

El país més descentralitzat del món? Una revisió analítica de com mesurar l'autogovern



El país més descentralitzat del món? Una revisió analítica de com mesurar l'autogovern



Informe elaborat per:

Berta Barbet

Mireia Grau

Toni Rodon

Barcelona, abril de 2023

© Generalitat de Catalunya.

Institut d'Estudis de l'Autogovern (<https://iea.gencat.cat>)

Disseny i maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions (EADOP)

DL B 10240-2023

Sumari

Presentació	5
1. Introducció i justificació de l'informe	7
2. Els debats conceptuals que planteja la distribució territorial del poder	11
2.1 Causes/factors explicatius de la distribució territorial del poder	11
2.2 Les conseqüències de la distribució territorial del poder	14
3. Clarificació analítica de conceptes	16
3.1 Els conceptes relatius a les estructures institucionals de la distribució territorial del poder: la mesura de l'autogovern	17
3.2 Els conceptes relatius als tipus de sistemes polítics: la mesura del federalisme.....	22
3.3 Federalisme vs. descentralització i altres conceptes relacionats	27
4. Els indicadors i índexs sobre la distribució territorial del poder	30
4.1 Consideracions generals i reptes dels indicadors i índexs de la distribució territorial del poder	31
4.2 La conceptualització de la distribució territorial del poder en els diferents estudis	34
4.3 La construcció dels índexs i indicadors.....	58
4.4 Les implicacions de la varietat d'indicadors.....	69
5. Conclusions.....	84
Annex. Descripció detallada dels estudis repassats	90
Referències	116

Presentació

És un lloc bastant comú en el debat polític, però també en àmbits acadèmics, concloure que un determinat Estat es troba entre els més descentralitzats del nostre entorn o d'un determinat àmbit geopolític. Aquest tipus d'afirmacions, més o menys enfàtiques, es fan sovint a partir d'una anàlisi superficial del disseny institucional o d'un examen quantitatiu de les competències que figuren en el repartiment constitucionalitzat entre l'Estat central i els ens subcentrals, sense atendre qüestions cabdals com ara l'abast funcional real d'aquestes potestats, el nivell de conflictivitat existent entre les dues esferes de poder, el grau d'institucionalització o el funcionament més o menys eficient de les relacions de col·laboració; factors que són, no cal dir-ho, determinants per conèixer quin és el nivell real i genuí de l'autogovern o la qualitat de la descentralització territorial del poder.

Precisament, a l'hora d'analitzar, diagnosticar o debatre aquestes qüestions, els estudiosos i recercadors en general acostumen a ser captius de determinades categories conceptuals o normatives internes abans d'adoptar una perspectiva comparada que permeti entendre amb rigor la situació en altres contextos o, fins i tot, en altres moments de la història. En efecte, examinar en termes comparatius el poder real de presa de decisions o el grau d'integració de les comunitats descentralitzades en les diferents arenes polítiques és útil tant a l'hora de diagnosticar la situació com a l'hora d'identificar, argumentar i defensar els canvis que cal promoure en cada context. A aquests efectes, la provisió i el desenvolupament d'índexs i indicadors que mesurin la distribució territorial del poder i la capacitat d'autogovern de les unitats en termes de comparació és, segurament, una de les contribucions més útils i necessàries per al debat i la millora de l'autogovern i del funcionament dels estats federals.

Tanmateix, aquesta operació topa sovint amb el fet que alguns indicadors manejats no projecten una imatge prou fidedigna de la realitat amb la qual es treballa. Sovint no ajuden a diagnosticar la realitat i a debatre com ha d'evolucionar l'autogovern perquè generen rànquings i descripcions confusos. Per això, l'informe es proposa, ni que sigui amb caràcter preliminar, projectar una mica de llum sobre aquestes qüestions, amb un doble objectiu: primer, promoure un ús més responsable i adequat dels indicadors ja disponibles per part dels qui els utilitzen, però també per

part dels qui els intenten entendre; segon, en allò que interessa a una institució com l'Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA), posar la primera pedra, des d'un punt de vista metodològic, d'un edifici que haurà de completar-se en el futur, amb l'obtenció d'uns indicadors que permetin mesurar la descentralització de l'Estat autonòmic. Per fer-ho, aquest informe, de caire més aviat dogmàtic o conceptual, escomet dues tasques importants. La primera és examinar els conceptes principals utilitzats en aquest àmbit, sovint, com hem dit, de forma confusa, tot diferenciant les dimensions que els componen i clarificant els elements a considerar per codificar-los adequadament. La segona és analitzar de forma crítica els indicadors principals proposats fins ara pels acadèmics en el camp de les ciències socials, per copsar-ne les limitacions i contribuir a repensar-los i millorar-los.

En coherència amb això, en la fase de conclusions, l'informe identifica fins a quatre grans reptes a afrontar des d'ara: la millora de la conceptualització de l'objecte d'estudi, la necessitat de superar l'enfocament dels elements institucionals formals, la recerca de fonts d'informació més fiables i vàlides i la definició d'estratègies més sofisticades per reduir la multidimensionalitat del fenomen. Aquests objectius, com ja hem dit, han de servir de punt de partida per debatre la millora dels indicadors i també per oferir-ne de propis per al nostre entorn. Fins que això no sigui una realitat, l'informe que teniu a les mans hauria de servir de guia per a qualsevol estudiós de les dinàmiques de la distribució del poder i al qual calgui emprar els indicadors existents, a partir d'una presentació esquemàtica i comprensible de tota la informació necessària, amb totes les limitacions i problemàtiques inherents, per afavorir una tria adequada als objectius de cada recerca.

Joan Ridao

Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

1. Introducció i justificació de l'informe

Quan es dona un cop d'ull a la forma en què els estats distribueixen territorialment els centres de poder, s'hi observa ràpidament que hi ha dinàmiques i realitats diverses: alguns estats tenen el poder concentrat territorialment en un únic punt o ubicació geogràfic, mentre que d'altres el tenen més repartit. S'hi observa també que alguns estats *només* tenen estructures institucionals en el nivell dels governs locals i del govern estatal, mentre que d'altres hi han afegit diverses capes o nivells de govern, com regions, comunitats autònomes, estats federats o províncies. A més, una observació de la realitat territorial dels estats ens diu que la distribució del poder no només varia en funció de l'existència de diferents nivells governamentals, sinó també en relació amb l'extensió dels àmbits competencials que estan distribuïts entre diferents nivells de govern i a la intensitat amb què els diferents nivells de govern poden actuar sense condicionants en els àmbits que tenen atribuïts. Per complicar-ho encara més, la realitat de la distribució territorial del poder revela també que la situació no és estàtica, sinó que canvia al llarg del temps: les regions subestats poden “guanyar” poder, però també en poden “perdre”.

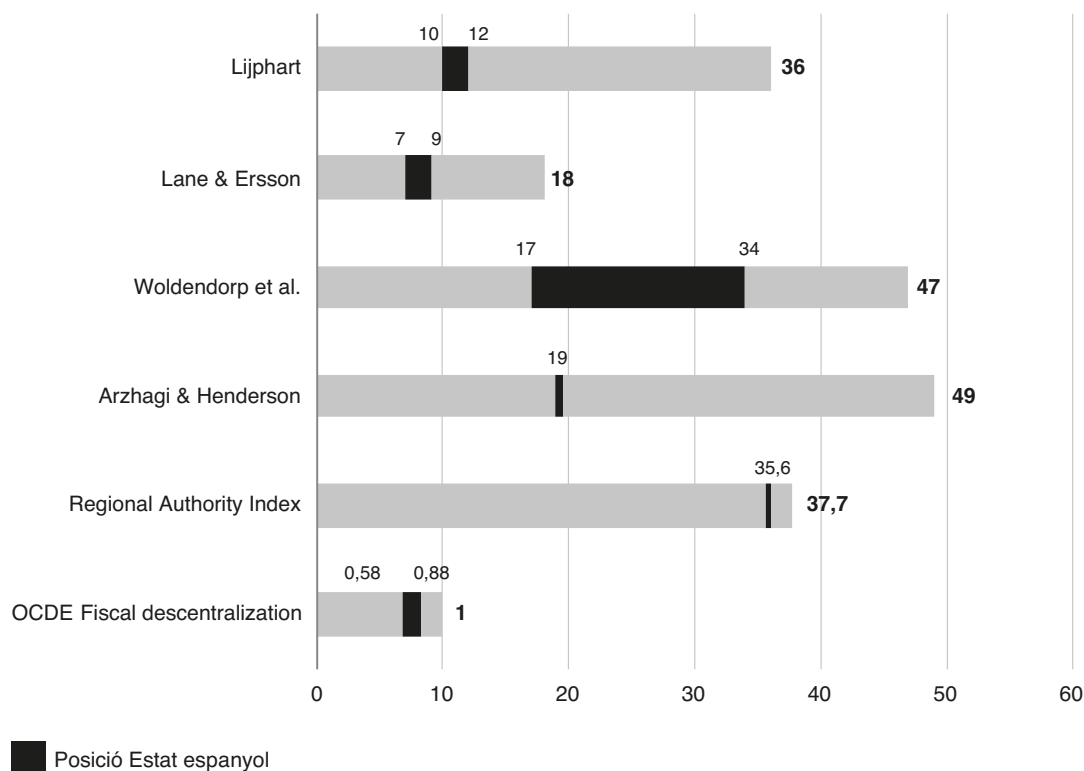
La distribució territorial del poder presenta, en resum, una multitud de casuístiques. La variació entre estats és substancial, com també ho és la variació en el temps en un mateix estat. Aquesta multiplicitat de maneres d'implementar o d'entendre la distribució territorial del poder ha estimulat un debat intel·lectual intens sobre què s'entén exactament per distribució territorial del poder, quines formes pren, quins conceptes s'utilitzen per referir-s'hi (“descentralització”?, “federalització”?, “federalisme”?, “federació”?) i quines dimensions convé tenir en compte per conceptualitzar-la. Un debat que ha anat molt vinculat a un altre repte de primera magnitud: la cerca de la *millor* manera d'operacionalitzar quantitativament les dimensions de la distribució territorial del poder. És a dir, la cerca dels indicadors i índexs que permetin mesurar-la i, en conseqüència, permetin comparar amb fiabilitat les diferents realitats.

Al debat teòric sobre la conceptualització i mesura de les diferents formes institucionals que pot prendre la distribució territorial del poder, s'hi han afegit sovint les diatribes polítiques sobre la idoneïtat, la magnitud i els nivells de la distribució territorial del poder implementats en els diferents sistemes polítics. La constatació de l'existència de diferents percepcions polítiques, en alguns casos fins i tot contradic-

tòries, sobre la mateixa realitat empírica confirma que l'esforç per conceptualitzar i mesurar la distribució territorial del poder és necessari més enllà del debat acadèmic.

La tasca de conceptualitzar i mesurar la distribució territorial del poder pot semblar senzilla a priori, però ha generat grans discussions intel·lectuals com es pot observar en la figura 1. En aquesta figura s'hi pot veure la posició de l'Estat espanyol en diferents índexs quantitativs que pretenen capturar numèricament el poder de les unitats subestatals en diferents contextos i, de retruc, saber en quina posició relativa s'ubica cada país. Hi ha dues coses que a primera vista xoquen: en primer lloc, els índexs no varien de la mateixa manera entre països, ja que en alguns casos els països se situen en posicions molt més variades que en d'altres; en segon lloc, la posició relativa de l'Estat espanyol varia, en alguns casos, de forma substancial: hi ha índexs en els quals el model territorial espanyol hi surt situat com un Estat, en termes comparats, molt descentralitzat i, en canvi, en d'altres, la seva posició és relativament més centralitzada.

Figura 1 Posició de l'Estat espanyol en diferents índexs de descentralització proposats per diferents contribucions acadèmiques



Font: elaboració pròpia a partir de dades proporcionades pels diferents índexs. En negreta, valor màxim de l'índex.

En la literatura especialitzada trobem, en resum, una gran varietat de propostes i esforços per mesurar el grau de poder de les unitats subestatals, sorgits de disciplines i camps d'estudis diversos, i engegats amb objectius i fonamentats en models ideològics i normatius diferents. En conseqüència, els diferents índexs generen fotografies de la realitats diverses i, a vegades, incoherents. Aquesta situació dificulta molt la conversa i el debat entre perspectives. Perquè el debat, tant polític com acadèmic, sigui productiu, ha de partir d'un bon coneixement de què mesuren exactament (i també què no mesuren) els diferents índexs a l'abast.

Aquest informe parteix d'aquesta vívida discussió acadèmica i política i té dos grans objectius: en primer lloc, oferir un breu resum de com s'ha tractat la distribució territorial del poder des de la ciència política, i, en segon lloc, oferir un resum i una revisió crítica dels diferents indicadors i índexs existents, tot assenyalant els punts forts i dèbils de cadascun d'aquests. Per assolir aquests objectius generals, aquest informe s'ha estructurat en tres apartats.

En el primer apartat s'ofereix un repàs breu de com s'ha enfocat des de la ciència política l'anàlisi de la distribució territorial del poder. Aquest repàs permet entendre els objectius i els fonaments teòrics i normatius dels indicadors i índexs elaborats.

En l'apartat següent es revisen els diferents conceptes, sovint polisèmics, que s'acostumen a utilitzar a l'hora de parlar de la distribució territorial del poder, tant en l'àmbit acadèmic com en el polític. L'ús indistint que es fa de les diferents accepcions d'aquests conceptes, amb tota la càrrega teòrica, normativa i ideològica que aquestes accepcions puguin comportar, és un dels elements que han afegit confusió a l'hora d'interpretar els resultats dels índexs, sobretot quan s'utilitzen per comparar sistemes polítics amb funcionaments molt diferents. Per proporcionar una clarificació dels referencials més comuns d'aquests conceptes, aquest segon apartat se centra a identificar les dimensions essencials a què es refereixen els conceptes utilitzats per parlar de la distribució territorial del poder. La identificació de les diferents dimensions permet connectar més fàcilment els termes a la realitat empírica i, per tant, proporciona un punt de partida per poder interpretar què mesuren els diferents indicadors i índexs que s'han elaborat.

A partir de les consideracions dels dos primers apartats, en el tercer apartat s'analitzen críticament diferents indicadors i índexs elaborats per mesurar aspectes relatius a la distribució territorial del poder. L'anàlisi que se'n fa és doble: en primer lloc, a partir de les característiques bàsiques d'aquests indicadors i índexs, s'identifiquen

les dimensions que cobreixen i les variables s'han elaborat per mesurar-les.¹ Aquesta identificació permet establir una valoració dels punts forts i dels punts febles dels diferents indicadors i índexs, és a dir, proporciona una diagnosi de l'abast i dels límits de cadascun d'aquests (què mesuren i què no mesuren) que permet entendre per què existeixen variacions en les posicions relatives que s'atribueixen als diferents països en funció dels indicadors i índexs emprats (i malgrat que aquests indicadors i índexs es refereixin al mateix concepte). En segon lloc, es repassen els mètodes de mesura de les diferents variables emprades com a segon element que genera controvèrsia i divergències entre els índexs. En darrer lloc, per il·lustrar la diversitat d'imatges sobre un mateix país que els índexs poden proporcionar, s'apliquen diversos índexs a una selecció de vuit països: el Canadà, Suïssa, Alemanya, Bèlgica, el Regne Unit, l'Estat espanyol, els Països Baixos i França. Les diferències que es plasmen permeten evidenciar l'abast i els límits dels índexs i, en conseqüència, posen de manifest la interpretació necessària dels resultats.

Finalment, en l'apartat de conclusions, es reprenen i es resumeixen els aspectes destacats de cadascun dels tres primers apartats.

1 La descripció detallada dels indicadors i índexs d'aquest apartat es troba a l'annex d'aquest informe. La descripció per a cada indicador i índex comprèn la relació d'autors i/o autores, l'obra acadèmica en què es desenvolupen aquests indicadors o índexs, els objectius de la recerca i un resum de què es pretén mesurar i com.

2. Els debats conceptuals que planteja la distribució territorial del poder

La distribució territorial del poder ha estat una qüestió àmpliament estudiada des de la ciència política i, tot i que en menor mesura, en altres disciplines, com l'economia o la sociologia. Un primer grup d'estudis, més normatius d'entrada, es va centrar a proposar raons que justifiquessin la repartició o la concentració territorial del poder. Bona part de la discussió acadèmica d'aquests tipus d'estudis versava sobre els arguments que es podien utilitzar per defensar la bondat institucional de determinades formes de distribució territorial del poder. Es tractava d'estudis situats essencialment en un pla teòric que, per tant, no requerien construir indicadors ni índexs que permetessin plasmar la realitat dels diferents contextos.

No obstant, aquests estudis sobre els aspectes normatius aviat van requerir el suport de l'evidència empírica quan les preguntes de recerca sobre les bondats del disseny institucional van derivar cap a la identificació factual dels efectes de les diferents formes d'estructurar territorialment els estats i, també, dels factors que promouen una forma o una altra. El tomb cap a estudis de caràcter empíric va donar lloc a l'elaboració de mesures quantitatives i qualitatives adreçades a establir categories, models i rànquings entre les diferents formes de l'organització territorial dels estats amb l'objectiu que contribuïssin a explicar per què existeixen variacions i similituds tant en relació amb les causes com en relació amb les conseqüències de les formes d'organització territorial dels estats.

2.1 Causes/factors explicatius de la distribució territorial del poder

La cerca d'una explicació de per què existeixen variacions i similituds entre països i al llarg del temps en relació amb la distribució territorial dels estats s'ha centrat, a grans trets, a determinar la capacitat explicativa de tres tipus de variables: les variables socioestructurals, les variables vinculades a la diversitat cultural, ètnica i nacional i les variables relacionades amb les estratègies dels actors.

La perspectiva explicativa basada en les variables socioestructurals posa l'èmfasi en el llarg termini, en els factors historicoestructurals relacionats amb els diversos processos de construcció dels estats. És evident que la configuració dels estats

no ha seguit un patró homogeni al llarg de la història, quelcom que s'ha acabat traduït en una àmplia varietat de casuístiques i dissenys institucionals pel que fa a l'organització territorial del poder. Així, hi ha estats que des del seu moment constitutiu van concentrar el poder en un únic punt (o en pocs punts). És, per exemple, el cas de França, Dinamarca o Grècia. Si en aquest tipus d'estats s'ha dut a terme algun procés de dispersió territorial del poder, aquest ha respost, en general, d'un procés "de dalt a baix" (*top-down*). És a dir, la distribució del poder es produeix perquè l'Estat decideix cedir atribucions cap a unitats territorials concretes, moltes vegades de nova creació. És important insistir aquí que, com es veurà després, aquesta lògica de distribució del poder sovint no implica que se cedeixi sobirania o que, quan se'n cedeixi, aquesta sigui absoluta. Aquests processos es poden limitar a àmbits concrets (administratiu, judicial, executiu o legislatiu) i es poden acompanyar de mecanismes de coordinació, absoluts o parcials, obligatoris o informals. Per contra, si la creació de l'Estat sorgeix d'un procés "de baix a dalt" (*bottom-up*) en el qual les unitats que tenen el poder originalment cedeixen una part d'aquest a una estructura superior, la configuració final de l'Estat segurament serà diferent. Per exemple, hom podria dir que els casos de Suïssa o Bèlgica reflecteixen aquest patró. De nou, aquest procés no implica que les unitats territorials prèvies cedeixin tot el poder en un àmbit o àmbits concrets.

Entre aquest primer bloc de variables estructurals, o de llarg termini, s'hi solen situar també les explicacions basades en les condicions geogràfiques o territorials. Així, hi hauria determinades característiques de l'entorn que farien (gairebé) inevitable una determinada configuració territorial del poder.² Per exemple, s'ha argumentat que és difícil que Liechtenstein tingui el poder repartit en el territori degut a la seva mida. És quelcom que també passaria en els casos d'Islàndia, on la demografia (baixa i dispersa) faria inviable la distribució del poder al territori, o de Tunísia, que concentra molta població en poques zones del territori. L'argument també s'aplica en sentit contrari: els estats més grans territorialment es veurien forçats a tenir una estructura territorial del poder menys concentrada. Hom hi podria mencionar aquí, per exemple, els Estats Units, Rússia o Austràlia.

Un segon bloc d'explicacions incloses en la recerca especialitzada es refereix a un altre element estructural dels països: la naturalesa cultural, religiosa, ètnica o

2 És important aclarir aquí que aquests factors s'han d'entendre com a explicacions probabilístiques i no deterministes. Així, fins i tot si es considera que la geografia importa, això no implica que sigui l'únic factor, o que el factor sigui important en tots els casos. Per exemple, Liechtenstein és un país amb un poder centralitzat, però Andorra, també de mida relativament petita, té una descentralització territorial del poder força més alta.

lingüística. Segons aquesta aproximació, el motiu principal pel qual els estats distribuirien territorialment el poder es fonamenta en la necessitat que han tingut (o tenen) d'acomodar la pluralitat de realitats culturals, religioses, nacionals, ètniques o lingüístiques de la ciutadania. Aquí és important recalcar que no necessàriament cal entendre aquesta acomodació com una voluntat altruista de permetre a certes comunitats sentir-se millor representades i donar-los un cert poder. La distribució del poder també pot ser deguda a la voluntat de l'Estat d'evitar problemes futurs si el poder queda concentrat en un únic punt geogràfic. En ciència política, una de les plasmacions més comunes d'aquesta lògica és la que lliga la distribució territorial del poder dels estats als anomenats *cleavages* ("clivelles"). Segons aquesta aproximació, històricament, en determinats estats, s'han desenvolupat divisions estructurals de la societat que han acabat desembocant en la creació de partits polítics concrets i en demandes de representació territorial. El cas més evident és l'existència de l'anomenada clivella centre-perifèria: comunitats que, per qüestions històriques, desenvolupen una cultura concreta i una voluntat de sobirania diferent de la del centre. Segons aquestes explicacions, en aquells estats on hi ha aquest tipus de clivella s'hi observen distribucions territorials del poder menys concentrades.

Finalment, un tercer bloc d'explicacions argumenta que la distribució territorial del poder respon a les estratègies dels actors polítics. Segons aquesta visió, el motiu principal pel qual observariem estats amb el poder dispers territorialment és l'existència d'un o més actors que surten beneficiats políticament de la nova distribució territorial del poder i pressionen perquè aquesta sigui l'equilibri. Fins i tot en estats homogenis culturalment, diria aquesta aproximació, la classe política "local" té incentius per reclamar poder, sigui perquè genuïnament creu que ho pot fer millor o com a estratègia politicoelectoral. Aquest argument es basa en el que s'anomena un cicle endogen: en un determinat moment, tots dos factors, la demanda de distribució del poder i la distribució mateixa, es reforcen l'un a l'altre. Així, encara que la distribució del poder cap a les unitats es produeixi sense que cap actor estatal o subestatal la demani,³ un cop efectuada generaria incentius a certs actors per reclamar-ne més (i a d'altres, per fer-la revertir). Aquest cicle endogen també pot afectar directament la ciutadania sense la necessitat que partits o actors hi intervinguin. Si es produeix una nova distribució territorial del poder i, per exemple, la ciutadania percep que les institucions subestatals fan

3 Això es pot produir, per exemple, si algun actor polític està interessat a aplicar el principi de subsidiarietat, segons el qual les decisions, el "poder", han de trobar-se prop de la ciutadania.

millors polítiques públiques que les institucions estatals, la voluntat d'aprofundir en el procés de distribució del poder pot créixer (Lipset & Rokkan 1967, Lijphart 1977, Erk & Swenden 2009, Sharpe 1993, Keating 1998, Guinjoan & Rodon 2013, Kuhn & Pardos-Prado 2021).

2.2 Les conseqüències de la distribució territorial del poder

Les contribucions acadèmiques especialitzades també han analitzat la distribució territorial del poder com a variable independent, és a dir, com a factor explicatiu d'altres fenòmens socials i polítics. Aquest segon grup d'estudis sorgeix, originàriament, de la necessitat de comprovar empíricament alguns dels arguments dels primers estudis normatius, els quals consideraven que la descentralització o la centralització del poder podia tenir efectes positius o negatius sobre diversos àmbits polítics i socials.

Un primer bloc d'aquestes anàlisis, relacionades sobretot amb la subdisciplina de l'economia política, es focalitza a determinar l'impacte de la dispersió (o la concentració) territorial del poder en l'estructura i el funcionament de l'economia, mesurat a partir d'indicadors econòmics estandarditzats (és a dir, comuns i disponibles per a la majoria d'estats). Aquestes anàlisis posen l'èmfasi en els guanys o les pèrdues econòmics potencials que pot generar la dispersió o la concentració territorial del poder. Així, en la seva versió més clàssica, s'argumentava que la concentració territorial del poder permetia generar economies d'escala i homogeneïtzar les característiques del mercat intern. L'argument proposava, per exemple, que, si un Estat centralitzava el poder per tal de treure barreres internes al comerç i homogeneïtzar les normes internes, els intercanvis comercials fluïrien de forma més profitosa per a tothom. Un argument que avui en dia té una versió contrària, amb investigacions que apunten que la dispersió territorial del poder en un context de globalització és positiva perquè genera especialització territorial (entre estats i dins de cada Estat). Amb tot, els estudis sobre l'impacte econòmic no només posen el focus en el creixement econòmic; també s'han estudiat els efectes de la distribució del poder en una multitud de variables relacionades amb l'economia, com, per exemple, la corrupció, el funcionament del sector públic, la qualitat de les institucions o la manera i la rapidesa com es gestionen les crisis econòmiques.

Un segon bloc d'estudis s'ha centrat en la bondat de les diferents formes de la distribució territorial del poder en situacions de conflicte civil. Així, els estudis clàssics tendien a defensar que, després d'un conflicte bèl·lic o en situacions d'intervenció armada estrangera, la necessitat de controlar la situació fa que sigui recomanable concentrar territorialment el poder. Actualment, en canvi, molts responsables d'assegurar la pau en països en conflicte defensen la necessitat de descentralitzar el poder per tal d'empoderar els diferents grups i crear la sensació de responsabilitat compartida.

Finalment, amb un enfocament molt similar al del bloc anterior, trobem també una producció abundant sobre les conseqüències de les diferents formes de distribució del poder en la competició política i partidista, o en la mateixa integritat territorial de l'Estat. De nou, aquí hi ha una doble perspectiva: d'una banda, alguns estudis argumenten que cedir poder a unitats subestats exacerba el conflicte polític i dona incentius als actors perquè demanin noves atribucions o sobirania. La versió extrema d'aquest argument diu que, en última instància, la cessió de poder a altres unitats genera un *slippery slope* ('pendent relliscós') "inevitable", que acaba desembocant en la secessió, *de facto* o *de iure*, de la unitat subestatal. A l'altra banda, trobem estudis que argumenten que aquesta inestabilitat no es produeix i que, de fet, repartir territorialment el poder genera més estabilitat política. Així mateix, alguns argumenten que distribuir territorialment el poder permet un rendiment de comptes vertical i que, en última instància, això té externalitats positives en diverses dimensions, per exemple, la satisfacció ciutadana vers les institucions (Tiebout 1956, Oates 1999, Rodden 2002, Besley & Coate 2003, Ahmad 2006, Sorens 2008, Brancati 2009, Griffiths 2016).

En resum, tant els estudis que busquen explicar les causes com els que cerquen explicar les conseqüències dels diferents dissenys de distribució territorial del poder tenen encara pendents una multitud de preguntes obertes i de fenòmens no explorats. Preguntes i fenòmens que cal seguir explorant des de nous enfocaments i amb noves dades que permetin conèixer millor la realitat. Perquè aquestes dades permetin que el debat sigui productiu, cal, però, que es basin en una bona comprensió dels conceptes rellevants respecte a la distribució territorial del poder. Les dues seccions següents estan adreçades a contribuir en aquesta tasca: en la secció 3 es clarifiquen els conceptes i les dimensions rellevants; en la secció 4 s'explica de quina manera aquests conceptes i dimensions s'han traduït en els diferents índexs territorials del poder.

3. Clarificació analítica de conceptes

Les realitats de la distribució territorial del poder han generat una terminologia diversa que, tot i les semblances lèxiques o substantives, fa referència a casuístiques diferents. Així mateix, la recerca especialitzada en les formes i la naturalesa de la distribució territorial del poder ha creat nombrosos conceptes tècnics que sovint s'utilitzen indistintament. Tenint en compte que els indicadors i índexs sobre la distribució territorial del poder parteixen d'una definició concreta del concepte a mesurar, i sabent que molts dels conceptes són polisèmics, resulta útil definir i delimitar-ne el significat abans d'abordar l'anàlisi dels indicadors i índexs. Cal, doncs, repassar quins són els diferents conceptes acadèmics utilitzats, quins elements comparteixen i en quins divergeixen i quines són les dimensions empíriques i normatives que comporten. Es tracta d'un pas previ útil per entendre i delimitar què mesuren (i també què no mesuren) els indicadors i índexs.

Es poden distingir dos tipus de conceptes referits a la distribució territorial del poder: (1) els conceptes que es refereixen directament o indirectament als tipus d'estructures que implementen la distribució de la capacitat de decisió i d'actuació política entre els diferents nivells territorials de govern (és a dir, a les estructures que defineixen i articulen el "qui fa què i com"); (2) els conceptes relacionats amb la configuració general del conjunt del sistema polític establerts a partir de les diferents maneres d'articular les estructures de la distribució territorial del poder. És a dir, es tracta de conceptes que es refereixen a tipologies de sistemes polítics establertes en funció de com els diversos nivells de govern derivats de la distribució territorial del poder s'articulen en el disseny del conjunt del sistema.

Entre els conceptes que fan referència al tipus d'estructures que implementen la distribució territorial de la capacitat de decisió destaquen, en tant que més usats: "desconcentració/concentració", "delegació/cessió", "devolució" i descentralització/centralització". Aquests conceptes es refereixen a les formes d'estructurar la distribució territorial del poder i el seu funcionament i comporten, així mateix, diferents característiques en relació amb el grau de capacitat de decisió. Aquests conceptes enllacen amb la definició que Elazar va establir de l'autogovern (*self-rule*): "la capacitat de les unitats subnacionals (*länder*, cantons, estats, províncies, comunitats autònomes, etc.) per decidir, finançar i posar en marxa les seves polítiques pròpi-

es". Aquesta capacitat variarà, en bona part, en funció de com s'estructuren i com s'interrelacionen els tres pilars que sostenen l'autogovern: el polític, l'administratiu i el fiscal (Mueller 2017, versió traduïda al català 2020; Elazar 2011, 155 i seg.).

Entre el segon tipus de conceptes, el més comú és el concepte de "federalisme / Estat federal" i tots els seus derivats ("federalització", "federació", "confederació", etc.), però també s'hi poden incloure els conceptes que s'utilitzen per caracteritzar els dissenys institucionals típics de sistemes amb altres formes de govern multinivell, com, per exemple, "Estat regional", "Estat regionalista" i també "Estat descentralitzat", etc. Tots aquests conceptes es refereixen a com s'ha distribuït el poder territorialment entre les diferents unitats que componen el sistema polític, però també a les estructures institucionals que articulen i modulen la interacció entre aquestes unitats i la integració d'aquestes en el funcionament del conjunt del sistema. En aquest sentit, podem dir que aquest segon grup de conceptes engloba tant l'autogovern (capacitat de decisió de les unitats) com el que diversos autors han definit com a govern compartit (*shared-rule*): la capacitat de les unitats de participar en les decisions del conjunt del sistema (Hooghe et al. 2016).

A partir d'aquesta distinció, en l'apartat següent es descriuran les dimensions de cada tipus de conceptes amb l'objectiu d'assenyalar les característiques mesurables potencialment.

3.1 Els conceptes relatius a les estructures institucionals de la distribució territorial del poder: la mesura de l'autogovern

Dimensions i característiques

Des de la perspectiva establerta en l'apartat anterior, aquests conceptes tenen en comú la referència a l'autogovern. En aquest sentit, qualsevol atansament a mesurar l'autogovern comporta la identificació de les dimensions essencials. En aquest informe es planteja que, almenys, hi ha tres dimensions essencials: (1) el tipus d'instrument institucional que articula i fonamenta l'autogovern; (2) l'extensió o l'abast dels àmbits materials que estan distribuïts territorialment entre diferents nivells de govern, i (3) la intensitat o el marge de maniobra atribuït als diferents nivells de govern.

