

AGRADECIMIENTOS

El libro que sostiene entre sus manos recoge parte de la tesis doctoral *Los sistemas electorales regionales. Orígenes y reformas en Alemania, Bélgica, Italia y España*, defendida en la Universidad Autónoma de Madrid el 29 de junio de 2020. Si no estoy equivocado, fue la primera defendida de forma presencial en la Facultad de Derecho de esa universidad tras el duro confinamiento decretado en España entre los aciagos meses de marzo y junio de 2020, marcados por la pandemia mundial que, casi dos años después, aún nos trastorna. Formaron parte del tribunal los profesores Miguel Ángel Presno, Fabiola Mota y Pablo Simón, a quienes quiero agradecer, no solo que juzgasen que la tesis merecía la calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad, sino que formularan críticas enriquecedoras y constructivas para robustecer el texto de cara a esta publicación. Igualmente, quiero mostrar mi gratitud hacia el Instituto de Estudios del Autogobierno de la Generalitat de Cataluña por haberme concedido el Premio IEA 2021 a la mejor tesis doctoral sobre distribución territorial del poder. Asimismo, me gustaría agradecer a los tres revisores anónimos que evaluaron la primera versión de este texto sus objeciones: les agradezco sinceramente la dedicación empleada en leerlo y proponer cambios que, sin lugar a duda, han mejorado el resultado final. Por último, también quiero dar las gracias al consejo editorial de la colección «Estudios Políticos» del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por su paciencia y buena acogida.

Siento una enorme gratitud hacia la Universidad Autónoma de Madrid, la institución donde comenzó mi formación universitaria y también mi primer empleador. Entre noviembre de 2015 y octubre de 2019 disfruté de un contrato predoctoral FPI-UAM gracias al cual pude desarrollar mi tesis doctoral, iniciarme como profesor universitario y, en

definitiva, comenzar una vida adulta. Quiero agradecer también a la UAM que me ayudase a financiar las dos estancias de investigación que realicé en el extranjero: Universidad Libre de Bruselas (mayo-julio de 2018) y Universidad LUISS Guido Carli de Roma (septiembre-diciembre de 2018).

No quiero olvidarme de dos lugares que han marcado mi trayectoria. El primero es el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Sin mi paso por su Máster no me habría planteado seriamente hacer un doctorado. Unos años después, he tenido la inmensa fortuna de volver al CEPC como Investigador postdoctoral «García-Pelayo». Aunque por circunstancias de la vida mi paso por allí en esta ocasión fue breve (entre enero y junio de 2021), estoy sinceramente agradecido a todas las personas del CEPC que con tanto cariño me han tratado siempre. Quiero referirme expresamente a los subdirectores del CEPC, Julia Ortega y Emilio Pajares, a los cuales tengo un gran aprecio y a los que admiro por su profesionalidad, discreción y capacidad de trabajo. También quiero hacer mención al Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, lugar donde cursé mi otro Máster y donde pude seguir aprendiendo de fantásticos profesores. Quiero dejar constancia de mi gratitud hacia María Garrote, que tan buena ha sido conmigo siempre.

Me gustaría dedicar también unas palabras a algunos de los profesores del Departamento de Derecho Político de la UNED, que desde hace unos meses son también mis compañeros de trabajo: Óscar Alzaga, Juan Manuel Goig, Fernando Reviriego, María Salvador, Jorge Alguacil y todos los demás. Entre noviembre de 2019 y diciembre de 2020 disfruté de una beca concedida por la Fundación Concordia y Cultura, que me permitió colaborar con el Centro de Estudios de Partidos de la UNED y con la revista *Teoría y Realidad Constitucional*. Gracias a ello, pude continuar adelante con mi trayectoria investigadora.

Quiero dar las gracias a mis directores de tesis, un ejemplo de rigor intelectual, minuciosidad, capacidad de trabajo y generosidad. A Santiago Pérez-Nievas tengo que agradecerle que accediese a dirigirme la tesis y pudiese presentarme a la convocatoria FPI-UAM. También que me guiase en mis primeros pasos como docente, compartiendo asignatura. Y debo agradecerle, especialmente, que me marcase el paso en los momentos en los que había que apretar. Con José Ramón Montero no sé por dónde empezar. Aún recuerdo la primera ocasión en la que entré en su despacho, sin que fuese siquiera mi profesor, para pedirle ayuda

para preparar un trabajo sobre el sistema electoral catalán. Por supuesto, actuó como actúa siempre con la gente que acude en busca de su ayuda: leyendo todo con atención, anotando en el papel mil cosas ilegibles y transmitiendo su pasión y su conocimiento oceánico. Me siento inmensamente afortunado por haber tenido el privilegio de aprender de él como alumno, como discípulo, como co-autor y, sobre todo, como persona.

Al igual que me sucede con otras instituciones desde las que se ejerce el poder político en nuestras democracias, el estudio de los sistemas electorales y todo lo que les rodea me resulta apasionante. A pesar de los costes que supone dedicarse al mundo académico e investigador en la España actual, no se me ocurre mejor manera de haber invertido mi tiempo durante algunos de los mejores años de mi vida. Me daría por satisfecho con que el amable lector se sintiese como yo me siento cuando consulto un libro académico solvente: que percibiese el esfuerzo desplegado por el autor y disfrutase del pequeño placer de aprender alguna cuestión nueva que hasta entonces desconocía.

Capítulo 1

LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES COMO VARIABLE DEPENDIENTE

Electoral systems matter. They are a crucial link in the chain connecting the preferences of citizens to the policy choices made by governments. They are chosen by political actors and, once in existence, have political consequences for those actors. They are an important object of study for anyone interested in the political process.

Michael GALLAGHER y Paul MITCHELL,
The Politics of Electoral Systems, 2005, p. 3.

It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may (...) serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.

Louis Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, 1916-1939 (New State Ice Co v. Liebman, 1932, p. 311)

1. Los sistemas electorales como variable dependiente

1.1. INTRODUCCIÓN

Buena parte de la literatura que ha abordado el estudio los sistemas electorales, siguiendo la impronta del estudio seminal de Maurice Duverger (1951), se ha ocupado de explicar cuáles son los efectos que éstos producen en otras dimensiones de los sistemas políticos y, en particular, en los sistemas de partidos (Rae, 1971; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997). Por tanto, entre las décadas de los cincuenta y noventa del siglo XX, los sistemas electorales fueron estudiados casi exclusivamente como variables independientes.

Solo recientemente han comenzado a realizarse investigaciones que invierten la perspectiva y analizan las reglas electorales no como *causas*, sino como *efectos*. Stein Rokkan (1970) fue una de las pocas excepciones con anterioridad a la década de los noventa. Se trata del primer politólogo que encaró el estudio de los sistemas electorales desde ese ángulo, al examinar la sustitución de los sistemas mayoritarios por los proporcionales en varios países europeos en las primeras décadas del siglo XX.

Con todo, a mitad de la década de los ochenta, la producción académica sobre esta materia continuaba siendo exigua. El principal motivo de ello tiene que ver con la práctica inexistencia hasta entonces de reformas electorales de calado en las democracias establecidas. Eso explica que, en una importante obra colectiva dedicada al estudio de los sistemas electorales, Dieter Nohlen (1984: 217) afirmase que solo cabía esperar cambios sustanciales en las reglas electorales como respuesta a «rupturas profundamente arraigadas en el desarrollo histórico y político de los países involucrados». De modo que, en aquel momento, la escasa literatura académica sobre la materia circunscribía el fenómeno de las reformas electorales a coyunturas excepcionales, como las transiciones democráticas, momentos en los que cabía esperar que los sistemas electorales pudiesen cambiar respecto al tipo fundamental de sistema electoral empleado en ese país en períodos anteriores.

El impulso definitivo de los estudios sobre los sistemas electorales como variable dependiente vino de la mano de las tres grandes reformas electorales acontecidas al inicio de los años noventa en tres democracias consolidadas como Japón, Italia y Nueva Zelanda (Norris, 1995). Desde entonces, la principal línea de investigación subraya como factores explicativos del diseño original y posteriores reformas de los sistemas electorales los sistemas de partidos existentes y los intereses de los partidos en el poder. Como subraya Michael Gallagher (2005: 538), «los sistemas electorales no son instituciones totalmente exógenas, impuestas a un conjunto de actores políticos por fuerzas externas, sino que fueron seleccionados por actores políticos que, presumiblemente, tenían una idea, aunque fuese incompleta, de qué consecuencias podrían tener». En una dirección similar señala Gary W. Cox (1997: 15), cuando apunta que «la relación entre el sistema de partidos y el sistema electoral no es necesariamente unidireccional. Un debate de muchos años de discusión ha sugerido que el sistema de partidos condiciona más al sistema electoral que viceversa». Pero quien más gráficamente ha expresado

esta idea es Josep M^a. Colomer (2003) en su planteamiento de las *leyes de Duverger cabeza abajo*, según el cual es el número de partidos lo que explica la elección de los sistemas electorales y no al revés:

«Los sistemas electorales (...) no son variables completamente independientes, sino que son también objeto de decisiones políticas por actores políticos previamente existentes, los cuales tienden a promover sus propios intereses. Cabe así esperar que, habitualmente, los sistemas electorales cristalicen, consoliden o refuercen las configuraciones de partidos políticos previamente existentes (...), más que generen nuevos sistemas de partidos o resultados políticos por sí mismos» (Colomer, 2003: 39).

En los dos siguientes apartados, expondré las lecciones más relevantes de la literatura dedicada a la adopción y la reforma de los sistemas electorales.

1.2. LA ADOPCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La literatura sobre la adopción o los orígenes de los sistemas electorales era escasa hasta hace apenas dos décadas (Penadés, 2006; Riera, 2013a). Para algunos autores, este campo de estudio continuaba subdesarrollado hasta hace unos años (Benoit, 2007: 364). En buena medida, la razón que explica la mayor atención académica a las consecuencias de los sistemas electorales frente a sus orígenes tiene que ver con la mayor facilidad que los *efectos* ofrecen para su cuantificación y sistematización teórica frente a las *causas*. Como acertadamente subraya Matthew S. Shugart (2005: 51), «los sistemas electorales solo se diseñan inicialmente una sola vez y solo ocasionalmente son reformados, limitando nuestro número de observaciones drásticamente en comparación con sus consecuencias, de las que obtenemos una observación al menos con cada elección».

Sin embargo, no cabe duda de la trascendencia de analizar las circunstancias que rodean la adopción de las reglas electorales. Como ha señalado Arend Lijphart (1992: 207), «escoger el sistema electoral es una de las decisiones más importantes —si no la más importante— de todas las decisiones constitucionales a las que se enfrentan las democracias». Quizás sea por ello por lo que los estudios dedicados al origen, diseño y selección de los sistemas electorales han experimentado un considerable progreso durante los últimos veinte años (Boix, 1999;

Shugart y Wattenberg, 2001; Colomer, 2004; Andrews y Jackman, 2005; Lundell, 2010; Ahmed, 2013; Cox *et al.*, 2019).

De toda esta literatura, destacan los estudios sobre la adopción histórica de la representación proporcional. La explicación clásica de Rokkan (1970) apunta a que la introducción de la representación proporcional en buena parte de Europa a principios del siglo xx se explicaría por la extensión del sufragio y el consiguiente auge de nuevas fuerzas políticas, particularmente de los partidos socialistas. Posteriormente, otros autores han seguido la estela de los trabajos de Rokkan y han reformulado sus planteamientos. En este debate, sobresale la contribución de Carles Boix (1999), basada en la *seat-maximization theory*, encuadrable en la aproximación de la elección racional. Según Boix, la adopción de los sistemas proporcionales en las primeras décadas del siglo pasado se debió a que los distintos partidos conservadores burgueses apoyaron ese tipo de reglas electorales por razones estratégicas, como forma de preservar sus cuotas de escaños legislativos frente a una creciente amenaza socialista desde la izquierda, y por la incapacidad de los partidos de derecha para coordinarse eficazmente en los distritos uninominales de los sistemas mayoritarios. Es decir, el tránsito de los sistemas mayoritarios a los proporcionales se explicaría como una medida de autoprotección adoptada por los partidos conservadores gobernantes para maximizar su representación parlamentaria, ante la perspectiva de lograr menos escaños en caso de mantenerse unas reglas mayoritarias que favorecerían a los inminentes vencedores socialistas.

La contribución de Boix, que ha logrado una amplia difusión académica, ha sido cuestionada. Es el caso de trabajos como el de Alberto Penadés (2008), que, contrariamente a las tesis de Boix, evidencia la heterogeneidad de preferencias sobre los sistemas electorales exhibidas por los distintos partidos socialistas de distintos países en las primeras décadas del siglo xx. O el trabajo de Blais, Dobrzynska e Indridason (2005), quienes tampoco encuentran evidencia empírica que respalde la tesis de la «amenaza socialista». Estos autores sostienen, por el contrario, que uno de los motivos que explicaría que distintos países abrazasen los sistemas proporcionales tiene que ver con el hecho de que, en aquel contexto, donde existían fuertes demandas de democratización de los sistemas políticos (fortalecimiento de los parlamentos, sufragio universal masculino, sufragio igual, etc.), se extendió la idea de que los sistemas proporcionales eran más democráticos que las distintas variantes de sistemas mayoritarios por entonces existentes. En este sentido, se habría

producido cierto efecto contagio entre países, dentro de procesos de difusión de ideas democratizadoras que fueron cuajando en buena parte de Europa a principios del siglo XX.

