforman el homenaje al profesor y economista Alfonso Utrilla de la Hoz explican y ayudan a comprender algunos de los principales debates sobre el federalismo fiscal en España. Nos muestran la relación entre los diferentes niveles del Estado desde el punto de vista de su financiación, así como las políticas públicas que se desarrollan de acuerdo con diferentes grados de descentralización. Todo ello dentro del marco de contribución al sostenimiento de los gastos públicos por parte de la ciudadanía, inspirado por los principios de igualdad y progresividad del art. 31 de la Constitución española. Late siempre de fondo la preocupación por la realización del principio de solidaridad interterritorial.

El catedrático Alfonso Utrilla de la Hoz fue un economista por vocación, gran conocedor de los entresijos de la financiación autonómica y local. Trabajó para diferentes autonomías, mientras la música y el arte formaban parte de su vida. Dejó como legado su colección «Un tiempo para la alegría», que ahora puede consultarse en los fondos de la biblioteca de la Universidad Complutense. Pero, sobre todo, fue un profesor que en sus clases escenificaba las discusiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Urbanos Garrido, 2023, p. 17).

En su extensa trayectoria académica e investigadora realizó importantes contribuciones al estudio del gasto público o los fondos de desarrollo regional en España, con publicaciones como «Introducción al sector público español», junto con Teresa López, o «Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad».

La compilación de capítulos que se presentan en el libro utiliza una amplia variedad de métodos de análisis, que van desde el análisis descriptivo al econométrico, tomando como referencia siempre análisis comparados a nivel autonómico, local y, en ocasiones, europeo, y utilizando fuentes como la base de datos de descentralización fiscal de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), los datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública relativos a las liquidaciones de gasto de las comunidades autónomas (en adelante CC. AA.), datos de las haciendas locales del INE (Instituto Nacional de Estadística) o del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales).

El libro se estructura en dos partes. Una primera más centrada en la gestión y financiación de las CC. AA., tiene la virtud de presentar tanto la evolución histórica de los sistemas de atención (sanitario, educativo o de dependencia) como de abordar las fortalezas y debilidades de los sistemas de cesión tributaria, imposición propia o salud financiera de las regiones. Apoyándose en análisis longitudinales, del gasto público o de la recaudación tributaria, el libro no se limita a describir la situación actual, sino que también formula propuestas de reforma que mejoren la equidad y la sostenibilidad del sistema. Cada capítulo analiza y critica, pero también construye y propone alternativas a las limitaciones del actual federalismo fiscal en España. Se aboga por simplificar el sistema fiscal de forma que sea más transparente y comprensible para el grueso de la ciudadanía, algo que sin lugar a duda elevaría el debate público y ahorraría controversias poco informadas sobre las desigualdades interterritoriales.

Del mismo modo, en el segundo bloque, mediante diferentes perspectivas económicas, jurídicas e institucionales, se aborda el análisis de las entidades locales. Se analiza la litigiosidad en la tributación, las problemáticas específicas de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, así como el papel de las entidades locales y municipios.

Los diferentes capítulos abordan la arquitectura por la que CC. AA. y haciendas locales establecen tributos. Así, presta atención, por ejemplo, a las particularidades de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, «que gastan de forma distinta e ingresan de forma distinta también a como lo hacen el resto de municipios españoles» (Vilalta, 2023, p. 355), porque también presentan algunas características que no están presentes en otros municipios, como son una mayor población, que además es más heterogénea, que se concentra dando lugar a mayor densidad y que genera mayores niveles de contaminación, además de la existencia de externalidades interjurisdiccionales con los territorios limítrofes.

El capítulo 10 propone una mayor autonomía para que las Administraciones territoriales puedan modular sus ingresos, pero exigiendo también mayor responsabilidad sobre sus gastos e incidiendo en la necesidad de reforzar aquellos mecanismos que eviten un «sálvese quien pueda» que favorecería a las comunidades de mayor renta (De la Fuente, 2023, p. 242).