En relació amb el tipus d'instrument institucional que configura l'estructura de la distribució territorial del poder, el més habitual és que aquest es fonamenti en normes constitucionals i/o legislatives. Les característiques de cadascun d'aquests

instruments atribueixen, almenys sobre el paper, diferents tipus de relació entre els nivells de govern i diferents nivells de flexibilitat, d'estabilitat i de garantia a l'estructura institucional territorial. La identificació d'aquests instruments formals, així com de les característiques i dels objectius que, en principi, estan adreçats a assolir (per exemple, el grau de rigidesa de la garantia de l'estructura de distribució territorial, el format de la distribució competencial, etc.), és un dels puntals de bona part dels indicadors més clàssics, sobretot per diferenciar sistemes polítics amb centralització del poder de sistemes amb descentralització del poder, i, dins dels sistemes descentralitzats, per diferenciar-ne tipologies.

L'abast o l'extensió dels àmbits materials es refereix a l'amplitud que assoleix la distribució territorial dels àmbits sectorials (per exemple, "educació", "medi ambient", etc.) atribuïda formalment als diferents nivells de govern. En aquest sentit, hi ha sistemes polítics en els quals els àmbits sectorials atribuïts a les unitats descentralitzades són molt extensos i cobreixen àmplies àrees de polítiques públiques, mentre que en d'altres la distribució es fa de forma més delimitada. Com en el cas anterior, els indicadors que s'han plantejat per mesurar aquesta dimensió s'han establert habitualment a partir de les característiques dels instruments institucionals formals que regulen la distribució territorial del poder (per exemple, tipus de llistes de distribució competencial, tipus de matèries de les llistes —detallades o genèriques—, etc.). En aquest sentit, els estudis comparats permeten copsar dos aspectes rellevants a l'hora de definir indicadors: en primer lloc, l'anàlisi comparada permet evidenciar que allò que és legítim i acceptable que formi part dels àmbits materials de la distribució territorial del poder en un determinat sistema polític no ho és en d'altres. Un exemple és l'àmbit de l'organització del sistema judicial, que en alguns sistemes es troba totalment exclòs de la distribució territorial i es reserva exclusivament al nivell federal/central, i en d'altres es planteja com a element totalment o parcialment descentralitzat; però també s'evidencia en aspectes més concrets, com, per exemple, en l'àmbit de l'educació en la capacitat de determinar els currículums escolars o els calendaris escolars, que en alguns sistemes estan en mans de les unitats descentralitzades, i en d'altres, en mans dels nivells centrals/federals. En segon lloc, l'anàlisi comparada permet evidenciar les diferències a l'hora de definir els àmbits materials que formen part de la distribució territorial del poder (per exemple, amb més o menys detall). En aquest sentit, a l'hora de construir indicadors que mesurin l'extensió, és del tot rellevant entendre què engloba cada àmbit material en cada cas. Per exemple, una unitat subestatal pot tenir competències en seguretat pública, però la categoria "terrorisme" o

“control de fronteres” pot considerar-se exclosa i romandre en mans de la unitat central/federal, mentre que en un altre sistema hi pot ser inclosa. L'extensió dels àmbits materials distribuïts territorialment (definits amb més o menys precisió) és un dels elements que varien més clarament entre sistemes polítics. És també un dels elements que defineixen millor el funcionament del poder en termes territorials, ja que estableix, *a priori*, en quins àmbits materials es preveu i es legitima la diversitat de respostes polítiques arreu del territori. És per això que, per mesurar el grau d'autogovern, força índexs de descentralització inclouen indicadors adreçats a detectar determinats àmbits materials descentralitzats, com, per exemple, llistes d'aquells àmbits que es consideren essencials per definir un determinat nivell d'autogovern, que s'apliquen cas per cas (OCDE 2019).

La tercera dimensió essencial per descriure la distribució territorial del poder en cada cas és la intensitat. La intensitat és el marge de maniobra efectiu que els diferents nivells de govern tenen atribuït. En altres paraules, la intensitat i, sobretot, el seu exercici, indiquen la capacitat real per decidir lliurement les estratègies polítiques que cada nivell de govern vol implementar, ja sigui en general o en els diferents sectors socials i polítics. Si l'extensió és una característica que fa referència a la, *a priori*, legitimitat institucional per generar una diversitat de respostes polítiques en aquells àmbits materials que formen part de la distribució territorial del poder, la intensitat fa referència al grau de diversitat que, en principi, es pot arribar a generar en aquestes respostes. La intensitat de la distribució territorial del poder està vinculada, almenys sobre el paper, a dos elements: les funcions que cada nivell de govern té atribuïdes sobre les matèries en les quals pot actuar, i els mecanismes paral·lels de modulació d'aquesta intensitat que poden exercir altres nivells de govern, especialment el govern central. Així, seguint l'exemple anterior, no és el mateix tenir atribuïdes funcions legislatives (capacitat de decisió) en matèria de seguretat pública que només tenir-ne d'executives (implementació). Fins i tot en cas de disposar de marge legislatiu exclusiu, aquest pot quedar delimitat al que estableixin normes legislatives harmonitzadores o pressupostàries del govern central. En aquest sentit, els indicadors que s'han construït per copsar el grau d'intensitat de l'autogovern estan adreçats a detectar els diferents tipus de funcions que cada nivell de govern té sobre els àmbits materials atribuïts (per exemple, la identificació dels tipus de competències), la identificació de l'impacte del sistema de finançament en l'autonomia de despesa de les unitats autogovernades, l'existència i l'exercici de normativa federal/central adreçada a establir marcs normatius comuns, etc.

En resum, la identificació d'aquestes tres dimensions que defineixen les estructures de l'organització territorial del poder permet distingir diferents característiques mesurables potencialment que, combinades, proporcionen una imatge més precisa de les diferències i les similituds que existeixen entre diferents sistemes polítics més enllà dels grans trets (sistemes unitaris o sistemes descentralitzats). Per aquest motiu, els indicadors sobre l'autogovern haurien de tenir en compte tant l'existència i la caracterització de determinades institucions formals com l'extensió dels àmbits descentralitzats i la intensitat de les funcions descentralitzades.

Les variacions en aquestes dimensions estan reflectides, en part, en els conceptes utilitzats més comunament per referir-se a les estructures institucionals de distribució territorial del poder. Seguidament es farà un repàs d'aquests conceptes i s'esclariran les diferències que existeixen entre ells.

Conceptes

Si bé el concepte més utilitzat per referir-se a la distribució territorial del poder és el de *descentralització* (i el pol contrari, la *centralització* o la *recentralització*), hi ha altres conceptes que copen realitats vinculades estretament però diferents substantivament. Es tracta dels ja mencionats *desconcentració*, *dispersió* i *delegació*.

La *desconcentració* (o *dispersió*) del poder fa referència a la dispersió, d'una part o de la totalitat, de les funcions exercides per institucions de l'Estat al llarg del territori. La desconcentració s'acostuma a articular en unitats territorials subestats, que es poden considerar "branques" de l'Estat en el territori. Aquestes unitats solen rebre únicament atribucions de tipus administratiu o executiu, de manera que la presa de decisions es manté en la unitat central. La majoria d'estudis no considera que la desconcentració sigui un concepte relacionat amb la distribució territorial del poder entre nivells de govern, pel fet que considera que es tracta, essencialment, d'una simple territorialització de les funcions del govern central sense cap mesura que es pugui relacionar amb l'autogovern.

La *delegació* es refereix a la cessió de l'exercici de responsabilitats públiques pròpies i atribuïdes al govern estatal (o govern central) a altres nivells de governs. La delegació acostuma a implicar que els governs subestats (sovint, governs locals) rendeixen comptes davant del govern central, si bé, a diferència del cas anterior, no estan controlats totalment per aquest. En la major part de casos, la delegació implica que només se cedeixen les funcions executives, és a dir, la implementació,

total o parcial, de les decisions. En general, la delegació es refereix a àmbits sectorials molt concrets i específics. Un altre aspecte que caracteritza la delegació és la reversibilitat (*a priori*, el govern central pot recuperar la cessió d'atribucions en qualsevol moment i de forma unilateral).

El concepte *descentralització* té diverses accepcions, entre les quals destaca, pel que fa a l'objecte d'aquest informe, la que fa referència a l'existència, en un sistema polític, de diversos nivells de govern fonamentats en eleccions democràtiques pròpies, amb capacitat d'organització institucional i de decisió sobre els àmbits materials atribuïts. Es tracta d'una accepció que fa referència a unes determinades característiques estàtiques dels sistemes polítics, és a dir, es refereix a l'estructura formal de la distribució territorial del poder entre diferents nivells de govern existents. Altres accepcions poden ser més concretes quan es fa referència a les esferes sobre les quals s'implementa la descentralització; per exemple, quan es parla de descentralització fiscal, política o administrativa. En totes les accepcions, però, una de les idees centrals és la que es refereix al grau d'aquesta descentralització. El grau de descentralització (i d'autogovern) dels diferents sistemes polítics variarà sobretot en funció de quin és l'abast (extensió) i el grau de diversitat que poden generar potencialment els diferents nivells en els diferents àmbits (intensitat).

El concepte *descentralització* també té una connotació dinàmica quan s'utilitza per referir-se als processos de reconfiguració institucional d'un sistema polític unitari a través de la introducció d'una determinada distribució territorial del poder que implica descentralització política, administrativa i fiscal (equiparable amb el concepte *devolució*, sorgit per l'adaptació del terme anglosaxó *devolution*). Des d'aquesta accepció, els diversos estudis sobre el tema s'han referit a la implementació dels processos de descentralització relacionats amb objectius polítics de reconducció de tensions polítiques territorials. Aquesta accepció es relaciona amb el que Elazar va assenyalar com a "federalisme com a instrument", és a dir, la utilització d'alguns instruments institucionals propis dels sistemes federals per gestionar conflictes territorials, nacionals, culturals, ètnics, sovint sense que quedi clar si l'objectiu finalista és l'establiment d'un sistema federal (Elazar 2011, 209 i seg.). Més enllà de l'origen i la legitimitat de les demandes polítiques històriques a les quals es vol donar resposta, en general un procés de descentralització comporta una actuació *top-down* (des del govern central), via la transferència d'àmbits substantius (el que des del dret s'anomenen matèries i submatèries competencials) i l'atribució de marge de maniobra sobre aquests àmbits. És a dir, la descentralització implica la transferència

tant de funcions executives com legislatives i capacitat de finançament, i, per tant, la interacció constant entre els diferents nivells de govern.

La diferència principal entre els processos de *descentralització* i els de *desconcentració* o *delegació/dispersió* rau en dos elements: en primer lloc, en general l'ús del concepte *descentralització* implica la referència a l'atribució de les funcions legislatives i la capacitat de despesa o finançament propi (amb més o menys grau i extensió) als nivells de govern subestats, no només funcions executives. Per tant, no solament es transfereix la capacitat d'actuació, sinó també la capacitat de decisió (en menor o major grau). En segon lloc, l'altra diferència té a veure amb el fet que en els processos de descentralització se solen transferir àmbits materials extensos, és a dir, no afecten només àmbits sectorials concrets, mentre que, en els casos de la desconcentració i la delegació, hi ha una delimitació concreta.

Aquests tres conceptes i les accepcions que contenen s'utilitzen, a grans trets, per referir-se a les diferents formes que majoritàriament adopta la distribució territorial del poder en els diferents països. Malgrat les diferències de lògica que impliquen, els tres conceptes no són excloents. Un sistema polític pot distribuir territorialment el poder aplicant lògiques diferents a diferents àmbits. Així, es poden descentralitzar uns àmbits, mentre que d'altres es troben subjectes a una delegació, i d'altres, a una desconcentració. En aquest sentit i des de la perspectiva de com plantejar indicadors que permetin copsar les diferències i les similituds de les diferents formes de la distribució territorial del poder, un altre aspecte que resulta rellevant a l'hora de mesurar l'autogovern és la identificació en un mateix sistema polític de la proporció d'àmbits i funcions *descentralitzats* i de la proporció d'àmbits *desconcentrats* i *delegats*.

3.2 Els conceptes relatius als tipus de sistemes polítics: la mesura del federalisme

El desenvolupament i la implementació d'una determinada estructura d'autogovern en un sistema polític no sempre comporta que el conjunt del sistema polític s'articuli tenint en compte i integrant aquestes estructures. En la mesura que l'autogovern és considerat un principi que forma part del conjunt del sistema polític i el configura, i, en conseqüència, les entitats autogovernades s'integren en la configuració de la

legitimitat i dinàmica institucional del sistema en el seu conjunt (govern compartit), podem parlar, en termes altament consensuats dins de l'acadèmia, de federalisme.⁴

Dimensions i característiques

En termes empírics, el concepte *federalisme* es diferencia del concepte *descentralització* en el fet que aquest últim es limita a considerar la capacitat de les unitats d'exercir l'autogovern, mentre que l'anterior també considera com el disseny institucional del conjunt de l'Estat garanteix que el poder sigui, efectivament, participat i compartit. Dit amb altres paraules, el federalisme requereix la combinació de com a mínim tres principis d'articulació del poder: l'autogovern de les unitats subestats (self-rule), l'anomenat govern compartit (shared-rule) i el poder compartit (shared-power). El primer principi, l'autogovern, fa referència, com ja s'ha dit, a la capacitat de les unitats federades de definir autònomament les seves prioritats polítiques en els àmbits sobre els quals disposen d'autoritat i de responsabilitats. El segon principi es refereix a l'existència d'institucions comunes que permeten la implicació de les unitats federades, conjuntament amb la unitat federal, en les decisions de les àrees que es defineixin com a comunes o compartides. Finalment, el poder compartit fa referència al fet que els processos de presa de decisions i l'exercici del poder de la federació recaiguin sobre els dos nivells de govern, sigui quina sigui la distribució concreta en cada cas. La combinació d'aquests tres principis en el disseny institucional del conjunt del sistema comportarà que aquest basculi entre la diversitat, com a finalitat de l'autogovern, i la cohesió, com a finalitat del govern i del poder compartits (Popelier 2021).

Les característiques essencials de l'autogovern han estat descrites quan s'han adreçat les estructures de la distribució de la capacitat d'autogovern. Les característiques del govern i del poder compartits es refereixen, essencialment, a la integració institucional de les diferents unitats de govern en l'estructura i el funcionament del sistema federal i la seva garantia. Aquesta integració s'articula amb mecanismes que garanteixen la participació i el vot de les unitats en les institucions i els processos de presa de decisions d'àmbit federal.

Per mesurar el govern i el poder compartit, cal tenir en compte no només l'existència i la diversitat d'institucions adreçades a articular aquest principi (per exemple,

4 Tot i que existeixen diverses definicions sobre què és el federalisme, hi ha un alt acord acadèmic a adoptar com a definició bàsica la que va establir Elazar: l'existència combinada i articulada dels principis de l'autogovern i del govern compartit.

cambres territorials, quotes institucionals, fòrums intergovernamentals), sinó també la garantia institucional de què parteixen (per exemple, si es basen en articles de la Constitució, en legislació bàsica o en acords polítics) i l'efectivitat d'aquestes institucions en l'assoliment dels objectius del govern i del poder compartits. La identificació de les institucions i del grau de garantia comporta una tasca d'anàlisi detallada dels textos constitucionals i de la normativa, però també un bon coneixement del conjunt de l'estructura institucional formal i informal. Mesurar l'efectivitat i l'impacte de les institucions és un repte complex per tres motius: en primer lloc, perquè cal adoptar una òptica dinàmica del funcionament i desenvolupament de les institucions que permeti entendre l'evolució temporal; en segon lloc, per la dificultat de definir criteris per avaluar el que és un funcionament eficient que generin consens i s'adaptin a tots els casos d'anàlisi, i, en tercer lloc, per la dificultat d'aconseguir la informació necessària, sigui per la manca de transparència, sigui perquè, en molts casos, aquestes dades no es recullen de forma sistemàtica o centralitzada.

El grau de participació, veu, vot i garantia que tenen les entitats subestats i, en darrera instància, l'efectivitat de les institucions a l'hora d'aconseguir la integració d'aquestes en el conjunt del sistema, són característiques bàsiques del funcionament del poder i, juntament amb les variacions en l'autogovern, basteixen l'estructura del federalisme, i generen variacions i similituds entre sistemes federals.

Hi ha altres aspectes que també incideixen en la diversitat dintre dels sistemes federals i que permeten establir tant tipologies i classificacions com rànquings. Es tracta dels aspectes relacionats amb l'estructura política, social, cultural, etc., i amb el reflex d'aquesta en el disseny institucional del sistema federal. Cal considerar també aquests elements a l'hora de plantejar com mesurar el federalisme i la descentralització.

Els tipus de federalisme

A grans trets, es poden identificar dos aspectes que marquen directament o indirectament les variacions entre els estats federals: els aspectes derivats de la lògica històrica fundacional i els derivats de la naturalesa, en clau nacional, del sistema (sistemes federals uninacionals i sistemes plurinacionals).

El reflex de la lògica fundacional i de la naturalesa nacional en el disseny de l'autogovern, del govern compartit i del poder compartit es plasma en diversos elements de l'articulació institucional del sistema, com, per exemple, l'existència d'asimetries

en l'extensió o la intensitat de l'autogovern de les unitats, en l'establiment de mecanismes de veto o de vot qualificat, per a un, pocs o tots els nivells de govern, en el si dels mecanismes intergovernamentals, que poden subscriure's a àmbits concrets o ser generals, o en la creació de mecanismes bilaterals, clàusules de secessió, etc.

En qualsevol cas, la lògica fundacional i la naturalesa nacional articulen dos grans punts de partida a l'hora de classificar els sistemes federals i contribuir a entendre les variacions institucionals en l'estructura de l'autogovern i del govern compartit.

La lògica històrica fundacional: el federalisme “coming-together” i el federalisme “holding-together”

La lògica històrica fundacional d'un sistema federal fa referència a si es tracta de sistemes sorgits a partir de la unió d'unitats preexistents (*coming-together federations*), ja sigui a través del pacte (el cas dels Estats Units d'Amèrica, tot i que la Guerra Civil va posar de manifest les tensions del pacte fundacional) o de la imposició (el cas d'Alemanya després de la Segona Guerra Mundial), o si, al contrari, es tracta de federacions establertes per preservar la unitat d'un Estat (*holding-together federation*), sigui per l'acció dels actors interns (per exemple, el cas de Bèlgica) o externs (el cas de l'Iraq).

En els casos de federalisme *coming-together*, una de les estructures institucionals més comunes és la simetria institucional i competencial. En aquests casos, les diferents unitats territorials que formen l'Estat pacten (o els és imposada) la cessió de poder, en forma de competències (però no només), al nivell federal en condicions similars i independentment de les particularitats (polítiques, socials, culturals) que pugui tenir cadascuna d'aquestes unitats territorials. Per tant, el model es caracteritza per una estructura i unes dinàmiques homogènies entre els diferents nivells de govern (federació i estats federats): són aplicables a tothom gairebé de la mateixa manera.

Aquest model de pacte federal acostuma a respondre a processos de centralització del poder que gestionaven les unitats territorials diferenciades, que són les que defineixen la federació com una suma d'entitats federades (per exemple, el cas dels Estats Units d'Amèrica). Aquesta lògica fundacional els porta a establir un sistema d'equilibris i controls institucionals que pretenen evitar les tensions centrípetes dels mecanismes federals. Tanmateix, aquest procés de centralització tendeix a preservar la relació directa entre les unitats federades i la ciutadania, també

en matèria legislativa, judicial i fiscal. A més, aquests processos són compatibles amb la implementació d'eines que garanteixin la cooperació i coordinació entre les unitats federades.

En els casos dels sistemes *holding-together*, l'objectiu últim del sistema federal és establir mecanismes que reconduixin i/o rebaixin tensions centrífugues, i, per tant, preservin la unitat territorial. En aquest sentit, la implementació del federalisme és sobretot instrumental (i no una finalitat en si mateix). En conseqüència, l'estructura institucional que se'n deriva tendeix a tenir una estructura de distribució del poder, o de relació amb el govern federal, asimètrica. És a dir, és substancialment diferent en les diferents unitats que componen la federació. Aquestes asimetries tendeixen a respondre a paràmetres *ad hoc* de cada cas, però acostumen a materialitzar-se en forma de nivells de competències diferenciats, representació exterior autònoma, manteniment dels codis normatius de les unitats federades que siguin previs a la Constitució federal (per exemple, en l'àmbit del dret civil), drets fiscals específics, etc. Si bé els motius d'aquestes asimetries varien cas per cas, solen respondre a asimetries prèvies, com ara diferències preexistents de tipus cultural, lingüístic, institucional o geogràfic.

És important no confondre asimetria amb més capacitat de prendre decisions autònomes: una federació simètrica pot garantir uns nivells molt elevats d'autogovern, i una federació asimètrica pot no garantir gaire capacitat decisòria a les unitats federades. Així mateix, si bé les fórmules asimètriques poden ser una possible resposta a l'existència de realitats nacionals diferenciades en el si d'un sistema polític unificat, l'existència d'asimetries en la distribució territorial del poder no s'ha de confondre automàticament amb l'existència d'unitats territorials amb caràcter nacional diferenciats.

La naturalesa nacional del sistema federal: *federalisme plurinacional*

El federalisme plurinacional fa referència als models d'organització territorial de tipus federal que acomoden políticament i institucionalment més d'una realitat nacional. Formalment, aquesta acomodació comporta el reconeixement explícit del caràcter plurinacional de l'Estat federal i s'acostuma a traduir en diferents mecanismes. Per exemple: es dona rang constitucional de nació a algunes de les unitats territorials; es reflecteixen en el nivell federal els aspectes culturals i simbòlics de les diferents nacions; es garanteix veu i reconeixement de les unitats territorials nacionals en l'àmbit internacional, o es requereix el consens de totes les unitats nacionals per prendre

decisiones que poden condicionar el futur del conjunt de la federació. Tanmateix, la consideració d'una federació com a plurinacional no només exigeix el reconeixement formal que hi ha més d'un *demos* nacional en la base del pacte federal. El caràcter plurinacional requereix, també, regulacions asimètriques que garanteixen l'autogovern diferenciat de les unitats territorials nacionals en el si de la federació, o la integració diferenciada d'aquestes unitats en els processos de govern compartit. Aquestes regulacions asimètriques impliquen que la distribució competencial, la capacitat fiscal i el disseny institucional de la federació (per exemple, els òrgans de negociació i decisió bilaterals, la consideració com a circumscripció electoral en qualsevol de les escales institucionals o la incidència en la composició dels tribunals superiors) han de reflectir la plurinacionalitat. Finalment, l'element més explícit per reconèixer la plurinacionalitat dins de l'estructura federal seria l'opció de sortida de la federació: és a dir, l'existència de clàusules constitucionals o legals que regulin la secessió d'alguna de les entitats nacionals que en formen part.

3.3 Federalisme vs. descentralització i altres conceptes relacionats

El repàs de característiques i conceptes referits a la configuració de la distribució territorial del poder en els sistemes polítics permet assenyalar que bona part de la terminologia associada a la temàtica no té una translació empírica clara. En aquest sentit, hi ha tres distincions que convé remarcar: la distinció entre els conceptes *descentralització* i *federalització*; la distinció entre *descentralització* i *no-centralització*, i la ubicació del concepte *Estat regional*.

La distinció entre descentralització i federalisme i la seva relació amb els principis d'autogovern i de govern/poder compartit permeten posar de manifest un aspecte ignorat sovint en el debat polític: la distribució de competències entre diversos nivells de govern, independentment de com es faci i s'estructuri, no comporta, per si mateixa, l'establiment i l'existència d'un sistema polític *federal* o *federalitzant*. Dit d'una altra manera, la descentralització (*i. e.*, l'autogovern) no pressuposa l'existència d'un sistema federal. Seguint la definició d'Elazar, per parlar de federalisme, és necessària la combinació d'autogovern i de govern/poder compartit. En aquest sentit, *descentralitzar* no és un sinònim de *federalitzar*, ni tampoc la descentralització és, necessàriament, un estadi previ del federalisme. De fet, existeixen sistemes federals altament centralitzats, com Àustria, i sistemes descentralitzats que no són federals, com l'Estat espanyol i l'italià.

La distinció entre aquests conceptes és fonamental, com a mínim, per tres motius. El primer motiu té a veure amb el fet que, sovint, els diferents models de descentralització responen a necessitats d'acomodar realitats molt diverses i complexes territorialment, amb potencials de conflicte diferents. Així, hi ha casos que es poden articular amb l'aplicació d'un model descentralitzat i d'altres que requereixen processos de federalització. L'aplicació d'un model o una perspectiva errònia pot esdevenir inoperant o conflictiva. El segon motiu que fonamenta la necessitat de distingir entre *centralització* i *descentralització* és que l'ús dels conceptes té implicacions politico-normatives. Fer servir aquests models de forma errònia té conseqüències pràctiques en la mesura que pot reforçar o afeblir la possibilitat de reformes. No només això: els conceptes *federal* i *descentralitzat* no generen les mateixes concepcions normatives per als actors polítics (per exemple, entre els partits i la ciutadania). A l'últim, hi ha un motiu de rigor analític i de necessitat de parlar de conceptes clars i definits. És cert que pot haver-hi debats sobre si alguna de les característiques analitzades correspon a un tret propi de la descentralització o de la federalització. Tanmateix, el fet que hi hagi elements difícils de catalogar no vol dir que la categorització sigui errònia, ni que la diferenciació de les dues dinàmiques no sigui pertinent, sinó que la seva aplicació no sempre és unívoca.⁵

Una altra distinció important és la de *descentralització* i *no-centralització*. El federalisme comporta l'articulació d'una estructura de poder (judicial, administrativa, executiva...) que fa viable i garanteix la distribució centrífuga del poder des del poder central a les unitats que el componen. Aquesta articulació pot implicar dues dinàmiques diferents: d'una banda, la descentralització és la creació d'una estructura en la qual el poder està, i es queda, distribuït territorialment. De l'altra, la no-centralització implica la implementació d'una estructura jurídicopolítica que controli les possibles pulsions centrípetes, i eviti que l'acumulació del poder prèviament en mans de les unitats territorials preexistents comporti la dissolució d'aquestes mateixes unitats. En els diferents models de distribució territorial del poder, les dues dimensions, el grau de descentralització i el de no-centralització, tendeixen a barrejar-se, especialment un cop el model s'ha consolidat. Així, estats consolidats des d'una lògica de descentralització poden tenir pulsions centrípetes, més pròpies dels models federals basats en la no-centralització, i estats constituïts seguint una lògica

5 Per exemple, en alguns estudis comparats es posa el Senat espanyol com a exemple de tret "federalitzant", atès que representa (també) els territoris, és a dir, les comunitats autònomes. Tanmateix, bona part dels estudis no el considera com una cambra de representació territorial atès que no té poders efectius o que part dels representants són elegits seguint una lògica no territorial.

de no-centralització poden tenir pulsions centrífugues, més pròpies dels models descentralitzats. Un cop el poder central (en el model de no-centralització) o les unitats territorials subestats (en el model descentralitzat) es consoliden, es poden plantejar tensions territorials centrípetes o centrífugues allunyades del propòsit inicial del model en qüestió.

Els estats regionals

El model dels estats regionals s'assimila sovint a la descentralització, és a dir, a l'establiment de dos nivells de govern (el central i el regional) i la implementació d'un sistema de repartiment de responsabilitats. En general, les unitats del nivell regional no són preexistents políticament a l'existència del mateix Estat regional (o no estaven reconegudes com a tals d'una forma rellevant políticament), i la distribució de poder horitzontal i vertical no respon, almenys per defecte, a la lògica o perspectiva federal. Així, en el cas dels estats federals, el procés històric que n'origina la creació de forma més comuna és la centralització del poder en el sentit que unitats territorials separades s'agrupen —mantenint la separació— per governar conjuntament els assumptes comuns, tot i que existeixen també casos de federalisme establert per evitar la dissolució de l'Estat. En el cas dels estats regionals, el poder més aviat rau en una unitat central que s'encarrega de distribuir el poder entre les diferents unitats territorials (*i. e.*, regions) que formen l'Estat regional. Una distribució del poder que, en el cas dels estats regionals, respon a criteris d'eficàcia i control democràtic que no són propis del model federal. Així mateix, els estats regionals poden incloure, de manera més o menys explícita, elements formals i informals d'asimetria més propis d'un procés de federalització.

En conclusió, l'exploració dels diferents conceptes relacionats amb la distribució territorial del poder i els tipus de sistemes polítics ha posat de manifest la polisèmia dels conceptes i, per tant, la diversitat de referents empírics que envolten els conceptes rellevants. Els criteris que defineixen els significats dels conceptes no són ni unívocs ni uniformes: depenen, en gran mesura, de la perspectiva d'anàlisi que es prengui. Com veurem en la secció següent, els instruments de mesura (indicadors i índexs) que s'han plantejat al llarg del temps reflecteixen aquesta diversitat.

4. Els indicadors i índexs sobre la distribució territorial del poder

En el si de l'acadèmia han sorgit diverses propostes adreçades a classificar i mesurar els diferents models de descentralització o de federalització. En alguns casos, s'han plantejat indicadors adreçats a quantificar els nivells d'un component concret de la distribució territorial del poder (indicadors unidimensionals). En altres casos, s'han plantejat combinacions de diversos indicadors adreçats a mesurar diferents dimensions de la distribució territorial del poder amb l'objectiu de generar un únic instrument d'anàlisi (índexs). A més del grau de complexitat, els diferents projectes també difereixen força en la conceptualització dels elements que cal mesurar per capturar bé el fenomen i en les estratègies que utilitzen per obtenir les diferents mesures. Aquesta varietat es deriva, en bona part, de la dificultat de recollir l'heterogeneïtat creixent de processos, tant pel que fa a la presa de decisions (*shared-rule*) i al poder compartits (*shared-power*) com als mecanismes d'autogovern (*self-rule*), i resulta rellevant perquè afecta els resultats que generen els índexs i, consegüentment, les conclusions que es poden extreure tant en el pla empíric com en el normatiu.

Per entendre bé què mesura i quines conclusions es poden extreure amb cadascun dels índexs, cal ser molt curós i comprendre bé dos elements. En primer lloc, cal entendre quina és la conceptualització utilitzada a l'hora d'elegir i definir les variables que s'incorporen a l'índex i quin pes i quina importància s'hi atorga. En cas contrari, ens arrisquem a estudiar el fenomen de la descentralització o la federalització a partir d'índexs que parteixen de conceptes molt diferents o a comparar valors d'índexs que mesuren elements diferents de la distribució territorial del poder. En segon lloc, cal conèixer quins són els instruments de mesura utilitzats per entendre a què poden respondre les diferències i els canvis en els valors dels indicadors, i poder, així, interpretar-ne els valors correctament.

Les seccions 4.2 i 4.3 resumeixen, a grans trets, la varietat de conceptualitzacions i d'instruments de mesura que podem trobar en els estudis existents.⁶ Abans, a la secció 4.1, es repassen algunes consideracions generals sobre el procés de cons-

6 Per a una revisió acadèmica i estadística més complexa de les propostes quantitatives per mesurar la descentralització, es recomanen les obres següents referenciades a la bibliografia: Martínez-Vázquez & Timofeev (2009), White (2011), Mokherjee (2015), Rodon (2015), Harguindéguy, Cole & Pasquier (2021), Dardanelli & Wright (2021) i Sandford (2021).

trucció d'índexs i indicadors sobre fenòmens complexos, com la descentralització i la federalització, els seus reptes i els elements a tenir en compte. Per acabar, i amb l'objectiu de posar de manifest fins a quin punt les diferents conceptualitzacions i instruments de mesura incideixen en la configuració de la imatge que s'obté, la secció 4.3 mostra el valor que els diferents índexs atorguen a uns quants països seleccionats.

4.1 Consideracions generals i reptes dels indicadors i índexs de la distribució territorial del poder

L'objectiu de generar índexs i indicadors que mesurin quantitativament les diferències i les similituds entre sistemes polítics descentralitzats i federals i al llarg del temps és aportar llum als debats acadèmics al voltant de les causes, les conseqüències, els riscos i les oportunitats dels diferents dissenys. Per aquest motiu, els índexs i indicadors no s'han de concebre només com un instrument per establir rànquings entre països i/o regions, sinó que també s'han d'entendre com a instruments per avançar tant en el debat empíric sobre quines són les causes i conseqüències de la descentralització i del federalisme com en el debat normatiu sobre quines formes de distribució territorial del poder resulten més adequades per assolir determinats objectius.