Por último, también desafía la tesis de Boix la reciente contribución de Cox, Fiva y Smith (2019). Estos autores sugieren que lo que favoreció la adopción de la representación proporcional por parte de los partidos burgueses conservadores, fue el deseo de los líderes de los partidos de controlar en mayor medida el proceso de selección de candidatos electorales, mejorando así su capacidad para disciplinar a sus parlamentarios. A partir del estudio del caso noruego, los autores muestran que la motivación de estos partidos no solo consistió en maximizar o mantener sus escaños (*seat-maximization theory*), sino que también resultó relevante su pretensión de cimentar partidos más disciplinados y cohesionados (*party-building theory*).

Por lo que respecta a las explicaciones sistemáticas sobre la adopción de los sistemas electorales basada en las preferencias de los actores, es decir, en la conducta y preferencias de los partidos políticos, destaca el *principio micro-mega* propuesto por Josep M.^a Colomer (2003; 2004): el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande. En este sentido, según Colomer (2004: 25-26), «unos pocos partidos grandes tienden a preferir parlamentos pequeños, magnitudes de distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes». Es decir, «los partidos grandes prefieren instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes en las que puedan ser incluidos».

Ahora bien, la literatura también se ha encargado de subrayar otros aspectos relevantes para entender la adopción de los sistemas electorales, como la importancia del contexto en el que se originan. Se suele tratar de coyunturas excepcionales, de cambio político, como transiciones a la democracia o cambios de régimen, donde los sistemas de partidos se encuentran en proceso de formación, pues no ha habido aún tiempo para su estructuración o estabilización. Contextos marcados, en consecuencia, por la incertidumbre sobre el número de partidos y su peso específico, sobre las preferencias de los electores y su distribución territorial (Andrews y Jackman, 2005).

Los propios partidos, muchos de ellos incipientes, también estarán tratando de consolidarse tanto a nivel orgánico como institucional. Por

todo ello, sus preferencias en torno a las distintas reglas electorales alternativas estarán aún formándose y sus propios objetivos al respecto pueden ser difusos e incluso contradictorios, debido al desconocimiento sobre los efectos que pueden desplegar las diferentes reglas electorales, especialmente si su mecánica es compleja (Benoit, 2007: 383-384). Además, aunque las preferencias de los partidos pueden venir motivadas desde un inicio por la lógica de la maximización de la ventaja electoral, lo más probable es que sea en esa fase fundacional cuando los partidos puedan tomar en consideración intereses generales que trasciendan su interés particular cortoplacista. Así, pueden estar dispuestos a promover o procurar determinados bienes colectivos como la gobernabilidad, una adecuada representación del pluralismo político, el afianzamiento de las nuevas instituciones o la reconciliación entre grupos sociales enfrentados, entre otros (Taagepera, 2002). En definitiva, durante las transiciones, la toma de decisiones sobre el sistema electoral puede estar muy condicionada por factores como la débil institucionalización de los partidos, los altos niveles de incertidumbre sobre los resultados electorales y la idea ampliamente compartida de que las reglas del juego electoral deben ser vistas como democráticas y aceptables por los principales actores políticos (Birch *et al.*, 2002: 18).

Por último, algunos trabajos han mostrado que, en ocasiones, son relevantes para explicar el tipo de sistema electoral adoptado el contexto histórico y cultural (Ahmed, 2013) o la región del mundo y el período de tiempo en el que se encuentra un país, así como su herencia colonial (Lundell, 2010).

En definitiva, es difícil dar por buenas explicaciones generales y parsimoniosas sobre el proceso de selección de las reglas electorales, pues están basadas en imputaciones de preferencias reduccionistas, que no resultan teóricamente convincentes y que, al descender a los casos concretos, contrastan con las posiciones efectivamente defendidas por los diferentes partidos en distintos países. La enorme variedad de actores políticos, motivaciones, contextos institucionales, tradiciones políticas y características geográficas desafía cualquier intento de formular generalizaciones (Montero y Lago, 2010: 44).

1.3. LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

También en los últimos años un buen número de investigadores se ha esforzado por identificar las variables fundamentales que explican las escasas reformas electorales que acontecen. La publicación de varias obras individuales y colectivas relevantes sobre la materia dan buena cuenta de ello (Shugart y Wattenberg, 2001; Gallagher y Mitchell 2005; Blais, 2008; Renwick, 2010; Rahat, 2011; Hazan y Leyenaar, 2012; Ahmed, 2013; Pilon, 2013; Riera, 2013b; Renwick y Pilet, 2016; Renwick, 2018).

Richard Katz (2005: 58-60) es quien con mayor claridad ha subrayado que cualquier reforma en el tipo fundamental de sistema electoral no deja de ser una paradoja: aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales —o para permitir que sean modificadas— son, en principio, los principales interesados en que el cambio no acontezca. Al beneficiar a unos partidos en detrimento de otros, los sistemas electorales son el arquetipo de instituciones *distributivas* (Tsebelis, 1990). Así, el reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que las bonificaciones que en términos de escaños reciben los grandes partidos son el correlato de las penalizaciones que sufren los partidos menores. Eso hace que cristalicen importantes intereses creados (*vested interests*) y que los actores favorecidos ejerzan su poder de veto para bloquear una eventual reforma impulsada por los actores perjudicados (Tsebelis, 2002). Los sistemas electorales son, en consecuencia, instituciones que responden a la lógica inercial que estaría detrás de la *path dependency*, de modo que, por lo general, tienden a persistir en ausencia de potentes causas exógenas que alteren su trayectoria (Alexander, 2001). De ahí el interés académico en estudiar un fenómeno político que, precisamente por esa escasez, reviste un enorme atractivo como objeto de estudio.

En esta investigación aspiro a profundizar en la comprensión del fenómeno de las reformas electorales. Como a continuación desarrollaré con mayor detalle, el enfoque tradicional asume que estos acontecimientos reformistas están conducidos en exclusiva por los partidos políticos, cuya posición al respecto viene únicamente determinada por sus cálculos estratégicos, es decir, por su previsión sobre cómo afectarán las eventuales reglas electorales alternativas a su propia representación parlamentaria. Aunque parsimoniosa, esa explicación no recoge toda la complejidad inherente a estos procesos de reforma institucional. Es de

cir, ignora otros factores alternativos con potencial explicativo, y que en ocasiones son complementarios entre sí, para producir el resultado *reforma electoral*. De ahí que a lo largo de la investigación utilice con frecuencia los términos *proceso de reforma electoral* o *proceso reformista* para referirme a fenómenos de reforma complejos, en los que pueden existir varias fases, en los que intervienen distintos actores que interactúan entre sí, los cuales pueden tener motivaciones e intereses diversos.

Algunas de las preguntas a las que trataré de dar respuesta en la investigación son la siguientes: ¿qué tipo de procesos conducen a la reforma electoral? ¿Qué actores intervienen en estos procesos de reforma? ¿Cuáles son sus motivaciones a la hora de definir sus preferencias respecto a una reforma electoral?

1.3.1. *Las reformas electorales y la elección racional*

El estudio de las reformas electorales ha estado dominado hasta hace unos años por la aproximación de la *elección racional*. Este enfoque teórico explica las reformas electorales como un fenómeno que depende en exclusiva de los cálculos estratégicos de las élites partidistas con capacidad para cambiar las reglas del juego con vistas a maximizar su ventaja electoral (Boix, 1999; Colomer, 2003, 2004; Benoit, 2004, 2007; Remmer, 2008). En consecuencia, cabe esperar que las fuerzas políticas estén dispuestas a aprobar modificaciones, siempre y cuando vislumbren en sus pronósticos que las reformas en cuestión pueden reportarles un beneficio en el futuro escenario electoral. Y, por el contrario, los partidos serán reacios a apoyar cambios que, según sus vaticinios, resulten potencialmente perjudiciales para sus intereses.

Lo anterior queda resumido en estas palabras de Kenneth Benoit (2004: 373-374):

«Una reforma electoral ocurrirá cuando un partido o coalición de partidos apoyen un sistema electoral alternativo que les conceda más escaños que el sistema electoral existente y, además, tengan el poder suficiente para materializar ese sistema electoral alternativo. No habrá reformas electorales cuando ningún partido o coalición de partidos con el poder para adoptar un sistema electoral alternativo puedan ganar más escaños haciéndolo».

En una línea similar, Carles Boix (1999: 609) plantea lo siguiente:

«En tanto que la situación electoral no cambie sustancialmente y el régimen electoral vigente continúe sirviendo a los partidos en el poder, éstos no tendrán incentivos para modificar el sistema electoral. Sin embargo, tan pronto como se produzcan cambios en la arena electoral (debido a la entrada de nuevos partidos o al cambio de preferencias de los electores), los partidos dominantes considerarán la pertinencia de alterar las reglas del sistema electoral, dependiendo de la aparición de nuevos partidos y de la capacidad de coordinación de los viejos partidos».

Desde esta perspectiva, el *cambio* sobrevendrá cuando el escenario donde se operaba hasta entonces deje de ser ventajoso para los actores políticos intervinientes, ya sea por la entrada de nuevas formaciones políticas o por un cambio en las preferencias de los votantes; o también cuando los partidos adviertan que existe otra alternativa que les puede proporcionar mayores beneficios que la actual. Así, un partido o coalición de partidos con capacidad de aprobar una reforma pueden percibir que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría asegurar su supervivencia política de una forma más efectiva de la que lo hacen las reglas vigentes.

En resumen, el enfoque de la elección racional asume como único factor explicativo de las reformas electorales el comportamiento de las élites partidistas que calculan y comparan los efectos de los sistemas electorales existentes con aquellos que se proponen como alternativa y prefieren aquellos que maximizan su poder en términos de escaños. Como señala Gideon Rahat (2011), la principal virtud de esta aproximación radica en su capacidad para construir explicaciones generales, simples y parsimoniosas sobre el fenómeno de las reformas electorales y, en especial, sobre la estabilidad que caracteriza a estas instituciones. Ese paradigma teórico es, pues, útil para comprender el fenómeno de la escasez de reformas electorales observadas en perspectiva comparada. De ahí que la primera hipótesis apunte a que la mayoría de los procesos de reforma electoral estén dominados por los partidos políticos, especialmente por aquellos que ocupan posiciones de gobierno, siendo su motivación principal la maximización del poder parlamentario.

Ahora bien, como señalan Lidia Núñez y Kristof Jacobs (2016), el problema de *N* pequeña en el estudio de las reformas electorales es una consecuencia de la definición que suele hacerse del *cambio* en el sistema electoral. En este punto, conviene exponer brevemente cómo han definido distintos autores el fenómeno de la reforma electoral (Riera, 2013b:

53-100), para posteriormente explicitar qué considero por reforma electoral a los efectos de este trabajo. Katz (2005) distingue entre *major* y *minor electoral reforms*. A su entender, las grandes reformas electorales (*major electoral reforms*) son las que cambian por completo la fórmula electoral empleada, como aquellas que sustituyen un sistema electoral mayoritario por uno proporcional o cualquiera de éstos por un sistema mixto. No obstante, el autor no ofrece un concepto nítido sobre qué ha de considerarse una *minor electoral reform* y cómo distinguirla de otros tipos de reforma: «no está clara la línea divisoria entre las reformas mayores y menores; aún más, no está clara la línea divisoria entre las reformas que deben ser consideradas menores y las que deben ser llamadas triviales, técnicas, o no reformas» (Katz, 2005: 69). En todo caso, una definición como la que ofrece Katz se antoja demasiado restrictiva para el ámbito regional, en el que solo se registrarían un número reducido de casos, por lo que no resulta útil para este estudio.

Por su parte, Arend Lijphart (1994: 13) definió un criterio para decidir si consideraba que un mismo país conservaba un mismo sistema electoral o si debía considerarlo como un nuevo sistema electoral, lo que implícitamente suponía sentar un criterio sobre qué ha de considerarse una reforma electoral: «si hay un cambio significativo en una o más de las cuatro dimensiones [fórmula electoral, magnitud de distrito, barrera electoral, o tamaño del parlamento], esto implica que debe identificarse un nuevo sistema electoral». De este modo, cualquier cambio en la fórmula electoral o alteraciones de al menos un 20 por ciento en las otras dimensiones, deben considerarse, según Lijphart, cambios significativos. Sin embargo, se trata de una definición hasta cierto punto caprichosa, en la medida en que el criterio para considerar un cambio como significativo no deja de ser un umbral arbitrario, que dejaría fuera del análisis modificaciones con importantes implicaciones como las que tienen que ver con en el tamaño de los parlamentos o con la cuantía de las barreras electorales.

Resulta por ello útil recurrir al marco conceptual propuesto por Jacobs y Leyenaar (2011), que en buena medida se nutre de las categorizaciones anteriores. Aunque también abordan otras dimensiones como pueden ser las relacionadas con el nivel electoral, la inclusividad, estructura del voto o el prodecimiento electoral, los autores hacen un esfuerzo por delimitar las diferencias en la dimensión relativa a la proporcionalidad. También distinguen entre *major*, *minor* y *technical reforms*. Así, aquellas reformas que suponen una variación de más del 20 por ciento

en la magnitud media de las circunscripciones o en el umbral efectivo deben considerarse *major*; mientras que aquellas otras que suponen una variación entre el 1 y el 20 por ciento, deben considerarse *minor* (Jacobs y Leyenaar, 2011: 501).