La obra aborda debates, como la progresiva transferencia de competencias a las CC. AA., las herramientas con las que cuentan las haciendas locales y las autonómicas para recaudar impuestos, la competencia a la baja en los impuestos cedidos a las CC. AA. (el conocido como dumping fiscal), las fórmulas para el cálculo del reparto de la financiación territorial o los mecanismos correctores, como el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que fue objeto de la tesis del profesor Utrilla en 1990 *La corrección de los desequilibrios regionales en España. El fondo de compensación interterritorial como instrumento de política regional*.

Planea a lo largo de la obra la preocupación acerca de los incentivos sistémicos (principalmente de las CC. AA.) para ajustar sus gastos a lo largo del ciclo económico, pues se observa cómo el gasto en los periodos de crisis no se ve compensado por ahorros en los momentos de bonanza.

Estos resultados llevan a sostener en el capítulo 8 que «existen algunos problemas de diseño que han derivado en la falta de credibilidad de este marco de corresponsabilidad fiscal» (Herrero-Alcalde y Tránchez-Martín, 2023, p. 202). En este sentido, el amplio volumen de deuda que está absorbiendo el Estado como principal acreedor de las regiones puede estar incentivando que algunas incurran en riesgos morales, lo que

plantea la opción de una condonación progresiva que genera dudas en la medida en que puede constituir un mal ejemplo para el futuro.

Como telón de fondo planea siempre la idea de que «las respuestas ante una crisis financiera, materializada en forma de deuda insostenible deberían ser distintas según el origen de esta fuera derivado de escasas capacidades fiscales, de escasos esfuerzos fiscales o de gestiones ineficientes del gasto» (Pedraja y Suárez, 2023, p. 386).

El hilo argumental de los capítulos sostiene la necesidad de una reforma integral del sistema de financiación; principalmente por su alta complejidad y, en algunos casos, particularmente para el caso del cupo, por su falta de transparencia. Ambos elementos dificultan una apropiada rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, que no siempre es capaz de atribuir responsabilidades entre las diferentes administraciones territoriales. Se apunta a la necesidad de dotar a los Gobiernos autonómicos y locales de mayor autonomía tributaria, a la vez que se proponen medidas para reducir el alto endeudamiento de las CC. AA.

El libro ofrece un contenido especializado que, sin embargo, ha sido redactado de forma cercana. Puede resultar un buen manual en materia tributaria y financiera, pero también una guía para quién quiera profundizar sobre el alcance de la prestación de servicios como la sanidad, la educación, los servicios sociales o la dependencia en Estados descentralizados.

De la articulación del sistema de financiación territorial en la postpandemia dependerá en buena medida la cohesión territorial de los subsistemas del Estado de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales o dependencia).

*Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia: un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* es una obra fundamental para comprender los desafíos y las oportunidades que tiene delante de sí el modelo de financiación territorial español. De ahí el esfuerzo realizado por buscar propuestas concretas capaces de mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad del sistema.

Como señalan Francisco Pedraja y Javier Suárez (2023, p. 386) al final del libro, «a buscar soluciones imaginativas e individualizadas ante problemas financieros particulares dedicó Alfonso Utrilla buena parte de su esfuerzo investigador [...] con este estudio hemos tratado de mantener vivo su espíritu analítico».

Pasen y lean.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- De la Fuente Moreno, A. (2023). Por una reforma integral en la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 229-244). Instituto de Estudios Fiscales.
- Herrero-Alcalde, A. y Tránchez-Martín, J. M. (2023). La salud financiera de las Comunidades Autónomas tras la gran recesión y la pandemia. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 183-207). Instituto de Estudios Fiscales.
- Pedraja Chaparro, F. M. y Suárez Pandiello, J. (2023). A vueltas con la deuda local. ¿Es realmente una amenaza? En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 357-387). Instituto de Estudios Fiscales.
- Urbanos Garrido, R. M. (2023). Prólogo. Semblanza de un economista cabal. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 17-19). Instituto de Estudios Fiscales.
- Vilalta, M. (2023). La problemática de las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas: competencias, financiación y gobernanza. En *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz* (pp. 333-356). Instituto de Estudios Fiscales.
- VV. AA. (2023). *Retos de la financiación territorial en tiempos de postpandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*. Instituto de Estudios Fiscales.