El procés de reducció de qualsevol fenomen social complex a un conjunt de valors que en permetin la mesura comporta sempre un repte metodològic. Aquest procés de simplificació sempre implicarà deixar fora de l'anàlisi elements que formen part de la realitat i que, potencialment, podrien ser rellevants per a l'objecte d'estudi. Aquesta és una limitació comuna a tota anàlisi que, si bé no menysté la capacitat dels índexs de proporcionar una descripció empírica, posa el focus en la necessitat de valorar i reconèixer les limitacions i els riscos que suposen els indicadors i índexs que s'utilitzen.

En aquest sentit, a l'hora d'avaluar la capacitat d'un índex de reduir la realitat de forma satisfactòria, cal tenir en compte cinc criteris: (1) la seva validesa: els índexs han de mesurar els elements essencials del fenomen a estudiar i no d'altres de relacionats; (2) la fiabilitat: l'aplicació d'índexs al llarg del temps ha de donar uns valors consistents, és a dir, si la realitat no canvia, els valors de l'índex no haurien de canviar; (3) la sensibilitat: els valors dels índexs aplicats al llarg del temps han de poder reflectir les variacions que afecten la naturalesa del fenomen; (4) la

completesa: els índexs han de permetre abastar i diferenciar totes les dimensions clau del fenomen, i (5) la comparabilitat: els índexs han de poder mesurar el mateix fenomen en sistemes polítics diferents.

En el cas de l'estudi de la distribució territorial del poder, la generació d'indicadors i índexs que compleixin aquests criteris ha de fer front a quatre reptes específics:

1. **La distinció entre el model juridicoinstitucional i el funcionament real:** en primer lloc, la construcció d'índexs topa amb la dificultat de reconèixer adequadament la distinció entre distribució formal del poder, recollida en la Constitució o en la tradició juridicoinstitucional, i l'exercici *de facto* d'aquest poder en cadascun dels casos. Així, un mateix context juridicoinstitucional pot generar dinàmiques i efectes diferents al llarg del temps que difícilment es reflectiran en un indicador o un índex que no observi res més que els textos legals.

Per tal d'entendre el funcionament dels diferents sistemes, convé entendre els elements polítics i institucionals que en caracteritzen el funcionament més enllà dels documents legals. La no inclusió d'aquestes consideracions en la majoria d'indicadors i índexs territorials fa que les mesures sobre el seu funcionament siguin incompletes.

En concret, hi ha dos elements que dificulten la interpretació homogènia dels indicadors quan aquests es fonamenten en les característiques estrictament formals i legals de la distribució territorial del poder: (a) els factors històrics que condicionen el funcionament i l'evolució de la distribució real del poder en cada Estat, com, per exemple, el procés que ha portat els països a agrupar-se o als estats a descentralitzar-se, i (b) els elements polítics i institucionals que condicionen el funcionament de les institucions creades: des de la cultura política fins als costums i les relacions informals, les dinàmiques partidistes, els mecanismes de control i d'equilibri, o els processos previs a la presa de decisions.

2. **La distinció entre extensió i intensitat de la descentralització:** en segon lloc, els índexs rarament copsen la distinció entre l'extensió o l'abast de les matèries descentralitzades i la intensitat del marge de maniobra que es té sobre aquestes mateixes matèries. L'establiment d'una gradació de la descentralització fonamentada en l'extensió de les matèries sobre les quals les unitats tenen competències sovint no proporciona informació completa sobre el marge de maniobra atribuït i la capacitat efectiva d'actuació de les unitats subestats.

En aquest sentit, la complexitat i la interdependència creixents, tant del funcionament de les administracions públiques com de les relacions intergovernamentals,

mentals i entre el sector públic i el món privat,⁷ fan que la delimitació, empírica i analítica, de la capacitat d'actuació de les diferents institucions sigui difícil de mesurar. Per exemple, podem trobar casos en els quals una Administració tingui capacitat per dissenyar intervencions públiques en un àmbit, però ho ha de fer respectant els límits delimitats per un altre actor, o que la seva intervenció requereixi uns recursos que estableix un altre nivell de govern. Tot i que s'han elaborat alguns índexs prenent en consideració alguns d'aquests elements, la constel·lació d'influències i instruments és molt difícilment reduïble a un indicador quantitatiu.

3. **L'arbitrarietat de reduir diferents dimensions en un únic valor:** relacionat amb el punt anterior, i en tercer lloc, ens trobem amb el debat sobre com es poden reduir les diferents dimensions de la distribució territorial del poder en un o pocs indicadors (dimensió política, legislativa, administrativa, fiscal, etc.). La resposta a aquest debat esdevé problemàtica en la mesura que es pot considerar que no totes les dimensions o variables tenen el mateix impacte sobre la distribució territorial del poder i, per tant, es podria argumentar que no tots els indicadors han de tenir el mateix pes en l'índex final. Per exemple, es pot considerar que la clau del marge de maniobra polític de les unitats subestats rau en la dimensió fiscal i, per tant, en el fet de tenir atribuïdes competències en aquesta matèria, o que, sense garanties formals que facin impossible el control d'un nivell de govern sobre l'altre, la descentralització té un valor conjuntural i no implica distribuir realment el poder. Des d'aquestes consideracions, caldrà donar més pes a les competències fiscals i a l'existència de garanties que a la resta de variables. En resum, construir índexs a partir de variables requereix, inevitablement, un model conceptual de l'objecte a mesurar que no sempre és evident ni compartit i que hauria de basar-se en debats normatius i conceptuals que no sempre s'han tingut, o s'han tingut sense generar conclusions clares o compartides.
4. **El repte afegit de reduir la complexitat en els casos amb asimetries:** finalment, en quart lloc, ens trobem amb la dificultat que els índexs reflecteixin acuradament les asimetries existents en bona part dels sistemes polítics descentralitzats. Es pot donar el cas, doncs, que en alguns contextos un índex calculat sobre el conjunt del sistema (una "mitjana") no doni una imatge correcta del que passa en cap de les unitats subestats que formen un Estat.

7 Vegeu, per exemple, Johanne Poirier (2018), que assenyala la importància creixent de la intervenció d'actors no institucionals en les relacions intergovernamentals en els sistemes federals.

En resum, la generació d'índexs que mesurin de forma vàlida i útil la distribució del poder en els diferents estats i al llarg del temps no és senzilla: implica un equilibri difícil entre criteris, de vegades contradictoris, i un exercici complex de conceptualització que dificulta la generació de mesures completes, fiables i vàlides. Així, és molt fàcil trobar exemples en els quals elements rellevants del fenomen o bé no es mesuren, o bé estan mesurats erròniament. Cal, doncs, prendre consciència de la metodologia i les limitacions dels indicadors abans d'utilitzar-los.

En les pròximes dues seccions es repassen diversos índexs utilitzats en diferents contribucions acadèmiques. L'objectiu és entendre críticament quin és el concepte del qual parteixen les diferents propostes i quines són les seves limitacions i fortalles a l'hora de respondre els reptes descrits.

4.2 La conceptualització de la distribució territorial del poder en els diferents estudis

Per abordar la conceptualització que s'amaga darrere dels diversos indicadors i índexs sobre la dimensió territorial del poder, resulta útil fer una distinció basada en l'objectiu final dels índexs. A grans trets, podem distingir índexs creats amb tres tipus d'objectiu:

1. Índexs de descentralització i/o federalisme plantejats en el marc de recerques comparades sobre com l'estructura general de l'Estat afecta el seu funcionament. En aquestes recerques, la distribució territorial del poder s'entén com una variable més que, en combinació amb d'altres (per exemple, el tipus de sistema electoral o el tipus d'executiu), serveix per categoritzar els països segons els principis que guien el seu funcionament.
2. Índexs elaborats en el marc de projectes de recerca comparada en els quals la descentralització i/o el federalisme són variables clau, ja sigui perquè són un dels principals factors explicatius d'altres fenòmens o perquè són el fenomen a explicar.
3. Indicadors i índexs resultat de projectes de recerca de caràcter estrictament metodològic que s'adrecen a la conceptualització i l'elaboració de mesures de descentralització i/o federalisme que permetin fer comparacions fiables, vàlides i completes per ser utilitzades en projectes posteriors.

Partint d'aquesta triple distinció i per plasmar la varietat d'elements i de conceptes que s'han tingut en consideració a l'hora d'elaborar els índexs, s'ha procedit a ordenar i classificar les variables i els indicadors utilitzats en els diferents índexs (vegeu les taules 1, 2 i 3). Per facilitar la tasca, es diferencia entre variables relacionades amb quatre elements de la distribució territorial del poder: les relacionades amb l'estructura general de l'Estat, les que volen mesurar la capacitat d'autogovern, les que s'enfoquen a captar els mecanismes de govern compartit i les relacionades amb l'existència de garanties institucionals.

- Estructura general de l'Estat. Inclouen les variables que categoritzen els països entre unitaris i federals, compostos, descentralitzats (la terminologia varia en funció dels treballs), de forma genèrica o agrupant diversos criteris, sense més distinció ni pretensió de concreció.
- Autogovern. Es tracta de variables destinades a mesurar el grau de descentralització del poder. Aquestes variables es distingeixen, al seu torn, entre:
 - (I) Les variables relacionades amb el *disseny institucional* (és a dir, que codifiquen les institucions i els instruments que configuren l'estructura de distribució territorial del poder).
 - (II) Les variables adreçades a mesurar l'*extensió* (abast) dels àmbits descentralitzats. En aquesta categoria s'hi inclouen tant els esforços per identificar llistes concretes d'àmbits materials i codificar-ne el grau de descentralització (per exemple, les matèries relatives a la sanitat i a l'ordre públic acostumen a ser en aquestes llistes) com les variables que mesuren l'extensió de l'autogovern en termes de volum d'actuacions, per exemple, a través dels recursos econòmics i humans destinats per cada nivell de govern a determinades matèries. En general, variables que mesurin quin volum de matèries estan distribuïdes territorialment entre nivells, independentment de quin sigui el poder real de decisió.
 - (III) Les variables que mesuren la *intensitat* o el *marge de maniobra* de les entitats subestats per prendre decisions en els seus àmbits competencials. En aquest grup de variables s'hi inclouen, per exemple, variables que mesuren la capacitat fiscal de què disposen les entitats per assumir els costos de les seves actuacions, i variables administratives que intenten mesurar qui pren les decisions rellevants en cada àmbit.

- Govern compartit. Es tracta de variables destinades a identificar els elements del sistema que articulen el principi del govern compartit. En aquest sentit, sovint es relacionen amb l'existència de determinades institucions (de vegades, sense definir-ne les funcions), com, per exemple, l'“existència d'una cambra territorial”, o amb característiques relatives al funcionament d'aquestes, com la “capacitat de veto”, les “majories qualificades en determinats àmbits”, etc.
- Garanties institucionals a la distribució del poder. Variables que mesuren la capacitat del sistema de garantir a tots els actors la seva quota de poder i el funcionament dels principis de l'autogovern i del govern compartit. En relació amb aquestes variables, els indicadors que s'utilitzen fan referència, com en el cas anterior, a l'existència de determinades institucions i procediments, com, per exemple, la capacitat de les entitats subestats de vetar canvis constitucionals, o la capacitat de les institucions federals / central d'intervenir en els processos de modificació de les constitucions subestats.

En la secció següent es descriuran els diferents indicadors i índexs en funció de l'estratègia de la recerca a què estan vinculats, tot assenyalant les variables utilitzades per definir elements de mesura.

4.2.1 Indicadors i índexs en marcs de recerques en les quals la distribució del poder és una variable més

Les variables relacionades amb la distribució territorial del poder s'han utilitzat en estudis de política comparada com a variables que, juntament amb d'altres, permeten caracteritzar i establir tipologies de sistemes polítics que funcionen amb diferents lògiques institucionals, polítiques i socials.

Cada estudi, en funció dels objectius de la seva recerca, ha definit la bateria específica de característiques de caràcter institucional, polític, econòmic, que cal mesurar per configurar les tipologies (per exemple, l'estructura del sistema de partits, els tipus de constitucions, el sistema electoral, la fiscalitat, etc.). A partir de les característiques analitzades s'estableixen patrons i models que permeten la classificació dels diversos estats (o altres unitats i nivells de govern) segons el tipus de democràcia o de govern que hi funciona. En aquest sentit, com s'ha assenyalat, les característiques relacionades amb la distribució territorial del poder són una característica més que contribueix a definir aquestes classificacions. Tot i l'acord en la rellevància de

les consideracions territorials, cada estudi defineix i conceptualitza diferentment la dimensió i, en conseqüència, defineix indicadors diferents per mesurar-la.

En el marc d'aquest tipus de recerques hi ha quatre contribucions acadèmiques que destaquen per haver generat índexs sobre la dimensió territorial que s'han utilitzat en recerques posteriors: l'obra de Lijphart (1984 i 1999), sobre tipologies de sistemes democràtics; la de Lane & Ersson (1999), adreçada a explorar la relació entre tipus de sistemes institucionals i la qualitat de les democràcies; la de Gerring & Thacker (2008), dirigida a analitzar l'impacte del disseny institucional en la qualitat dels governs, i la de Woldendorp, Keman & Budge (2000), que busca identificar els elements del disseny institucional que afecten l'estabilitat dels governs.⁸ En totes aquestes quatre recerques, la dimensió territorial és una de les variables (una entre d'altres) que contribueixen a establir categories i models d'estats. El resum d'aquestes recerques queda plasmat en el quadre 1.

Quadre 1 Llistat d'estudis repassats on la distribució del poder és una variable més

Pregunta de recerca	Autors
Distinció de patrons institucionals de democràcia	Lijphart 1999
Impacte del disseny institucional en la qualitat de les democràcies	Lane & Ersson 1999
Impacte del disseny institucional en la qualitat dels governs	Gerring & Thacker 2008
Elements del disseny institucional que donen estabilitat als governs	Woldendorp, Keman & Budge 2000

⁸ A l'annex s'hi poden trobar més detalls de cada contribució i de les característiques dels diferents indicadors.

La taula 1 descriu i categoritza les variables utilitzades per mesurar la distribució territorial del poder en aquests quatre estudis.

Taula 1 Variables incloses en els índexs de Lijphart (1984, 1999), Lane & Ersson (1999), Gerring & Thacker (2008) i Woldendorp, Keman & Budge (2000)

Obra	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)				Garanties	Institucions de govern compartit	
		Disseny institucional	Extensió (poders descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal			Marge de maniobra sobre competències
Lijphart	Estructura federal/unitària + descentralització/centralització (5 categories)	Existència de governs descentralitzats i federals					Constitucions flexibles o rígides Revisió judicial de les lleis	Bicameralisme
Lane & Ersson	Grau de federalisme (0-3) Autonomies territorials especials (0-2) Discrecionalitat del govern local (0-2)	Autonomia funcional de les entitats (autonomia organitzativa) (0-2)		% de despesa regional sobre total				
Gerring & hacker	Unitats de govern subestats elegides democràticament i reconegudes constitucionalment (0/1)							Bicameralisme + capacitat de veto de la cambra territorial (0/1)
Woldendorp, Keman & Budge	Tipus d'Estat segons la Constitució (unitari o federal) Unitats de govern subcentrals reconegudes constitucionalment (0 si no, 1 si un nivell i 2 si dos nivells)				Descentralització fiscal (2 si en dos nivells, 1 si en un nivell i 0 si en cap nivell)		Constitució rígida Limitacions sobre el poder del govern central	Bicameralisme

Font: elaboració pròpia a partir de les obres referenciades.

La taula 1 permet dur a terme una anàlisi descriptiva dels diferents indicadors utilitzats per mesurar les diferents dimensions de la distribució territorial del poder a partir de dos criteris: en primer lloc, la identificació de les similituds i les diferències entre els diferents índexs i, en segon lloc, la identificació dels punts forts i de les febleses d'aquesta tipologia d'índexs.

Similituds i diferències

Els índexs d'aquest grup tenen tres elements en comú:

- **Focus en l'estructura constitucional.** Tots els índexs se centren, principalment, en variables que categoritzen l'estructura constitucional de l'Estat, mesurada o bé a partir d'indicadors binaris (estructura federal o unitària) o bé amb escales de poques categories (per exemple, centralisme = 0, descentralització competencial = 1, federalisme = 3, etc.). Són índexs adreçats a distingir sistemes polítics a partir de l'establiment de grans categories, però no pretenen detectar diferències dins de cada categoria.
- **Estabilitat dels valors.** Aquest focus en l'estructura constitucional fa que aquests índexs siguin força estàtics, és a dir, no varien fàcilment quan hi ha canvis contextuais o de funcionament del sistema polític. Per tant, sempre que no hi hagi una reforma o un canvi constitucional en aquest àmbit, el valor que s'atorga a un país es manté constant al llarg del temps.
- **Classificació dels casos en poques categories.** Són índexs que tendeixen a establir categories molt àmplies que agrupen molts països en un mateix valor. És a dir, cerquen agrupar estats en categories àmplies que només diferencien segons si el poder està distribuït o concentrat, sense gradacions que permetin copsar les diferències en el grau de distribució del poder.

Tot i les similituds, trobem també moltes diferències en la conceptualització i la forma de mesura de l'estructura de l'Estat dels diferents índexs. Aquestes són les principals:

- **Les unitats territorials que s'inclouen en la mesura de la distribució territorial del poder.** La decisió d'incloure el govern local en la caracterització de l'estructura de la distribució territorial del poder és una de les diferències més clares entre els diferents índexs i una de les que més impacte tenen a l'hora de modular la comparabilitat dels resultats dels índexs. La decisió resulta de la conceptualització de l'objecte d'anàlisi en cada cas i exemplifica la diversitat de referencials empírics d'un mateix concepte. En aquest sentit, tant l'índex de Woldendorp et al. com el de Lane & Ersson inclouen qualsevol nivell de govern que o bé tingui autonomia funcional (Lane & Ersson) o bé estigui reconegut constitucionalment (Woldendorp et al.). A més, en el cas de l'índex de Woldendorp et al., l'indicador que mesura el tipus d'estructura estatal té en compte el número de nivells de govern existents constitucionalment: com més nivells de govern, més descentralització s'assumeix.

Per contra, l'índex de Lijphart centra la seva categorització en l'existència d'un sistema federal. Per aquest motiu, Lijphart només valora les característiques de les entitats federades i no inclou cap nivell per sota de les regions en el seu estudi. L'índex de Lane & Ersson també té en compte l'existència d'autonomies territorials especials, com a element rellevant per caracteritzar i mesurar l'estructura de la distribució territorial del poder dels sistemes polítics. És a dir, inclou com a variable d'interès la consideració de l'existència d'asimetries i el reconeixement especial de certs territoris.

- **Les derivacions institucionals de les estructures formals.** Malgrat que tots aquests índexs es fonamenten en indicadors sobre l'estructura de l'Estat derivats de l'existència d'institucions i del seu funcionament, no hi ha una homogeneïtat clara a l'hora de triar-les; és a dir, la tria de les institucions l'existència de les quals permet caracteritzar els tipus d'estats varia en funció de cada índex, i, en conseqüència, aquesta varietat afecta la comparabilitat dels resultats d'aquests índexs.

Si ens fixem, per exemple, en com mesuren la dimensió del govern compartit, els índexs de Woldendorp et al., el de Lijphart i el de Gerring & Thacker incorporen indicadors relacionats amb el bicameralisme com a característica essencial d'aquesta dimensió. Per contra, l'índex de Lane & Ersson no inclou cap indicador de govern compartit. Pel que fa a la dimensió de l'autogovern, els índexs de Woldendorp et al. i el de Lijphart inclouen indicadors relacionats amb el grau de rigidesa de la Constitució, mentre que l'indicador d'aquesta dimensió en la proposta de Lane & Ersson es refereix al percentatge de despesa de les entitats subestats sobre el total de despesa pública. A l'últim, l'índex de Lane & Ersson i el de Woldendorp et al. incorporen mesures sobre l'abast de l'autogovern, mentre que ni el de Gerring & Thacker ni el de Lijphart incorporen cap variable d'aquesta naturalesa.

Punts forts i punts febles

- **Simplicitat i facilitat classificatòria.** Aquests índexs tenen un avantatge clar respecte a la resta d'índexs: la simplicitat. Són índexs que generen poques categories amb característiques molt genèriques i òbvies, quelcom que facilita la identificació de la categoria a la qual pertanyen els diferents països; a més, es basen en mesures que varien poc en el temps, la qual cosa fa menys problemàtic el fet de no disposar de mesures recents. Molt probablement,

un estudi de 2022 podria seguir utilitzant la categorització que Lijphart va fer a finals dels anys 1990, perquè molt pocs països deuen haver reformat significativament la seva Constitució en aquest període, mentre que els que ho hagin fet segurament són coneguts, i, per tant, seria fàcil actualitzar-los. En canvi, amb un altre tipus de mesures no podem assumir estabilitat: un estudi fet el 2022 que utilitzi dades del 2001 sobre el percentatge de despesa pública gestionat per les entitats subestatsals correrà el risc d'estar utilitzant dades que queden molt lluny de la realitat dels països el 2022.

La simplicitat de les mesures i l'agrupació dels països en grans categories (per bé que reduccionista) és útil per als casos en què les recerques requereixen llinars clars que separin uns països dels altres. Per exemple, quan es vulgui limitar l'anàlisi a països amb (o sense) distribució territorial del poder. Les categories d'aquests índexs, generalment acceptades com a vàlides malgrat el poc detall i àmpliament utilitzades, permeten identificar quins països compleixen certes condicions, sense haver d'enfrontar-se a debats sobre els llinars de cada categoria, com passa amb índexs més complexos.

No obstant això, aquests mateixos avantatges esdevenen també els punts febles principals:

- **Grans categories i poca variació.** Aquests índexs no permeten diferenciar bé entre models ni formes de distribució territorial perquè l'objectiu de la seva contribució no és explicar el federalisme (o la descentralització) ni definir-lo, sinó establir les característiques bàsiques que distingeixen els diferents models d'Estat. Així, l'elaboració d'aquests índexs es fa simplificant les diferents conceptualitzacions i assumint que, a grans trets, tots els "estats federals formals", d'una banda, i tots els "estats unitaris formalment", de l'altra, funcionaran de forma similar, quelcom que justificaria la classificació en un sol grup, malgrat l'existència de diferències internes. No hi ha, doncs, mesures que captin quin és el grau real de poder que tenen les entitats subestatsals.
- **Desenvolupament conceptual limitat.** Aquests estudis mostren una falta de claredat i concreció sobre quin és el concepte de partida que es vol mesurar. En alguns casos, el concepte abasta tota l'estructura institucional d'un Estat, perquè el que interessa és mesurar la "difusió institucional" del poder, i en d'altres es refereix exclusivament a l'existència d'un nivell subestatal "regional" i, per tant, estrictament a la distribució del poder polític fruit del clivatge polític clàssic centre/perifèria. Així, per exemple, la inclusió del nivell

de govern local a l'hora de mesurar la descentralització fa poc evident l'objecte d'estudi. Quelcom de similar passa amb la inclusió de variables sobre la rigidesa de la Constitució o la segona cambra, variables que clarament parteixen de conceptes pocs definits i que, per tant, dificulten la interpretació unitària de la mesura.

- **Validesa dubtosa de certs elements formals a l'hora de copsar la distribució territorial del poder.** Aquests tipus d'índexs també presenten una feblesa pel que fa a la validesa de les variables elegides per mesurar certes dimensions de la distribució territorial del poder. Així, si es mesuren les garanties de l'autogovern a partir del grau de rigidesa de la Constitució (Woldendorp et al.), o els mecanismes de govern compartit a partir de la simple existència d'una segona cambra "territorial" en el legislatiu estatal, la classificació que se'n derivi pot ser del tot errònia. Així, si el nivell de rigidesa constitucional s'assumeix com a indicador de garantia de l'autogovern, sistemes polítics amb constitucions rígides però en les quals la concreció efectiva de la distribució competencial queda fora de la norma constitucional tindran la mateixa valoració que sistemes polítics en els quals la rigidesa de la Constitució engloba explícitament la concreció de la distribució competencial. Similarment, si l'indicador de govern compartit es limita a l'existència d'una cambra territorial en el parlament estatal, quedaran classificats com a sistemes amb un nivell alt de govern compartit casos en els quals les segones cambres tenen un paper secundari i subordinat en el procés legislatiu.

4.2.2 Indicadors i índexs en marcs de recerques en les quals la distribució del poder és una variable clau

Les recerques comparades que s'han centrat en les variables relacionades amb la dimensió territorial, sigui com a variables independents (és a dir, variables explicatives) o com a variables dependents (variables a explicar), han comportat l'elaboració d'índexs amb variables i conceptualitzacions més desenvolupades que els anteriors. Aquest plus de complexitat s'explica per la rellevància que pren la variable "distribució territorial del poder" en aquestes recerques en comparació amb les anteriors.

Aquest tipus de recerca queda exemplificat en tres investigacions concretes (quadre 2): la recerca de Treisman (2000), adreçada a explicar l'impacte del nivell de descentralització sobre la qualitat dels governs; la recerca de Brancati (2006), sobre l'efecte de la descentralització en l'exacerbació dels conflictes territorials i en

les demandes de secessió, i la recerca d'Arzhagi & Henderson (2005), dirigida a identificar les causes de la descentralització fiscal. La recerca de Treisman i la de Brancati són un exemple de recerques en les quals la dimensió territorial és la variable independent, mentre que la d'Arzhagi & Henderson exemplifica la recerca en la qual la dimensió territorial és la variable dependent. Totes tres recerques tenen en comú la perspectiva comparada i la necessitat de mesurar diferents dimensions de la distribució territorial del poder.

Quadre 2 Llistat d'estudis repassats on la distribució del poder és una variable clau

Pregunta de recerca	Nivells de govern inclosos en la recerca	Autors
El grau de descentralització, té efectes en el grau de qualitat dels governs?	Regional i local	Treisman 2000
En quina mesura la descentralització promou els conflictes territorials i el secessionisme?	Regional	Brancati 2006
Quines raons expliquen que els països duguin a terme una descentralització fiscal?	Regional i local	Arzhagi & Henderson 2005

A la taula 2 hi trobem un resum del contingut i de la conceptualització d'aquests índexs.

Taula 2 Variables incloses en els índexs de Treisman (2000), Brancati (2006) i Arzhagi & Henderson (2005)

Obra	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)				Garanties	Institucions de govern compartit	
		Disseny institucional	Extensió (àmbits descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits materials	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal			Marge de maniobra sobre competències
Treisman 2000	Estructura formal de l'Estat segons altres estudis (federal/ unitari)	Nombre de nivells de govern	Existència de cos de policia subestatal propi Dret d'unitats subestatals d'elegir jutges	% d'empleats públics en nivell subestatal % de despesa estatal	% d'ingressos destinats a governs subestatal		Cambra alta elegida per unitats subestatal	

Obra	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)					Garanties	Institucions de govern compartit
		Disseny institucional	Extensió (àmbits descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits materials	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal	Marge de maniobra sobre competències		
Brancati 2006		Existència de parlaments regionals amb capacitat legislativa plena, o no	Capacitat legislativa plena en tres àmbits competencials clau: educació, ordre públic / policia i tributs (1 punt per a cada àmbit)		Capacitat legislativa plena en tres àmbits clau: educació, ordre públic / policia i tributs (1 punt per a cada àmbit)		Capacitat regional d'aprovar / vetar reformes constitucionals, o no	
Arzhagi & Henderson 2000	Estructura formal de l'Estat segons altres estudis (unitària o federal)	Govern regional elegit en eleccions, o no (designat) Govern local elegit en eleccions, o no			Nivells subestats amb capacitat recaptatòria, o no (tots, un, cap) Transferències als nivells subestats condicionades o no (tots, un, cap)		Capacitat del govern estatal de suspendre els governs subestats o la seva legislació	

Similituds i diferències

Tal com es desprèn de la taula 2, els índexs vinculats a aquest tipus de recerca amplien el nombre de dimensions mesurades i, per tant, el nombre d'indicadors. La taula 2 mostra que aquests índexs comparteixen dues similituds:

- **Mesures sobre diverses dimensions de la distribució territorial del poder.** Tots els índexs inclouen mesures adreçades a copsar elements del govern compartit i de les garanties de l'estructura territorial. És a dir, es tracta d'índexs que desenvolupen la concepció de què implica distribuir territorialment el poder en la mesura que incorporen almenys dues dimensions: una d'autogovern i una de més relacionada amb la federalització. Si bé la majoria d'aquests índexs basen una part de la seva anàlisi en indicadors genèrics sobre l'existència formal d'instruments de distribució de la capacitat d'autogovern, aquests es complementen amb mesures específiques sobre la integració de les unitats en el conjunt del sistema.
- **Mesures sobre l'extensió real de la descentralització.** Aquests índexs van més enllà de l'estructura constitucional i del disseny institucional general, i inclouen algun tipus de mesura sobre l'extensió dels poders descentralitzats que permet copsar una certa gradació entre els diferents models. Per exemple, s'identifica si les unitats subestats tenen competències legislatives en

àmbits amb un fort component polític (la policia, l'educació, la justícia). En alguns pocs casos, fins i tot, amb una concepció de l'extensió que inclou la intensitat a través de la codificació de l'autonomia fiscal i dels tipus de competències (exclusives-“plenes”).

Tot i aquests punts en comú, cal assenyalar també les divergències existents entre índexs. Aquestes diferències es fonamenten, essencialment, en el fet que les diferents recerques parteixen de diferents conceptualitzacions sobre què és el que cal mesurar quan es vol mesurar la distribució territorial del poder. Aquests índexs es diferencien en tres aspectes:

- **Els nivells de govern que s'inclouen en la mesura de la distribució territorial del poder.** Els diferents índexs divergeixen a l'hora de determinar els nivells de govern (o les unitats territorials) inclosos en el “mapa” de la distribució territorial del poder. Així, la conceptualització àmplia de la descentralització que fan Treisman i també Arzhagi & Henderson els duu a incloure-hi els nivells locals i, per tant, a mesurar-ne els mateixos aspectes que en els nivells regionals. Per contra, Brancati centra la recerca en l'impacte de la descentralització en els conflictes territorials i la secessió, per la qual cosa només considera el nivell regional, que, d'altra banda, és on s'espera que es generin les demandes secessionistes i els conflictes territorials.
- **Les estratègies de mesura de l'extensió i la intensitat de la descentralització.** Els diferents índexs divergeixen també en l'estratègia plantejada per mesurar la gradació de l'extensió i la intensitat de l'autogovern en els nivells subestats. Hi ha, com a mínim, tres tipus de mesures: les que relacionen l'autogovern amb l'atribució de competències legislatives plenes en determinats àmbits sectorials clau (indicador que combina extensió —referència a àmbits sectorials— amb intensitat —referència al tipus de competència—); les que ho relacionen amb el fet de tenir capacitat de despesa pressupostària (indicador d'extensió), i les que ho relacionen amb la capacitat de recaptar tributàriament els recursos propis (combinació d'extensió i intensitat en la mesura que es tracta d'una competència sectorial —tributs— que determina un ampli marge governamental de maniobra).

En aquest sentit, Brancati se centra a calibrar la dimensió de l'autogovern a partir d'un indicador de descentralització fonamentat en l'existència de competències legislatives compartides o exclusives de les unitats subestats en tres àmbits sectorials rellevants políticament: l'educació, la policia i els im-

postos. Es tracta, com ja s'ha dit, d'un indicador que combina la mesura de l'extensió de l'autogovern amb la mesura de la intensitat d'aquest. Arzhagi & Henderson centren la mesura del grau de descentralització a partir d'indicadors relacionats amb el tipus de finançament dels nivells subestats: la capacitat recaptatòria pròpia *versus* les transferències (condicionades i incondicionades). Treisman utilitza dos tipus d'indicadors relacionats amb la mesura de l'extensió de la descentralització: un indicador qualitatiu que relaciona un grau alt de descentralització amb l'atribució de competències als governs subestats en policia i en sistema judicial, i dos indicadors quantitatius: el percentatge de la despesa pública i el percentatge d'empleats públics dels governs subestats sobre el total estatal (sense entrar a distingir, com fan Arzhagi & Henderson, la font dels recursos econòmics, és a dir, si es té capacitat recaptatòria pròpia —capacitat fiscal— o si es depèn de transferències federals/estats).