De modo que, cuando se utiliza una definición operativa más amplia sobre qué ha de considerarse una reforma electoral, éstas no son tan excepcionales como suele afirmarse (Jacobs y Leyenaar, 2011). Eso pasa por incluir aquellas reformas que potencialmente pueden afectar a la proporcionalidad generada por un sistema electoral, al incidir en cualquiera de sus elementos. Por tanto, consideraré como reforma electoral cualquier modificación deliberada de alguno de los componentes que integran lo que cabe calificar como sistema electoral en sentido estricto. Es decir, en este trabajo entenderé por reforma electoral la sustitución de una fórmula proporcional por otra, el establecimiento de una barrera electoral o la modificación de su cuantía, cualquier incremento o disminución del tamaño del parlamento o cambios en la magnitud media de los distritos. También prestaré atención a las modificaciones que se produzcan en la dimensión intrapartidista de los sistemas electorales, esto es, en cualquier modificación en el tipo de listas (abiertas, desbloqueadas o cerradas). Esta definición amplia de reforma electoral es la que asumiré en esta investigación por ser la que mejor sirve a los objetivos del estudio: permite identificar con mayor precisión que otras definiciones las similitudes y diferencias entre sistemas electorales en contextos multinivel, su convergencia o divergencia a lo largo del tiempo, así como las pautas de difusión.

Pues bien, retomando el hilo de la discusión sobre cuáles son las causas de las reformas electorales, distintos autores han cuestionado las premisas de las que parte el paradigma teórico de la *elección racional* y, en consecuencia, también algunas de sus conclusiones. Las principales críticas se han centrado en tres aspectos: su reduccionismo en cuanto a las situaciones en las que puede producirse una reforma electoral; que la única motivación de los partidos políticos sea la maximización de su representación parlamentaria; y, por último, que las élites de los partidos sean el único actor interviniente en los procesos de reforma electoral. En los siguientes tres subapartados desarrollo cada una de las tres principales objeciones formuladas por la literatura académica, lo que me servirá para plantear algunas hipótesis.

1.3.2. *Críticas a la elección racional: caminos hacia la reforma*

En primer lugar, la realidad política comparada desmiente la idea de que la única situación en la que se producen reformas electorales sea aquella en la que los partidos en el poder manipulan el sistema electoral en su propio beneficio. Efectivamente, en bastantes ocasiones es así, pero el universo de las reformas electorales es más complejo y ofrece numerosos ejemplos que se desvían de esa pauta.

Katz (2005), en su relevante estudio donde repasaba las grandes reformas electorales acontecidas hasta entonces en las democracias consolidadas, objetó algunos de los presupuestos de ese paradigma teórico y puso de relieve la variedad y complejidad que caracteriza a los procesos de reforma electoral. Este autor ponía en cuestión la premisa según la cual las *major electoral reforms* son poco probables, por resultar contrarias a los intereses de los partidos que han accedido al poder, gracias, precisamente, a esas mismas reglas electorales.

Para Katz (2005: 63), las seis razones o situaciones por las que los partidos pueden estar dispuestos a impulsar o permitir el cambio en las reglas del juego, serían las siguientes: (1) Los ganadores pueden creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral; (2) Los partidos gobernantes no tienen el proceso reformista completamente bajo su control y es posible que las reformas les sean impuestas por una coalición de pequeños partidos u otros actores no partidistas; (3) Existe división de intereses entre los miembros de la coalición ganadora; (4) Aquellos capaces de adoptar reformas electorales son excesivamente optimistas sobre sus propias perspectivas con el nuevo sistema, o no advierten sus consecuencias más probables; (5) Los partidos pueden valorar más el cambio en el formato del sistema de partidos y en las pautas de interacción interpartidista a medio y largo plazo que la ventaja electoral propia en el corto plazo; y (6), los partidos pueden estar dispuestos a intercambiar sus preferencias o intereses en torno a una reforma electoral, a cambio de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas para otros objetivos.

Entre las seis situaciones apuntadas por Katz, podemos encontrar, en efecto, motivaciones de tipo racional o estratégico, como es el caso de las reformas motivadas por el hecho de que los partidos dominantes, ante su vulnerabilidad o inseguridad producida por la pérdida de apoyos a lo largo de la legislatura, traten de evitar una probable derrota

electoral futura manipulando para ello las reglas electorales en su propio beneficio. Pero también hay situaciones que pondrían en tela de juicio esa supuesta racionalidad cortoplacista de las élites partidistas. Los partidos pueden apostar por una reforma del sistema que incentive la modificación en el formato del sistema de partidos y que intuyan les puede reportar beneficios en la competición electoral a medio o largo plazo. Como también es posible que los partidos no hayan definido adecuadamente sus intereses respecto a la reforma electoral, debido a un pobre entendimiento de las consecuencias de los sistemas electorales; o que descuiden o minusvaloren algunos de los efectos potenciales que pueden desplegar dichas reformas; o, simplemente, que cometan errores de cálculo y malinterpreten la fuerza electoral de sus competidores. Por último, tampoco debe descartarse que la modificación electoral se convierta en uno de los elementos que puedan ofrecerse como contrapartida en una negociación política de mayor calado. Esto es así incluso en el caso de partidos a los que dicha reforma pueda perjudicarles, pero que prefieren sacrificar su posicionamiento y conceder su apoyo a cambio de la consecución de otros objetivos que pueden considerar prioritarios, como puede ser acceder o mantenerse en el gobierno.

Asimismo, también podría darse el supuesto de que se produzca una reforma electoral en contra de los deseos de los partidos que ostentan el poder. Los ejemplos que, según Katz, resultan más obvios, son aquellos en los que los referéndums populares desempeñaron un papel destacado, como en las grandes reformas acontecidas en Italia y Nueva Zelanda en 1993. Otro ejemplo de este tipo de reformas es aquel en el que el cambio viene impulsado por una coalición de partidos desde la oposición, a pesar del rechazo —estéril— de los partidos en el gobierno.

En definitiva, la reforma electoral no siempre es una cuestión que quede a la entera discreción de los partidos vencedores en las últimas elecciones. Por tanto, la segunda hipótesis apunta a que hay procesos de reforma electoral en los que el partido o coalición de partidos en el poder no tienen la situación bajo control y la reforma electoral les es impuesta por otros actores.

1.3.3. *Críticas a la elección racional: las motivaciones de los partidos*

En segundo lugar, los autores encuadrables dentro de las teorías de la elección racional asumen que los partidos políticos son actores perfectamente racionales, que tienen definidas sus preferencias en lo que a sistemas electorales se refiere, que cuentan con información precisa sobre los efectos potenciales de reglas electorales alternativas y que, bajo esas circunstancias, toman la decisión que maximiza su poder en términos de escaños. Desde esa perspectiva, el cambio en las reglas electorales es únicamente el producto de una confluencia de intereses de los partidos que formen parte de la coalición reformista con vistas a maximizar sus rendimientos electorales.

Sin embargo, distintos autores han cuestionado algunos de estos presupuestos. De entrada, Josephine Andrews y Robert W. Jackman (2005) han puesto de relieve la existencia de dosis considerables de incertidumbre y, sobre todo, han subrayado la influencia que ésta ejerce sobre el comportamiento de los partidos políticos. En ocasiones, la incertidumbre lleva a éstos a actuar conforme a una lógica excesivamente cortoplacista, que puede ocasionar errores de cálculo respecto a los efectos previstos de las nuevas reglas electorales. En este sentido, distintos estudios acreditan que, en algunos casos, las percepciones erróneas han conducido a los partidos a favorecer la adopción de una reforma electoral que ha terminado resultando contraria a sus propios intereses (Katz, 2005; Renwick, 2010).

Jean-Benoit Pilet y Damien Bol (2011), por su parte, han mostrado cómo el tiempo que permanece un partido en el gobierno reduce la probabilidad de que dicho partido apoye una reforma electoral; es decir, que los partidos que gobiernan habitualmente están dispuestos a asumir menos riesgos al respecto que los partidos en la oposición, con independencia de los efectos esperados tras la eventual reforma electoral. En esta línea, Bowler *et al.* (2006), tras recabar las opiniones de varios diputados acerca de las reformas electorales, demostraron una clara relación entre estar en el gobierno, pertenecer a la mayoría y mostrar un bajo apoyo a la reforma electoral. Es decir, está comprobado que el estatus que se posee en un momento dado, ya sea como parte de la mayoría o de la oposición, influye en la predisposición de los parlamentarios a apoyar o rechazar una eventual reforma electoral.

Por último, cabe mencionar otro grupo de estudios que ha destacado cómo la posición de apoyo o rechazo de los partidos respecto a la

reforma no solo depende de las consecuencias que esperan del nuevo sistema electoral, sino de la factura que puede pasarles frente al electorado la posición mantenida durante el proceso reformista. Es decir, que los partidos también valoran las repercusiones que puede comportar el apoyar o no una determinada reforma electoral. Es la distinción que algunos autores han realizado entre *outcome-contingent motivations* y *act-contingent motivations* (Reed y Thies, 2001; Shugart, 2008; Renwick, 2010). Con relación a los sistemas electorales, la típica consideración *outcome-contingent* para un partido puede ser el cálculo de cuántos escaños obtendría con un sistema electoral alternativo; mientras que una consideración *act-contingent* consistiría en sopesar si sería castigado electoralmente si aprobase una reforma percibida por la opinión pública como una maniobra basada exclusivamente en su propio interés egoísta. Así, este último tipo de consideraciones puede causar que los partidos terminen apoyando una reforma que no es de su agrado o que muestren mayor flexibilidad en sus posiciones en aras del consenso. Cuando existe una importante implicación de los ciudadanos en un proceso de reforma electoral o cuando la opinión pública está especialmente sensibilizada con ese asunto, los partidos tienen buenas razones para situarse en el lado reformista para ser electoralmente recompensados o, cuando menos, para no ser considerados culpables de obstaculizar dicha reforma.

En definitiva, la tercera hipótesis consiste en que hay procesos de reforma electoral en los que las motivaciones de los partidos para apoyarla no consisten en maximizar su ventaja parlamentaria.

1.3.4. *Críticas a la elección racional: los actores intervinientes*

Una última crítica que ha recibido la aproximación de la elección racional consiste en su simplismo, ya que considera a los partidos políticos —o, si se quiere, a sus élites— como los únicos actores que tienen algún papel en los procesos de reforma electoral. En este sentido, Pippa Norris (2011) propone un marco analítico consistente en aplicar el análisis de las políticas públicas al estudio de los procesos de reforma electoral. Aunque la autora no profundiza en cada uno de los múltiples actores potencialmente intervinientes en dichos procesos, sí identifica algunos de ellos, como pueden ser los organismos de gestión electoral, los medios de comunicación, las ONG, los expertos, los ciudadanos o

los tribunales de justicia. Lo relevante es que no concibe el fenómeno de las reformas electorales como procesos donde los partidos intervengan en exclusiva.

De manera mucho más exhaustiva, Alan Renwick (2010), en su relevante contribución al estudio de por qué se producen reformas electorales, se encarga de diferenciar distintos tipos de procesos reformistas en función de qué actores cargan en mayor medida con el peso de la reforma: los políticos o los ciudadanos. Los procesos de reforma electoral *elite majority imposition* son aquellos en los que los partidos con capacidad para llevar a cabo la reforma deciden avanzar hacia un sistema electoral alternativo, que habitualmente mejora sus perspectivas electorales, sin que los ciudadanos tengan ningún tipo de influencia. Este tipo de procesos es el más habitual en la realidad política comparada y el que mejor encajaría en las expectativas de las teorías de la elección racional.

En el otro extremo teóricamente posible estarían los procesos *mass imposition*, en los que los ciudadanos serían los únicos intervinientes. Sin embargo, el autor no encuentra ningún ejemplo de esta clase de reformas electorales, pues los políticos y los partidos siempre participan de manera más o menos intensa (Renwick, 2010: 16). No en vano, los mecanismos previstos para reformar las normas donde se contienen los sistemas electorales implican inevitablemente la participación de las distintas fuerzas políticas con representación en los parlamentos. Además, se trata de una materia que, al incidir sobre el reparto de cuotas de poder, les afecta directamente, por lo que los partidos son los principales interesados en controlar los procesos de reforma electoral o condicionarlos en la medida de sus posibilidades.

Existirían, por último, un tipo de procesos reformistas a caballo entre los dos anteriores, los llamados por Renwick (2010: 167-238) *elite-mass interaction*. Se trata de aquellos en los que el desarrollo de la reforma electoral no solo depende de las élites partidistas, sino también de la ciudadanía como actor destacado, debido a que los políticos pierden el dominio completo de la situación. En este último tipo, una minoría de políticos con afanes reformistas puede impulsar una reforma electoral como reacción a una desafección ciudadana. En esas circunstancias, la posición de los políticos que protegen el *statu quo* es débil, mientras que la de los reformistas es más fuerte y puede acabar imponiéndose, pues cuenta con el respaldo de los ciudadanos. Los principales ejemplos históricos que ofrece el autor son las tres grandes reformas

electorales que se produjeron a principios de los años noventa del siglo XX en Italia, Nueva Zelanda y Japón, donde la presión ciudadana devino esencial.

La interacción entre élites políticas y ciudadanía es un asunto que está cobrando cada vez mayor relevancia en el estudio de las reformas electorales. Con ello se estaría cuestionando la asunción de que las reformas electorales sean procesos en los que los ciudadanos están ausentes por completo. Éstos pueden participar de forma activa y directa a través de instrumentos como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las asambleas ciudadanas (Donovan, 1995; Vowles, 1995; LeDuc, 2011; Fournier *et al.*, 2011; Curtice, 2013). También pueden intervenir de una manera más difusa o indirecta exhibiendo en distintos sondeos de opinión sus aspiraciones democráticas o mostrando su malestar hacia el funcionamiento de la democracia, las instituciones o la clase política, lo que constituirá un elemento de presión sobre los políticos que hará más probable la existencia de reformas electorales (Norris, 2011; Riera 2013b; Renwick y Pilet, 2016; Bedock, 2017).