La conceptualització del govern compartit i de les garanties de l'autogovern. En les tres recerques es plantegen també diferències respecte a la conceptualització i mesura del govern compartit i de les garanties de l'autogovern. Treisman i Brancati vinculen la conceptualització i mesura del govern compartit i de les garanties de l'autogovern a la capacitat de les entitats subestats d'intervenir en els àmbits estats/federals. No obstant aquesta coincidència, l'element concret que destaquen i, per tant, assenyalen com a indicador de "capacitat d'intervenir en àmbits federals" és diferent. Així, Treisman centra l'indicador no en la mera existència d'una cambra territorial, sinó en la forma d'elecció dels membres de la cambra alta: si són elegits o no per les unitats subestats. Brancati, en canvi, relaciona la capacitat d'intervenció de les entitats subestats amb el paper d'aquestes en el procés de reforma de la Constitució federal/estatal (dret d'esmena i/o dret de veto). Per la seva banda, Arzhagi & Henderson se centren a mesurar les garanties de l'autogovern des de la perspectiva *top-down*: és a dir, en els límits a la capacitat de les instàncies federals/estats de suspendre els governs subestats i d'anul·lar i modificar legislació aprovada pels parlaments subestats.

Punts forts i punts febles

Els indicadors derivats d'aquestes recerques tenen un avantatge clar respecte als indicadors i índexs analitzats en l'apartat anterior:

- **Incorporació d'indicadors que permeten copsar la gradació de la distribució territorial del poder.** El punt fort d'aquests índexs està relacionat directament amb el fet que es deriven de conceptualitzacions de la distribució territorial del poder que van més enllà de les estructures territorials genèriques (tot i que també les inclouen). Aquesta perspectiva permet detectar matisos i variacions i possibilita la visualització de diferències en la distribució territorial del poder entre els diferents països. Amb tot, els indicadors que incorporen tendeixen a definir-se únicament a partir de referències empíriques formals (constitucions i desplegament constitucional); en conseqüència, a menys que hi hagi canvis remarcables en l'ordenament jurídic i constitucional, els diferents països es mantindran classificats en les mateixes categories al llarg del temps, és a dir, no s'hi detectaran variacions temporals.

Tot i que la incorporació de més elements de mesura és el punt fort més clar d'aquests índexs perquè permet aflorar matisos i diferències entre els països, també se'n deriven almenys quatre febleses:

- **Menor claredat de les categories finals.** El valor final de cada país resulta de la suma de les puntuacions que s'atribueix a cada variable tal com cada autor defineix en els indicadors corresponents. La mesura de les variables d'un mateix índex (és a dir, el valor numèric que s'acaba establint) no es fa amb el mateix nivell de detall i cura en tots els casos, cosa que complica la comprensió i interpretació del valor final. Aquest problema es veu aprofundit quan es comparen els resultats dels índexs perquè, malgrat que aquests índexs proporcionen una imatge més matisada de la realitat, pel fet de partir de conceptualitzacions diferents de l'objecte d'estudi, els mateixos països acaben en categories aparentment diferents segons l'índex que s'hi aplica. Així, per exemple, com ja s'ha vist en els índexs genèrics, el concepte de descentralització d'algunes recerques també inclou el govern local, mentre que en d'altres es delimita exclusivament al govern regional/subestatal.
- **Dependència excessiva en l'estructura formal.** Tot i que aquests tipus d'estudis fan un esforç per definir i conceptualitzar la gradació en la distribució del poder, i malgrat que els índexs d'aquests tipus de recerca són més elaborats i cobreixen més aspectes que els de l'anterior, l'atribució dels valors de cada indicador es fonamenta igualment en aspectes formals del disseny institucional que no permeten copsar el funcionament de les institucions, ni la variabilitat generada pel context polític i social. Com es veurà més endavant, es

tracta d'indicadors que només detecten canvis quan es produeixen reformes rellevants en l'ordenament constitucional i jurídic, la qual cosa implica que els resultats dels índexs per països solen variar poc al llarg del temps.

- **Variables dicotòmiques i poca variació.** Una altra feblesa d'aquests índexs rau en el fet que la forma de mesurar la gradació de la distribució territorial del poder es fonamenta en l'atribució de valors numèrics d'una forquilla predefinida molt petita, sovint dicotòmica (per exemple, 1 si es tenen competències en policia, i 0, si no se'n tenen). Aquesta configuració dels indicadors implica que els diferents països queden classificats en un ventall molt curt de categories. Així doncs, pel fet de generar poques categories, aquests índexs només permeten detectar variacions quan es produeixen canvis d'una gran magnitud en relació amb l'estructura i l'organització de l'autogovern, el govern compartit i les garanties. Per exemple, aquests índexs podran captar un procés de recentralització o de descentralització formal de determinades competències, però no podran captar els canvis (recentralització o descentralització) derivats d'un procés de reinterpretació legislativa que afecti el marge competencial efectiu. A part de ser índexs poc eficaços a l'hora de comparar casos, tampoc no permeten copsar la varietat de formes i graus que pot prendre la capacitat de decisió de les entitats subestatales.
- **Falta de transparència en la construcció final dels índexs.** Aquests índexs es limiten a combinar les diferents mesures de forma simple (suma de valors), sense considerar el pes diferencial potencial de cada mesura a l'hora de resumir el funcionament del poder en cada cas. En la majoria de casos, la construcció final de l'índex es fonamenta en criteris no explicitats i, per tant, es tracta d'índexs poc transparents i amb poca justificació teòrica.

En conclusió, es tracta d'índexs que, tot i incorporar més d'una dimensió d'anàlisi, en la pràctica no difereixen gaire dels índexs genèrics, ni pel que fa al nombre de categories en què s'agrupen els diferents països (poques i limitades) ni pel que fa a l'èmfasi en l'estructura juridicoinstitucional a l'hora de definir els indicadors. A diferència dels índexs genèrics que estableixen valors finals molt clars, aquests índexs generen valors finals que resulten de la suma de diferents elements mesurats separatament, de manera que el significat dels valors és menys clar i els llindars que separen els països centralitzats (unitaris) dels descentralitzats (federals) són menys obvis.

4.2.3 Indicadors i índexs derivats d'anàlisis conceptuals i metodològiques i de bases de dades instrumentals

Les febleses i limitacions dels índexs anteriors han estat objecte d'un debat acadèmic viu.⁹ La crítica principal que se n'ha fet es fonamenta, com ja s'ha assenyalat, en dos aspectes principals: la combinació d'una mala i confusa conceptualització de l'objecte d'estudi i la conseqüència que se'n deriva: una mala i confusa operacionalització de les variables i, per tant, dels índexs.¹⁰

Amb l'objectiu de superar aquestes limitacions, en les dues darreres dècades s'han publicat diverses contribucions que tenen per objectiu desenvolupar conceptualitzacions teòriques i analítiques sòlides que generin indicadors i índexs que permetin comparacions vàlides i fiables. Es tracta de recerques de caràcter sobretot metodològic que, a partir d'una conceptualització desenvolupada expressament i complexa i multidimensional voluntàriament, aspiren a proporcionar índexs i indicadors sobre el federalisme i la descentralització que es converteixin en referents "universals", és a dir, comparables i vàlids en tot context.

Malgrat l'objectiu comú, aquestes contribucions acadèmiques no són homogènies i difereixen, almenys, en dos aspectes: amb relació al tipus de comparació que fonamenta el projecte metodològic i amb relació al tipus de països que engloben.

Pel que fa a la comparació, se'n poden distingir dos tipus: en primer lloc, hi ha projectes que plantegen una comparació estàtica, és a dir, la comparació d'una imatge d'un moment concret en el temps (comparant diferents estats en un moment t_1); en segon lloc, hi ha projectes que plantegen una comparació dinàmica al llarg del temps (per exemple, comparant el grau de la centralització de certs països en diferents moments temporals, t_1 , t_2 , t_3 , etc.). Des del punt de vista teòric, el segon tipus de projecte es troba amb la dificultat de definir indicadors que permetin detectar variacions en el si d'unes determinades institucions formals. Aquest és un repte que, com es veurà més endavant, està molt lligat a la voluntat de mesurar el funcionament i l'impacte de les institucions més enllà del disseny formal. Des del punt de vista operatiu, el plantejament de comparacions al llarg del temps comporta un altre repte rellevant: l'elaboració de bases de dades que cobreixin diversos anys i que, a més, puguin actualitzar-se periòdicament i de forma fiable, amb la

9 Vegeu, per exemple, Dardanelli (2021, 9-26) per a un resum de les diferents crítiques i propostes.

10 Vegeu Rodden (2004) per a una crítica metodològica dels diversos índexs de la dimensió territorial.

problemàtica derivada de no sempre poder disposar de dades concretes i estandarditzades al llarg del temps.

Pel que fa al tipus de països, les diferències tenen a veure, com ja s'ha analitzat per als tipus d'índexs anteriors, amb la conceptualització de l'objecte d'estudi, sobretot en relació amb la inclusió dels nivells de govern local. Així, hi ha contribucions que limiten estrictament la comparació a països amb regions descentralitzades políticament, assumint que la descentralització vinculada al govern local que pugui existir en estats unificats formalment no és comparable a la descentralització regional. Altres contribucions, en canvi, no parteixen d'aquesta distinció i incorporen tot tipus d'Estat en les seves dades. Dit d'una altra manera, es pot assumir que aquest segon tipus de contribucions assumeix que, per exemple, la desconcentració del poder forma part del mateix objecte de recerca que la descentralització o federalització.

Per exemplificar i valorar les aportacions sobre el debat conceptual i metodològic d'aquest tipus de contribucions, s'analitzaran quatre contribucions paradigmàtiques: es tracta dels índexs de Requejo (2005 i 2007), de Schneider (2003), de l'índex d'autoritat regional (RAI, per la sigla en anglès) de Hooghe et al. (2010, 2016 i 2020) i de l'índex de la base de dades De/centralisation de Dardanelli (2019). Mentre els índexs de Requejo i de Schneider s'enquadren en la perspectiva estàtica de la comparació (comparació d'un moment concret entre diferents casos), els dels projectes del RAI i de De/centralisation es fonamenten en la perspectiva dinàmica (comparació d'uns mateixos casos al llarg del temps). A més, l'índex de Requejo (2005 i 2007) i el del projecte De/centralisation se centren en la comparació de països descentralitzats formalment, mentre que el de Schneider (2003) i el del RAI comparen tot tipus de disseny estatal.

A més, l'anàlisi també cobreix els índexs derivats de tres bases de dades elaborades per organitzacions internacionals que, tot i que estan adreçades a un ús governamental, proporcionen indicadors i índexs utilitzats profusament en la recerca acadèmica. Es tracta de les bases de dades de descentralització del Fons Monetari Internacional (FMI) i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), i de la base de dades Divisió de Poders, del Comitè de les Regions.

Taula 3 Variables incloses en els índexs i indicadors de Schneider (2003), Requejo (2005, 2007), RAI (Hooghe & Marks 2003, Hooghe, Marks & Schakel 2010), De/centralisation (Dardanelli et al. 2019), el projecte Divisió de Poders (Comitè de les Regions) i les bases de dades de descentralització de l'OCDE i de l'FMI

	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)				Garanties	Govern compartit	
		Disseny institucional	Extensió (poders descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal			Marge de maniobra sobre competències
Schneider (2003)		Legitimitat democràtica pròpia dels governs regionals (eleccions regionals) Legitimitat democràtica pròpia dels governs locals (eleccions locals)		% de despesa del nivell subestatal sobre el total de despesa pública	% d'ingressos del nivell subestatal sobre el total % dels ingressos del nivell subestatal que venen d'impostos propis o no venen de transferències estatals (control sobre la despesa)			
Requejo (2005, 2007)		A/simetries polítiques i constitucionals	Dualisme territorial en els tres poders clàssics Competències legislatives de les subunitats en matèries clau: economia/ infraestructures/ comunicacions, educació i cultura, benestar social, assumptes interns / codis civils i penals i d'altres Capacitat de decisió en l'esfera internacional Competències residuals a les unitats federades	Distribució dels ingressos i de la despesa pública entre els nivells	Nivell de federalització fiscal	Possibilitat de la secessió de les unitats federades Consideració de les unitats / regions com a unitats constituents Protecció constitucional de l'autogovern Arbitratge d'un òrgan judicial en els conflictes competencials i polítics	Cambra alta elegida per unitats subestats i segons criteris territorials Capacitat legislativa de la segona cambra Participació de les unitats en l'elecció dels membres dels òrgans de resolució de disputes intergovernamentals	
De/centralisation		Autonomia institucional: existència i forma d'elegir nivells subestats	Àmbits materials atribuïts als governs subestats (sobre una llista de 22 àmbits predefinits)		Autonomia fiscal: capacitat dels nivells subestats d'obtenir els seus propis ingressos	Tipus de competències sobre els àmbits materials atribuïts		

	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)					Garanties	Govern compartit
		Disseny institucional	Extensió (poders descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal	Marge de maniobra sobre competències		
RAI1: Hooghe & Marks (2003)	Existència d'un nivell funcional de govern sota l'estatal	Eleccions regionals	Descentralització competencial en selecció d'àmbits materials establerts com a rellevants				Competències garantides constitucionalment Canvis constitucionals codecidits pel govern estatal i per les regions	Existència d'òrgan al legislatiu nacional compost de representants dels nivells subestats, i capacitat de veto d'aquest Celebració periòdica de reunions intergovernamentals, amb decisions vinculants o no
RAI2: Hooghe, Marks & Schakel (2010)		Existència i grau d'autonomia d'un nivell institucional subestatal Eleccions per elegir les assemblees regionals	Competències en determinats àmbits materials: economia, educació, cultura, sanitat, serveis socials, policia, ciutadania, immigració, govern local i competències residuals		Competències per regular i establir diferents impostos		Poder de veto de les regions en reforma constitucional	Existència d'òrgan al legislatiu nacional compost de representants dels nivells subestats, i capacitat de veto d'aquest Poder de les unitats per decidir distribució d'ingressos fiscals
Comitè de les Regions: projecte Divisió de Poders		Nivell de detall del reconeixement constitucional de l'autonomia local o subestatal	Àmbits materials i tipus de competències atribuïdes a les entitats subestats (sobre una llista de 17 àmbits) Nivells subestats estableixen i mantenen relacions directes amb institucions europees Sistema de subsidiarietat en la transposició de normativa europea Competències residuals atribuïdes a les regions	Pes de l'ocupació pública subestatal en relació amb el total d'ocupació Ràtio de despesa. Percentatge de despesa del nivell subestatal en relació amb el nivell estatal	Ràtio d'ingressos. Percentatge d'ingressos del nivell subestatal en relació amb el nivell estatal Autonomia fiscal. Percentatge d'ingressos via impostos propis del nivell subestatal en relació amb el total recaptat, incloent-hi les transferències del nivell estatal	Diferenciació entre si les entitats subestats tenen capacitat per dissenyar i implementar, per implementar però dissenyar només en algunes ocasions, o simplement per implementar, en cada un dels 17 àmbits	Supervisió de l'activitat de les entitats subestats per part del govern central	Representació de les unitats subestats a nivell estatal en diferents òrgans Existència de diferents mecanismes de participació i influència en les decisions d'àmbit estatal

	Estructura formal de l'Estat (genèric)	Descentralització (autogovern)				Garanties	Govern compartit	
		Disseny institucional	Extensió (poders descentralitzats)		Intensitat			
			Àmbits	Volum d'actuacions	Capacitat fiscal			Marge de maniobra sobre competències
OCDE			Percentatge de les decisions que es prenen per cada nivell de govern	Ràtios del pes dels diferents nivells en mesures sobre ingressos i despesa en diferents conceptes	Percentatge de les decisions sobre la política tributària, diferenciades en cinc tipus de decisió, que es prenen per cada nivell de govern	Diferenciació de cinc tipus de decisió, que es poden prendre en cada àmbit competencial		
FMI				Ràtios del pes dels diferents nivells en mesures sobre ingressos i despesa en diferents conceptes				

Similituds i diferències

Com es pot veure a la taula 3, els índexs dels sis projectes repassats comparteixen elements que els diferencien marcadament dels indicadors i índexs anteriors analitzats. Se'n poden destacar cinc elements essencials:

- **Conjunt d'indicadors ampli i complex.** Totes les contribucions parteixen d'indicadors que es projecten en les diferents dimensions que componen la distribució territorial del poder, en un contrast clar amb les altres contribucions que se centraven en pocs aspectes recurrents (la forma d'Estat i la fiscalitat, majoritàriament). A més, les variables poques vegades mesuren la realitat de forma dicotòmica (dues categories excloents), sinó que es plantegen com a escales ordinals de diverses categories o valors numèrics. Per exemple, el Comitè de les Regions estableix tres nivells d'inclusió de l'autogovern en la Constitució¹¹ en lloc de diferenciar només entre si hi ha reconeixement constitucional de l'autogovern. També, a l'hora de mesurar la influència de les regions en les decisions del govern central, el RAI diferencia entre “no ser consultats”, “ser consultats però no tenir poder de veto” i “tenir poder de veto”. Així mateix, per exemple, el projecte De/centralisation, en lloc de diferenciar

11 Les tres categories són: hi apareix de forma detallada amb llista de competències, hi apareix com a principi o no hi apareix.

només entre si una competència està descentralitzada o no, defineix set tipus de competències¹² per a cadascun dels àmbits materials per als quals mesura l'autogovern.

- **Distinció clara entre els indicadors d'autogovern i els de govern compartit.** Tots els índexs d'aquests projectes es componen de diferents variables que es poden relacionar clarament, o bé amb la dimensió de l'autogovern, o bé amb la de govern compartit. No hi trobem, doncs, gairebé cap variable genèrica sobre la forma d'Estat; al revés, les variables que defineixen són variables concretes relacionades empíricament i directament amb cadascuna de les dimensions.
- **Indicadors d'extensió i intensitat de l'autogovern.** Totes les contribucions incorporen variables que s'adrecen a mesurar l'abast material de les competències i el tipus de marge de maniobra (per exemple, quan s'hi emfasitza la descentralització d'àmbits materials molt específics que denoten una concepció política de l'autogovern —la policia, l'educació, etc.— o quan s'hi inclouen mesures sobre autonomia fiscal o autonomia en les decisions).
- **Superació de la conceptualització “clàssica” dels indicadors de govern compartit i de garanties d'autogovern.** Tot i que l'esforç per mesurar i desenvolupar els conceptes de govern compartit i de garanties d'autogovern no assoleix el nivell que aquestes contribucions fan per mesurar i desenvolupar el concepte d'autogovern, cal assenyalar que aquests índexs plantegen una perspectiva ambiciosa a l'hora de definir variables vàlides per mesurar l'existència de mecanismes de govern compartit, més enllà de la mera existència de determinades institucions. En aquest sentit, els indicadors proposats superen l'associació clàssica “govern compartit” = “existència d'una cambra alta de representació territorial” i incorporen altres elements del sistema institucional que també serveixen per integrar les entitats subestats en la presa de decisió del govern central o federal. S'hi proposen, per exemple, mesures sobre la participació en reunions intergovernamentals, la capacitat de les regions de participar en les decisions d'àmbits com les relacions internacionals, la distribució territorial de recursos o les reformes constitucionals, o l'existència i la naturalesa de mecanismes de resolució

12 La tipologia que estableix és “exclusiva del govern central”, “quasi exclusiva del govern central”, “predominantment del govern central”, “concurrent”, “predominantment dels governs subestats”, “quasi exclusiva dels governs subestats” i “exclusiva dels governs subestats”.

de disputes intergovernamentals. També a l'hora de mesurar les garanties del sistema se supera la noció problemàtica de Constitució rígida i s'opta per incloure-hi elements com el grau de control i supervisió del nivell governamental estatal sobre els nivells subestats, o la capacitat de veto sobre les reformes de les normes configuradores de l'autogovern (constitucions regionals, normes organitzatives, etc.).

Tot i les similituds, les contribucions analitzades mostren, com en els casos anteriors, diferències rellevants pel que fa a la conceptualització de les diferents dimensions i objectes d'anàlisi:

- **Diversitat en la conceptualització de l'extensió i la intensitat de la descentralització.** Una de les diferències més remarcables té a veure amb la identificació i conceptualització de l'element essencial que serveix de mesura de l'extensió i la intensitat de l'autogovern. En alguns casos, com Schneider o l'FMI, es mesura l'abast competencial a partir del percentatge de despesa dels governs subestats, és a dir, s'utilitza una mesura centrada en el volum general d'actuacions sense considerar en quins àmbits ni amb quin marge de maniobra es fa aquesta despesa. En altres projectes, com Requejo, De/centralisation, el del Comitè de les Regions o el RAI, l'extensió de l'autogovern es mesura, almenys en part, a partir d'una àmplia llista d'àmbits competencials que podrien estar atribuïts potencialment a les entitats subestats; per exemple, el projecte De/centralisation utilitza una llista de 22 àmbits materials, i l'OCDE, una llista de 17 àmbits. En qualsevol cas, hi ha força variació en la configuració d'aquestes llistes d'àmbits en els diferents projectes, tant pel que fa a quins àmbits s'hi inclouen com pel que fa a la definició concreta de les matèries i submatèries que en formen part; per exemple, en la llista de De/centralisation s'inclou la competència en dret penal, i les competències en matèria d'educació se subdivideixen en etapes, mentre que la llista del Comitè de les Regions no inclou cap aspecte vinculat al sistema penal, i la matèria d'educació s'inclou en un sol bloc. Aquesta variació posa de manifest la falta de consens sobre quins són els àmbits materials que defineixen l'autogovern i quins són els elements definitoris d'aquests àmbits materials.

També s'observen diferències a l'hora de prendre en consideració la mesura de la intensitat de la descentralització en els diferents àmbits. Per exemple, hi ha projectes que mesuren la intensitat a partir de la suma de tots els àmbits atribuïts als governs subestats, codificats prèviament en categories dicotò-

miques (atribuït / no atribuït), sense distingir-ne el tipus de competència (compartida, concurrent, exclusiva, etc.). En canvi, en altres projectes, com el de De/centralisation, s'hi combinen l'extensió i la intensitat en una única mesura que diferencia set tipus de competències, que van des de competències exclusivament en mans del govern central fins a competències exclusivament en mans dels governs regionals.

Més enllà d'aquesta diferenciació en la mesura de l'extensió i la intensitat de la descentralització, els projectes també varien en relació amb la incorporació d'indicadors destinats a calibrar el marge de maniobra que tenen les entitats subestats. Així, alguns projectes, com el de l'FMI, o la primera versió del RAI, no incorporen cap mesura destinada a copsar la intensitat. Entre els que sí que ho fan, hi trobem estratègies diferents sobre com mesurar-la. De/centralisation, Requejo o la segona versió del RAI centren tots els esforços a codificar la capacitat de les entitats de definir els seus propis recursos financers. A més, el projecte De/centralisation, com s'ha assenyalat, defineix set categories de competències en les quals classifica el marge de maniobra que cada govern subestatal té atribuït en un àmbit. L'índex d'autonomia en la despesa de l'OCDE, per la seva banda, defineix cinc tipus de decisions que s'han de prendre en cada àmbit i mesura el percentatge d'aquestes decisions que pren cada nivell de govern en cada àmbit competencial.

- **Diversitat, i presència, d'indicadors de govern compartit i de garanties.**

Un altre element que diferencia clarament els projectes és que no tots incorporen mesures de govern compartit o de garanties de l'autogovern. Schneider, De/centralisation, l'OCDE i l'FMI, per exemple, no incorporen cap d'aquests elements.

Els projectes que sí que els incorporen, a més, ho fan de forma diversa i amb poques coincidències en els elements que consideren: s'hi assenyalen la capacitat de veto de les entitats subestats en diversos àmbits estats (la reforma constitucional, la legislació estatal); l'existència i la naturalesa d'òrgans de resolució de disputes intergovernamentals, o el tipus de participació de les entitats subestats en la presa de decisió d'àmbits estats.

- **Les unitats territorials que s'inclouen en la mesura de la distribució territorial del poder.** Una de les diferències més rellevants entre aquests projectes, sobretot pel que fa a les implicacions que comporta a l'hora de comparar els resultats dels diferents estudis, rau en la manca de consens metodològic so-

bre els nivells de govern que s'han d'incloure dins de la categoria subestatal. Els índexs d'organismes internacionals com l'OCDE, l'FMI o el Comitè de les Regions, així com la contribució de Schneider, parteixen d'una perspectiva àmplia de l'abast governamental de la descentralització i hi inclouen, a més del nivell regional, el nivell local. Per contra, els projectes de Requejo i De/centralisation només tenen en compte el nivell regional.

En resum, aquestes contribucions concorren en el major esforç per conceptualitzar i mesurar de forma vàlida l'extensió i l'abast dels poders, però divergeixen, tant pel que fa a la conceptualització de les mesures d'intensitat i de marge de maniobra com respecte a la conceptualització dels elements polítics a tenir en compte.

Punts forts i punts dèbils

Aquest tipus d'aproximacions tenen un avantatge o punt fort clar respecte a les contribucions anteriors:

- **Més esforç de conceptualització i possibilitats de captar les variacions en el funcionament.** L'avantatge diferencial dels índexs d'aquests projectes és que parteixen d'un grau de conceptualització molt més ajustat a la varietat de situacions empíriques i, per tant, permeten captar millor les variacions i gradacions estàtiques i dinàmiques de la distribució territorial del poder.

No obstant això, i malgrat els esforços metodològics i conceptuals, seguim trobant tres limitacions clares en aquestes mesures de la distribució territorial del poder.

- **Poca coincidència en la conceptualització de l'objecte d'interès.** Com en els altres tipus de recerques, les variables que es proposen en els índexs són molt diverses, quelcom que demostra que no s'ha tancat satisfactòriament el debat analític i metodològic sobre la conceptualització de la distribució del poder i de les seves dimensions. Molt indicatiu d'aquesta falta de claredat conceptual és que alguns índexs com els de l'OCDE o l'FMI, el De/centralisation o el de Schneider només analitzen la dimensió de l'autogovern, mentre que d'altres, com el de Requejo, el RAI, o el del Comitè de les Regions, incorporen indicadors dels elements de govern compartit i de l'existència de garanties de l'autogovern.
- **Codificació de les variables d'interès poc transparent i amb riscos de validesa.** La codificació de les variables és, en molts casos, poc transparent;

per exemple, en el cas de De/centralisation no queda clar a partir de quins criteris s'atribueix a cada àmbit material de cada país un tipus competencial o un altre. Cal tenir en compte que no existeix cap consens universal acadèmic en la definició dels tipus de competències, per la qual cosa l'aplicació d'una tipologia pròpia a cada cas concret s'ha de fonamentar en el coneixement previ de cada cas, que generalment s'acaba fent per mitjà d'especialistes diversos, la qual cosa incrementa el risc d'aplicar la tipologia pròpia de forma poc uniforme.

En la mesura que aquestes contribucions tenen com a objectiu poder detectar tots els canvis que es deriven del funcionament del sistema polític, des dels més obvis fins als més subtils, els problemes derivats de la fiabilitat de la codificació són potencialment més alts i metodològicament més costosos que en els projectes menys ambiciosos centrats a detectar canvis molt més visibles. En alguns contextos, això genera dubtes sobre la validesa i fiabilitat dels canvis observats. És a dir, dubtes de si els canvis observats en els indicadors o índexs responen a canvis reals en el funcionament del poder, o altres elements no relacionats amb la realitat.

- **Falta de transparència en la construcció final dels índexs.** La majoria d'índexs resultants d'aquestes contribucions es basen en la combinació de diferents variables agrupades amb un criteri poc transparent. És a dir, el pas d'agrupar els diferents indicadors per elaborar un índex final té, en general, una justificació opaca. És cert que alguns dels projectes separen les mesures en diferents dimensions que permeten captar diferents aspectes de la distribució del poder, fet que dota de més transparència la mesura, però la construcció de les dimensions i el pes que es dona a cada mesura segueixen estant teòricament poc justificats.

4.3 La construcció dels índexs i indicadors

Més enllà de les diferents conceptualitzacions, els índexs i indicadors derivats de les diferents aportacions acadèmiques analitzades també varien força pel que fa al mètode utilitzat per atribuir valors quantitatius o categories qualitatives a les variables definides. Aquestes diferències en els mètodes d'atribució de valors són un altre element que contribueix a explicar per què la mateixa evidència empírica es tradueix en valoracions diverses i, de vegades, incoherents. Així, cada mètode comporta un determinat grau d'error en la mesura i un diferent nivell de sensibi-

litat a l'hora de copsar canvis i variacions, cosa que té conseqüències directes en la fotografia final.

La taula 4 resumeix les característiques de l'estratègia de mesura dels índexs repasats en la secció 4.2. En concret, la taula detalla, per a cada projecte (referenciat a la primera columna), cinc elements:

- la font en què es basa la mesura
- el marc teòric de la codificació o l'escala dels indicadors
- el tipus d'escala final de l'índex
- els casos inclosos
- l'abast temporal

Taula 4 Resum de la construcció de les mesures de les variables dels diferents indicadors

	Font de la mesura	Marc de la codificació o escala dels indicadors	Escala de l'índex final	Casos	Període
Lijphart	Codificació de l'investigador	Catègorica (5 punts)	5 categories amb etiqueta	12 estats	1945-2010 (estàtic)
Lane & Ersson	Codificació de l'investigador	Dicotòmiques	Escala de 10 categories sense etiqueta	18 estats	1950-1995 (estàtic)
	Dades oficials	Numèrica	Escala contínua 0-100		
Gerring & Thacker	Codificació de l'investigador	Dicotòmiques i catègoriques curtes (3 punts)	Escala de 5 categories sense etiqueta	124 estats	1900-2000 (dinàmic)
Woldendorp, Keman & Budge	Codificació de l'investigador	Dicotòmiques i catègoriques curtes (3 punts)	Escala de 8 categories sense etiqueta	47 estats	1945-1998 (estàtic)
Treisman (2000)	Codificació de l'investigador	Dicotòmica	Escala de 6 categories sense etiqueta	81 estats	2002
	Dades oficials	Numèrica	Escala contínua 0-100		
Brancati (2006)	Codificació de l'investigador	Dicotòmica	Escala de 5 categories sense etiqueta	30 estats	1985-2000 (dinàmic)
Arzhagi & Henderson (2005)	Codificació de l'investigador	Dicotòmiques i catègoriques curtes (3 punts)	Escala de 24 categories sense etiqueta	I: 49 estats II: 79 estats	1960-1995 (dinàmic)
Schneider (2003)	Dades oficials	Numèriques	Escala contínua 0-1	68 estats	1996
	Codificació de l'investigador	Numèriques	Escala contínua 0-1		

	Font de la mesura	Marc de la codificació o escala dels indicadors	Escala de l'índex final	Casos	Període
Requejo (2005, 2007)	Codificació de l'investigador	Dicotòmiques	Escala contínua 0-20	19 estats	Dècada del 2000 (estàtic)
Hooghe & Marks (2003)	Codificació de diversos investigadors	Ordinals (entre 3 i 6 punts)	Escala contínua 0-12	14 estats	1950-2000 (dinàmic)
Hooghe, Marks & Schakel (2010)	Codificació de diversos investigadors	Ordinals (entre 3 i 6 punts)	Escala contínua 0-30	42 estats	1950-2006 (dinàmic)
De/centralisation (Dardanelli et al. 2019)	Codificació de l'investigador	Ordinal transformable en numèric	Escala contínua 0-7	17 estats i 13 regions	1950-2015 (dinàmic)
Projecte Divisió de Poders	Codificació de l'investigador	Ordinals (4 punts)	Escala contínua 0-9	29 estats	2000-2020 (estàtic)
OCDE (ingressos)	Dades oficials	Numèric	Escala contínua 0-100	38 estats	1995-2020
OCDE (despesa)	Enquesta a funcionaris	Numèric	Escala contínua 0-1	38 estats	2019
FMI	Dades oficials	Numèric	Escala contínua 0-1	75 estats	1979-2019

Font: elaboració pròpia a partir de la informació proporcionada pels projectes.

Els elements de la segona i la tercera columnes de la taula 4 (la font de la mesura i el marc teòric de la codificació) permeten conèixer el procés de traducció de la realitat empírica a uns valors que resumeixin aquesta realitat i serveixin de base per construir índexs i indicadors. Aquest procés consta de dues fases: una primera consisteix a observar la realitat que es vol copsar i entendre-la; una segona etapa consisteix a atorgar un valor a aquesta realitat segons els criteris, les categories o les escales establerts en la recerca.

La primera fase del procés està molt determinada per qui observa la realitat i quin accés té a la informació rellevant. No és el mateix partir del coneixement d'una persona que treballa a l'Administració que del d'un expert en la matèria, que del d'una persona que simplement té accés a diferents fonts d'informació públiques.

Per aquest motiu, la segona columna ("Font de la mesura") indica quin dels tres tipus de fonts d'informació per observar la realitat utilitzen els estudis repassats: les valoracions i els judicis de l'equip investigador, les dades oficials i les respostes a enquestes efectuades a empleats públics.

La segona fase comporta la reducció de la realitat observada a uns valors quantitatius o unes categories qualitatives predeterminades en el disseny de la mesura. Aquesta reducció depèn, en part, de la font utilitzada per observar la realitat però també del tipus de categories amb les quals la variable redueix la realitat. Aquesta característica es resumeix en la tercera columna de la taula ("Marc de la codificació o escala dels indicadors"). Fins i tot partint de la mateixa font, les codificacions dels equips d'investigadors poden mostrar valors molt diferents si s'utilitza una escala per mesurar la realitat basada en una simple dicotomia, com, per exemple, "existència/inexistència" d'una institució, o si s'utilitza una classificació més complexa que distingeixi les diferents funcions que pot tenir atribuïdes aquesta mateixa institució. Així, alguns índexs codifiquen el govern compartit a partir d'un indicador que mesura si el país té / no té una segona cambra de representació territorial en el parlament estatal, mentre que en d'altres, com el RAI, la codificació és més detallada i distingeix segons si la segona cambra té poder de veto i en quins àmbits, o si les cambres del parlament són simètriques. Aquesta diferència no és innòcua. Per exemple, quan s'aplica un indicador dicotòmic de govern compartit fonamentat en la codificació de si existeix una cambra territorial, només hi ha dues categories possibles en les quals agrupar els casos; seguint aquest exemple, amb l'aplicació d'aquest indicador dicotòmic l'Estat espanyol queda categoritzat en el grup de països amb mecanismes de govern compartit per la pura assumpció que el Senat és una cambra territorial a l'estil federal. En canvi, quan l'indicador es fonamenta en una gradació relacionada, per exemple, en la posició institucional i les funcions que tenen aquestes cambres (com ara bicameralisme perfecte/imperfecte, capacitat de veto i/o de reforma constitucional de les regions via cambra territorial, etc.), els matisos dels casos queden més manifestos i, per tant, es poden situar en categories diferents. En aquest sentit i reprenent l'exemple del cas espanyol, quan s'hi aplica l'indicador dicotòmic, el cas queda agrupat en la mateixa categoria que el cas alemany i el cas suís, mentre que, quan s'hi aplica un indicador fonamentat en les funcions de govern compartit de les cambres territorials, difícilment quedaran tots tres casos agrupats en una mateixa categoria.

En la mateixa línia, l'atribució de valors i categories pot variar enormement en funció de si la codificació es basa en un gran ventall de categories clarament definides o si es basa en categories vagues amb criteris oberts, sovint discrecionals. Així, no tots els projectes defineixen amb el mateix detall què vol dir tenir atribuïda una competència en una matèria, ni tampoc utilitzen els mateixos conceptes per referir-s'hi: per exemple, en alguns projectes es parla de competències administratives

o legislatives, mentre que en d'altres s'estableixen tipologies de competències a partir del tipus de funcions legislatives sobre l'àmbit que tenen els diferents nivells (exclusiva, compartida, concurrent, etc.).

El tercer element que apareix a la taula, el tipus d'escala de l'índex final, es refereix al rang de valors que poden obtenir els casos en l'índex final. Tal com es mostra a la quarta columna de la taula, alguns índexs, com el de Lijphart o Gerring & Thacker, separen tots els casos en cinc categories diferents, mentre que en els índexs del RAI o de Requejo els països poden obtenir puntuacions al llarg d'escalas de més de 20 punts, quelcom que permet captar moltes més gradacions i diferències, encara que siguin subtils, entre les observacions. Índexs com el de l'OCDE o el de l'FMI tenen escalas encara més llargues que permeten valors molt detallats (de més de dos decimals). Per tant, les puntuacions poden distribuir-se en un ventall molt ampli.

Com més indicadors, més elements poden diferenciar els casos. El fet que els índexs finals tinguin més o menys categories té implicacions sobre la fotografia final que mostren, com veurem en la pròxima secció.

4.3.1 La font d'informació

La taula 4 mostra tres tipus de fonts d'informació: la que es deriva del mateix equip d'investigació, en concret, de l'experiència i l'expertesa dels membres de l'equip; la que es deriva de dades oficials elaborades i/o recollides per institucions públiques i organismes internacionals, i la que es deriva d'enquestes a tercers (professionals del sector públic).

L'investigador o l'equip d'investigadors

Com es pot veure a la segona columna de la taula, llevat de poques excepcions, la font d'informació de la majoria de projectes és el criteri de la persona o les persones que duen a terme la investigació o l'equip del projecte. És a dir, són les mateixes persones que fan la recerca les qui analitzen la informació sobre el país i la transformen en valors. Aquesta font té un avantatge clar:

- **Facilitat per adaptar-se a la conceptualització de l'estudi.** L'avantatge principal d'aquesta font és que permet definir les categories que millor capten i separen les realitats, així com els criteris que les construeixen, sense haver de dependre de classificacions ja fetes en altres recerques. Els investigadors, o els seus equips, poden repassar diferents fonts d'informació per fer-se una

imatge de com funciona el país segons els criteris que lliurement hagin elegit en la seva conceptualització.

No obstant això, el fet que la font d'informació sigui el mateix equip de recerca comporta dues limitacions clares.

- **Coneixement incomplet i mesures invàlides.** D'una banda, es corre el risc que la persona que codifica no conegui prou bé els detalls concrets del funcionament real de les institucions d'un determinat país i, consegüentment, faci una codificació errònia. Com veurem més endavant, en el RAI l'Estat espanyol té una de les puntuacions més altes pel que fa al govern compartit. Aquesta puntuació resulta sorprenent si tenim en compte que la composició del Senat espanyol no respon a criteris de representació i participació de les comunitats autònomes en els àmbits estatals, i que no hi ha mecanismes de coordinació intergovernamental amb competències clares i continuïtat en el temps. És probable, però, que molts d'aquests aspectes vinculats al funcionament de les relacions intergovernamentals a l'Estat espanyol tinguin poca visibilitat i que, per tant, les persones que codifiquin acabin basant-se en informació incompleta i formal que indica l'existència d'un Senat amb membres designats directament per les institucions autonòmiques. El coneixement del funcionament de les institucions d'un país no sempre és transparent ni està publicat. La imatge que se'n formen les persones externes al procés polític pot ser incompleta.
- **Subjectivitat de la codificació.** Una segona debilitat que es deriva de la primera és el risc d'obtenir mesures poc fiables que depenen en excés del criteri de la persona que codifica. En dependre d'elements que tenen un punt de subjectivitat (no tant pel que fa a quina és la realitat, sinó a quina "etiqueta" s'adequa millor a la realitat), un mateix indicador aplicat al mateix cas però valorat per persones diferents pot generar valors diferents sense que hi hagi hagut cap variació en la realitat. Dit d'una altra manera, hi ha risc que les persones que codifiquen influeixin en el procés de codificació.

Les dades oficials

Les dades oficials són la segona forma de recollir informació per codificar la realitat. La utilitzen, essencialment, els projectes de l'OCDE i de l'FMI, tot i que altres projectes també incorporen indicadors recollits per aquestes organitzacions. Es tracta

d'una font d'informació utilitzada, sobretot, per mesurar dinàmiques econòmiques, tot i que també hi ha dades i indicadors sobre altres qüestions.

La majoria d'aquestes dades les elaboren i les codifiquen les autoritats dels diferents països, i les agreguen els organismes internacionals com l'OCDE i l'FMI.

Aquest tipus de font d'informació té dos avantatges clars:

- **Assumpció de fiabilitat de les dades.** Aquesta font d'informació té l'avantatge de basar-se en informació que recullen sistemàticament i anualment les mateixes institucions. És cert que no tots els països mostren la mateixa cura a l'hora de recollir les dades oficials (cosa que comporta que les variables tinguin un cert risc de no fiabilitat), però el problema es compensa per la supervisió dels mateixos organismes internacionals i la seva trajectòria i experiència en el tema. En resum, malgrat les possibles deficiències d'origen, hi ha un ampli consens a atribuir una alta fiabilitat a les dades recollides per aquests dos organismes. També és força evident i inqüestionable la capacitat de detectar variacions de tota magnitud.
- **Àmplia cobertura temporal i geogràfica a baix cost.** Un altre gran avantatge d'aquest tipus d'informació és que permet dur a terme recerques molt àmplies, tant geogràficament com temporalment, sense que comporti costos logístics ni econòmics als equips de recerca, ja que les dades acostumen a estar recollides i disponibles.

Les fonts de dades oficials tenen, no obstant, una limitació clara quan s'utilitzen per mesurar la distribució territorial del poder:

- **Dubtes sobre la validesa de la conceptualització.** La validesa d'aquests indicadors és qüestionable quan s'han codificat a partir de conceptes que no es refereixen estrictament a la distribució del poder, sinó a l'estructura i el funcionament de les administracions. Es tracta, per tant, d'indicadors que mesuren elements relacionats amb la distribució territorial de les actuacions administratives, però no mesuren la distribució territorial del poder en si. Per exemple, es vincula la mesura de la descentralització a dades referides al nombre d'empleats públics o a percentatges de despesa d'un determinat sector, quan, de fet, disposar de treballadors públics no implica per si mateix tenir capacitat de decisió sobre molts aspectes (els sous, l'accés a la funció pública, etc.) i el fet de tenir atribuïda la despesa d'un percentatge específic

del pressupost no implica necessàriament que es tingui marge de maniobra per decidir com i quan gastar-lo.

L'ús d'aquests indicadors pot generar errors de mesura que poden arribar a ser greus quan es volen fer comparacions entre casos amb funcionaments administratius diferents. Per exemple, les dades relatives al percentatge de despesa de les administracions subestats en relació amb el total de la despesa pública del país són unes dades que es relacionen sovint amb les mesures de la descentralització, malgrat que un mateix percentatge per a diferents països pot ocultar una àmplia diversitat de situacions; per exemple, casos en què el sistema de finançament té una forta base de transferències condicionades, casos en què contextualment hi ha regles de despeses estrictes i casos d'autonomia. En aquests casos, les dades oficials seran incapaces de comparar correctament com està distribuït territorialment el poder en diferents contextos.

Enquestes a treballadors de les administracions

La base de dades de l'OCDE, en el seu índex d'autonomia de la despesa, opta per recollir la informació amb qüestionaris a empleats de les administracions objecte d'anàlisi. És a dir, els empleats públics són els qui, a partir dels criteris establerts en els qüestionaris, classifiquen i atribueixen valor als diferents aspectes que el projecte es proposa mesurar.

L'ús d'aquests formularis té un avantatge evident:

- **Millor coneixement de la realitat a codificar.** En principi, la validesa de les dades és molt alta perquè es deriven d'una experiència directa amb la realitat a conèixer. Per tant, és molt fàcil captar elements del funcionament real del poder que no apareixen en els documents jurídics o formals.

Tanmateix, la recopilació d'informació a partir de qüestionaris té dos desavantatges importants que expliquen que sigui una font que s'utilitza en pocs casos:

- **Risc de falta de consistència entre codificadors.** Hi ha un cert risc de pèrdua de fiabilitat si les diferents persones que emplen els qüestionaris responen tenint referències diferents a la ment. L'establiment de guies de codificació clares pot ajudar a controlar una part d'aquest riscs, però no sempre és fàcil garantir que el personal aliè al projecte en faci un ús adequat i correcte.

- **Alts costos de la recollida de dades.** En els casos en què les dades del projecte es recullen amb l'objectiu de mesurar aspectes de la realitat molt sensibles al canvi, quelcom de fàcil si tenim en compte l'avantatge que s'ha mencionat, la informació que es deriva d'un moment concret pot quedar, en poc temps, desfasada. Donats la complexitat logística i el cost d'obtenir informació mitjançant aquesta font, l'actualització no es pot fer amb la mateixa facilitat que si s'utilitzen dades oficials o codificacions dels equips investigadors.

4.3.2 El tipus d'escala o codificació

L'escala de l'indicador

A més del tipus de font d'informació utilitzat, els indicadors també varien força pel que fa a l'escala o les categories que utilitzen per codificar i categoritzar els casos en els diferents indicadors conceptualitzats. Com es veu a la tercera columna de la taula 4, la majoria d'indicadors que es basen en codificacions fetes pel mateix equip de recerca utilitzen un nombre limitat de categories en les seves variables, entre dues i sis, mentre que els projectes amb altres fonts d'informació utilitzen escales més contínues.

L'ús d'escales més o menys llargues comporta riscos i avantatges. Per tant, es tracta d'una decisió metodològica que s'ha de prendre sempre segons el criteri i els objectius de cada projecte de recerca.

A grans trets, els riscos i els avantatges d'elegir un tipus o un altre d'escala són els següents:

- **Com més categories es defineixen en l'indicador, més alt és el risc de generar valors poc fiables.** La utilització d'escales amb poques opcions té l'avantatge de limitar el risc de poca fiabilitat de les codificacions. Com que fa que les diferències entre les categories siguin clares i que els elements que diferencien uns casos dels altres siguin abundants, els casos dubtosos o controvertits seran pocs i, per tant, la possibilitat que els codificadors pugin categoritzar un cas en diferents categories serà mínima. D'altra banda, les escales àmplies i amb moltes opcions, com les utilitzades en els qüestionaris/enquestes adreçats als funcionaris de l'OCDE, comporten el risc de ser poc fiables i variar per elements de la codificació que no responen a la realitat, sinó al fet que les diferències entre ser en un punt o un altre de l'escala resulten menys òbvies. Per exemple, a l'hora de valorar quin percentatge de decisions

pren un nivell administratiu, la possibilitat que algú dubti entre si pren 1 o 2 decisions de 3 és molt petita. No obstant, si la pregunta és sobre 100 decisions, la diferència entre prendre'n 20 o 25 és menys notòria, i la possibilitat que qui ha de codificar el cas canviï d'opinió segons el moment és més alta. En aquest sentit, un dels elements importants per valorar la fiabilitat dels indicadors és si les categories que s'estableixen per a la codificació estan descrites amb detall (per exemple, una puntuació de 2 vol dir que "les entitats tenen competències administratives però no legislatives", i el 3 significa "que es tenen competències legislatives") o si, per contra, no ho estan (per exemple, si, per valorar el marge de maniobra d'una institució, s'estableix una escala de 0 a 5 sense detalls). La majoria de projectes analitzats defineixen què vol dir cada categoria, però el nivell de concreció no sempre és similar (en alguns casos s'hi explicita què vol dir tenir una competència legislativa o què vol dir tenir poder de veto, mentre que en d'altres es deixa a la interpretació del codificador).

- **Com més categories es defineixen en l'indicador, més sensible i capaç és per detectar les variacions i diferències, tant entre casos com en el temps.** La utilització d'escalas o categoritzacions amb poques opcions implica agrupar casos que poden ser força diferents a la pràctica. Per exemple, el fet d'agrupar els països segons si les entitats subestats tenen o no tenen competències en certs temes, sense entrar en el grau de detall d'aquestes competències, evita l'error d'haver de definir fins on arriba una competència legislativa o què vol dir que una competència sigui compartida, però també fa que agrupem, sota una mateixa etiqueta, contextos on els parlaments de les entitats subestats tenen un poder molt diferent. Per tant, la capacitat de captar diferències més subtils en el funcionament dels sistemes es veu compromesa i, amb aquesta, una certa capacitat per categoritzar bé les formes de funcionar que s'assemblen més entre si.

Els indicadors més detallats, per la seva banda, són més sensibles i ajuden a diferenciar millor els casos.

L'escala de l'índex final

Tot i que la majoria d'índexs es basen en indicadors de poques categories, trobem molta variació en l'amplada de l'índex final, és a dir, en el nombre de categories en les quals es poden agrupar els casos (quarta columna). Aquesta variació és deguda, sobretot, a dos factors: en primer lloc, al fet que alguns índexs, com el RAI o el

de Requejo, incorporen moltes variables en l'índex final, mentre que d'altres, com el de Brancati o el de Gerring & Thacker, n'incorporen poques; en segon lloc, al fet que els indicadors d'alguns índexs es basen en poques categories, mentre que d'altres es basen en moltes categories o escales numèriques.

En general trobem índexs que pretenen generar categoritzacions clares que distingeixen entre països federals/descentralitzats i països unitaris / no descentralitzats, i projectes que parteixen d'una visió de la descentralització més com un contínuum entre dos extrems en els quals no és fàcil marcar els límits. Només el projecte De/centralisation intenta compaginar totes dues lògiques generant mesures de categorització i escales de grau de descentralització.

La decisió d'optar per una estratègia o una altra i el grau de detall amb què es defineix el contínuum depèn dels objectius del projecte. En termes generals es pot assenyalar que:

- **Com més categories i més llarga és l'escala, més sensibilitat als canvis i més complexitat té la conceptualització.** L'avantatge principal dels indicadors que tenen escales llargues (és a dir, que incorporen moltes variables en el seu estudi) és que acostumen a ser més complets perquè tenen en compte més elements. Això els permet detectar i distingir més diferències entre països o en el temps. Les escales llargues mostren, doncs, una fotografia que permet entendre millor els casos i comparar-los de forma més precisa perquè són capaces de captar, fins i tot, les diferències petites. En canvi, els indicadors de poques categories acostumen a no distingir tan clarament els casos, ja que agrupen casos que són molt diferents en una mateixa categoria.
- **Com més categories, o com més variables considerades en l'indicador, menys clar resulta el significat de cada valor.** El desavantatge principal d'agregar diferents mesures és que el significat concret dels indicadors finals és menys concret. Així, per exemple, en els indicadors de Lijphart, és molt evident el que significa que un país tingui un valor final de 4, perquè la categoria té un significat clar, mentre que en indicadors com els del RAI, que agrupen elements molt diferents, el significat concret que un país obtingui un valor és menys evident i, per tant, més complex d'interpretar.
- **El problema dels llindars en els indicadors en escala.** Lligat amb el punt anterior, un dels grans avantatges dels indicadors que generen escales és que permeten detectar i visualitzar variacions i diferències subtils. Però, alhora,

comporten un repte metodològic quan cal establir llindars que delimitin els requisits o les característiques que defineixen cada punt de l'escala, és a dir, l'establiment de criteris per classificar els països en grans grups.

4.4 Les implicacions de la varietat d'indicadors

L'anàlisi de les conceptualitzacions que són al darrere dels indicadors i índexs de la secció 4.2 ha permès identificar les diferències i els aspectes comuns, així com els avantatges i inconvenients de cadascun d'aquests a l'hora de mesurar l'objecte d'anàlisi. Aquesta anàlisi s'ha complementat amb un repàs de les característiques metodològiques que fonamenten la construcció i el codificador dels indicadors i índexs analitzats (secció 4.3).

L'objectiu d'aquesta secció 4.4 és posar de manifest gràficament les implicacions d'aquests elements en el funcionament dels índexs i indicadors. En concret, es pretén mostrar tres idees:

- **La diferent capacitat dels indicadors i índexs per detectar i plasmar canvis de qualsevol magnitud.** Aquesta capacitat està molt lligada a dos elements: si els indicadors estableixen categories molt concretes que agrupen pocs països o grans categories que separen formes de funcionar, i si els indicadors es basen en les estructures constitucionals, identificables fàcilment i poc variables, o en altres elements. En aquest sentit, com més esforç per mesurar el funcionament del poder més enllà dels aspectes formals, més capacitat de copsar el funcionament real dels sistemes polítics i, en conseqüència, més capacitat de proporcionar una categorització i classificació dels països més ajustada a la realitat i captar-ne els canvis, tot i que també augmenten els riscos d'infal·libilitat, és a dir, augmenten els riscos que els índexs siguin poc precisos en la mesura exacta i els valors que atribueixin puguin variar per motius que no tenen res a veure amb el canvi real en la situació.
- **La diversitat de categories i rangs que es poden atribuir a un mateix país en funció dels elements que es mesurin.** La conceptualització diferent de l'objecte d'estudi que hi ha al darrere de cada índex i grup d'indicadors es tradueix en el fet que la imatge que es proporciona de la realitat varia en funció de l'índex que s'hi aplica per analitzar-la. Les diferències poden arribar a ser molt àmplies; fins i tot poden resultar incoherents. Hi ha dos factors que expliquen una gran part d'aquestes diferències. En primer lloc, la inclusió del nivell local en el concepte "descentralització": el fet que alguns

índexs l'incloguin i d'altres no explica bona part de les diferències en les valoracions dels mateixos països i també alguns dels resultats aparentment incoherents. En segon lloc, cal assenyalar la inclusió (o no) d'indicadors d'intensitat de l'autogovern. La diferència en els índexs respecte a la inclusió o no de mesures de la intensitat de l'autogovern resulta especialment il·lustrativa quan s'apliquen a països en els quals la descentralització s'ha produït sense seguir una lògica purament federalitzant. Així, en els casos en els quals els governs subestats gestionen un gran volum de competències però tenen poc marge de maniobra polític o una veu limitada en les institucions del govern central, la inclusió o no d'aquests criteris en l'índex farà variar enormement la fotografia final. La diversitat de valoracions resulta encara més evident quan es plasmen en forma de rànquing.

- **Una bona conceptualització de l'objecte d'estudi no és suficient per copsar adequadament la realitat empírica.** La complexitat conceptual d'indicadors i índexs no implica necessàriament més capacitat de captar la realitat. Les contribucions acadèmiques metodològiques que han parat una atenció especial a la conceptualització de l'objecte d'estudi, definint i plantejant mesures de les diferents dimensions de la distribució territorial del poder (l'autogovern, el govern compartit, l'extensió i la intensitat de l'autogovern, les garanties i els impactes), també generen una varietat de valoracions i rànquings de països. A part del factor relacionat amb la inclusió del nivell local, un aspecte que pot explicar les diferències és la traducció de la realitat empírica a les categories i als valors dels indicadors. Una interpretació superficial, parcial o errònia de la informació i dades empíriques pot fer variar enormement la puntuació i classificació dels països en els índexs.

Els gràfics de les figures 2, 3, 4 i 5 s'han elaborat amb l'objectiu de plasmar gràficament aquestes tres idees. Els gràfics representen els valors atorgats per diferents índexs a vuit països: Suïssa, Bèlgica, el Canadà, Alemanya, el Regne Unit, l'Estat espanyol, França i els Països Baixos. Els països s'han triat en tant que representen atributs diferents de l'estructura i la lògica de la distribució territorial del poder: Suïssa, Bèlgica i el Canadà són federacions plurinacionals; Alemanya és un sistema federal uninacional; el Regne Unit i l'Estat espanyol són estats descentralitzats amb un cert grau d'asimetria, i França i els Països Baixos són estats unitaris amb governs locals forts.¹³

13 Cal assenyalar que no tots els índexs cobreixen tots vuit països.

Els gràfics permeten il·lustrar com varien les categories, les valoracions, les classificacions i els rànquings dels països en funció de les característiques dels indicadors i índexs aplicats. En concret, s'hi presenten les comparacions següents:

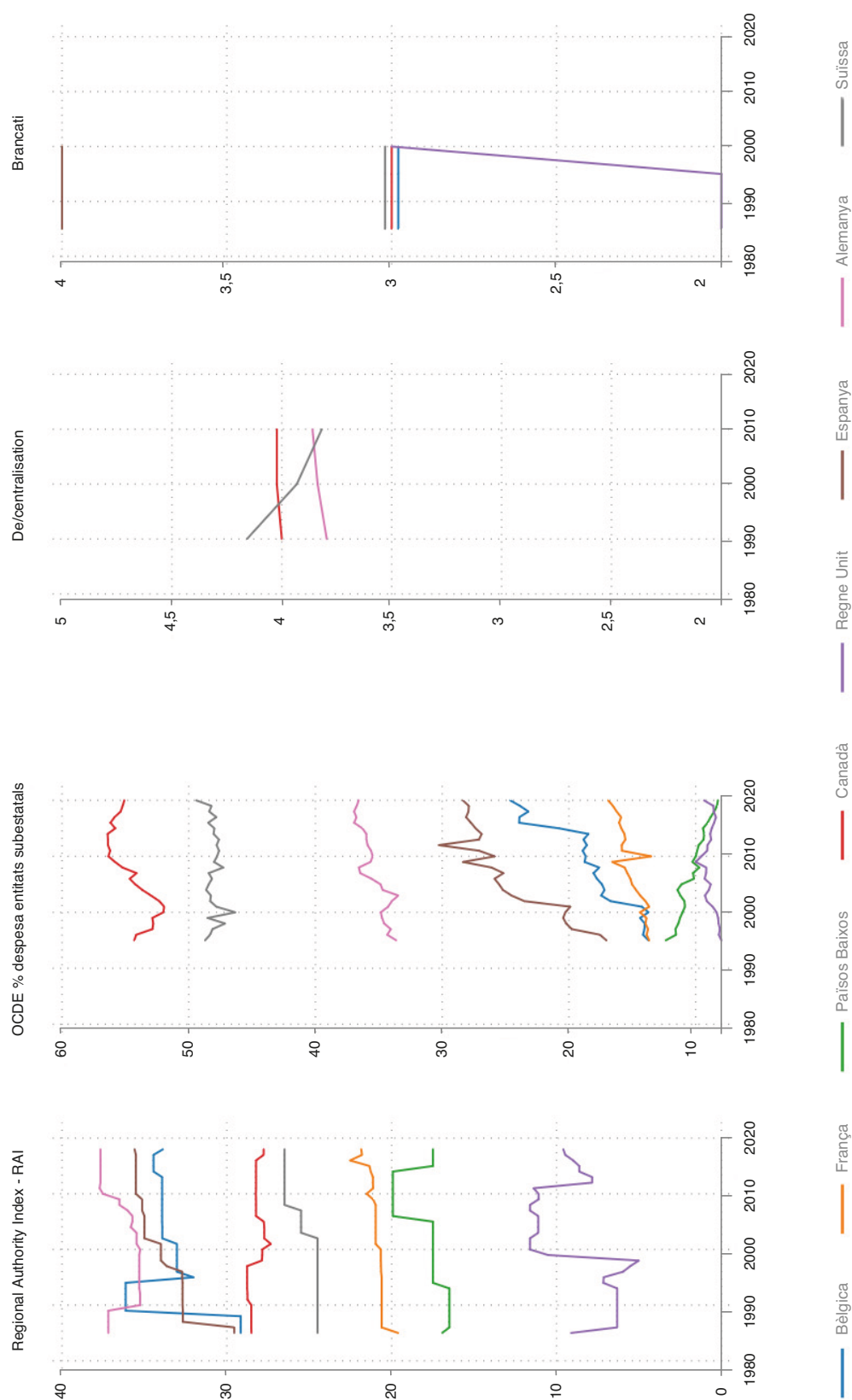
- Els gràfics de la figura 2 mostren la capacitat diferent de copsar els canvis en el funcionament del sistema al llarg del temps de quatre índexs: el RAI, el del projecte De/centralisation, l'índex de Brancati i l'indicador de % de despesa de la base de dades de l'OCDE. Tots quatre índexs han generat bases de dades que cobreixen amplis períodes temporals, per la qual cosa tots es poden utilitzar per mesurar realitats que han variat de forma més o menys subtil amb el temps.
- Els gràfics de la figura 3 il·lustren la classificació dels vuit països en quatre índexs fonamentats en l'estructura constitucional formal dels països: l'índex de Lijphart, el de Lane & Ersson, el de Woldendorp et al. i el de Brancati.
- Els gràfics de la figura 4 i de la figura 5 mostren les valoracions i classificacions dels vuit països en diferents índexs que incorporen indicadors més enllà de les estructures constitucionals formals i que distingeixen entre diferents dimensions de la distribució territorial del poder. Com que molts d'aquests índexs es componen de diferents dimensions pensades per separat, i tenint en compte que, com hem explicat abans, l'agrupació de les diferents dimensions en els indicadors no sempre és clara, el repàs de la fotografia de la realitat que retorna aquest segon grup d'indicadors es fa diferenciant entre indicadors que mesuren els elements d'integració política de les unitats subestats típics de la federalització i els que mesuren l'autogovern.

En la figura 4, es mostren els valors dels indicadors que volen calibrar la federalització més enllà de l'autogovern. És a dir, que mesuren i capturen elements com els mecanismes de govern compartit, els reconeixements legals i les garanties (per a més detall sobre el contingut i la codificació d'aquests indicadors, es pot veure l'annex). S'hi mostren quatre indicadors:

- L'indicador de govern compartit del RAI de Hooghe et al. Es tracta d'un índex que pretén mesurar l'existència de mecanismes que integrin les entitats subestats en les decisions de la política estatal/federal amb variables sobre la composició de la segona cambra i els poders d'aquesta, la periodicitat de les reunions intergovernamentals i la capacitat de veto de les regions.

- La dimensió política del projecte Divisió de Poders, del Comitè de les Regions, que incorpora variables relacionades amb la representació de les unitats subestats als òrgans i processos polítics del nivell estatal/federal. També inclou indicadors relacionats amb el reconeixement formal i les garanties d'aquestes unitats.
 - La dimensió del federalisme de Requejo, que mesura el reconeixement formal de les entitats en el conjunt del sistema. A més, aquest índex també mesura si hi ha jerarquia o igualtat en la relació entre entitats subestats i estats, així com l'existència de mecanismes de govern compartit.
 - La mesura de la capacitat de veto de les administracions subestats de Woldendorp et al. Es tracta d'una mesura que pretén capturar la relació entre els diferents nivells territorials d'un Estat a través de la rigidesa de la Constitució.
- En la figura 5, s'hi mostren els indicadors que mesuren l'extensió i la intensitat de les competències i la capacitat d'autogovernar-se de les unitats subestats. En concret, s'hi mostren els valors dels índexs següents:
- L'índex d'autonomia en la despesa de l'OCDE.
 - L'índex d'autogovern del RAI, que incorpora mesures d'autonomia fiscal, de representació i dels àmbits que estan descentralitzats i el com.
 - L'indicador de la dimensió administrativa del projecte Divisió de Poders, del Comitè de les Regions, que incorpora mesures sobre les competències i el pes de les administracions de les entitats subestats.
 - L'índex de descentralització de Requejo, que incorpora mesures de descentralització fiscal i de distribució de certes competències.
 - L'índex del projecte De/centralisation, que resumeix la distribució del poder en 22 àmbits polítics i la política fiscal.
 - Els indicadors de percentatge de la despesa i percentatge dels impostos en mans de les entitats subestats de l'OCDE, que són dos indicadors que pretenen mesurar el volum d'actuacions descentralitzades des de conceptualitzacions diferents del que vol dir que el poder estigui en mans de les entitats no estats.

Figura 2 Evolució dels indicadors del RAI, de l'índex d'autonomia de la despesa de les entitats subestats (base de dades de l'OCDE), del De/centralisation i de l'índex de Brancati per als vuit països elegits (1980-2020)



La comparació al llarg del temps

La figura 2 mostra l'evolució dels vuit països entre els anys 1980 i 2020 quan se'ls apliquen els quatre índexs amb més cobertura temporal.