Ahora bien, esa categoría genérica de reformas electorales *elite-mass interaction* puede hacerse más compleja. Los ciudadanos también pueden iniciar, participar, condicionar o influir de otras maneras que han pasado desapercibidas hasta la fecha. Concretamente, la sociedad civil puede organizarse en torno a plataformas o foros cívicos compuestos por grupos de activistas en favor de la reforma electoral. Como reconoce el propio Renwick (2018: 119) en una contribución reciente, «el papel de los grupos de interés y de presión en los procesos de cambio del sistema electoral es quizás el menos investigado». De modo que, dentro de los procesos de reforma electoral en los que su resultado se explica por la interacción entre ciudadanos y partidos políticos, puede existir una variante, apenas estudiada, consistente en que los primeros influyen de forma mucho más organizada a través de un conjunto de activistas que actúan como grupos de interés cívico. Algo que Celis *et al.* (2011) y Hughes *et al.* (2015) ya han mostrado con relación a organizaciones de mujeres que han actuado como grupos de interés para la introducción de cuotas de género en la legislación electoral de múltiples países. Entre los procesos reformistas que se han producido en perspectiva comparada, puede destacarse el de la reforma electoral en Rumanía de 2008, en el que la plataforma cívica *Pro Democratia* desarrolló un rol relevante como impulsora de la reforma y, en una fase más avanzada, como mediadora entre los partidos parlamentarios (Marian y

King, 2010). La cuarta hipótesis sugiere, por tanto, que hay procesos de reforma electoral en los que los ciudadanos, a través de asociaciones y grupos cívicos, facilitan que se produzcan reformas electorales.

Por último, otro actor cuyo papel en los procesos de reforma electoral ha pasado prácticamente inadvertido hasta la fecha, excepto quizás en los países de Norteamérica (Cox y Katz, 2002; Katz, 2011), es el de los tribunales de justicia. Los pocos autores que han prestado alguna atención al papel de los jueces y tribunales en las reformas electorales se han limitado a afirmar que juegan un papel poco relevante (Renwick, 2010: 13-14), cuando no insignificante (Riera, 2013b: 107). Sin embargo, en un estudio reciente, Núñez y Jacobs (2016) han apuntado la idea de que los tribunales juegan un rol más activo de lo que acostumbra a pensarse a la hora de impulsar reformas electorales. Así, contra lo que cabía esperar, la existencia de tribunales legitimados para ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de que se produzcan reformas electorales. Por tanto, más que evitar o impedir reformas, la existencia de instancias que controlen la constitucionalidad de las leyes electorales parece favorecer el fenómeno de las reformas electorales. Así pues, la quinta hipótesis apunta a que hay procesos de reforma electoral desencadenados por los tribunales.

2. Similitudes y diferencias entre sistemas electorales en contextos multinivel

2.1. LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES

Continuando la senda de algunas de las investigaciones recientes que estudian los sistemas electorales como variable dependiente, en este trabajo pretendo arrojar luz sobre el origen y evolución de las reglas electorales en varios Estados compuestos. No obstante, mi propósito es hacerlo desde una perspectiva novedosa. Me propongo examinar la adopción y reformas de los sistemas electorales en el *nivel regional*, un nivel de gobierno insuficientemente explorado, y que hasta el momento ha recibido una considerable menor atención que el nivel nacional. Como reconoce Louis Massicotte (2000: 102), «muy poca investigación sistemática se ha realizado sobre sistemas electorales subnacionales».

En este sentido, apenas existen estudios comparativos que analicen los sistemas electorales regionales, a excepción de ciertos trabajos que lo hacen para un solo país, y de forma esencialmente descriptiva (Pallarés, 1998; Massicotte, 2003). Y si poco se ha estudiado todo lo relativo a los sistemas electorales regionales, menos aún se conoce sobre sus procesos de adopción inicial y posterior reforma. Como señalan Monique Leyenaar y Revuen Hazan (2011: 441), «la mayoría de estudios de caso sobre reformas electorales no mencionan los cambios electorales en el nivel local o regional, a pesar del hecho de que la reforma electoral puede ser bastante exitosa en esos niveles». Así, autores como Shaun Bowler y Todd Donovan (2008), para Estados Unidos, han constatado que no se había registrado ninguna reforma a nivel nacional, mientras que a nivel subnacional se habían producido reformas electorales significativas.

Buena muestra de esta mentalidad es el hecho de que Kristof Jacobs y Monique Leyenaar (2011: 501), en su categorización de los distintos tipos de reforma electoral como *major*, *minor* y *technical*, optasen por considerar como una reforma electoral *minor* cualquier cambio en un sistema electoral que no perteneciese al nivel nacional. Aunque dichos autores reconocen en una nota al pie que, en los sistemas federales en los que las regiones poseen competencias significativas, como Bélgica, Canadá, Suiza o Estados Unidos, los cambios en la legislación electoral a nivel regional bien podrían llegar a considerarse de igual entidad que las reformas nacionales. Por ello, Leyenaar y Hazan (2011: 447) defendían hace ya algunos años que la agenda investigadora debía ir más allá de la *major reforms* y del nivel nacional. Se trata, por tanto, de una laguna de conocimiento que debe ser colmada, tal y como han sugerido estos autores que se han ocupado del fenómeno de las reformas electorales. Máxime si se tiene en cuenta que el regional es un nivel de gobierno cada vez más relevante, debido al proceso de descentralización política progresiva que vienen experimentando muchos países desde hace décadas (Hooghe *et al.*, 2016).

Adicionalmente, resulta pertinente preguntarse por otra cuestión también poco explorada, como es el grado de *mimetismo* o *diferenciación* entre los sistemas electorales regionales y el sistema electoral nacional, así como la *homogeneidad* o *heterogeneidad* existente entre los propios sistemas regionales entre sí. Desde el punto de vista normativo, encontramos argumentos en ambos sentidos.

El principal argumento a favor del mimetismo entre sistemas electorales subraya el hecho de que facilita la comprensión y el dominio de

las reglas electorales tanto a los ciudadanos como a los actores políticos que participan en el proceso electoral. A fin de cuentas, los distintos niveles de gobierno responden ante los mismos ciudadanos, por lo que —según los defensores del mimetismo— tener reglas de elección diferentes puede introducir confusión tanto para los electores como para los propios partidos políticos y candidatos. La existencia de un régimen electoral común, fundamentado en unos mismos principios, fortalecería la legitimidad de las reglas electorales y, sobre todo, generaría una mayor seguridad jurídica tanto para los electores como para las formaciones políticas.

Por el contrario, también hay argumentos a favor de que las regiones puedan regular sus propias elecciones y, de este modo, hacer posible que algunas de ellas puedan emplear sistemas electorales distintos. Emerge así el concepto de *federalismo electoral*, es decir, la idea de que las regiones, en el uso de su autonomía para diseñar sus instituciones de autogobierno, puedan adecuar su sistema electoral a su realidad social, política o geográfica. La utilización de esa capacidad para dotarse de sus propias reglas electorales puede resultar en una *diferenciación* de los sistemas electorales empleados dentro de un mismo país. Además, esta libertad puede redundar en un mayor nivel de innovación en el diseño electoral. Así, puede servir para que las propias regiones actúen como una suerte de «laboratorios políticos» en los que poner a prueba eventuales innovaciones electorales. De resultar exitosas, esas innovaciones podrían trasladarse a otras regiones o incluso a las instituciones nacionales. Se cumpliría así con la clásica máxima de la teoría federal: *federalism makes experimentation easier*.

Desde un punto de vista empírico, Massicotte (2000) es uno de los pocos autores que se ha planteado esta cuestión, aunque de forma superficial. El autor utiliza el término *congruencia* para referirse a las situaciones en las que una misma entidad regional emplea el mismo sistema electoral tanto para el desarrollo de las elecciones nacionales como para las regionales respectivas. La congruencia en los sistemas electorales utilizados en los distintos niveles de gobierno de un mismo país puede depender, en parte, de los constreñimientos constitucionales. En algunos casos, la congruencia viene impuesta por la propia Constitución nacional, como sucede en Brasil, Sudáfrica o Malasia. En otros, sin embargo, las constituciones guardan silencio al respecto, y las regiones disfrutan de autonomía para diseñar su propio sistema electoral. En estos últimos casos, al no haber condicionantes jurídicos, se deja abier-

ta la posibilidad a que exista *mimetismo* o *diferenciación* institucional entre los distintos sistemas electorales regionales y el sistema electoral nacional.

Massicotte (2000: 103) propone tres modelos o situaciones que pueden darse en contextos multinivel. En el primero de ellos, que el autor denomina como de «compartimentos estancos», cada nivel de gobierno es completamente responsable de regular sus propias elecciones. Sería el caso de países federales como Argentina, Australia, Alemania o México. Un segundo modelo es el «centralista», donde las autoridades del nivel nacional tienen la competencia exclusiva para dictar las normas electorales no solo en el nivel nacional, sino también en el nivel regional. Es el caso de Brasil, Malasia, Nigeria, Pakistán, Sudáfrica o Venezuela. En otras palabras, estas federaciones operan como si fuesen Estados unitarios en lo que respecta a las reglas electorales. El tercer modelo, opuesto al anterior, sería el «confederal». En él, cada uno de los entes territoriales selecciona sus propias reglas para elegir a los representantes de un mismo órgano representativo. El ejemplo que ofrece el autor es el del Parlamento Europeo, en el que cada Estado elige autónomamente sus propias reglas electorales para una misma asamblea, bien que desde hace tiempo todos están obligados a optar por un sistema de tipo proporcional. No existen ejemplos de Estados federales que pertenezcan a este último modelo, excepción hecha del sistema de elección del *Electoral College* en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, donde los estados de Maine y Nebraska cuentan con reglas electorales distintas a las de los restantes Estados federados. Así pues, es el modelo de «compartimentos estancos» el que interesa en esta investigación, pues es el único en que tiene sentido estudiar el grado de mimetismo o diferenciación entre los sistemas electorales regionales y nacional, así como la homogeneidad o heterogeneidad entre los propios sistemas regionales entre sí.

La evidencia comparada disponible sugiere una tendencia a que las regiones de los Estados compuestos converjan respecto a su referente nacional en materia de régimen electoral, entendido éste como legislación electoral en sentido amplio (Gavara, 2004). Algo que se pone de relieve en el Estado autonómico español (Gavara, 2007), pero también en otros Estados compuestos como Estados Unidos, Alemania o Italia (Gavara y Vallés, 2007). Por lo que se refiere a los sistemas electorales en sentido estricto, parece que, incluso en aquellas federaciones donde el mimetismo en materia electoral no se exige constitucionalmente, tien-

de a predominar el mismo tipo de sistema electoral en ambos niveles de gobierno, ya se trate de sistemas de tipo mayoritario con distritos uninominales (Canadá, India y Estados Unidos), de voto alternativo (Australia), sistemas de tipo proporcional (Argentina, Sudáfrica, Suiza), o de representación proporcional personalizada (Alemania).

Sin embargo, también existen excepciones (Massicotte, 2000: 102). En Estados Unidos, por ejemplo, encontramos la utilización del sistema de voto acumulativo en Illinois entre 1870 y 1980 para elegir a sus legisladores estatales. En Canadá, algunas de sus provincias, como Alberta y Manitoba, elegían sus parlamentos bajo un sistema mixto que combinaba la fórmula de voto único transferible en las grandes ciudades y la de voto alternativo en distritos unipersonales en las áreas rurales; también la Columbia Británica tuvo una breve experiencia con el voto alternativo entre 1951 y 1953. En Australia, por su parte, encontramos el caso de Tasmania, que desde 1907 elige a sus legisladores a partir de un sistema proporcional de voto único transferible; también lo hizo Nueva Gales del Sur durante los años veinte del siglo pasado. Por tanto, no es tan evidente que las regiones opten siempre por la emulación de las reglas electorales empleadas en el ámbito nacional. El mimetismo en material electoral no es un rasgo incontrovertible de los sistemas políticos multinivel, por lo que es necesario profundizar la investigación al respecto.

Así las cosas, la ausencia de estudios empíricos, comparados y sistemáticos sobre muchas de estas cuestiones, me lleva a plantearme las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el grado de mimetismo o diferenciación entre los sistemas electorales regionales y el sistema nacional de cada país? ¿Y el de homogeneidad o heterogeneidad entre los sistemas electorales regionales de un mismo país? ¿Se observa un proceso de convergencia o de divergencia entre sistemas electorales a lo largo del tiempo? ¿Es posible identificar influencias o pautas de difusión entre los distintos niveles de gobierno? ¿Cuáles podrían ser las causas que están detrás de estos fenómenos?

2.2. LA DIFUSIÓN INSTITUCIONAL

Algunas de las preguntas de investigación formuladas pretenden conocer la existencia de mimetismo o diferenciación entre los sistemas electorales de diferentes niveles de gobierno, así como detectar las po-

sibles influencias en materia de diseño original y posterior reforma de los sistemas electorales. Para responder a esas cuestiones, me parece crucial introducir el concepto de *difusión institucional*.

Conviene adelantar una definición. Graham *et al.* (2013: 675) entienden que existe *difusión* cuando la decisión de un gobierno acerca de adoptar una innovación en una política pública es influida por decisiones adoptadas previamente por otros gobiernos. Es decir, las decisiones sobre una política pública son interdependientes, en la medida en que un país o región observa lo que otros países o regiones han hecho previamente y condiciona sus propias decisiones políticas en base a esas observaciones.