L'observació dels gràfics permet identificar els aspectes següents:

Alta estabilitat vs. alta variabilitat

L'aplicació de l'índex de Brancati als vuit països no detecta canvis al llarg del temps (amb l'excepció del canvi en la categorització del Regne Unit arran del procés de devolució a Gal·les i Escòcia), mentre que l'aplicació de l'indicador de percentatge de despesa de les regions de l'OCDE dibuixa una imatge de variacions constants, amb una tendència clara a l'alça en tots els països amb l'única excepció dels Països Baixos. A més de no copsar el mateix nombre de canvis en la distribució territorial del poder, aquests dos índexs tampoc no coincideixen en la magnitud dels canvis detectats. De fet, el canvi que detecta l'índex de Brancati en relació amb el Regne Unit no queda reflectit amb la mateixa intensitat en l'evolució de l'indicador de l'OCDE que detecta canvis de molta més magnitud en la resta de països. Al mateix temps, a Alemanya, l'Estat espanyol i Bèlgica els canvis en els percentatges de despesa no es traslladen a l'índex de Brancati. Aquests aspectes poden indicar que els canvis estructurals (per exemple, la *devolution*) no són palanques que provoquen canvis en el funcionament *a posteriori*, sinó que acostumen a ser el reconeixement polític a situacions que ja es donen en altres dimensions institucionals.

En un punt intermedi entre la gran estabilitat que mostra l'índex de Brancati i els microcanvis constants que detecten els indicadors econòmics de l'OCDE, es troba l'índex del RAI: la fotografia que proporciona aquest índex canvia en algun moment en tots els països, però també assenyalava períodes d'estabilitat en cada país. Trobem estabilitat, per exemple, a Suïssa fins a principis dels 2000, i a França, durant diversos períodes. Segons aquest indicador, la tendència general en la majoria de casos també és d'augment de la descentralització del poder, sovint paral·lel als canvis en la despesa pública, tot i que no sempre de forma fidedigna. Així, per exemple, els valors a la baixa que mostra el Canadà a mitjans dels 1990 es reproduïx als dos gràfics. Tanmateix, en les dades de l'OCDE la despesa de les entitats subestatsals torna a augmentar, mentre que en les dades del RAI mai no recuperen el nivell de descentralització que tenien. De la mateixa manera, l'augment de la despesa pública de les entitats subestatsals de Bèlgica no es reflecteix en les dades del RAI.

Diferències en l'atribució de graus de descentralització

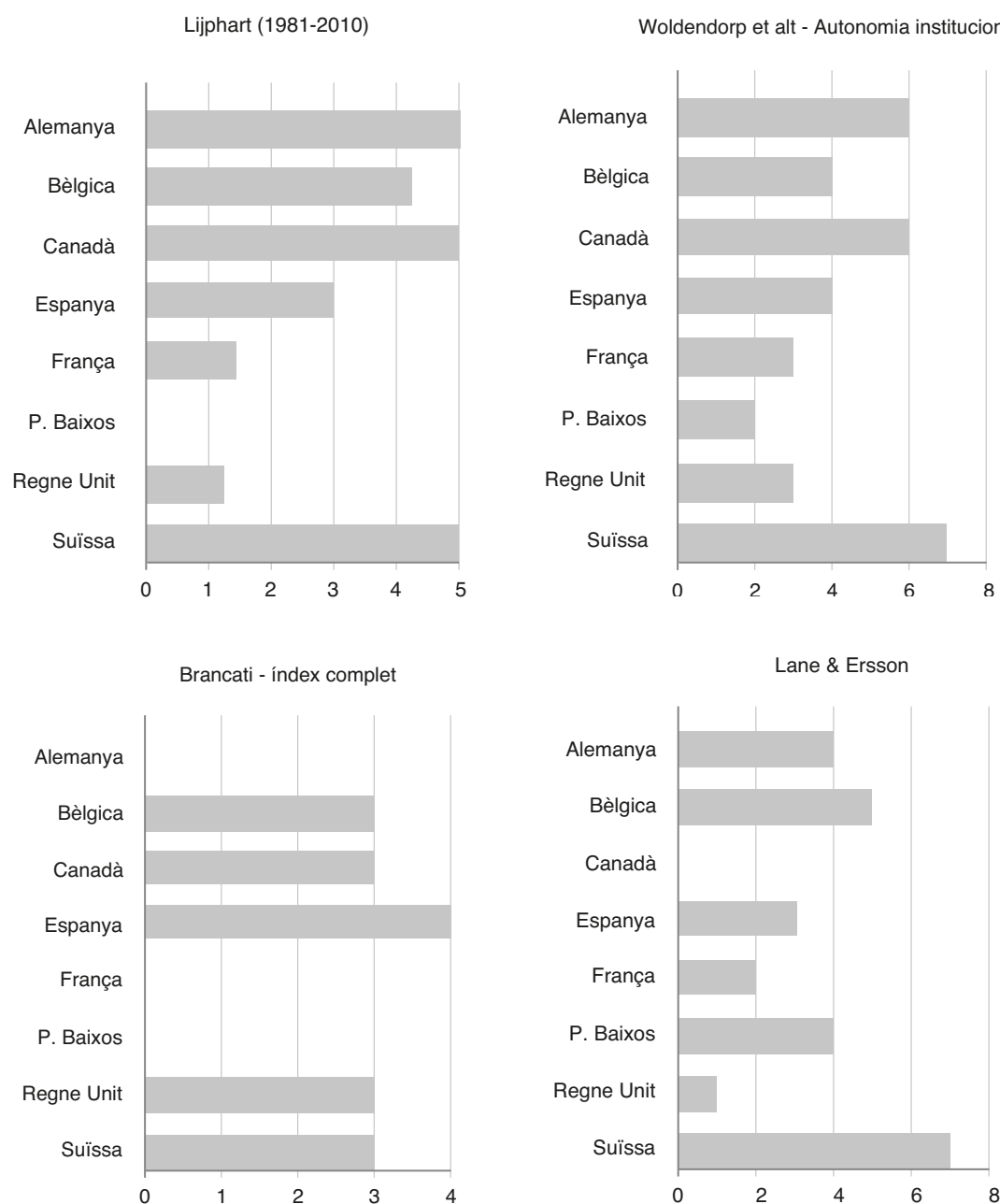
L'índex del projecte De/centralisation també detecta canvis en els tres països que cobreix (el Canadà, Suïssa i Alemanya), sobretot al Canadà i a Alemanya. Curiosament, l'índex mostra una tendència cap a la centralització a Suïssa entre el 1990 i el 2010 que no es detecta en cap dels altres índexs. De fet, en el RAI, es detecta tot el contrari: una tendència a la descentralització.

Aquesta contradicció en la tendència a Suïssa està lligada amb una segona diferència en el funcionament dels índexs: a més de les diferències en la capacitat de detectar canvis, la comparació intracasos, els quatre indicadors també varien remarcablement en relació amb el grau de descentralització que atribueixen als vuit països, és a dir, en la comparació entre casos. Aquestes diferències són de dos tipus:

- **El ventall de categories atribuïbles als països.** L'índex de Brancati fa coincidir la majoria de països en un mateix valor (categoria 3), mentre que en els altres índexs rarament hi ha dos països que comparteixin un mateix valor exacte de grau de descentralització. Per bé que pugui haver-hi països que mostrin nivells de descentralització similars, aquests índexs gairebé sempre mostren diferències de grau. Per exemple, tot i que, d'acord amb el RAI, l'Estat espanyol i Bèlgica tenen nivells similars de descentralització, l'índex mostra diferències entre tots dos països tant a mitjans dels 1990 (Bèlgica, més descentralitzada) com a partir de la dècada dels 2000 (l'Estat espanyol, més descentralitzat). De manera similar, en els últims 10 anys, el percentatge de despesa pública en mans de les entitats subestatales als Països Baixos i al Regne Unit és força similar d'acord amb l'OCDE, però podem veure que no és exactament igual i que, si bé els Països Baixos comencen la dècada amb uns valors de descentralització de la despesa més alts que els del Regne Unit, l'acaben amb valors més baixos. Aquestes diferències no es poden percebre quan s'apliquen índexs amb menys categories i menys sensibilitat al canvi com és el cas de l'índex de Brancati.
- **La posició relativa de cada país en els índexs (rànkings).** Els índexs també mostren una gran variació en relació amb la posició que cada país ocupa quan s'ordenen els valors. Per exemple, l'índex de Brancati situa l'Estat espanyol en la posició de màxima descentralització, mentre que les dades de l'OCDE el situen en la quarta posició (dels vuit països analitzats). D'altra banda, d'acord amb el RAI, el país on el poder està més descentralitzat en tot el període és Alemanya, i, d'acord amb l'OCDE, la primera posició al llarg del temps és per al Canadà.

Aquest segon tipus de diferència no té tant a veure amb la sensibilitat de l'escala dels índexs finals, sinó que es deriva de les diferències en la conceptualització que hi ha darrere d'aquestes escales. És a dir, té a veure amb les diferents variables que s'inclouen i les categories en què es distingeixen els països. Aquests aspectes s'analitzen, amb més detall, en els gràfics de les figures 3, 4 i 5.

Figura 3 Valors indicadors de Lijphart (1984, 1999), Lane & Ersson (1999), Woldendorp, Keman & Budge (2000) i Brancati (2006)



Font: elaboració pròpia a partir de dades proporcionades pels diferents índexs.

La comparació entre països

La figura 3 mostra quatre gràfics derivats de l'aplicació de quatre índexs repassats en les seccions 4.2.1 i 4.2.2: el de Lijphart, el de Lane & Ersson, el de Woldendorp et al. i el de Brancati. Tal com s'observa, tot i que els diferents índexs pretenen mesurar els països en funció de l'estructura institucional formal, no proporcionen una imatge homogènia de la distribució del poder en els països. Dos elements expliquen la majoria de diferències:

La inclusió (o no) del nivell local

La importància atribuïda a les variables de discrecionalitat del govern local i autonomia funcional de les entitats, mesures més relacionades amb la capacitat de prendre decisions sobre la mateixa organització que amb la capacitat de legislar i definir polítiques públiques, fa que l'índex de Lane & Ersson situï els Països Baixos com un dels països més descentralitzats dels vuit, per sobre l'Estat espanyol i el Regne Unit, i al mateix nivell d'Alemanya. Aquesta situació no es reproduïx en l'índex de Woldendorp, Keman & Budge, que, tot i que també inclou una mesura sobre l'existència de governs locals, incorpora més variables relacionades amb la descentralització regional que en moderen l'efecte, com el bicameralisme, el tipus d'Estat segons la Constitució o la descentralització fiscal.

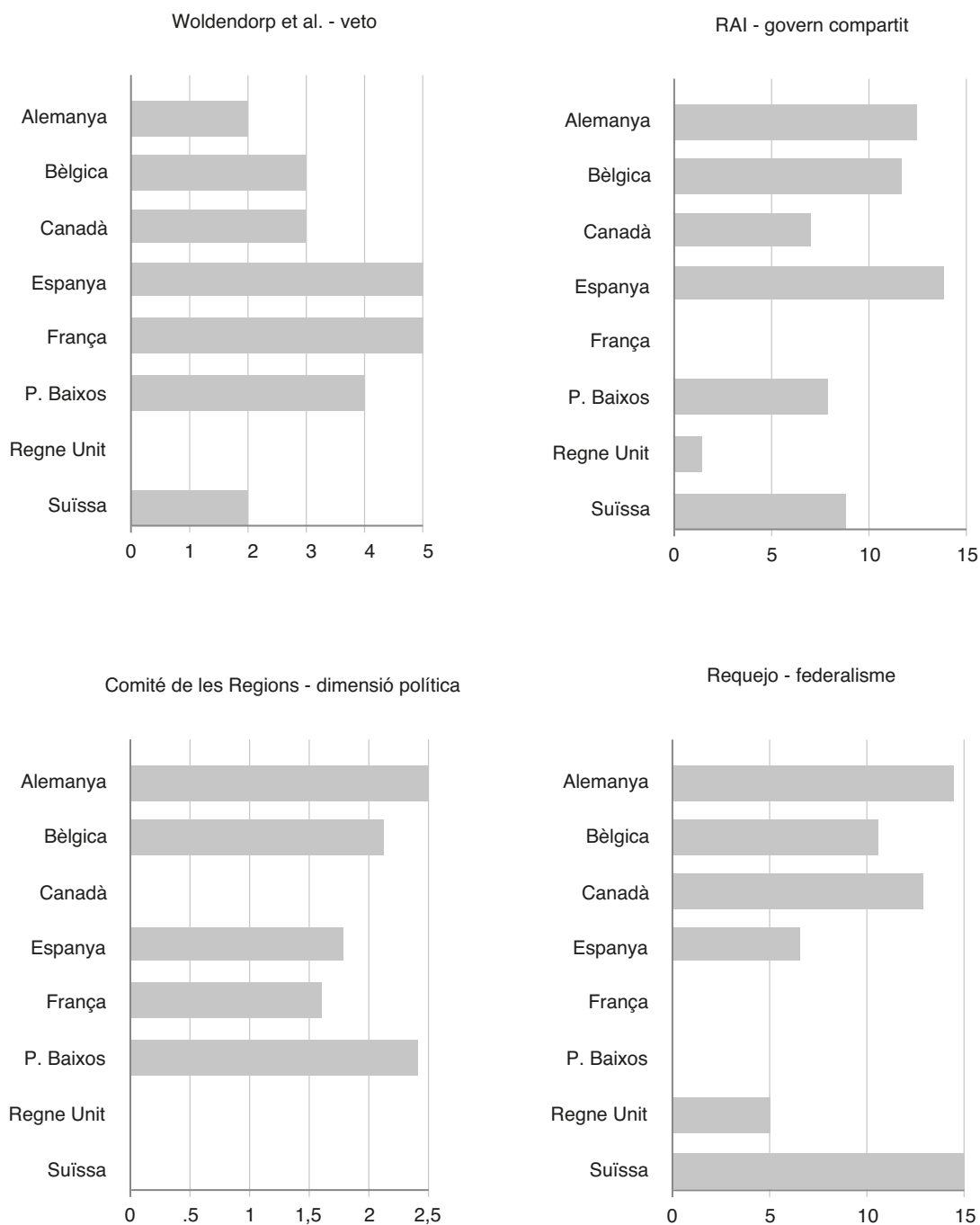
Diferències en la conceptualització i codificació dels elements formals clau

Troblem també diferències entre índexs en l'ús de variables més enllà del nivell local. Per exemple, el pes del bicameralisme i la codificació binària de la descentralització (es té o no es té competència en una matèria) fan que, en la mesura de Woldendorp et al., l'Estat espanyol s'ubiqui en el mateix nivell de descentralització que Bèlgica i a només a un punt del Canadà i d'Alemanya. Es tracta d'una valoració de la distribució territorial del poder en aquest país comparativament més alta que la que li atorguen Lijphart o Lane & Ersson.

També l'índex de Brancati, que atorga un pes diferencial a l'existència de parlaments regionals amb capacitat per legislar en tres àmbits (tot i que no mesura les diferències en el marge de maniobra en aquests àmbits o les garanties i els reconeixements formals), situa els casos de l'Estat espanyol i del Regne Unit en uns nivells de descentralització més alts que altres índexs. De fet, l'Estat espanyol se

situa en un nivell de descentralització més alt que Suïssa, el Canadà o Bèlgica en aquest índex.

Figura 4 Valors indicadors relacionats amb les garanties, el reconeixement polític de les unitats i la capacitat d'aquestes de participar en les decisions del govern estatal (govern compartit)



Font: elaboració pròpia a partir de dades proporcionades pels diferents índexs.

La comparació de la integració política de les unitats subestats

D'acord amb la figura 4, els indicadors adreçats a mesurar les garanties i el govern compartit generen fotografies que no només apunten a una realitat diferent de la que mostraven els indicadors genèrics, sinó que, a més, varien força entre si.

En tots els índexs, amb l'excepció del de Woldendorp et al., Alemanya mostra un dels nivells més alts de govern compartit, i el Regne Unit, uns de molt baixos. No obstant això, la magnitud de les diferències amb els altres països és, en tots dos casos, molt diversa, i els rànquings que els índexs atorguen a la resta de països són molt poc coherents. Aquesta situació s'explica per la falta de consens sobre la conceptualització dels elements que caracteritzen el federalisme.

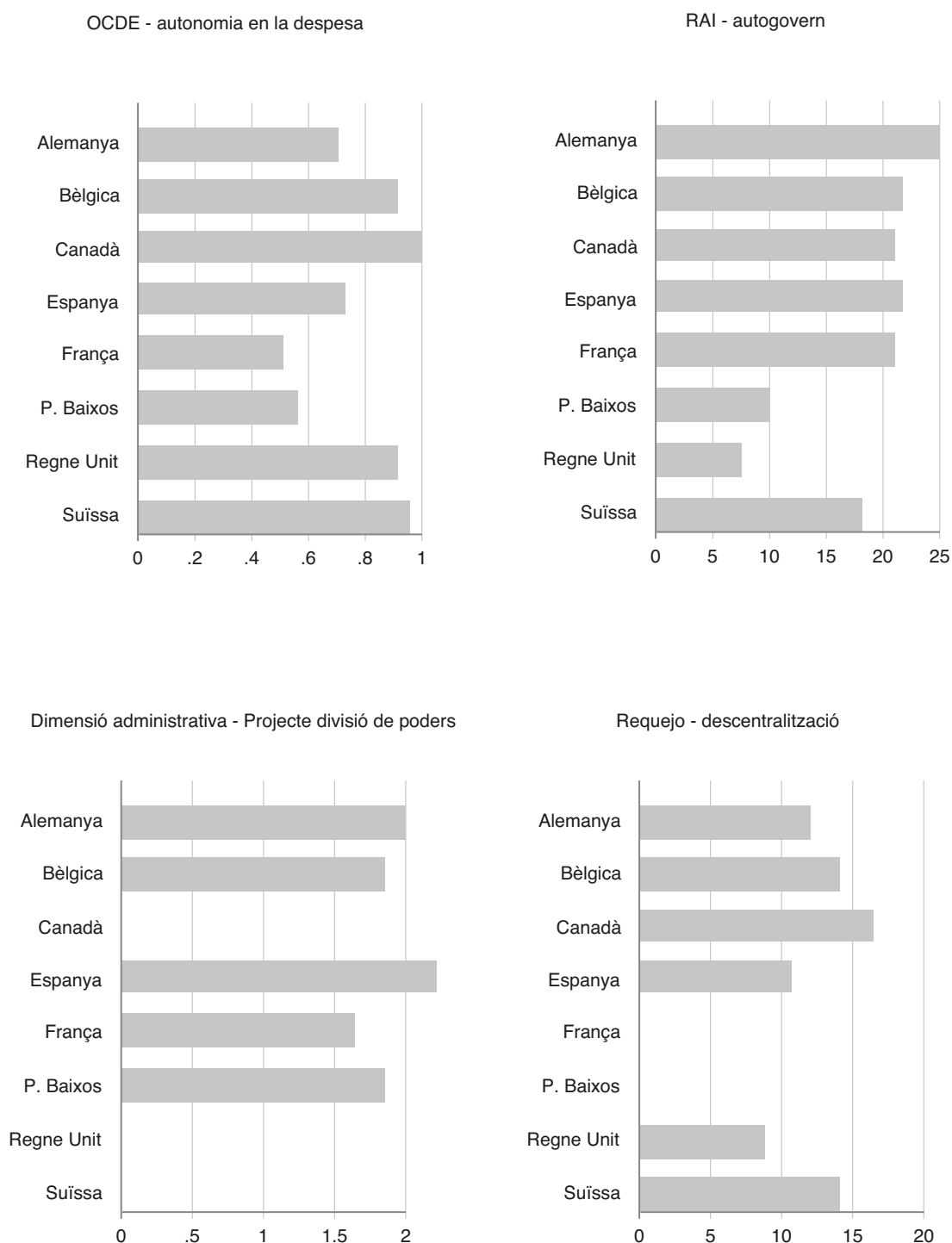
La manca de consens sobre els elements que generen la integració de les unitats subestats en el sistema

El cas que millor exemplifica les conseqüències de la falta de consens sobre els elements que cal mesurar per mesurar el federalisme és el cas espanyol.

L'Estat espanyol apareix com un dels països amb més govern compartit a Woldendorp et al. i al RAI. Aquesta alta valoració del govern compartit s'explica tant pel menor èmfasi que el RAI dona al reconeixement legal i a les garanties en la caracterització del federalisme com per la valoració que es fa del paper de les regions en els canvis constitucionals. Per contra, quan s'hi apliquen l'índex del Comitè de les Regions i el de Requejo, la imatge de la dimensió federalisme en l'Estat espanyol és força diferent: se situa gairebé al mateix nivell que França i el Regne Unit i a força distància de la resta de països analitzats. Aquesta diferència resulta del fet que, al contrari del cas del RAI, en aquests dos índexs per mesurar el federalisme es tenen en compte l'existència de reconeixement legal de les unitats subestats i de mecanismes de cogovernança.

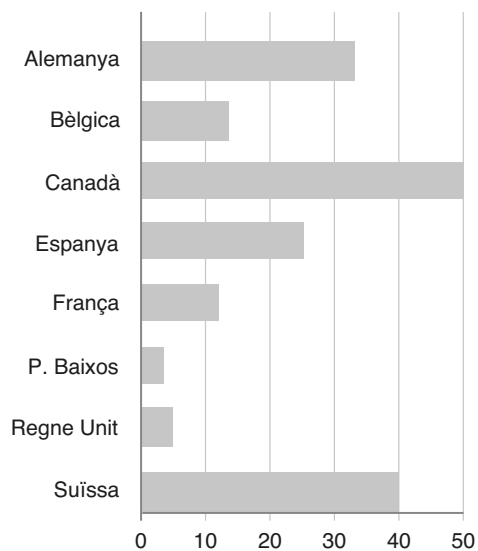
Aquestes diferències posen en relleu que els conceptes que els estudis han relacionat amb la mesura de la integració de les entitats en el sistema funcionen de forma molt diferent i, per tant, la falta de consens en la conceptualització del fenomen genera imatges poc clares. Aquestes diferències també assenyalen la dificultat d'agrupar diferents elements en un únic índex, atès que no totes les variables tenen les mateixes implicacions pel que fa al funcionament "corrent" d'un Estat.

Figura 5 Valors indicadors relacionats amb l'extensió de les competències descentralitzades i el marge de maniobra de les entitats subestats per decidir i prendre decisions (autogovern)

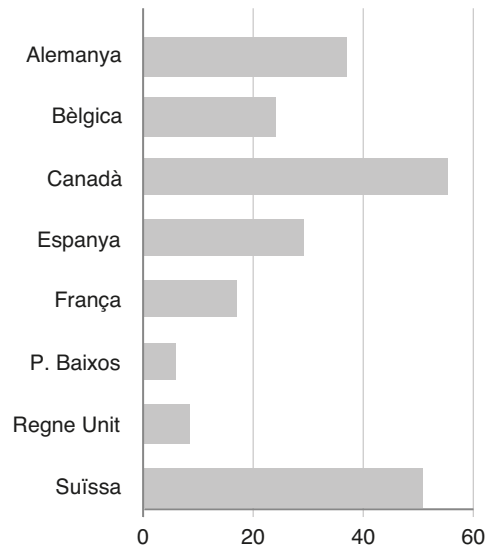


El país més descentralitzat del món? Una revisió analítica de com mesurar l'autogovern

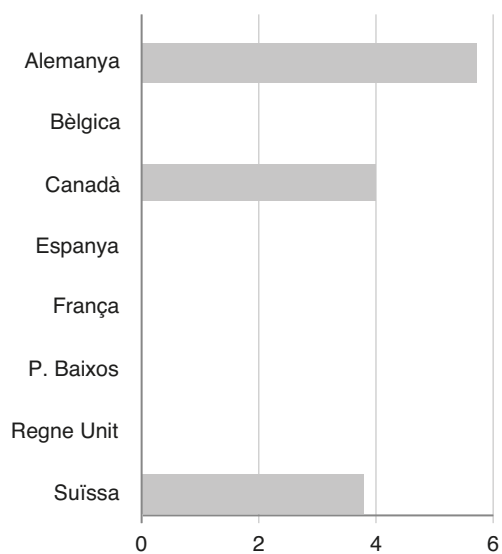
OCDE - % d'impostos en mans d'entitats subestatals



OCDE - % de despesa en entitats subestatals



De/centralisation



Font: elaboració pròpia a partir de dades proporcionades pels diferents índexs.

La comparació de l'autogovern de les unitats subestatals

Com es pot veure en la figura 5, la fotografia que mostren els indicadors que mesuren l'autogovern és molt menys diversa que la que generaven els indicadors de federalisme. Una dinàmica que podria ser deguda a un major consens sobre l'objecte a mesurar. És a dir, podria ser que l'autogovern s'implementés en tots els països amb instruments similars, mentre que la integració política de les unitats subestatals en el sistema es fes seguint estratègies menys fàcils de generalitzar.

No obstant això, la figura 5 mostra, com en les figures anteriors, diferències importants entre indicadors. Aquestes diferències fan pensar que la font de les mesures i les conceptualitzacions en què es fonamenten els indicadors generen, malgrat el consens més gran a l'hora de definir el concepte d'anàlisi, incoherències que cal tenir en compte a l'hora d'aplicar els índexs i d'interpretar-ne els resultats. Aquestes incoherències tenen més a veure amb el tipus de codificació de les variables que amb les dimensions que es consideren rellevants en cada projecte.

Les diferències en la delimitació i codificació dels àmbits de poder

Els alts nivells de descentralització de l'Estat espanyol que resulten quan s'hi aplica l'índex del Comitè de les Regions tenen a veure amb l'ús de mesures com el percentatge de treballadors públics que depenen de cada Administració, que és una mesura que no permet calibrar la intensitat de la descentralització o el marge de maniobra de les entitats subestatals. En aquest sentit, és interessant assenyalar que en l'índex de l'OCDE, que té en compte la intensitat de la descentralització i no només el fet de tenir atribuïdes competències, el Canadà, Suïssa i, fins i tot, el Regne Unit surten molt més descentralitzats que altres casos, com ara l'alemany, el francès o l'espanyol.

Les diferències observades també es poden explicar per les diferències en les llistes de competències que inclouen els diferents índexs. Així, la presència de competències relacionades amb les relacions internacionals en l'índex de Requejo segurament explica el baix grau d'autogovern que s'atribueix al cas espanyol, quelcom que no passa a l'indicador del RAI, que no inclou aquest àmbit.

A l'últim, es pot observar que les dades econòmiques de l'OCDE mostren una fotografia força similar entre si. En aquesta fotografia destaquen el Canadà, Alemanya i Suïssa pel gran percentatge del pressupost gestionat per les entitats subestatals,

tant en termes de despesa com d'ingressos. Aquesta fotografia, tot i assemblar-se força a la que mostren les dades d'autonomia en la despesa de la mateixa OCDE, o fins i tot als valors de l'índex de Requejo, mostra algunes diferències importants.

En primer lloc, trobem que les distàncies entre els països són molt més grans quan s'observa el percentatge de recursos que gestionen les entitats subestats que quan s'observen les competències que tenen atribuïdes, quelcom que segurament té a veure amb el fet que algunes competències, més rellevants políticament, impliquen molt més pressupost que d'altres. Aquest aspecte torna a posar en relleu que donar a totes les variables (o tots els àmbits descentralitzats) el mateix pes pot generar una fotografia de la realitat poc precisa.

En segon lloc, l'ús d'una mesura o una altra altera clarament el rànquing en el qual se situa un país en alguns casos. Per exemple, Bèlgica i Alemanya surten molt més descentralitzades quan es miren les competències en mans de les entitats subestats que quan es miren els recursos gestionats. De fet, en el percentatge d'impostos en mans de les entitats subestats, Bèlgica surt per sota de l'Estat espanyol i al mateix nivell que França. Quelcom de similar passa en els casos del Regne Unit i dels Països Baixos, que, quan es mesuren a partir de les competències descentralitzades, obtenen uns valors força alts de descentralització; però, quan es mesuren a partir d'indicadors de despesa i d'ingressos, els valors resultants són molt baixos. Aquestes diferències apunten a diferents lògiques de descentralització en els diferents països: en alguns països es descentralitza poc pes pressupostari però s'atribueix un marge ampli a les unitats subestats en els àmbits (pocs) atribuïts; en d'altres es descentralitza molt pes pressupostari, però es limita i es delimita molt el marge de maniobra amb què les unitats el poden executar.

Aquests punts posen en relleu, de nou, que l'elecció d'un tipus de variable o una altra, i el pes diferent pes que s'hi dona, altera la fotografia final que s'obté. Fins i tot en casos en què l'objecte d'estudi sembla conceptualment clar, la forma en què es tradueix el concepte en indicadors genera incoherències i una diversitat de conclusions.

5. Conclusions

L'intent de mesurar quantitativament la distribució territorial del poder dels estats és un tema d'un gran interès per als estudis del camp. El debat teòric i empíric és intens i, més enllà de les qüestions normatives, té un fort component empíric que es veu plenament condicionat pel tipus d'indicador o d'índex que es construeix.

En aquest informe s'han repassat els conceptes rellevants per entendre la distribució del poder i s'ha analitzat com aquests han estat plasmats en els índexs proposats per les contribucions acadèmiques existents. En fer-ho, s'han posat sobre la taula diferents conclusions sobre les dificultats i els reptes que genera la construcció d'indicadors vàlids, sensibles i fiables.

Conceptualització

Una primera dificultat del procés de creació d'indicadors i índexs sobre descentralització i federalització rau en la falta de claredat conceptual de la qual parteixen els estudis sobre el tema. Aquesta falta de claredat en l'ús dels conceptes es tradueix en una gran varietat de propostes d'indicadors. Que no tots els índexs incorporin indicadors sobre l'existència i el funcionament de govern compartit o de garanties per a l'autogovern, o que alguns índexs considerin la descentralització en l'àmbit local, demostra un punt de partida molt diferent sobre el concepte, o els conceptes, que cal mesurar per entendre la distribució territorial del poder; un debat i una falta de consens que, al seu torn, es tradueix en fotografies de la realitat molt diverses que porten a conclusions molt diferents, i fan impossible un debat empíric i normatiu fructífer.

Com s'ha vist en la secció 4.4, resulta sorprenent que determinats països amb característiques clares de sistemes centralistes, com França i els Països Baixos, puguin aparèixer com a països amb alts nivells de descentralització en alguns índexs. Així, el nivell de descentralització dels Països Baixos és similar al de Bèlgica i al del Regne Unit quan els índexs atorguen la mateixa importància al poder del nivell local que al del nivell regional. En el mateix sentit, l'Estat espanyol, el Regne Unit o, fins i tot, França obtenen valors de descentralització comparables als de les federacions formals com Suïssa, el Canadà i Alemanya quan s'incorporen,

o es deixen d'incorporar, variables relacionades amb el marge de maniobra i el reconeixement formal de les entitats subestats en la conceptualització i la mesura dels índexs.

La diversitat conceptual influeix en la fotografia que s'obté dels països, quelcom que pot tenir conseqüències tant en l'àmbit del debat normatiu sobre les reformes que caldria dur a terme en alguns països com en el debat empíric sobre el funcionament i els impactes de la distribució territorial del poder. Entendre les dues grans aproximacions teòriques a la concepció de què vol dir distribuir territorialment el poder, i els subelements que les componen, resulta essencial per disposar d'índexs vàlids que contribueixin a mesurar el que de veritat volem mesurar i a establir comparacions que siguin útils per al debat; és a dir, per entendre els models de distribució territorial del poder que podem trobar al món i les conseqüències que té cadascun d'aquests sobre les variables que interessin.

Forta dependència dels indicadors formalistes

A part de la falta de conceptes clars, els índexs existents també pateixen les conseqüències de dependre excessivament d'indicadors que són fàcils d'aconseguir, bé perquè ja els ha codificat algú altre o bé perquè són fàcils de codificar. Aquesta dependència genera problemes de validesa importants i es plasma en dues dimensions:

- En primer lloc, en la dificultat de reconèixer i plasmar adequadament com s'exerceix realment el poder en termes territorials. S'opta, sovint, per mesurar la distribució del poder segons el que diuen els documents juridicoinstitucionals (òrgans establerts formalment, llistes de competències atribuïdes) i es deixa de banda la mesura de com es prenen les decisions dintre dels diferents òrgans, des de quin nivell es prenen o com es resolen els conflictes que puguin aparèixer a l'hora de redistribuir el poder. El fet que els indicadors i índexs depenguin tant d'aquestes característiques formals i estàtiques els impedeix tenir en compte l'efecte dels factors històrics, polítics i conjunturals. Per exemple, si no es té en compte quina és la dinàmica real de presa de decisions en l'àmbit federal, podem considerar que hi ha mecanismes de govern compartit febles quan, tot i no haver-hi òrgan formal, la pràctica política condueix a consultar sempre les regions. De la mateixa manera, si l'èmfasi es posa en l'existència d'un determinat òrgan intergovernamental, es corre el risc

de no tenir en compte la freqüència amb què es convoca o si les decisions que pren són vinculants.

- Els indicadors quantitatius rarament copsen la distinció entre l'extensió o l'abast de les matèries descentralitzades i la intensitat o el marge de maniobra efectiu amb què les entitats subestatsals exerceixen les seves competències sobre aquestes mateixes matèries. En aquest sentit, per exemple, l'establiment d'una gradació de la descentralització fonamentada en si les entitats subestatsals tenen competències en certes matèries no proporciona informació sobre els límits potencials amb què es poden trobar les entitats a l'hora de prendre decisions o d'implementar-les. No es coneix, doncs, el marge de maniobra atribuït i efectivament possible. Qui pren decisions en els casos en què dos àmbits se superposen, quin marge tenen les entitats per decidir els recursos dels quals disposen per actuar o com d'intervencionista és el govern central a l'hora de garantir actuacions coordinades són elements que afecten la capacitat d'autogovernar-se de les institucions i, consegüentment, el poder que tenen les entitats. No obstant això, els índexs sovint no capten aquestes dinàmiques, per falta d'informació o de conceptualització.

Fonts d'informació

Els índexs existents també tenen problemes a l'hora de trobar fonts d'informació completes i fiables que permetin codificar correctament algunes de les variables més fonamentals per entendre la distribució territorial del poder. Fins i tot en els casos en què la conceptualització és completa i ajustada, molts indicadors topen amb problemes a l'hora de trobar la mesura correcta per copsar certs conceptes o de categoritzar el funcionament dels països d'acord amb els estàndards i les categories plantejats. Diferents elements expliquen aquestes dificultats i els errors que impliquen:

- Un primer problema es deriva de la dificultat de conèixer les particularitats de cada cas concret. Per tal de classificar els diferents contextos, convé entendre quin és el procés concret i exacte de presa de decisions en tota la seva complexitat, quelcom que difícilment pot ser conegut per la majoria de persones que no participen del procés. Com s'ha mencionat anteriorment, els indicadors i índexs territorials sovint no plasmen qui pren les decisions realment, sinó si existeixen òrgans on teòricament es prenen les decisions:

una omisió que sovint és deguda a la falta d'informació. Aquesta decisió, si bé és comprensible, genera fotografies incompletes del que passa en la realitat. L'ús de codificadors no experts sobre el país fa que, en molts casos, el país acabi codificat sobre la base d'elements molt formals entesos de forma descontextualitzada i generant categoritzacions que tenen poc a veure amb el funcionament real del poder en el territori. La puntuació elevada que rep el cas espanyol en la dimensió del govern compartit del RAI és, potser, un dels exemples més clars d'aquest tipus de debilitat de les codificacions. La falta de context sobre com es prenen realment les decisions i quin és el rol que, de fet, s'ha atorgat a les comunitats autònomes, tant en el Senat com en els intents d'iniciar reformes legals o constitucionals, no pot ser tingut en consideració per un codificador que només tingui accés als documents oficials.

- Un segon problema és la dificultat que els índexs reflecteixin acuradament les asimetries existents en bona part dels sistemes polítics descentralitzats. La majoria d'índexs disponibles atribueixen valors a nivell estatal calculant una mitjana dels nivells de descentralització de les diferents entitats subestats. Sovint, això genera un valor que no reflecteix correctament el funcionament real de cap de les unitats.
- Un tercer problema es deriva de la gran dificultat de definir categories que permetin distingir els casos que funcionen diferentment i agrupar els casos que funcionen d'una manera similar. Les diferents contribucions acadèmiques es troben amb la dificultat de definir llistes de categories que mesurin bé els casos i que permetin tant diferenciar bé tots els possibles escenaris que funcionen diferentment com agrupar bé els escenaris que funcionen d'una manera similar (és a dir, que evitin generar una categoria per cada cas, quelcom que seria molt poc funcional i útil). Un repte comú a qualsevol projecte de construcció d'indicadors que, en el cas de la distribució territorial del poder, es veu agreujat per la gran varietat d'elements que hi ha en joc, i pels múltiples dissenys, similars però no iguals, que trobem en els diferents països i contextos.
- Un quart problema, paral·lel al problema descrit al paràgraf anterior, és que els indicadors de descentralització han de fer front a la tensió entre la claredat de les dicotomies i la sensibilitat de les mesures intensitat i importància. A l'hora de quantificar un àmbit concret, es pot optar per codificar si l'àmbit està descentralitzat o no (categorització binària) o bé es pot considerar la profunditat de la descentralització (sensibilitat a la intensitat i l'extensió). Bona part

dels indicadors, atès que formalment és més fàcil de quantificar, opten per la primera opció. Així, la forma i la intensitat de la descentralització no sempre es reconeixen. Aquesta manca de detecció de la intensitat de l'autogovern genera problemes de validesa i sensibilitat dels indicadors, ja que un mateix nivell formal de descentralització pot implicar dinàmiques molt diferents a nivell factual.

La multidimensionalitat dels conceptes i la complexitat necessària dels indicadors

La construcció dels índexs topa amb un últim problema inevitable, fins i tot tenint una bona concepció teòrica i fent un gran esforç per mesurar bé els conceptes: la complexitat de reduir tots els elements rellevants per al fenomen en una sola mesura que ho resumeixi tot. Aquesta dificultat s'incrementa per dues característiques de la distribució del poder que la fan molt difícilment reduïble a una sola dimensió:

- En primer lloc, és fàcil creure que no tots els àmbits que es poden distribuir territorialment tenen el mateix impacte. Hi ha àmbits en els quals les actuacions són més simbòliques o d'impacte que en d'altres, ja sigui perquè tenen més visibilitat, perquè impliquen més capacitat de prendre decisions sense haver de negociar amb altres àmbits (per exemple, tenir autonomia sobre els impostos o no tenir-ne) o perquè són competències molt relacionades amb els debats territorials del moment; per exemple, relacionades amb la cultura en els casos de països multiculturals o amb la solidaritat territorial en els països molt desiguals. Donar el mateix pes a tots els àmbits descentralitzats sembla poc justificat en la majoria de casos.
- En segon lloc, la relació entre les dues dimensions identificades (l'autogovern i el govern compartit) és més complicada que una simple suma de les parts. Tot i que l'autogovern té més transcendència perquè està relacionat amb la capacitat d'elaborar polítiques públiques pròpies, el seu funcionament està molt condicionat pel disseny institucional de l'Estat i pels instruments que l'Estat té atribuïts per condicionar, influir i intervenir en el desenvolupament de l'autogovern. És a dir, el funcionament de l'autogovern està molt condicionat pel funcionament dels mecanismes de govern compartit i les garanties.

En general, doncs, hi ha motius per considerar que no totes les variables que es poden incloure en un índex tindran el mateix pes i importància a l'hora de descriure

el funcionament de les institucions, però és complicat justificar i decidir quines són les variables que més importen de forma universal, ja que probablement variaran segons el context i les necessitats polítiques. A més, inclús si hi hagués acord en quins són els elements que han de tenir més pes, segueix havent-hi el problema de com es pot plasmar aquesta rellevància en l'índex final. Per exemple, si es considera que la clau de volta del marge de maniobra polític de les unitats subestats rau en la dimensió fiscal i, per tant, en el fet de tenir atribuïdes competències en aquesta matèria, a l'hora de construir un índex caldria donar més pes als indicadors de les competències fiscals que a la resta. Però, què vol dir exactament més pes? El doble, tres vegades més? Determinar el pes i la rellevància de les diferents dimensions probablement requeriria un debat teòric i empíric que tingués en compte les possibles interaccions entre elements i que considerés bé les implicacions de cada escenari, quelcom que no s'ha fet, de moment, i que resulta en una construcció d'índexs que depèn, en excés, de criteris subjectius i discrecionals.

En resum, la construcció d'índexs i indicadors que ens permetin conèixer, valorar i comparar la distribució territorial del poder en diferents contextos és d'una importància vital per a molts dels debats que giren al voltant de les discussions sobre govern multinivell i autogovern en els estats d'avui en dia. No obstant això, aquesta conversa està excessivament condicionada per una falta de consens respecte a la forma en què podem conèixer i mesurar el fenomen. Aquesta falta de consens comença per la falta de claredat conceptual i la definició conceptual pobre d'algunes contribucions, però no acaba aquí. Fins i tot les contribucions acadèmiques més sòlides, metodològicament i teòricament parlant, tenen problemes per superar els reptes relacionats amb la dificultat de mesurar totes les variables d'interès de forma vàlida, sensible i fiable, i de generar índexs capaços de resumir totes les variables rellevants de forma teòricament coherent. Entendre i afrontar aquests reptes és clau per seguir endavant amb el debat. Mentrestant, és important que la utilització dels índexs existents es faci coneixent i reconeixent les limitacions que impliquen.

Annex. Descripció detallada dels estudis repassats

Lijphart (1984, 1999)

El politòleg Arendt Lijphart va publicar, el 1984, el llibre *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. I, el 1999, el llibre *Patterns of Democracy. Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, que és una segona edició del primer, malgrat que el títol sigui lleugerament diferent. En aquestes publicacions, Lijphart es plantejava essencialment dos objectius. Un primer objectiu és descriptiu: caracteritzar empíricament els sistemes democràtics per tal d'observar-ne les diferències i les semblances, a través de diversos indicadors. Un segon objectiu és explicatiu: analitzar les raons darrere d'aquestes diferències i semblances i examinar les conseqüències dels diferents models sobre qüestions com ara la qualitat democràtica o la participació. Per tant, l'estudi no es va elaborar amb l'objectiu de mesurar el grau de federalisme o de centralització dels estats, sinó amb la intenció de capturar els patrons institucionals que s'observen en sistemes democràtics i explicar aquesta variació.

Lijphart construeix indicadors de diferents característiques institucionals dels països. Un indicador mesura la dimensió “partits-executiu”, amb conceptes relacionats amb el govern i les característiques del sistema de partits (per exemple, el sistema de partits, els consells de ministres, la relació entre executiu i legislatiu i els sistemes electorals, etcètera). En aquest informe ens interessa l'indicador de la dimensió anomenada “federal-unitària” (*federal-unitary dimension*). Tal com Lijphart manifesta en el text, aquest indicador té l'objectiu de situar el país entre el pol de govern unitari o centralitzat i el pol de govern descentralitzat o federal.

En la primera versió de l'índex, Lijphart inclou 21 estats i de la dècada del 1980. En el seu segon llibre s'hi inclouen 36 estats i de la dècada dels noranta (també actualitza alguns valors de la primera versió).

Què mesura i com ho mesura?

En la dimensió federal-unitària, Lijphart inclou les categories següents:

- Govern unitaris i centralitzats *versus* governs descentralitzats i federals.

- Concentració del poder legislatiu en una cambra legislativa unicameral *versus* divisió del poder legislatiu entre dues cambres igualment poderoses però constituïdes i representades de forma diferent.
- Constitucions flexibles que es poden esmenar amb simples majories *versus* constitucions rígides que necessiten àmplies majories per canviar-se.
- Sistemes on els parlaments tenen l'última paraula sobre la constitucionalitat de la seva pròpia legislació *versus* sistemes en els quals les lleis estan subjectes a revisió judicial de la constitucionalitat davant de tribunals suprems o constitucionals.
- Bancs centrals dependents de l'executiu *versus* bancs centrals independents.

Tal com es pot veure, aquest dimensió inclou qüestions que van més enllà de la distribució purament territorial. La dimensió territorial es capta, essencialment, en el primer dels indicadors. L'indicador govern unitari i descentralitzat *versus* govern descentralitzat i federal és de tipus categòric ordinal i té un rang de l'1 al 5: [1] unitari i centralitzat, [2] federal i centralitzat, [3] semifederal, [4] unitari i descentralitzat, [5] federal i descentralitzat. S'assigna categoria als països en funció del criteri de l'autor. L'Estat espanyol té un valor de 3.

Lane & Ersson (1999)

En el llibre *Politics and Society in Western Europe*, Jan-Erik Lane i Svante Ersson analitzen les característiques de les democràcies dels estats de l'Europa occidental; en concret, hi mesuren característiques de la societat civil, dels partits i de les institucions. En aquest intent de comparar la qualitat de les institucions de diversos països, Lane & Ersson construeixen un indicador quantitatiu de descentralització. Des del punt de vista conceptual, els autors conceben l'índex territorial com un intent de mesurar qui pren decisions públiques i com s'implementen territorialment.

L'índex de Lane i Ersson és un índex compost i additiu que té en compte el grau de federalisme, l'autonomia territorial o *home-rule*, l'autonomia funcional i la discrecionalitat del govern local. Utilitzant dades proporcionades per l'OCDE, també mesura l'autonomia fiscal, entesa com la proporció de recursos utilitzats pels governs locals i regionals amb relació a l'ús de recursos del govern central o general. L'anàlisi de Lane i Ersson cobreix 18 estats entre el 1950 i el 1995.

Què mesura i com ho mesura?

- Grau de federalisme. Es refereix al grau de federalització o de centralització del poder d'un país. L'indicador varia de 0 a 3.
- Autonomia territorial especial o *home-rule*. Es refereix al grau en què els estats atorguen poders especials a determinades unitats territorials (per exemple, la *home-rule* atorgada a les illes Aland per part de Finlàndia o a les Açores i a Madeira per part de Portugal). L'indicador varia de 0 a 2.
- Autonomia funcional o administrativa. Una mesura del grau de capacitat administrativa i funcional (és a dir, no implica cessió del poder decisorí o sobirania) de les unitats territorials. L'indicador varia de 0 a 2.
- Discrecionalitat o autonomia del govern local. Es refereix a la capacitat de decisió de les autoritats locals. L'indicador varia de 0 a 3.

Una vegada els autors han atorgat un valor en cada indicador per als països, els valors se sumen de forma no ponderada (és a dir, cada indicador té el mateix pes). Per tant, es tracta d'un indicador de tipus numèric discret.

Gerring & Thacker (2008)

En el llibre *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, John Gerring i Strom C. Thacker investiguen quin tipus d'institucions democràtiques són més “adients” per maximitzar la representació i l'autoritat. En la cerca d'aquest objectiu, formulen una nova teoria (anomenada teoria centrípeta), que considera elements com el control partidista del govern, la gestió del conflicte i la coordinació en les polítiques públiques. Així mateix, operacionalitzen quantitativament diverses característiques institucionals, entre les quals trobem la descentralització.

En concret, Gerring & Thacker elaboren un indicador de “centripetisme”, que mesura la tendència “centrípeta” (“centrista”) de les institucions. Segons els autors, és més probable que les institucions centrípetes portin un bon govern, comparat amb les institucions “centrífugues”.

L'indicador de “centripetisme” és format per tres subindicadors: un subindicador anomenat “unitarisme”, que és el que més s'acosta al concepte de descentralització, un subindicador anomenat “parlamentarisme” i un tercer subindicador de “proporcionalitat del sistema electoral”. L'indicador de “centripetisme” es presenta en dues

versions, una de contemporània i una d'històrica. Tot i que el “centripetisme” no és exactament el mateix objecte que la descentralització, s’ha decidit incloure l’índex per la seva relació, encara que indirecta, amb el concepte de fons.¹⁴

L’índex es calcula per un total de 124 democràcies (estats que tenen més d’un 0 en l’indicador de democràcia de Polity IV) per a l’any 2000.

Què mesura i com ho mesura?

- Unitarisme
 - Responsabilitat col·lectiva de les tasques i funcions (del “poder”). Tres categories: governs regionals elegits i reconeixement constitucional de l’autoritat subestatal (0); governs regionals elegits, però la sobirania constitucional roman en mans del govern nacional (1); governs regionals que, si existeixen, tenen poders mínims sobre poder en polítiques públiques (2).
- Parlamentarisme: bicameralisme fort, és a dir, la cambra alta té poder de veto i les dues cambres s’elegeixen amb lògiques incongruents (0); bicameralisme feble, o sigui, la cambra alta té certs poders de veto, encara que no necessàriament sigui formal, i les dues cambres s’elegeixen amb lògiques congruents (1); unicameralisme, és a dir, no hi ha cambra alta o aquesta és molt feble.
- Sistema electoral: vot preferencial o majoritari (0), sistema de membres mixtos o no compensatori (*mixed-member majority*, MMM) (1), llistes tancades proporcionals (2).

Un cop codificats els diferents estats, els autors construeixen el seu indicador de “centripetisme” de dues maneres. Primer es construeix un índex additiu en el qual els tres subindicadors se sumen. Segonament es construeix una variable anomenada “històrica” que pretén mesurar l’estoc (*stock*) de “centripetisme” que té un Estat. Aquest estoc és el resultat de sumar els valors que reben els estats els anys en què eren una democràcia (Polity IV més alt que zero), entre el 1900 i el 2000, i d’aplicar-hi una ràtio de depreciació anual de l’1 per cent.¹⁵

14 Entre les contribucions fetes per l’acadèmia, podem trobar diverses investigacions que inclouen, com a subindicador de mesures més àmplies, una mesura laxa de federalisme o descentralització. Per exemple, mesuren si hi ha unitats subestals elegides en eleccions o no. Vegeu, per exemple, Siaroff 2008.

15 Dit d’una altra manera, el valor que un any-estat rep és el resultat de multiplicar per 1 el valor de l’any-observació d’aquell any, més la suma de la resta d’anys-observacions depreciant un 1 per cent el valor de cada any que es tira enrere en el

Woldendorp, Keman & Budge (2000)

Jan Woldendorp, Hans Keman i Ian Budge van publicar, l'any 2000, el llibre *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Aquest volum es proposava fer una anàlisi comprensiva de les diferències institucionals entre països, amb un interès especial en les diferències en la composició, la duració i el personal que integra els executius dels estats analitzats. En la cerca d'aquest objectiu, els autors creen una base de dades amb diferents indicadors, cadascun dels quals està destinat a mesurar un aspecte concret de l'arquitectura institucional dels països (per exemple, els poders d'un cap d'Estat, el sistema electoral o la relació entre el legislatiu i l'executiu).

Entre aquests indicadors s'hi troba l'anomenat "format de l'Estat" (*State Format*). L'objectiu general d'aquest índex, tal com expliquen els autors, és capturar el grau en què els poders governamentals estan centralitzats, i el grau en què els governs i parlaments subestats tenen més o menys poder de "decidir" i d'"actuar". També té en compte el grau de despesa que poden realitzar les unitats subestats en funció del total. Segons els autors, l'objectiu de l'indicador és mesurar el grau d'independència de les unitats subestats en l'exercici de les seves competències.

Els autors van crear una base de dades de 47 països entre el 1945 i el 1998. En aquesta base de dades s'hi consideren els nivells tant regionals com locals de govern. La valoració de molts dels indicadors surt d'una apreciació subjectiva. Tot seguit es mencionen els dos indicadors de poder subestatal utilitzats.

Què mesura i com ho mesura?

- L'existència d'unitats de govern a més del govern central. Fa referència al nombre de nivells, que no siguin el nivell central, i als drets constitucionals que tenen aquests nivells. La variable es codifica amb un valor de 3 si hi ha altres unitats que tenen drets específics; de 2, si hi ha unitats subestats que tenen drets independents, i d'1, en tota la resta de casos.
- L'autonomia institucional té en compte el grau de poder de les entitats locals o regionals. Es tracta d'un índex additiu amb un valor màxim de 8 que vol mesurar la independència de les unitats subestats a l'hora de dissenyar i aplicar polítiques públiques. L'operacionalització de la variable es fa amb la lògica següent:

temps. Aquests valors després se sumen per aconseguir la variable final d'estoc.

- Si un Estat té una centralització fiscal inferior al 75%, s'hi dona un valor de 2; si és superior al 75%, un 1, i, si no se'n coneix el valor, un 0 (aquest últim es refereix sobretot als valors perduts).
- Si l'autonomia regional està especificada formalment, s'hi assigna un valor de 2; si és un Estat semifederal, un valor d'1; si no és cap dels dos, un 0.
- Si l'Estat es considera altament centralitzat, s'hi atorga un valor de 0; si la centralització és mitjana, un 1; tota la resta de casos reben un 2.

Els dos indicadors no s'agreguen i es tracten per separat.

Treisman (2000, 2007)

En l'article "Decentralization and The Quality of Government", Daniel Treisman es va proposar estudiar la relació entre la descentralització i diferents indicadors sobre la qualitat del govern. Tot i no publicar l'article en cap revista indexada, una part de la lògica explorada en el paper de treball va acabar apareixent al llibre *The Architecture of Government. Rethinking political decentralization*.

En aquest cas, Treisman hi inclou 81 estats. Des del punt de vista temporal opta per codificar l'última Constitució aprovada abans del 2002. Treisman no construeix cap indicador additiu o agregat; els considera de forma separada.

Què mesura i com ho mesura?

- La descentralització fiscal: es mesura el percentatge de despesa estatal i d'ingressos que es poden atribuir a les entitats subestats. També, el percentatge del total de treballadors públics del país que pertany a l'estructura subestatal.
- El nombre de nivells (arenes) que existeixen en un Estat.
- L'existència d'una força policial regional diferent de l'estatal.
- La possibilitat de nomenar jutges dels nivells governs regionals.
- La consideració del país com a federal (o no) en estudis previs.

En aquest cas, l'únic indicador que permet situar l'Estat espanyol en una posició concreta és el de federalisme fiscal. Segons l'indicador de Treisman, l'Estat espanyol se situa en la posició número 12.

Brancati (2006)

En l'article acadèmic "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?", Dawn Brancati analitza la possible relació entre conflicte ètnic o secessionisme i descentralització. L'autora hi defineix la descentralització política com "el sistema de govern en el qual hi ha una divisió vertical del poder entre diferents nivells territorials que tenen governs amb poder per prendre decisions sobre, almenys, una qüestió temàtica" (Brancati 2006, 654).

Aquest indicador té dues versions. El primer és un índex de quatre valors basat en si els parlaments regionals són elegits democràticament i si tenen capacitat legislativa sobre tres àrees: la capacitat impositiva, l'educació i la policia / ordre públic. Un segon indicador pretén mesurar la intensitat de la descentralització a través de mesures sobre el control de la regió sobre la Constitució i la seva modificació.

Els seus indicadors mesuren la descentralització política en 30 estats durant el període 1985-2000.

Què mesura i com ho mesura?

- Existència d'assemblees legislatives regionals elegides democràticament.
- Assemblees legislatives amb capacitat impositiva pròpia.
- Capacitat de les assemblees regionals de tenir control absolut o parcial sobre l'educació.
- Capacitat de les assemblees regionals de tenir control absolut o parcial sobre l'ordre públic o la policia.
- Obligació que les regions aprovin la Constitució o les esmenes constitucionals per tal que siguin legals.

Cada indicador val un punt. En la primera versió de l'índex només es tenen en compte els quatre primers, mentre que en la segona versió es tenen tots en compte.

Arzhagi & Henderson (2005)

Arzhagi i Henderson van publicar, l'any 2005, un article titulat "Why countries are fiscally decentralizing" a la revista *Journal of Public Economics*. L'article buscava explicar els motius del fet que molts governs haguessin descentralitzat el poder

en l'època moderna. A fi d'assolir aquest objectiu, s'hi desenvolupaven un model formal teòric i una anàlisi empírica. Per a aquesta segona anàlisi es va construir un índex de descentralització.

L'índex proposat pretén mesurar el grau de responsabilitat fiscal, polític i administratiu de les unitats subestats. Es calcula l'índex per a 48 estats que, el 1990, tenien més de 10 milions d'habitants de població. Es repeteix aquesta mesura per intervals de 5 anys entre el 1960 i el 1995. En la construcció de l'índex, de tipus compost, els autors valoren subjectivament la distribució del poder, la distribució de despesa i l'autonomia del poder local.

Es calcula també un segon índex, idèntic al primer, amb 30 països nous mesurats els anys 1975, 1985 i 1995. En aquest segon cas, només s'hi inclou si la unitat regional o local ha estat elegida democràticament o no.

Què mesura i com ho mesura?

- L'estructura de govern oficialment federal o unitària. Pot prendre un valor de 0 o 4.
- L'elecció de l'executiu regional. Pot prendre un valor de 0 o 4.
- L'elecció dels executius locals. Pot prendre un valor de 0 o 4.
- La possibilitat del centre de suspendre els governs subestats o de canviar-ne les decisions. Pot prendre un valor de 0 o 4.
- La inexistència de capacitat, la capacitat limitada o la capacitat plena dels governs subestats de decidir sobre els impostos. Es dona un valor de 0 si ni el govern regional ni els governs locals no tenen capacitat impositiva; un 2, si un d'aquests la té; un 4, si tots dos la tenen.
- El percentatge de despesa de les unitats subestats. Rep un valor de 4 si els nivells regionals i locals reben un percentatge del pressupost nacional de forma incondicional i regular; un dos, si només un nivell de govern rep una partida pressupostària de forma incondicional i regular o si un dels dos no té discrecionalitat en la seva despesa; un 0, si cap no rep partida pressupostària o no té discrecionalitat en la despesa.

L'índex de federalisme final és una mitjana aritmètica dels indicadors anteriors. No s'hi especifica quin criteri segueixen els autors en els quatre primers subindicadors.

Schneider (2003)

En l'article "Decentralization: Conceptualization and Measurement", Aaron Schneider busca posar ordre analític a diferents conceptes relatius a la descentralització i oferir una mesura de la descentralització basada en la idea que la descentralització té, essencialment, tres potes: fiscal, administrativa i política. Bona part de la crítica de l'autor a les contribucions existents és que els diferents subindicadors no es combinen de forma relacional. Dit d'una altra manera, suggereix que l'estadística, en especial les eines per capturar la correlació entre les diferents mesures, es pot fer servir per construir un indicador final que mesuri la dimensió *latent* de la descentralització.

La proposta d'índex està basada en dades de 68 estats l'any 1996.

Què mesura i com ho mesura?

- Descentralització fiscal
 - Percentatge de la despesa subestatal sobre el total de la despesa estatal.
 - Percentatge dels ingressos subestats sobre el total de la despesa estatal.
- Descentralització administrativa
 - Capacitat impositiva subestatal respecte als ingressos subestats.
 - Percentatge de transferències que rep la unitat subestatal de la unitat estatal.
- Descentralització política
 - Existència d'eleccions municipals.
 - Existència d'eleccions subestats.

Un cop recollides les dades, l'autor fa una anàlisi factorial (*factor analysis*) que permet reduir el conjunt de dades a dimensions latents. És a dir, permet descobrir quines variables formen subconjunts coherents que funcionen de forma relativament independent de les altres (per tant, podem assumir que mesuren un mateix fenomen que, a més, és diferent del fenomen que mesuren les altres variables).

Requejo (2005, 2007)

En el llibre *Multinational Federalism and Value Pluralism*, publicat l'any 2005, i en l'article, publicat a la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (REAF), "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada", Ferran Requejo fa una reflexió sobre diferents qüestions relatives a la descentralització, al liberalisme i al pluralisme. Aquesta reflexió li permet posar èmfasi en la necessitat que els indicadors de descentralització tinguin en compte les diferents dimensions que l'embolcallen. Partint d'aquesta filosofia, construeix un índex per categoritzar estats federals i estats regionals descentralitzats. En l'índex diferencia entre el grau de govern compartit i l'autogovern de les regions. Requejo alerta que les anàlisis comparades sobre els sistemes federals han d'estar estructurades i tenir en compte quatre eixos analítics autònoms: 1) l'eix uninacional-plurinacional; 2) l'eix unitarisme-federalisme; 3) l'eix centralització-descentralització, i 4) l'eix simetria-asimetria. L'índex mesura 19 casos de principis dels 2000.

Què mesura i com ho mesura?

- Eix nacional-plurinacional
 - Dos criteris que l'autor defineix com a teòrics: a) les característiques històriques, lingüístiques, culturals, etc., que singularitzen una col·lectivitat situada en un territori més o menys definit; b) el desig expressat històricament d'assolir un estatus polític diferenciat i algun tipus d'autogovern (que es pot articular políticament de diverses formes, des de demandes d'un Estat propi fins a concrecions institucionals a través de fórmules federals o d'autonomia regional).
 - Un tercer criteri que l'autor defineix com a empíric és: que hi hagi hagut un sistema de partits diferenciat del seu homòleg de nivell estatal. Aquest indicador es calcula a partir del "nombre efectiu de partits" en els dos nivells de govern seguint l'operacionalització clàssica de Laakso i Taagepera (1979). També mesura que dins d'aquest sistema diferenciat de partits hi hagi, com a mínim, un partit secessionista (o independentista).
- Eix unitarisme-federalisme
 - La consideració de les unitats/regions com a unitats constituents (1 punt).
 - El grau de protecció constitucional de l'autogovern (1).

- L'existència d'un dualisme territorial institucional en relació amb els tres poders clàssics: l'executiu, el legislatiu (2) i el judicial (1).
- El nivell de federalització fiscal (2).
- Una segona cambra en el parlament central amb representants designats per les institucions de les entitats federades (1) i amb escons distribuïts segons criteris territorials (no proporcionals a la població) (1).
- La capacitat legislativa d'aquesta segona cambra a nivell constitucional (2).
- La distribució de les competències residuals a les unitats federades (2).
- L'arbitratge d'un òrgan judicial que resolgui els conflictes competencials i polítics entre el nivell federal/central i les unitats territorials federades/descentralitzades (2), tenint aquestes últimes la possibilitat de participar en l'elecció dels membres del tribunal en qüestió (2).
- La regulació de la possibilitat de la secessió per a (almenys algunes) unitats federades (2).
- Eix centralització-descentralització
 - Els poders legislatius de les subunitats (8 punts) subdividits en àrees específiques de govern: economia/infraestructures/comunicacions (2), educació i cultura (2), benestar social (2), assumptes interns / codis civils i penals i d'altres (2).
 - Els poders executius/administratius de les mateixes àrees (2)
 - La capacitat de decisió de les entitats federades/regions en l'esfera internacional, tenint en compte els àmbits materials i la necessitat de suport federal (2).
 - El grau de descentralització econòmica (8) calculada d'acord amb un índex general obtingut a través de la distribució dels ingressos i de la despesa pública de cada cas (índexs GFS/IMF).
- Eix simetria-asimetria
 - L'existència o no d'asimetries polítiques i constitucionals significatives en:
 - a) la divisió de poders; b) la regulació de fórmules *opting in* i *opting out*; c) la superposició de diferents entitats territorials (per exemple, les regions/comunitats de la federació belga).

Alguns d'aquests indicadors són de caràcter ordinal. Vegeu, per exemple, l'apèndix 2 (Requejo 2007). L'eix nacional-plurinacional i l'eix simetria-asimetria no estan incorporats als índexs i s'usen de forma qualitativa per explicar les diferències. Els dos índexs quantitativs finals (unitarisme-federalisme i centralització-descentralització) sorgeixen de la suma dels diferents valors explicats anteriorment. Tots dos formen una escala que va de 0 a 20 punts.

Dardanelli et al. (2019)

Després de liderar el projecte “Why Centralisation and Decentralisation in Federations? A Comparative Analysis (The De/Centralisation Dataset)”, Paolo Dardanelli ha renovat els esforços per mesurar el grau d'autonomia regional. En el seu article “Conceptualizing, Measuring, and Mapping State Structures—with an Application to Western Europe, 1950-2015”, fa una crítica dels índexs construïts fins ara, amb una atenció particular a l'índex d'autoritat regional.

Segons l'autor, el RAI té tres grans debilitats (a part d'altres coses menors): a) equi-para la influència de l'autogovern i el govern compartit, quan la primera pretén mesurar l'autonomia, mentre que la segona la influència; b) pel seu funcionament, si un Estat té més nivells, automàticament tindrà un valor de descentralització més elevat; c) la mesura de l'autogovern sobreestima la importància dels factors institucionals i fiscals i agrupa diferents formes d'autoritat respecte a les polítiques públiques.