Hay estudios sobre difusión en múltiples áreas. Dentro de la ciencia política, encontramos trabajos dedicados a la difusión en varios subcampos, entre los que despuntan los estudios sobre políticas públicas (Gilardi y Wasserfallen, 2019). En el ámbito de la política comparada, destacan aquellos dedicados a la difusión de los tipos de regímenes democráticos. Por ejemplo, Brinks y Coppedge (2006), en su análisis del grado de democratización de los países de la tercera ola democrática, demuestran la existencia de un tipo de difusión democrática que ellos denominan *neighbor emulation*, es decir, una tendencia entre países vecinos a converger en el nivel de democratización. También encontramos estudios como el de Tarr (2016), donde una de las explicaciones para la reforma de las Constituciones de los Estados estadounidenses radica precisamente en el efecto emulación que se produce cuando algunos Estados deciden seguir el ejemplo de otros, haciendo suyas las innovaciones de reformas previas.

También encontramos trabajos sobre difusión en el ámbito de la implantación de cuotas electorales (Krook, 2009; Hughes *et al.* 2015). Así, existen múltiples trabajos que han puesto a prueba la teoría del *contagio*, según la cual, cuando los partidos pequeños comienzan a promover activamente a las mujeres como candidatas, los partidos más grandes tendrán incentivos para seguir su ejemplo y el contagio tenderá a extenderse por todo el sistema de partidos. Otros estudios sugieren que los mecanismos de difusión se comprenden mejor si se va más allá de la competencia electoral y se asume que los partidos también se adaptan a la innovación política a través del aprendizaje y la emulación (Simón y Verge, 2017). En esta misma línea, también existen trabajos que estudian la difusión de las cuotas en el ámbito de las legislaciones electorales (Meier, 2004; Verge, 2012).

Sin embargo, como señalan Leyenaar y Hazan (2011: 443), menor atención se ha prestado a «la relevancia de la difusión y el contagio como posible fuente de la reforma electoral». En este campo, podemos definir la difusión como el fenómeno por el que las decisiones sobre la adopción o reforma de los sistemas electorales de una autoridad política se ven influidas o condicionadas por las decisiones adoptadas previamente por otras autoridades políticas respecto a la adopción o reforma de sus propios sistemas electorales.

Solo recientemente han comenzado a aparecer algunos estudios sobre difusión en esta materia. Así, Blais y Massicotte (1997), en su trabajo sobre distintos tipos de sistemas electorales, demuestran que el sistema mayoritario de distritos uninominales a una sola vuelta es especialmente popular entre las antiguas colonias británicas, por lo que concluyen que la adopción de sistemas mayoritarios en los nuevos países descolonizados se debe a un legado colonial británico. Una idea similar se refleja en el trabajo de Lundell (2010), que examina el origen de las reglas electorales en el período de la descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y muestra cómo numerosos países heredaron sus sistemas electorales de las antiguas potencias coloniales.

El mismo Lundell argumenta que existe también una difusión institucional en las grandes áreas regionales del mundo, en la medida en que se produce una agrupación geográfica de sistemas electorales similares, dándose, por tanto, una imitación institucional entre países dentro de una misma región. Dicho de otro modo, hay relación entre que un país opte por un determinado sistema electoral y que ese mismo tipo de sistema electoral se hubiese puesto en práctica previamente en otro país de la misma región geográfica. Esta idea corrobora estudios previos como el de Blais, Dobrzynska e Indridason (2005), el cual apunta como una de las causas fundamentales de la adopción de la representación proporcional en varios países europeos a principios del siglo xx la fuerte demanda que existía sobre la introducción de este tipo de reglas electorales; es decir, la introducción de sistemas proporcionales se habría enmarcado en procesos de difusión de ideas democratizadoras en una región en un momento dado. O el de Blais y Massicotte (1997), el cual observa que los sistemas electorales proporcionales son habituales en Europa y América del Sur, mientras que los sistemas mayoritarios de distritos uninominales a una sola vuelta son típicos de América del Norte y Asia. Todo ello sugiere la presencia de procesos de difusión mediante los cuales los países habrían

observado a sus vecinos regionales y habrían decidido imitarles al diseñar sus propias reglas electorales.

Por lo que respecta a las reformas electorales, Katz (2005: 74) habla de la existencia de *modas*. Así habría ocurrido con el auge de los sistemas electorales mixtos, que combinan de distintos modos elementos mayoritarios y proporcionales, a finales del siglo XX, en varios países del mundo (Shugart y Wattenberg, 2001); o con la tendencia observada en gran parte de los países europeos, a partir de 1945, y especialmente a partir de los años ochenta, de adoptar reformas orientadas a la personalización de sus sistemas electorales (Renwick y Pilet, 2016). Un estudio reciente de Bol, Pilet y Riera (2015) aporta evidencia que demuestra la existencia de tendencias internacionales de reformas electorales consistentes en la adopción de magnitudes de distrito reducidas y de barreras electorales elevadas. Ese trabajo corrobora, en fin, la necesidad de tener en cuenta la difusión o el contagio entre países vecinos en la adopción y reforma de los sistemas electorales.

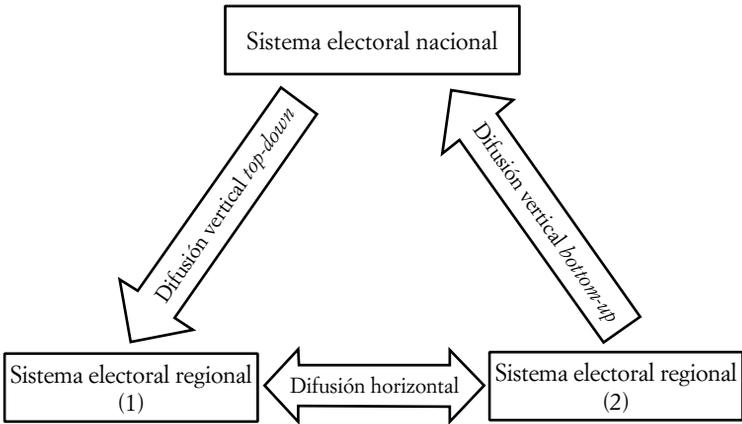
Cuando se diseñan o adoptan instituciones políticas, es natural fijarse en los arreglos institucionales de los países vecinos, entre otras razones, porque en muchas ocasiones comparten historia, idioma o cultura similares. Hay que tener en cuenta que el conocimiento técnico sobre sistemas electorales por parte de los políticos es habitualmente limitado, y muchas de las opciones posibles dentro del catálogo de sistemas electorales comparados pueden suscitar recelos debido a que su mecánica no siempre resulta asequible o fácil de comprender o existe incertidumbre acerca de sus consecuencias. Por consiguiente, es probable que los decisores recurran a la imitación de los diseños institucionales de países adyacentes que, de algún modo, aportan certidumbre sobre su funcionamiento y sobre sus posibles efectos.

De modo que, si algunos trabajos han acreditado la existencia de fenómenos de difusión regional internacional en materia de adopción y reforma de los sistemas electorales (Blais y Massicotte, 1997; Lundell, 2010; Bol *et al.*, 2015), con mayor motivo cabe esperar que existan también pautas de difusión entre sistemas electorales pertenecientes a distintos niveles de gobierno dentro de un mismo país. Sería un tanto ingenuo pensar que, existiendo influencias internacionales, el diseño y reforma de los sistemas electorales de las regiones de un mismo país fuesen independientes entre sí, y que los debates al respecto transcurriesen de espaldas a lo que sucede en otras regiones o en el propio nivel nacional. Así pues, la sexta hipótesis de la investigación será la

siguiente: existe difusión institucional tanto en la adopción como en las reformas de los sistemas electorales en los sistemas políticos multinivel.

Así pues, en sistemas políticos multinivel, donde existen como niveles de gobierno básicos el nacional y el regional, pueden darse distintos tipos de difusión. Cabe identificar hasta tres modelos de difusión distintos: *vertical* desde el nivel nacional hacia el regional, es decir, *top-down*; *vertical* desde el nivel regional hacia el nacional, es decir, *bottom-up*; y, por último, *horizontal* entre regiones situadas en el mismo nivel de gobierno (Figura 1.1).

FIGURA 1.1. Tipos de difusión entre sistemas electorales en sistemas multinivel



Fuente: Elaboración propia.

La *difusión vertical* puede producirse desde el nivel nacional hacia el regional (*top-down*). Es la forma de difusión más probable, debido a la mayor atracción y poder de influencia que suele ejercer el nivel nacional sobre las regiones. Son fundamentalmente las características de la autoridad que adopta un arreglo institucional o que introduce una innovación electoral las que influyen en la probabilidad de que las regiones sigan sus pasos. Con carácter general, las autoridades nacionales despiertan una mayor atención en los niveles subnacionales que al revés. Existe una cierta jerarquía entre niveles. De hecho, en los sistemas multinivel, los propios partidos políticos también están organizados de

forma jerárquica entre niveles. De ahí que el mecanismo causal que quepa esperar en este tipo de difusión sea la *emulación o imitación*: una entidad regional puede emular a la nacional sin preocuparse por sus efectos, es decir, la imitará para parecerse a ella, simplemente porque es percibida como líder o modelo de referencia. En consecuencia, entenderá que seguir sus pasos es algo deseable y que aporta garantías, especialmente, en momentos fundacionales, en los que existe una mayor incertidumbre. De ahí que la séptima hipótesis sea la siguiente: el tipo de difusión más habitual es el que se produce desde el nivel nacional hacia el regional, es decir, difusión vertical *top-down*.

En segundo lugar, también puede darse *difusión vertical* desde el nivel regional hacia el nacional (*bottom-up*). Como he señalado, diversos estudios acreditan cómo, en ocasiones, las autoridades nacionales deciden adoptar políticas públicas que han sido previamente ensayadas en el *banco de pruebas* regional. De modo que, cuando los gobiernos regionales innovan, y dichas innovaciones producen rendimientos satisfactorios, pueden conseguir desplegar algún tipo de influencia política que, quizás, conduzca a una suerte de *nacionalización* de las innovaciones.

Por último, existe un tercer tipo de difusión, la *difusión horizontal*, que es la que puede producirse entre las propias regiones. Muchos trabajos han demostrado que, en la adopción de distintos tipos de políticas públicas, las entidades de un mismo nivel de gobierno en un sistema federal incorporan las innovaciones introducidas previamente por otras. Así, algunas entidades regionales adoptan los modelos o instituciones políticas introducidos por otras entidades regionales que se han revelado satisfactorios o, al menos, han sido considerados exitosos. Por ello, el mecanismo causal esencial de estos dos últimos tipos de difusión (vertical *bottom-up* y horizontal) sería el *aprendizaje*.

Por lo demás, a medida que una innovación causa fortuna y se extiende a nivel regional, su nacionalización será aún más probable. Como también será más probable que las restantes regiones adopten una innovación protagonizada por una región concreta si, entretanto, esa innovación ya ha sido incorporada en el nivel nacional. De modo que, tanto la difusión horizontal como la vertical *bottom-up* pueden relacionarse o retroalimentarse en algunos casos. En resumen, las autoridades regionales pueden actuar como *laboratorios* de dos formas distintas: influyendo al nivel nacional en una forma de difusión vertical *bottom-up*; e influyendo a otras autoridades regionales en una forma de difusión horizontal. La anterior Figura 1.1 ilustra estas dinámicas.

Cabe esperar este último tipo de difusión por aprendizaje a lo largo del tiempo. Si los encargados de adoptar o reformar un sistema electoral están interesados en conocer las consecuencias políticas de un diseño o reforma previos, es necesario que transcurra un tiempo para evaluar la efectividad de dicho sistema electoral o de una innovación en particular. Es decir, a diferencia de la difusión por emulación, que es más probable en las fases iniciales de diseño electoral, la difusión mediante aprendizaje será más habitual en fases posteriores, esto es, a medida que otros sistemas electorales despliegan sus efectos y quienes llevan a cabo la reforma electoral han tenido margen para evaluar los rendimientos de otras reformas previas. Por tanto, la octava hipótesis consiste en que la difusión desde el nivel regional al nacional (difusión vertical *bottom-up*) o entre regiones (difusión horizontal) se produce más habitualmente en las reformas electorales que en las fases de diseño inicial.

Por último, no todas las regiones son iguales. Cabe esperar que las regiones más importantes en términos poblacionales, geográficos, económicos, o aquellas que hayan hecho uso de su autonomía política en primer término, ejerzan una mayor influencia sobre el resto de las regiones y sobre el nivel nacional de gobierno. En definitiva, la novena hipótesis consiste en que las regiones más relevantes ejercerán una mayor influencia en materia de diseño y reforma electoral sobre otras regiones o sobre el nivel nacional.

2.3. LAS DISTINTAS COYUNTURAS EN LAS QUE SE PRODUCE LA DIFUSIÓN

¿Cómo pueden afectar las distintas coyunturas al diseño y evolución de los sistemas electorales regionales? La respuesta requiere que nos preguntemos si el grado de ascendencia del sistema electoral nacional sobre los sistemas electorales regionales será el mismo durante la instauración de las instituciones regionales que en momentos posteriores. Es decir, si el nivel nacional puede desplegar la misma influencia en la fase inicial de diseño de los sistemas electorales regionales que después, en ulteriores reformas de unas reglas electorales ya en vigor. Previsiblemente, el distinto carácter de las coyunturas repercutirá en la capacidad de influencia que el sistema electoral nacional podrá ejercer respecto a los regionales en los distintos momentos. Las transiciones a la democracia suelen ofrecer contextos diferentes a los de las democracias estable-

cidas o que avanzan hacia su consolidación. Esa es precisamente la tesis que sostienen Sarah Birch *et al.* (2002) en su estudio sobre el diseño de los sistemas electorales en los países de la Europa postcomunista: cabe esperar dinámicas bien distintas en el diseño inicial de los sistemas electorales frente a las que se dan en sus posteriores reformas, introducidas una vez ya se han celebrado varias elecciones libres.

En una primera fase, en los estadios iniciales de un proceso de descentralización política, las entidades regionales serán más dependientes de las decisiones tomadas por el nivel nacional. La incertidumbre previa a unas elecciones fundacionales dificulta que los partidos puedan conocer el número de competidores con los que tendrán que medirse, así como calibrar con certeza cuáles serán sus apoyos electorales y los de sus adversarios en las distintas partes del territorio. Todo ello complicará la posibilidad de anticipar los efectos del propio sistema electoral (Andrews y Jackman, 2005). En ese tipo de escenarios, cabe esperar que imperen las lógicas de la *imitación* o *emulación* del modelo de referencia que las regiones tienen más próximo, lo que aportará certidumbre a sus protagonistas. Por todo ello, mi expectativa al respecto es que, en la fase de diseño inicial, es previsible que las regiones, especialmente en lo que se refiere a la decisión sobre el tipo fundamental de sistema electoral escogido (proporcional, mayoritario, mixto), tiendan a imitar el sistema adoptado previamente por el nivel nacional. En consecuencia, la décima hipótesis es la siguiente: la difusión vertical *top-down* es más probable en la fase de diseño inicial de los sistemas electorales regionales, que en fases posteriores de reforma.

Ahora bien, el contexto se verá alterado una vez que un sistema electoral se haya aplicado en unos comicios. A partir de entonces, y a medida que se vayan celebrando sucesivas elecciones, se irá disipando la incertidumbre en torno a los apoyos electorales, a su distribución geográfica, así como a la falta de información sobre el funcionamiento de las reglas electorales y sus efectos. Es decir, cabe esperar que esa influencia del nivel nacional sobre el regional se vaya desvaneciendo progresivamente. Una vez superada la fase de institucionalización a nivel regional, cabe esperar que los elementos nucleares de los sistemas electorales se vuelvan más resistentes al cambio y se imponga la *path dependency* (Birch *et al.*, 2002: 20).

Por otra parte, con el paso del tiempo, los sistemas de partidos regionales pueden evolucionar hacia «subsistemas» de partidos particulares y diferenciados, con dinámicas políticas propias. Así, los propios

partidos que operan en la arena regional, que pueden ser parcialmente distintos o poseer una fuerza dispar respecto a los partidos del nivel nacional, acumularán un mayor conocimiento sobre los rendimientos de los sistemas electorales puestos en marcha, dispondrán de una mejor información con la que poder anticipar las repercusiones asociadas a los diferentes mecanismos electorales y podrán desarrollar así sus propias preferencias. Esto puede suponer que, puntualmente, traten de impulsar reformas electorales que mejoren sus perspectivas electorales y que, a su vez, supongan una innovación en sus sistemas electorales. La falta de información irá despejándose progresivamente, lo que puede favorecer que, eventualmente, las autoridades regionales, a partir de la observación y el *aprendizaje*, se sientan con confianza para adoptar sus propias decisiones y, en consecuencia, tendrán más capacidad para innovar con relación a sus reglas electorales.

Ahora bien, de producirse reformas en los sistemas regionales, tendrán más que ver con modificaciones menores en elementos concretos que con cambios en el tipo fundamental de sistema electoral. En consecuencia, es más probable que las regiones realicen reformas «incrementales», modificaciones de componentes específicos de los sistemas electorales (tipo de circunscripción, tipo de fórmula, barreras electorales, etc.), pero manteniéndose dentro de la misma familia de sistemas asumida en la fase de diseño inicial. Por eso es más plausible que las regiones actúen como «laboratorios de innovación institucional» sobre elementos concretos, que sobre el tipo fundamental de sistema electoral. En definitiva, la undécima hipótesis es la siguiente: la difusión vertical *bottom-up* y la difusión horizontal serán más probables en coyunturas de certidumbre política y se producirán sobre elementos concretos de los sistemas electorales.

2.4. LA SECUENCIA DE ELECCIONES

Hasta el momento, he dado por hecho que las elecciones nacionales preceden a las de otros niveles de gobierno subnacionales. En consecuencia, la tarea de diseñar el sistema electoral nacional sería también anterior en el tiempo a la de diseñar los regionales. De ahí que la expectativa consista en que, en la fase de diseño inicial de los sistemas electorales regionales, la única forma de influencia o difusión institucional posible sea desde el nivel nacional hacia el regional, es decir, verti-

cal y en un sentido *top-down*. Sin embargo, esto no siempre es así: en ocasiones, el orden de los acontecimientos puede ser el inverso. ¿Qué cabe esperar en esos casos?

En un artículo sobre la transición y consolidación democrática en varios Estados multinacionales (España, Unión Soviética y Yugoslavia), Juan J. Linz y Alfred Stepan (1992) sostuvieron que la secuencia en que se habían celebrado las elecciones en los distintos niveles de gobierno jugó un importante papel en la transformación de las identidades y contribuyó así a la integración (o desintegración) territorial de los Estados. Mientras que en España la celebración de elecciones nacionales o generales fue previa a la celebración de las elecciones autonómicas, lo cual coadyuvó a la integración territorial de los nacionalismos periféricos de Cataluña y País Vasco durante la transición y, consiguientemente, a la consolidación de la democracia, en la Unión Soviética y Yugoslavia, donde las elecciones regionales precedieron a las nacionales, el resultado fue precisamente el contrario.

La secuencia electoral también puede tener importancia a la hora de explicar el diseño institucional multinivel y, más concretamente, el referido a los sistemas electorales. Que la celebración de las elecciones fundacionales en el nivel nacional se produzca con anterioridad a las elecciones regionales y que, por tanto, los debates sobre el diseño del sistema electoral nacional precedan a la adopción de los sistemas regionales, puede influir en el grado de originalidad de estos últimos. Cuando las elecciones se producen primero a nivel nacional, es más probable que aparezcan partidos de ámbito nacional que promuevan una agenda homogénea. De modo que, cuando con posterioridad se celebren las elecciones regionales, previsiblemente esos partidos tendrán capacidad organizativa para concurrir también a esos comicios y orientar el diseño del sistema electoral regional en un sentido similar al del nivel nacional. Como he apuntado anteriormente, mi hipótesis consiste en que, en esos casos, las regiones sean más dependientes de las decisiones tomadas por el nivel nacional y tiendan a la imitación del modelo de referencia que tienen próximo y que disminuye su incertidumbre al respecto. Eso producirá, también, una mayor homogeneidad entre las reglas electorales de los distintos niveles de gobierno.

Por el contrario, cuando la secuencia de elecciones es la opuesta, es esperable que el diseño de los sistemas electorales en un contexto multinivel sea más heterogéneo. Es más probable que los sistemas regionales se diferencien entre sí, al carecer de un sistema elec-

toral nacional que actúe como patrón de referencia. Es decir, existirá probablemente un mayor grado de diferenciación en el diseño de los sistemas electorales que en aquellos otros países en los que las elecciones nacionales preceden a las regionales. Al fin y al cabo, las elecciones regionales pueden ofrecer incentivos para la aparición de actores políticos regionales que compitan por escaños y cargos de gobierno desde los que implementar nuevas políticas públicas. Estos actores regionales, que pueden ser distintos entre sí a lo largo de las distintas regiones, pueden tener preferencias diferentes sobre el diseño de su respectivo sistema electoral regional. Lo anterior conducirá, pues, a que el diseño electoral de las distintas regiones se diferencie en mayor medida respecto a un sistema electoral nacional concebido posteriormente.

De modo que mis hipótesis duodécima y decimotercera auguran lo siguiente: cuando las elecciones nacionales se celebran con carácter previo a las regionales, aumenta la probabilidad de mimetismo y homogeneidad entre sistemas electorales; mientras que cuando las elecciones regionales preceden a las nacionales, aumentan las posibilidades de que los sistemas electorales regionales sean más heterogéneos entre sí y que se diferencien más respecto al nacional.

3. Diseño de investigación y casos seleccionados

Del planteamiento de la investigación se desprende que su objetivo es exploratorio. En este sentido, la principal tarea consistirá en comprobar, en perspectiva comparada, si existe mimetismo o diferenciación entre los sistemas regionales respecto al sistema nacional de cada país; si se da homogeneidad o heterogeneidad entre los sistemas de las propias regiones; si se advierte una convergencia o divergencia a lo largo del tiempo; y, en fin, si se detectan pautas de difusión entre niveles. Es decir, se tratará de describir de forma sistemática la evolución en los sistemas electorales regionales de cuatro países distintos, con el fin de inferir regularidades en los procesos de diseño, reforma y pautas de difusión en sistemas políticos multinivel. Como señala Ignacio Lago (2008: 17), «las explicaciones causales no son posibles sin una buena descripción de los fenómenos políticos y sociales que nos cuente cómo están constituidos o cómo varían en el tiempo, el espacio o entre grupos o entornos sociales y/o institucionales».

Así pues, el valor de acometer esta tarea descriptiva y comparatística no solo radica en que se trata de una labor inédita que permitirá conocer en profundidad los casos de estudio; su valor reside, sobre todo, en que aspira a trascender los casos concretos, para así conocer mejor las dinámicas de diseño y reforma institucional en contextos multinivel. La descripción permite inferir información sobre hechos no contemplados a partir de los sí observados, diferenciando los acontecimientos regulares de aquellos otros azarosos (King *et al.*, 1994: 45-85). Se trata de una labor, en definitiva, que servirá para generar hipótesis que pongan las bases para futuras investigaciones más ambiciosas, que traten de explicar las causas y consecuencias de los fenómenos objeto de estudio.

En la investigación cualitativa -como la que se acomete en este trabajo- la elección de las observaciones resulta determinante para el resultado del estudio (King *et al.*, 1994). Para responder a las preguntas de investigación planteadas, he decidido estudiar los siguientes sistemas políticos europeos: Alemania, Bélgica, Italia y España. La selección de estos cuatro casos obedece a varias razones. En primer lugar, he decidido acotar los países a Europa occidental, un ámbito geográfico ampliamente analizado en los estudios clásicos de política comparada. Se trata de países pertenecientes a la Unión Europea, y todos ellos poseen un nivel de desarrollo socioeconómico similar. También son equiparables en cuanto su grado de democratización, bien que difieran en la longevidad de sus democracias. El país que restauró la democracia de forma más tardía es España, que lo hizo en la tercera ola democratizadora, lo que supone que hayan transcurrido cuarenta años desde entonces, tiempo suficiente para poder observar la evolución de los sistemas electorales de sus comunidades autónomas.

En segundo lugar, se trata de Estados compuestos, es decir, sistemas políticos que comparten una forma de organización territorial en la que existe un nivel regional de gobierno en el que los parlamentos regionales tienen capacidad legislativa dentro de su ámbito de competencias. De hecho, son cuatro de los Estados compuestos de la Unión Europea con mayor población. He optado por que dichos Estados sean *compuestos*, y no solo *federales*. Esta decisión me permite evitar el problema de las categorizaciones sobre qué ha de considerarse un Estado federal e incluir una serie de países ciertamente interesantes desde el punto de vista de su organización territorial como Italia y España.

Entre los países escogidos, Alemania es uno de los ejemplos clásicos de federalismo. Bélgica es un país que en su origen era unitario y que, con el paso del tiempo, se ha ido federalizando, siendo hoy en día un sistema político cuyas entidades regionales poseen un considerable grado de autonomía política. Tanto España como Italia son representantes de una vía un tanto peculiar de los Estados compuestos: los Estados regionales. Ahora bien, mientras que las comunidades autónomas españolas han experimentado un proceso de descentralización muy significativo desde principios de la década de los ochenta del siglo xx, las regiones italianas se caracterizan por tener un nivel de autogobierno algo inferior, a pesar de la importante descentralización que trajeron consigo las reformas constitucionales de 1999 y 2001.

Según los datos ofrecidos por Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkat, Sara Niedzwiecki y Sarah Shair-Rosenfield (2016), Alemania (37), España (33,6), Bélgica (33,1) e Italia (27,3) son los países europeos que en la actualidad registran los valores más altos en el *Regional Authority Index* (Tabla 1).

Se trata de un indicador que mide el grado de autonomía política del que disfrutaban las regiones, en base a diez parámetros que miden la *self-rule* y la *shared-rule*, entre los que se encuentran la autonomía institucional, la capacidad para desarrollar políticas públicas en base a unas competencias propias, la autonomía fiscal y financiera o la participación de las regiones en los procesos de reforma de la Constitución federal. Pues bien, los cuatro países escogidos exhiben valores superiores a los de otros países europeos relevantes donde existen regiones como Rusia (20,1), Francia (20), Países Bajos (17,5) o Suecia (12); e incluso de otros federales clásicos como Suiza (26,5) o Austria (23).

TABLA 1.1. Regional Authority Index (RAI) de los países europeos en el último período cubierto en cada caso hasta el año 2010

Posición	País	Regional Authority Index (RAI)
1	Alemania	37
2	España	33,6
3	Bélgica	33,1
4	Italia	27,3
5	Bosnia y Herzegovina	27,1

LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES COMO VARIABLE DEPENDIENTE

<i>Posición</i>	<i>País</i>	<i>Regional Authority Index (RAI)</i>
6	Suiza	26,5
7	Austria	23
8	Rusia	20,1
9	Francia	20
10	Países Bajos	17,5
11	Noruega	12
12	Suecia	12
13	Reino Unido	11,2
14	Grecia	11
15	Hungría	10,9
16	Rumanía	10
17	República Checa	9
18	Croacia	9
19	Polonia	8
20	Eslovaquia	8
21	Dinamarca	7,3
22	Finlandia	7,1
23	Serbia	6,4
24	Portugal	6
25	Irlanda	3
26	Letonia	3
27	Lituania	3
28	Albania	2
29	Macedonia	2
30	Bulgaria	1
31	Eslovenia	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Hooghe *et al.* (2016: 541 y ss.)

Podría aducirse que, escoger a los cuatro países europeos con una mayor descentralización y, por tanto, quizás susceptibles de incentivar la diferencia en sus sistemas electorales regionales, supone la posible introducción de un sesgo en la selección de casos. No obstante, esta

idea debe descartarse, al menos por dos razones. La primera es que se trata de cuatro países que difieren considerablemente entre sí en el nivel de descentralización de sus regiones: Alemania (37); España (33,6); Bélgica (33,1); e Italia (27,3). Es decir, existe variabilidad en este aspecto entre estos países. La segunda razón para no incluir casos que presenten unos niveles mucho más bajos en el *Regional Authority Index* es que se trata de países cuyas regiones, precisamente por poseer unos bajos niveles de autogobierno, carecen, o bien de parlamentos con legitimidad democrática directa con potestad para legislar en sus respectivos ámbitos de competencias, o bien de capacidad para decidir sobre sus propias reglas electorales.

En tercer lugar, esa es la razón por la que todos ellos son países cuyas regiones, aunque difieren entre sí en el nivel de descentralización, disfrutan de competencias propias e instituciones desde las que desarrollar en exclusiva su potencial de autogobierno. Y, entre ellas, la capacidad para regular sus respectivas instituciones. A los efectos de esta investigación, es preciso que los parlamentos regionales posean libertad para determinar su propio sistema electoral. En ocasiones, como veremos, las regiones no poseían desde un principio capacidad para regular su propio sistema electoral (el «modelo centralista» del que hablaba Massicotte), pero sí a partir de determinado momento, como sucedió, por ejemplo, con las regiones ordinarias italianas a partir de 1999.

Por último, la estrategia de selección de casos obedece a la idea de escoger casos diversos, es decir, casos entre los que existe un amplio rango de variación en torno a una (o varias) de la(s) dimensión(es) relevante(s) para el estudio (Gerring, 2008: 648-650). En este sentido, la razón principal por la que he seleccionado estos cuatro países responde a que se trata de una muestra en la que encontramos una importante variabilidad en lo que a la estabilidad de su sistema electoral nacional se refiere. El rango en este punto fluctúa entre el caso extremo de Italia, un país que ha reformado su sistema electoral nacional en cuatro ocasiones desde 1993, hasta España, país que mantiene su sistema electoral intacto en todos sus extremos desde las elecciones fundacionales de 1977. En un punto intermedio encontramos a Alemania y Bélgica. Alemania ha conservado el tipo fundamental de sistema electoral que adoptó en la restauración de la democracia tras la Segunda Guerra Mundial, aunque ha ido introduciendo modificaciones puntuales en algunos de sus elementos prácticamente desde su estreno. Por su parte, Bélgica se caracteriza por haber mantenido inalterado el tipo

fundamental de su sistema electoral nacional y por la extraordinaria estabilidad de sus componentes a lo largo de un siglo; no obstante, en los últimos veinte años se han producido reformas puntuales en algunos de los elementos concretos.

La variabilidad en el dinamismo de los sistemas electorales nacionales es el motivo que me ha llevado a escoger esos cuatro casos, pues ello me permitirá poner a prueba algunas de las principales cuestiones sobre la que esta investigación pretende arrojar luz: la convergencia o divergencia entre los sistemas electorales a lo largo del tiempo o la existencia de influencias o difusión entre los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno de cada país. Es decir, en qué medida las reformas en el tipo fundamental del sistema electoral (o en elementos concretos del mismo) a nivel nacional son emuladas por las reformas subsiguientes de los sistemas electorales regionales; o, por el contrario, en qué medida reformas previas en los sistemas regionales actúan como precursoras de posteriores reformas en el nivel nacional. La selección de estos países aspira a que la muestra o subgrupo de casos sea representativo del universo más amplio de sistemas multinivel donde es posible observar el grado la convergencia o divergencia entre sistemas electorales o el fenómeno de la difusión institucional. Se aspira, en definitiva, a que la muestra de casos reduzca las posibles objeciones acerca de los problemas de validez externa de la investigación.

Una vez justificada la selección de casos, es el momento de explicitar la estrategia investigadora que seguiré en cada uno de los capítulos. En primer lugar, procederé al análisis de regiones dentro un mismo país (*within-nation comparisons*). Ello obedece a que el interés del estudio reside en comprobar la existencia en un momento inicial de mimetismo o diferenciación de los sistemas electorales regionales respecto al nacional, y de homogeneidad o heterogeneidad entre los sistemas electorales regionales entre sí dentro de un mismo país. Por ello, adoptaré una estrategia de investigación diacrónica, esto es, con observaciones a lo largo de diferentes momentos, examinado así la convergencia o divergencia de los sistemas electorales regionales a lo largo del tiempo. Ese es el sentido de estudiar el nivel regional de cada país aisladamente, caso por caso. Como señala Richard Snyder (2001: 96), a menudo resulta más fácil controlar en dimensiones políticas, culturales, históricas y socioeconómicas las unidades subnacionales dentro de un mismo país, que hacerlo entre unidades subnacionales de distintos países.

La ventaja de esta estrategia reside en que, al comparar de forma independiente y separada diferentes sistemas políticos a nivel regional, se evita un problema central de la investigación internacional. Las comparaciones de los Estados nacionales deben tener en cuenta formas políticas y regulaciones específicas, así como contextos institucionales particulares. Sin embargo, es menos difícil crear condiciones *ceteris paribus* para una comparación sistemática de sistemas subnacionales (Snyder, 2001). Como las regiones de un mismo país son unidades dentro del mismo marco político nacional, comparten muchas características que pueden tratarse como constantes. Las regiones de un mismo país ofrecen oportunidades particularmente adecuadas para la aplicación del método comparado, ya que permiten el establecimiento de relaciones entre unas pocas variables, al tiempo que controlan muchas otras. En este sentido, la comparación sistemática de las regiones dentro de un mismo país tiene la ventaja de satisfacer las exigencias de los diseños de investigación de sistemas similares (*most-similar systems research design*) (Przeworski y Teune, 1970).

Ahora bien, aunque el objeto central de la investigación son los sistemas electorales a nivel regional, en los cuatro capítulos he creído oportuno prestar atención, asimismo, a los orígenes y reformas de los sistemas electorales en el nivel nacional. Sería un sinsentido analizar las reglas regionales de forma aislada, en el vacío, de espaldas a lo que sucede en el ámbito nacional y, por tanto, ignorando las interacciones e influencias recíprocas que pueden producirse entre niveles de gobierno. Es por ello que los sistemas electorales nacionales alemán, belga, italiano y español servirán en todo momento como contrapunto. El estudio de los orígenes y evolución de los sistemas electorales en las *arenas* regional y nacional me permitirá comprobar en qué medida se produce mimetismo o diferenciación entre niveles de gobierno, convergencia y divergencia a lo largo del tiempo y pautas de difusión verticales. De ahí el interés de dedicar varios capítulos a distintos sistemas políticos como Alemania, Italia, Bélgica y España. Podré así combinar las comparaciones realizadas dentro de cada uno de los países y formular proposiciones generadas inductivamente a partir del estudio de los cuatro casos.

Así pues, la unidad de análisis no son las regiones, ni las elecciones, sino los sistemas políticos multinivel a lo largo del tiempo. Con una muestra de cuatro casos, no es posible emplear el método estadístico; un método en el que, cuanto mayor sea el número de casos, más se

reduce la probabilidad de equivocación o error al inferir conclusiones de la muestra que se ha utilizado al conjunto del universo del fenómeno que se pretende estudiar (Anduiza *et al.*, 2009: 120). La literatura académica discute cual es la N o número de casos a partir del cual es conveniente utilizar técnicas de investigación cuantitativa, pero es claro que, a partir de cuatro casos, resulta preferible recurrir al método comparado (Caïs, 1997), y a una investigación de tipo cualitativo (King *et al.*, 1994). Esta es la estrategia por la que se ha optado para tratar de responder a las principales preguntas de investigación, tratando de obtener un conocimiento en profundidad de cada uno de los casos analizados, con el fin de construir teorías sobre el diseño y evolución de los sistemas electorales en contextos multinivel, gracias a la comparación sistemática de un número reducido de observaciones cuidadosamente seleccionadas conforme a los criterios que acaban de exponerse.

El objetivo secundario de la investigación consiste en profundizar en el conocimiento del fenómeno de las reformas electorales, en línea con esa literatura académica creciente que reivindica una aproximación que aborde estos particulares procesos de cambio institucional en toda su complejidad. A partir del estudio en profundidad de algunas reformas electorales en el nivel regional, indagaré sobre los distintos tipos de reformas electorales que se observan, identificaré el abanico de actores que tienen algún papel en esos procesos reformistas y trataré de entender los objetivos, intereses y motivaciones que orientan a los partidos a la hora de definir sus preferencias.

4. La estructura del libro

Tras este capítulo introductorio, en lo que resta de libro realizaré un estudio comparado de los sistemas electorales de cada uno de los cuatro países seleccionados: Alemania, Bélgica, Italia y España. Dedicaré un capítulo completo a cada uno de los países. En cada uno de esos cuatro capítulos abordaré el origen y reformas de los sistemas electorales regionales empleados en cada país, y en todos ellos estará presente también la evolución de cada uno de los cuatro sistemas electorales nacionales. Esa perspectiva multinivel es la que permitirá responder a algunas de las preguntas de investigación relacionadas con el mimetismo o la diferenciación entre sistemas, su convergencia o divergencia a lo largo del tiempo y las posibles pautas de difusión.

El número de regiones en cada caso, así como la cantidad de información disponible, exigen que el enfoque sea ligeramente distinto en cada capítulo. En el caso de los capítulos alemán e italiano, la aproximación es necesariamente general, profundizando en las etapas más importantes de la evolución de las reglas electorales de los *Länder* y *Regiones*. En cambio, debido al inferior número de entes territoriales, el caso belga permite realizar un estudio más pormenorizado de cada una de las reformas que se han producido en sus *Regiones*, lo que facilita realizar un examen exhaustivo de algunos de los procesos de reforma electoral acontecidos. El último capítulo empírico, dedicado al caso español, combina las dos aproximaciones. En primer lugar, adoptaré una perspectiva de conjunto, en la que daré cuenta de la evolución de los sistemas electorales autonómicos desde sus orígenes hasta la actualidad. Y, en segundo lugar, abordaré cada uno de los procesos de reforma electoral que se han producido a nivel autonómico en pequeños estudios de caso, gracias a la gran cantidad de información de la que dispongo.

Los cuatro casos estudiados arrojan luz sobre algunas de las causas que están detrás del diseño original y posterior evolución de los sistemas electorales regionales. Como veremos en los distintos capítulos, los casos evidencian la importancia de la secuencia de las primeras elecciones en los distintos niveles de gobierno para explicar el diseño inicial de los sistemas electorales regionales y su mimetismo o diferenciación respecto al sistema nacional. También ilustran el proceso de convergencia que, a lo largo del tiempo, experimentan los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno, excepto en el caso italiano, donde el sistema electoral nacional, con sus continuas reformas electorales, se habría apartado del modelo empleado por las regiones. Los casos analizados también muestran la existencia de una importante heterogeneidad en los elementos concretos de los sistemas electorales regionales. Además, los distintos casos confirman la idea de que, en sistemas políticos con una *arena* de gobierno regional relevante, se producen influencias entre niveles. Por último, los casos estudiados muestran la complejidad subyacente a los procesos de reforma electoral, cuestionando el enfoque de las teorías de la elección racional. Así, la reconstrucción de varios procesos de reforma electoral revela que los partidos manejan otro tipo de objetivos y motivaciones más variados que la mera maximización de su ventaja electoral y confirma que, en ocasiones, otros actores distintos de los partidos, como los tribuna-

les o los grupos de interés cívicos, desempeñan un papel relevante en dichos procesos reformistas.

La investigación finaliza con un capítulo dedicado a las conclusiones. En ellas trato de subrayar las que, a mi modo de ver, son las principales contribuciones de la investigación a la denominada «ciencia de los sistemas electorales».

Referencias bibliográficas

- AHMED, Amel, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- ALEXANDER, Gerard, «Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation», *Journal of theoretical politics*, 13(3), 2001, pp. 249-269.
- ANDREWS, Josephine T., y JACKMAN, Robert W., «Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty», *Electoral Studies*, 24, 2005, pp. 65-84.
- ANDUIZA, Eva; CRESPO, Ismael, y MÉNDEZ, Mónica, *Metodología de la ciencia política*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (2.^a edición revisada), 2009.
- BEDOCK, Camille, *Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BENOIT, Kenneth, «Models of Electoral System Change», *Electoral Studies*, 23, 2004, pp. 363-389.
- «Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions», *Annual Review of Political Science*, 10, 2007, pp. 363-390.
- BIRCH, Sarah; MILLARD, Frances; POPESCU, Marina, y WILLIAMS, Kieran, *Embodying democracy: Electoral system design in post-Communist Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- BLAIS, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BLAIS, André, y MASSICOTTE, Louis, «Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective», *European Journal of Political Research*, 32(1), 1997, pp. 107-129.
- BLAIS, André; DOBRZYNSKA, Agnieszka, e INDRIDASON, Indridi H., «To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice», *British Journal of Political Science*, 35, 2005, pp. 182-190.
- BOIX, Carles, «Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral System in Advanced Democracies», *American Political Science Review*, 93(3), 1999, pp. 609-624.
- BOL, Damien; PILET, Jean-Benoit, y RIERA, Pedro, «The International Diffusion of Electoral Systems. The Spread of Mechanisms Tempering Proportional Representation across Europe», *European Journal of Political Research*, 54(2), 2015, pp. 384-410.

- BOWLER, Shaun, y DONOVAN, Todd, «Election Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA», en BLAIS, A. (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform* (pp. 90-111), Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd, y KARP, Jeffrey A. «Why Politicians like Electoral Institutions: Self-Interest, Values or Ideology?», *Journal of Politics*, 68, 2006, pp. 433-446.
- BRINKS, Daniel, y COPPEDGE, Michael, «Diffusion is no Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy», *Comparative Political Studies*, 39(4), 2006, pp. 463-489.
- CAÏS, Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- CELIS, Karen; KROOK, Mona L., y MEIER, Petra, «The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 514-530.
- COLOMER, Josep M., «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de DUVERGER cabeza abajo)», *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 2003, pp. 39-63.
- (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave, 2004.
- COX, Gary W., y KATZ, Jonathan N., *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- COX, Gary W.; FIVA, John H., y SMITH, Daniel M., «Parties, Legislators, and the Origins of Proportional Representation», *Comparative Political Studies*, 52(1), 2019, pp. 102-133.
- CURTICE, John, «Politicians, Voters and Democracy: The 2011 UK Referendum on the Alternative Vote», *Electoral Studies*, 32(2), 2013, pp. 215-223.
- DONOVAN, Mark, «The Politics of Electoral Reform in Italy», *International Political Science Review*, 16(1), 1995, pp. 47-64.
- DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*. Paris: Amand Colin, 1951.
- FOURNIER, Patrick; VAN DER KOLK, Henk; CARTY, Kenneth R.; BLAIS, André, y ROSE, Jonathan, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- GALLAGHER, Michael, «Conclusion», en GALLAGHER, M., y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 535-578), Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GALLAGHER, Michael, y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005a.
- «Introduction to Electoral Systems», en GALLAGHER, M., y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 3-23), Oxford: Oxford University Press, 2005b.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos, «Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos», *Cuadernos de Derecho Público*, 2004, pp. 22-23, 83-142.

- *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos, y VALLÈS VIVES, Francesc, *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2007.
- GERRING, John, «Case Selection fo Case-Styudy Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques», en BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E., y COLLIER, D. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 645-684), Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GILARDI, Fabrizio, y WASSERFALLEN, Fabio, «The Politics of Policy Diffusion», *European Journal of Political Research*, 58(4), 2019, pp. 1245-1256.
- GRAHAM, Erin R.; SHIPAN, Charles R., y VOLDEN, Craig, «The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science», *British Journal of Political Science*, 43(3), 2013, pp. 673-701.
- HAZAN, Reuven, y LEYENAAR, Monique (eds.), *Understanding Electoral Reform*, Londres: Routledge, 2012.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H.; OSTERKATZ, Sandra C.; NIEDZWIECKI, Sarah, y SHAIR-ROSENFELD, *Measuring Regional Authority: A Post-functional Theory of Governance* (Vol. 1), Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HUGHES, Melanie M.; MONA, L. Krook, y PAXTON, Pamela, «Transnational Women's Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas», *International Studies Quarterly*, 59(2), 2015, pp. 357-372.
- JACOBS, Kristof T. E., y LEYENAAR, Monique, «A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 495-513.
- KATZ, Richard, «Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?», en GALLAGHER, M., y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76), Oxford: Oxford University Press, 2005.
- «Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 587-606.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O., y VERBA, Sidney, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KROOK, Mona, *Quotas for Women in Politics*, Nueva York: Oxford University Press, 2009.
- LAGO, Ignacio, *La lógica de la explicación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial, 2008.
- LEDUC, Lawrence, «Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 551-567.
- LEYENAAR, Monique, y HAZAN, Reuven, «Reconceptualising Electoral Reform», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 437-455.

- LIJPHART, Arend, «Democratization and Constitutional Choices in Czechio-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991», *Journal of Theoretical Politics*, 4(2), 1992, pp. 207-223.
- *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty- Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- LUNDELL, Krister, *The Origin of Electoral Systems in the Postwar Era: A Worldwide Approach*, Nueva York: Routledge, 2010.
- LUTZ, Donald S., «Toward a Theory of Constitutional Amendment», *American Political Science Review*, 88(2), 1994, pp. 355-370.
- MARIAN, Cosman G., y KING, Ronald F., «Plus ça Change: Electoral Law Reform and the 2008 Romanian Parliamentary Elections», *Communist and Post-Communist Studies*, 43(1), 2010, pp. 7-18.
- MASSICOTTE, Louis, «Elections in Federal Countries», en ROSE, R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (pp. 101-104), Washington, DC: CQ Press, 2000.
- «To create or to copy? Electoral Systems in the German Länders», *German Politics*, 12(1), 2003, pp. 1-22.
- MONTERO, José R., y LAGO, Ignacio, «The Selection of an Electoral System. Less Consensus, More Heresthetics», en ALONSO, G., y MURO, D. (eds.), *The Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model* (pp. 55-84), Londres: Routledge, 2010.
- MEIER, Petra, «The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas. A Belgian Perspective», *Party Politics*, 10(5), 2004, pp. 583-600.
- NOHLEN, Dieter, «Changes and Choices in Electoral Systems», en LIJPHART, A., y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 217-224), Nueva York: Praeger, 1984.
- NORRIS, Pippa, «Introduction: The Politics of Electoral Reform», *International Political Science Review*, 16, 1995, pp. 3-8.
- «Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 531-550.
- NÚÑEZ, Lidia, y JACOBS, Kristof T. E., «Catalysts and Barriers. Explaining Electoral Reform in Western Europe», *European Journal of Political Research*, 55(3), 2016, pp. 454-473.
- PENADÉS, Alberto, «La difícil dicencia de los orígenes de los sistemas electorales», *Revista de Estudios Políticos*, 131, 2006, pp. 193-218.
- «The Institutional Preferences of Early Socialist Parties. Choosing Rules for Government», en MARAVALL, J. M., y SÁNCHEZ-CUENCA, I. (eds.), *Controlling Governments: Voters, Institutions and Accountability* (pp. 202-246), Nueva York: Cambridge University Press, 2008.
- PALLARÉS, Francesc, «Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales», en MONTABES, J. (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español* (pp. 221-246), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía, 1998.

- PILET, Jean-Benoît, y BOL, Damien, «Party Preferences and Electoral Reform. How Time in Government Affects the Likelihood of Electoral Reform», *West European Politics*, 34(3), 2011, pp. 568-586.
- PILON, Dennis, *Wrestling with Democracy: Voting Systems as Politics in the Twentieth-Century West*, Toronto: University of Toronto Press, 2013.
- PRZEWORSKI, Adam, y TEUNE, Henry, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley, 1970.
- RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws* (2.ª ed), New Haven: Yale University Press, 1971.
- RAHAT, Gideon, «The Politics of Electoral Reform. The State of Research», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 2011, pp. 523-543.
- REED, Steven R., y THIES, Michael F., «The Causes of Electoral Reform in Japan», en SHUGART, M. S., y WATTENBERG, M. P. (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 152-172), Oxford: Oxford University Press, 2001.
- REMMER, Karen L., «The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002», *Party Politics*, 14(1), 2008, pp. 5-30.
- RENWICK, Alan, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press, 2010.
- «Electoral System Change», en HERRON, E. S.; PEKKANEN, R. J., y SHUGART, M. S. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 113-132), Oxford: Oxford University Press, 2018.
- RENWICK, Alan, y PILET, Jean-Benoît, *Faces on the ballot. The Personalization of Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- RIERA, Pedro, «Los sistemas electorales y la cigüeña. Sobre el origen y la reforma de las reglas del juego democrático», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 142, 2013a, pp. 141-150.
- *Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies*. Tesis doctoral. European University Institute, Florencia, 2013b.
- ROKKAN, Stein, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo: Universitetsforlaget, 1970.
- SHUGART, Matthew S., «Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead», en GALLAGHER, M., y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 25-55), Oxford: Oxford University Press, 2005.
- «Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems», en BLAIS, A. (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 7-60), Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SHUGART, Matthew S., y WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- SIMÓN, Pablo, y VERGE, Tània, «Gender Quotas and Political Representation in Spain and Portugal: Electoral Competition, Learning and Emulation», *South European Society and Politics*, 22(2), 2017, pp. 179-195.

- SNYDER, Richard, «Scaling Down: The Subnational Comparative Method», *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 2001, pp. 93-110.
- TAAGEPERA, Rein, y SHUGART, Matthew S., *Seats & Votes*, New Haven & London: Yale University Press, 1989.
- TAAGEPERA, Rein, «Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve», en REYNOLDS, A. (ed.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 248-265), Oxford: Oxford University Press, 2002.
- TARR, G. Alan, «Explaining State Constitutional Changes», *Revista de Investigações Constitucionais*, 3(2), 2016, pp. 9-32.
- TSEBELIS, George, *Nested Games: Rational Choice and Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press, 1990.
- *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002.
- VERGE, Tània, «Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas», *West European Politics*, 35(2), 2012, pp. 395-414.
- VOWLES, Jack, «The Politics of Electoral Reform in New Zealand», *International Political Science Review*, 16(1), 1995, pp. 95-111.

ALEMANIA: LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS LÄNDER

As the twenty-first century begins, a compromise system is spreading throughout the world, which offers the promise of providing the best of both the dominant nineteenth- and twentieth-century worlds of electoral systems.

Matthew. S. SHUGART y Martin P. WATTENBERG, *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 2001, p. 1.

El sistema electoral empleado en las elecciones al *Bundestag* alemán ha sido uno de los más intensamente estudiados, erigiéndose en uno de los modelos de referencia a nivel mundial. Aunque anteriormente las discusiones sobre sistemas electorales comparados consideraban al sistema alemán como un híbrido interesante pero idiosincrático (Scarrow, 2001: 55), en los últimos tiempos resulta extraño cualquier debate sobre una eventual reforma electoral a nivel nacional en el que el alemán no aparezca como un sistema modélico o referente (Bowler *et al.*, 2005; Nohlen, 2020). España es un buen ejemplo de este fenómeno, como evidencia el ingente número de artículos de opinión —y también algunos académicos— en los que se discute o se reivindica la posible imitación del sistema electoral alemán por nuestras reglas electorales domésticas (Grotz, 2002; Vidal Prado, 2012a, 2012b; San Segundo, 2014; Uribe, 2014; Nohlen, 2015).

El sistema electoral alemán pertenece a los sistemas electorales de representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*), que, a su vez, se engloban en la categoría más amplia de la familia de los sistemas electorales mixtos (también conocidos como multinivel o combinados). Los sistemas mixtos son aquellos en los que se combinan diferentes reglas y procedimientos para la elección de un

mismo Parlamento, entre los que se incluyen reglas de mayoría relativa o absoluta y reglas de representación proporcional (Montero *et al.*, 2005). En estos sistemas existirían, por tanto, dos niveles de asignación de escaños o *circuitos electorales*: uno proporcional y otro mayoritario.

Ahora bien, existen dos grandes modalidades de sistemas mixtos, en función precisamente de si esos circuitos están o no conectados. Cuando la adjudicación de escaños se aplica de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario, nos encontramos ante un sistema paralelo. Cuando por el contrario los resultados de los dos tipos de elección están vinculados y la asignación de escaños en el circuito proporcional depende de lo que ocurra en los distritos uninominales del circuito mayoritario, estamos ante un sistema de representación proporcional personalizada (en adelante, RPP). Estas dos clases de sistemas mixtos presentan importantes diferencias en cuanto a sus rendimientos. Así, mientras que los sistemas RPP suelen producir resultados bastante proporcionales, no ocurre lo mismo con los sistemas paralelos en los que, al no poder compensarse en el circuito proporcional las distorsiones generadas en el mayoritario, el nivel de desproporcionalidad se suele situar a medio camino entre el generado por los sistemas proporcionales y los mayoritarios.

Así pues, en el sistema RPP utilizado en las elecciones federales alemanas el elector dispone de dos votos. Mientras que el primero se utiliza para elegir a candidatos individuales en distritos uninominales en un circuito mayoritario, el segundo de los votos se emite para elegir listas de partidos presentadas en los distintos *Länder*, pero cuya suma de votos se computa globalmente a nivel nacional. En consecuencia, la clave que determina la proporcionalidad del sistema alemán se encuentra en ese segundo voto, que es el decisivo para configurar la correlación de fuerzas en el Parlamento. Los distritos uninominales, por su parte, cumplen la función de decidir qué candidatos van a ocupar en primer lugar los escaños que previamente se han repartido entre los partidos de forma proporcional; y, a continuación, se completan los escaños restantes con los candidatos de los primeros puestos de las listas presentadas por los partidos en cada *Land*. Por último, hay que tener en cuenta que para que un partido acceda al reparto de escaños en el circuito proporcional debe superar una barrera electoral del 5 por ciento de los votos a nivel nacional, o bien obtener la victoria en tres distritos uninominales.