La proposta de Dardanelli es basa en la idea que la des/centralització es pot conceptualitzar com un contínuum i que l'eix unitarisme/federalisme és una secció o un segment del contínuum. A partir d'un llindar d'aquest contínuum, es pot considerar que l'Estat està descentralitzat i avaluar el grau de descentralització d'aquest. Amb aquesta conceptualització, l'índex De/centralisation ofereix una categorització que permet diferenciar estats unitaris d'estats federals, i una mesura de grau i tipus de descentralització.

Té en compte 17 estats. A més, també analitza la relació entre alguns estats regió (per exemple, el Regne Unit *versus* Escòcia i el Regne Unit *versus* Gal·les). No inclou el cas espanyol.

Què mesura i com ho mesura?

- Llindar de federació. Un govern creua el llindar d'unitari o federal si compleix tres requisits: 1) una assemblea regional elegida directament per la ciutadania

i un executiu o bé elegit per l'assemblea o bé per la ciutadania regional; 2) poders legislatius "primaris", com a mínim, en una de les àrees de govern "modernes" (polítiques econòmiques, polítiques culturals o d'educació i polítiques de benestar), encara que siguin concurrents amb el centre; 3) independència de les transferències fiscals per a la majoria dels seus ingressos.

- Llímit de classificació d'altres models d'estats: a) Estat unitari: cap unitat subestatal no compleix les condicions anteriors; b) Estat unitari amb autonomia especial: una o més unitats subestats constitucionals (que representen menys del 10% de la població de l'Estat) compleixen els criteris; c) Estat parcialment federal: hi ha regions que compleixen els criteris i representen més d'un 10%, però menys d'un 100% de la població de l'Estat; d) Estat federal: tota la població viu en unitats subestats amb governs que compleixen els criteris.

Autonomia regional. Té en compte tres components:

- Autonomia institucional (escala 0-3): no hi ha una Administració regional (0); hi ha una Administració regional, però sense assemblea i amb un executiu nomenat pel govern central (0.5); hi ha una Administració regional amb una assemblea elegida indirectament i amb un executiu nomenat pel govern, totalment o parcialment (1); hi ha una Administració regional amb una assemblea elegida directament i un executiu nomenat pel govern central, totalment o parcialment (1.5); hi ha una Administració regional amb una assemblea elegida indirectament i un executiu responsable davant d'aquesta (2); hi ha una Administració regional amb una assemblea elegida directament i un executiu elegit per l'assemblea o directament per la ciutadania (2.5); hi ha una Administració regional amb una assemblea elegida directament i un executiu elegit per l'assemblea o directament per la ciutadania, i (3) autonomia constitucional o poder de veto sobre el seu estatus constitucional.
- Autonomia sobre polítiques (escala de 0-7): l'Administració només té poders consultius (0); l'Administració només té responsabilitats executives (1.5); l'Administració té poder per promulgar legislació secundària en una de les polítiques següents: polítiques econòmiques, culturals o d'educació i d'Estat del benestar (2); l'Administració té poder de promulgar legislació secundària com a mínim en dues de les àrees anteriors (2.5); l'Administració té poder de promulgar legislació primària en una de les àrees anteriors, en concurrència amb el govern central (3.5); l'Administració té poder de promulgar legislació

primària com a mínim en dues de les àrees anteriors, en concurrència amb el govern central (4); l'Administració té el poder exclusiu de promulgar legislació primària en una de les àrees anteriors (5); l'Administració té el poder exclusiu de promulgar legislació primària en com a mínim dues de les àrees anteriors (6). Addicionalment, s'hi aplica -0.5 si l'autonomia sobre polítiques està subjecta al veto del govern central; $+0.5$, si l'Administració regional té control sobre una de les polítiques següents: dret civil i criminal, forces policials, justícia, govern local; $+0.5$, si l'Administració té veto en les polítiques públiques promulgades pel govern central que afecten la regió.

- Autonomia fiscal (escala de 0-4): l'Administració es finança principalment via transferències condicionals d'un altre nivell de govern (0); l'Administració es finança principalment via una combinació de transferències condicionals i impostos propis, però sense capacitat discrecional (0.5); l'Administració es finança principalment via una combinació de transferències condicionals i impostos propis amb capacitat tarifària (1); l'Administració es finança principalment via una combinació de transferències incondicionals i impostos propis, però sense capacitat discrecional (2) (reben un $+0.5$ si tenen veto sobre transferències centrals); l'Administració es finança principalment via una combinació de transferències incondicionals i impostos propis, amb capacitat tarifària (2.5) (reben un $+0.5$ si tenen veto sobre transferències centrals); l'Administració es finança principalment via els seus impostos, sobre els quals té capacitat tarifària sobre el marginal, però no sobre la base (3.5); l'Administració es finança principalment via els seus impostos, sobre els quals té capacitat absoluta (4).

Els dos primers índexs permeten a Dardanelli una classificació categòrica, mentre que la resta li permet construir un indicador numèric. Així, tal com es pot veure, l'indicador numèric es construeix a través de l'agregació dels valors. Abans, Dardanelli pondera els indicadors en funció de la seva importància. Finalment, suma els diferents valors. L'índex final oscil·la entre 0 i 14.

Hooghe & Marks (2003)

L'any 2003, Liesbet Hooghe i Gary Marks van publicar l'article "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". En aquest article, i en les versions anteriors (sobretot la que es va titular "Types of Multi-level Governance"), es

proposaven conceptualitzar teòricament i empíricament la difusió del poder entre les diferents unitats territorials.

En un primer moment van analitzar el poder de les unitats subestats en quatre moments en el temps (1950, 1970, 1990 i 2000) i en 14 estats. Una de les particularitats d'aquest índex és la combinació de les nocions de govern compartit i d'autogovern en la mesura de la distribució territorial del poder. A la pràctica, la variable federalisme constitucional, entesa per Hooghe & Marks com a grau d'autogovern, se superposa *de facto* amb la variable del grau de participació de les regions en el govern central, entesa per Hooghe & Marks com a govern compartit. L'índex fa servir una escala de 0-12 per mesurar quatre àmbits: el federalisme constitucional, l'autonomia territorial especial, el rol de les regions en el govern central i les eleccions regionals.

Què mesura i com ho mesura?

- Federalisme constitucional (4 punts)
 - Existència d'un nivell funcional de govern.
 - Competències extensives acreditades, incloent-hi competències en dues o més de les àrees següents: fiscalitat, policia, política educativa (incloent-hi l'educació terciària), polítiques culturals, polítiques de transport i comunicació, desenvolupament econòmic, i definició de les institucions polítiques regionals (per exemple, contractació administrativa, procés pressupostari, calendari d'eleccions regionals, etc.).
 - Competències regionals específiques que estan garantides constitucionalment.
 - Canvis constitucionals codecidits pel govern estatal i per les regions.
- Autonomia territorial especial (2 punts, derivats de multiplicar la puntuació dels dos subindicadors següents)
 - Competències en autonomia regional
 - Competències acreditades febles (0.5).
 - Competències extensives acreditades, incloent-hi competències en dues o més de les àrees següents: fiscalitat; policia; política educativa (incloent-hi l'educació terciària); polítiques culturals; polítiques de transport i comunicació; desenvolupament econòmic, i definició de les insti-

tucions polítiques regionals (per exemple, contractació administrativa, procés pressupostari, calendari d'eleccions regionals, etc.) (1).

- Cobertura poblacional
 - Acords especials d'autogovern per a menys del 10 per cent de la població (1).
 - Acords especials d'autogovern per a més del 10 per cent de la població (2).
- Rol de les regions en el govern central (4 punts)
 - Poder legislatiu compartit
 - Un òrgan al poder legislatiu nacional compost de representants dels governs o parlaments regionals sense capacitat àmplia de poder de veto legislatiu (1).
 - Un òrgan al poder legislatiu nacional compost de representants dels governs o parlaments regionals amb capacitat àmplia de poder de veto legislatiu (2).
 - Poder executiu compartit
 - Reunions intergovernamentals periòdiques entre l'Estat central i els governs regionals sense capacitat de prendre decisions vinculants (1).
 - Reunions intergovernamentals periòdiques entre l'Estat central i els governs regionals amb capacitat de prendre decisions vinculants (2).
- Eleccions regionals (2 punts)
 - L'assemblea regional és elegida indirectament (1).
 - L'assemblea regional és elegida directament (2).

L'índex final és un índex additiu dels diferents indicadors (federalisme constitucional, autonomia territorial especial, rol de les regions en el govern central i eleccions regionals). Té un rang de 0 a 12.

Hooghe, Marks & Schakel (2010)

En el llibre *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Liesbet Hooghe, Gary Marks i Arjan H. Schakel parteixen del treball de Hooghe i Marks del 2001 per ampliar-lo i millorar-lo. En concret, els autors mesuren el grau de

centralització/descentralització de 42 estats distingint entre les diferents regions que els componen i agafant dades que van des de l'any 1950 fins al 2006. En aquest cas, l'índex posa més èmfasi en la distinció entre govern compartit i autogovern, i segueix mesurant l'existència d'asimetries.

Què mesura i com ho mesura?

- Autogovern
 - Dimensió institucional (3 punts): inexistència d'una Administració regional (0); Administració general no autònoma territorialment (1); Administració general autònoma territorialment però amb poder de veto central (2); Administració general autònoma territorialment sense poder de veto central (3).
 - Abast competencial (4 punts): el govern regional no té competències econòmiques, educatives o culturals o sobre Estat del benestar (0); el govern regional té competències en una de les àrees anteriors (1); el govern regional té competències, com a mínim, en dues de les àrees anteriors (2); el govern regional compleix la categoria anterior i, a més, dues de les següents: regió amb poders residuals, força policial regional, autoritat sobre les institucions regionals i autoritat sobre el govern local (3); el govern regional compleix el criteri anterior i té autoritat sobre ciutadania i immigració (4).
 - Autonomia fiscal (4 punts): el govern central estableix la base i la quantitat de les taxes regionals (0); el govern regional estableix la quantitat de taxes menors (1); el govern regional estableix la base i la quantitat de taxes menors (2); el govern regional estableix la quantitat de com a mínim una taxa important (impost sobre la renda, societats, IVA o transaccions) (3); el govern regional estableix la base i la quantitat de com a mínim una taxa important (impost sobre la renda, societats, IVA o transaccions) (4).
 - Representació: assemblea (2 punts): la regió no té una assemblea regional (0); la regió té una assemblea regional elegida indirectament (1); la regió té una assemblea regional elegida directament (2). Executiu (2 punts): l'executiu regional és nomenat pel govern central (0); l'executiu és nomenat pel govern central i pel govern regional (1); l'executiu regional és nomenat per l'assemblea regional o directament per la ciutadania (2).

- Govern compartit
 - Capacitat legislativa (2 punts; cada criteri val 0.5): les regions són la unitat de representació; els governs regionals nomenen els representants al parlament; les regions d'un determinat nivell tenen la majoria de la representació al parlament; existeix un parlament amb representació regional (per exemple, Senat) amb autoritat legislativa àmplia (per exemple, per imposar vetos).
 - Control fiscal (2 punts): els governs regionals o els seus representants no són consultats respecte a la distribució dels ingressos fiscals (0); els governs regionals o els seus representants negocien la distribució dels ingressos fiscals, però no tenen veto (1); els governs regionals o els seus representants tenen veto en la distribució dels ingressos fiscals (2).
 - Reforma constitucional (3 punts): el govern central o l'electorat de tot l'Estat pot canviar la Constitució unilateralment (0); un parlament amb representació territorial ha d'aprovar la reforma constitucional, o bé es requereix un referèndum amb certs criteris regionals per aprovar-ne la reforma (1); els governs regionals estan representats en el procés de reforma constitucional i poden posposar-la, introduir-hi esmenes, dificultar-ne el mecanisme d'aprovació, demanar un segon vot en alguna cambra, o bé sol·licitar un referèndum (2); una majoria de governs regionals tenen veto (3).
- Existència d'autonomia especial o asimetries
 - Iniciativa legislativa (2 punts; cada criteri val 0.5): la regió és la unitat de representació al parlament central; el govern regional nomena els representants al parlament; el govern regional o els seus representants negocien la legislació estatal que afecta la regió; el govern regional o els seus representants tenen capacitat de veto respecte a la legislació estatal que afecta la regió.
 - Control executiu (2 punts): inexistència de trobades habituals entre el govern central i el regional (0); trobades habituals, però sense autoritat vinculant (1); trobades habituals, però amb autoritat vinculant legalment (2).
 - Control fiscal (2 punts): el govern regional no és consultat respecte a la distribució d'ingressos fiscals que afecten la regió (0); el govern regional negocia amb el govern central la distribució d'ingressos fiscals, però no té veto (1); el govern regional té veto (2).

- Reforma constitucional (3 punts): el govern central o l'electorat estatal decideix unilateralment els canvis constitucionals que afecten la regió (0); el govern regional és consultat respecte als canvis constitucionals, però la consulta no és vinculant (1); els governs regionals i estatals codecideixen, però la regió no té poder de veto (2); el govern regional pot acceptar unilateralment o rebutjar canvis constitucionals (3).

Tots aquests indicadors permeten als autors construir un indicador d'autogovern, un de govern compartit i un altre que els uneix tots dos (l'índex d'autoritat regional). El criteri per crear-lo és el següent:

- Els valors per a cada Estat s'obtenen a partir de calcular una xifra per a cada unitat subestatal a través de l'agregació dels indicadors. És, per tant, un índex additiu sense ponderació. Per tant, com més regions hi ha, el valor tendeix a ser més elevat, la qual cosa fa que els seus autors ho ponderin en alguns casos per població (vegeu els punts següents).
- Asimetria horitzontal: quan un nivell de govern està compost per regions amb valors diferents, es pondera el valor de cada regió per la seva població.
- Asimetria vertical: quan només hi ha algunes regions subestats o quan els valors d'algunes regions clusteritzades en d'altres varien (per exemple, províncies respecte a comunitats autònomes), es pondera també per la població.
- Autonomia especial: els valors de les regions amb autonomia especial es ponderen per la seva població (en relació amb la població estatal).

Hooghe et al. (2016, 2020)

L'índex es va actualitzar el 2016 i el 2020. L'equip, aquest cop format per Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki i Sarah Shair-Rosenfield, va publicar el llibre *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance, Volume I*. En aquest llibre els autors reflexionen sobre els reptes d'operacionalitzar l'autoritat regional i la variació que s'observa entre països.

Què mesura i com ho mesura?

Tal com s'especifica en el *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*, s'hi van mantenir els criteris presentats ante-

riorment i s'hi van afegir altres unitats subestats (com les regions metropolitanes). També s'hi va revisar la codificació, tant a nivell d'Estat com d'unitats subestats. L'equip va publicar una base de dades l'any 2016 i una altra l'any 2020.

Com que els canvis numèrics entre les dues bases de dades són molt petits, i no afecten la imatge general, en aquest informe només es presenten les dades basades en la versió més actualitzada.

Projecte Divisió de Poders (2021)

El Comitè Europeu de les Regions (òrgan de la Unió Europea) va encarregar, fa alguns anys, el projecte “Desenvolupament d'un índex de descentralització per al Comitè de les Regions. Portal de la Divisió de Poders” (“Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions. Division of Powers Portal”). El resultat del projecte, elaborat per Camille Borrett, Mariya Gancheva, Tugce Tugran i Tony Zamparutti, es va publicar l'any 2021.

L'anomenat índex de descentralització és part del projecte Divisió de Poders (*Division of Powers*, DoP). Aquest projecte ha resultat, entre d'altres, en una pàgina web en la qual l'usuari pot comparar la distribució de competències entre diferents nivells territorials en diferents àmbits temàtics. Es pot visitar a <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers>.

L'índex de descentralització inclou 29 estats, la majoria de la Unió Europea (els únics que no hi pertanyen són el Regne Unit i Islàndia). Quan és possible, s'hi pren com a referència la mitjana de l'indicador durant el període 2000-2020.

Què mesura i com ho mesura?

L'indicador té en compte els àmbits de descentralització política, administrativa i fiscal.

- Descentralització política
 - Principis legals d'autogovern. Reconeixement constitucional de l'autonomia local o subestatal. S'hi permeten diferents graus: 3 punts, si hi ha una prescripció constitucional detallada en el sentit que la Constitució va més enllà del simple reconeixement de l'autogovern i estableix competències o àmbits; 2 punts, si la Constitució reconeix el principi, però no dona detalls

- de com aplicar-ho; 1 punt, si el principi d'autonomia local/subestatal no es troba en la Constitució; 0 punts, si cap de les situacions no hi és aplicable.
- Representació de les unitats subestatals a nivell estatal: 3 punts, si els nivells subestatals estan representats al parlament estatal o en una de les cambres; 2 punts, si els interessos i les posicions dels nivells subestatals estan representats formalment en organitzacions estatals territorials cobertes per la llei; 1 punt, si hi ha una o més organitzacions que representen els interessos de les unitats subestatals, però aquestes no estan reconegudes formalment o no tenen cobertura territorial general; 0 punts, si cap de les situacions no hi és aplicable.
 - Capacitat de les unitats subestatals d'influenciar la legislació i el disseny de polítiques del nivell estatal. S'atribueix, si és el cas, un punt a cadascun dels casos següents: a) existència d'un mecanisme formal per transferir a les autoritats regionals o locals mecanismes de coordinació legislatius i de polítiques públiques; b) capacitat consultiva fins i tot si no ho estableix la llei; c) capacitat d'influència directa (seients al parlament o obligació legal).
 - Nivells subestatals estableixen i mantenen relacions directes amb institucions europees. S'atribueix, si és el cas, un punt a cadascun dels casos següents: a) membre del Comitè de les Regions; b) representació permanent a través d'una oficina a Brussel·les (com a mínim, per a la majoria d'unitats locals o subestatals); c) representació o participació en associacions d'autoritats regionals o locals.
 - Consideració de la dimensió regional o local. Intenta capturar si els estats/unitats subestatals tenen en compte el principi de subsidiarietat quan transposen legislació europea: 3 punts, si el sistema d'escrutini de la subsidiarietat està ben definit i s'aplica sistemàticament; 2 punts, si està ben definit, però només s'usa o es consulta de forma no oficial o informal; 1 punt, quan hi ha un sistema establert, més aviat poc definit, i només s'usa de forma limitada; 0 punts, si cap de les situacions no hi és aplicable.
- Descentralització administrativa
 - Nombre i tipus de responsabilitats delegades a les unitats subestatals: 3 punts, si el nivell subestatal pot dissenyar i implementar mesures en molts àmbits, amb gens o poca influència del nivell estatal; 2 punts, si poden implementar mesures, i a vegades dissenyar-les, però en correspondència

amb els límits establerts pel poder central; 1 punt, quan les unitats subestats merament executen decisions que arriben de la unitat estatal; 0 punts, quan no hi ha competències o funcions per a les unitats subestats. Aquest subindicador es va calcular per a cadascun dels àmbits (un total de 17) i, després, se'n va calcular la mitjana. Els àmbits que es van considerar són transport, polítiques laborals, polítiques socials, educació, formació professional, esports i joventut, cultura, salut, xarxes transeuropees, planificació urbana, medi ambient, energia, agricultura, pesca, immigració i asil, turisme i protecció civil.

- Competències residuals: 3 punts, si la unitat subestatal és lliure d'agafar una nova tasca no assignada al govern central; 2 punts, si la unitat estatal és lliure d'agafar una nova tasca assignada al govern central, però només en relació amb unes tasques definides prèviament; 1 punt, si el govern estatal només pot triar competències residuals de pocs àmbits definits prèviament; 0 punts, si les unitats subestats només poden efectuar tasques encomanades prèviament.
- Pes de l'ocupació subestatal en relació amb el total d'ocupació: 3 punts, si el pes de l'ocupació subestatal en relació amb l'estatal era superior al 53% en el cas estatal i al 42% en el cas subestatal; 2 punts, si se situava entre el 24% i el 53% en el cas estatal i entre el 19% i el 42% en el cas subestatal; 1 punt, si se situava entre el 14% i el 24% en el cas estatal i entre el 2% i el 19% en el cas subestatal; 0 punts, si era inferior al 14% en el cas estatal i al 2% en el cas subestatal. Aquests valors de referència es van prendre perquè representen els tres quartils de la distribució.
- Supervisió del govern central: 3 punts, si el govern central no supervisa les activitats del nivell subestatal i les disputes es realitzen en els tribunals; 2 punts, si el nivell central supervisa el nivell subestatal amb l'objectiu d'assegurar-se el compliment i el respecte als preceptes constitucionals; 1 punt, si el nivell central efectua una supervisió extensa, per exemple, en forma de delegats estatals a la regió o la capacitat d'intervenir l'autonomia; 0 punts, si el govern central efectua una intervenció quasi total.
- Descentralització fiscal
 - Ràtio de despesa. Percentatge de despesa del nivell subestatal en relació amb el nivell estatal.

- Ràtio d'ingressos. Percentatge d'ingressos del nivell subestatal en relació amb el nivell estatal.
- Autonomia fiscal. Percentatge d'ingressos via taxes pròpies del nivell subestatal en relació amb el total recaptat, incloent-hi les transferències del nivell estatal.

Un cop construïts els tres indicadors, s'efectua una mitjana de tots tres, la qual constitueix l'indicador de descentralització final.

Índexs locals de descentralització

Finalment, i tot i que el focus es posa en els governs locals/municipals i no en els governs estatals, és convenient destacar les moltes contribucions a l'hora de mesurar les capacitats atorgades al govern local. Diversos estudis s'han centrat a operacionalitzar l'autonomia del govern local a fi d'explicar per què en alguns països tenen més autonomia que en d'altres o quin és l'impacte de l'autonomia local en algunes qüestions. Tot i les semblances amb els índexs regionals, aquests índexs tenen algunes peculiaritats.

La principal és el punt de partida. Malgrat que hi ha estats en què no hi ha unitats subestatsals o que, si existeixen, tenen poders limitats, la gran majoria dels estats del món tenen governs locals. Una altra diferència és que els governs locals de molts estats no només tenen competències en qüestions d'Estat del benestar, sinó que en molts contextos també tenen la capacitat de federar-se o mancomunar-se, quelcom de molt restringit a nivell regional.

D'índexs d'autonomia local, n'hi ha molts tipus. Tanmateix, i atès que la filosofia que segueixen és semblant a la dels indicadors subestatsals, se'n destacaran només dos:

Jefferey M. Sellers & Anders Lidström

En l'article "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", els autors busquen estudiar si hi ha una relació entre la descentralització local i el desenvolupament de l'Estat del benestar. A aquest efecte, construeixen un índex de descentralització del govern local en 21 països per a principis del 2000. Es considera el primer indicador multidimensional de l'autonomia local. Els elements que tenen en compte per construir-lo són els següents:

Què mesura i com ho mesura?

- La protecció constitucional de l'autonomia local.
- La influència de les corporacions privades en les institucions locals.
- El percentatge de treballadors públics locals sobre el total de treballadors públics.
- Les capacitats administratives i polítiques de les institucions locals.
- La despesa de les institucions locals sobre el total de despesa pública.
- Els ingressos dels impostos locals sobre el total dels ingressos del sector públic.
- El poder fiscal de les institucions locals.
- El tipus d'Estat del benestar.
- La supervisió de la tasca dels oficials locals per part d'un òrgan supralocal.
- El nomenament de l'executiu local per part d'un òrgan supralocal.
- El control supralocal de la forma de govern local.
- La capacitat dels treballadors públics de treballar en diferents corporacions locals.
- L'autonomia impositiva local.
- La supervisió en la sol·licitud de préstecs locals.

Índex d'autonomia local

Liderat per Andreas Ladner, Nicolas Keuffer i Harald Baldersheim, el projecte "Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)", finançat per la Comissió Europea, pretenia crear un índex d'autonomia local. Inclou 39 estats, que s'analitzen per al període entre el 1990 i el 2014. La codificació la van dur a terme experts de cada Estat i estava basada en un esquema de codificació que incloïa els elements següents:

Què mesura i com ho mesura?

- Autogovern local
 - L'autonomia institucional: la capacitat de les administracions locals de triar les tasques que volen realitzar.

- Els àmbits de polítiques públiques sobre els quals poden actuar: educació, assistència social, salut, regulació del sòl, transport públic, habitatge, policia, cures a les persones.
- La discreció política efectiva: el grau d'influència real sobre els diferents àmbits inclosos anteriorment.
- L'autonomia fiscal.
- La proporció de transferències incondicionals.
- La proporció del pressupost que depèn de taxes locals.
- La capacitat de préstec.
- L'autonomia en l'organització interna.
- Govern compartit
 - La protecció legal o constitucional de l'autonomia local.
 - La supervisió administrativa de l'autonomia local.
 - La influència de les administracions locals en les decisions centrals.

Per a una versió actualitzada de l'índex, vegeu també Ladner et al. (2019). Un altre índex local multidimensional similar és el d'Ivanyna i Shah (2014).

Altres índexs de descentralització aplicats a un únic país o subgrup de països

Existeix un altre tipus de contribucions rellevants que analitzen la descentralització a nivell subestatal, però centrant-se en un únic Estat o en conjunt limitat d'estats (entre els quals no hi ha l'Estat espanyol). La filosofia és quasi idèntica a la resta d'indicadors, amb la diferència que la comparació sempre en un mateix context permet utilitzar indicadors que en altres contextos seria difícil (o impossible) trobar. Se'n destaquen dos:

Pau Vall-Prat & Toni Rodon (2017)

En l'article "Decentralisation and regional cabinet size: the Spanish case (1979-2015)", Vall-Prat i Rodon intenten explicar de què depèn la variació en la mida dels governs autonòmics. Una de les variables que construeixen és un indicador de descentralit-

zació en cada comunitat autònoma. A aquest efecte, utilitzen les dades procedents dels reials decrets de traspassos, que tenen informació sobre els traspassos de competències aprovats per a cadascuna de les comunitats autònomes.

Ferreira (2021)

En l'article "Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018)", Helder Ferreira do Vale construeix un indicador per presentar l'evolució de l'autonomia regional des de la Transició i fins al dia d'avui. Basant-se també en la idea d'autonomia fiscal i política, hi té en compte els indicadors següents: despesa subestatal, ingressos subestats, deute subestatal, ocupació pública subestatal, freqüència dels fòrums intergovernamentals, accions judicials de les comunitats autònomes contra el govern central, suport de la ciutadania vers el govern de la comunitat autònoma.

Referències

Ahmad, Ehtisham, i Giorgio Brosio. 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing.

Arzhagi, Mohammad, i Vernon J. Henderson. 2005. Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics* 89(7): 1157-1189.

Bardhan, Pranab. 2002. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185-205.

Brancati, Dawn. 2006. Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? *International Organization* 60(3): 651-685.

———. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. Oxford University Press.

Besley, Timothy, i Stephen Coate. 2003. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics* 87(12): 2611-2637.

Dardanelli, Paolo. 2021. Conceptualizing and Measuring Decentralization. A Ignacio Lago, ed., *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Dardanelli, Paolo, John Kincaid, André Kaiser, André Lecours, i Ajay Kumar Singh. 2019. Conceptualizing, Measuring, and Mapping State Structures—with an Application to Western Europe, 1950-2015. *Publius: The Journal of Federalism* 49(2): 271-298.

Dardanelli, Paolo, i Kieran Wright. 2021. Devometrics: How to Measure Decentralisation? A Review of the Literature. Local Government Information Unit. <https://lgiu.org/publication/devometrics-how-to-measure-decentralisation-a-review-of-the-literature/>.

Dougherty, Sean, i Phillips Phillips. 2019. The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 25. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8955021f-en>.

Elazar, Daniel Judah. 2011. *Anàlisi del federalisme i altres textos*. Col·lecció Clàssics del Federalisme. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

Erk, J., i W. Swenden. 2009. The New Wave of Federalism Studies. A J. Erk, i W. Swenden, ed., *New Directions in Federalism Studies*, 2-24. Londres: Routledge.

Ferreira, Helder. 2021. Cuatro décadas de distribución del poder territorial en España: una medición de la autonomía subnacional (1974-2018). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 173: 3-26.

Gerring, John, i Strom C. Thacker. 2008. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge University Press.

Griffiths, Ryan D. 2016. *Age of secession*. Cambridge University Press.

Guinjoan, Marc, i Toni Rodon. 2013. Beyond Identities: Political Determinants of Support for Decentralization in Contemporary Spain. *Regional & Federal Studies* 24: 21-41.

Harguindéguy, Jean-Baptiste Paul, Alistair Cole, i Romain Pasquier. 2021. The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional & Federal Studies* 31(2): 185-208.

Hooghe, Liesbet, i Gary Marks. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* 97(2): 233-243.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks, i Arjan Schakel. 2010. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Londres: Routledge.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan Schakel, Sandra Chapman Osterkatz, Sara Niedzwiecki, i Sarah Shair-Rosenfield. 2016. *Measuring regional authority: A post-functional theory of governance*. Vol. I. Oxford University Press.

Ivanyna, Maksym, i Anwar Shah. 2014. How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics* 8: 1-48.

Kantorowicz, Jaroslaw, i Bob J. van Grieken. 2019. *Spending Autonomy of Sub-central Governments: Conceptualisation and Measurement*. OECD. <https://www.oecd.org/tax/federalism/spending-autonomy-of-sub-central-governments-conceptualisation-and-measurement-background-paper.pdf>.

Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kuhn, Theresa, i Sergi Pardos-Prado. 2021. Corruption and support for decentralisation. *European Journal of Political Research* 60(3): 625-647.

Laakso, Markku, i Rein Taagepera. 1979. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, i Harald Baldersheim. 2015. Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). *Release 1.0*. Brussel·les: Comissió Europea.

Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, i Pawel Swianiewicz. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

Lane, Jan-Erik, i Svante Ersson. 1999. *Politics and Society in Western Europe*. Londres: SAGE.

Lijphart, Arendt. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.

———. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

———. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/Londres: Yale University Press.

Lipset, Seymour M., i Stein Rokkan. 1967. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. A S. M. Lipset, i S. Rokkan, ed., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 1-64. Toronto: The Free Press.

Lorz, Oliver, i Gerald Willmann. 2005. On the endogenous allocation of decision powers in federal structures. *Journal of Urban Economics* 57(2): 242-257.

Martínez-Vázquez, Jorge, i Andrey Timofeev. 2009. Decentralization Measures Revisited. *Working Paper*, International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies.

Mookherjee, Dilip. 2015. Political Decentralization. *Annual Review of Economics* 7: 231-249.

Mueller, Sean. 2017. Self-Rule and Shared Rule. *50 Shades of Federalism*. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>. Versió catalana (2020), Autogovern i govern compartit. *50 Ombres del Federalisme*. <https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/Autogovern-i-govern-compartit#bloc1>.

Oates, Wallace E. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120-1149.

OECD. 2019. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. París: OECD Publishing. https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf.

Poirier, Johanne. 2018. Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque and Essential. *50 Shades of Federalism*. <http://50shadesoffederalism.com/theory/intergovernmental-relations-in-federal-systems-ubiquitous-idiosyncratic-opaque-and-essential/>. Versió catalana (2021), Les relacions intergovernamentals en els sistemes federals: ubiqües, idiosincràtiques, opaques i essencials. *50 ombres del federalisme*. <https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/relacions-intergovernamentals-sistemes-federals>.

Pollitt, Christopher. 2005. Decentralization. *The Oxford handbook of public management*.

Popelier, Patricia. 2021. *Dynamic federalism: a new theory for cohesion and regional autonomy*. Nova York: Routledge.

Requejo, Ferran. 2005. *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish case*. Routledge.

———. 2007. Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 4: 35-67.

Rodden, Jonathan. 2002. The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 670-687.

———. 2004. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): 481-500.

Rodon, Toni. 2015. *El miratge de l'autogovern. El sistema autonòmic en perspectiva comparada*. Fundació Josep Irla.

Ruano, José Manuel, i Marius Proffirou. 2017. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan.

Sandford, Mark. 2021. *The mechanics of devolving power*. Local Government Information Unit. <https://lgiu.org/publication/the-mechanics-of-devolving-power/>.

Schakel, Arjan, Aleksandra Danailova, Iana Gein, i Sven Hegewald. 2018. *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*. Universitat de Maastricht, Comissió Europea.

Sharpe, L. J. 1993. *The Rise of Meso Government in Europe*. Londres: Sage.

Schneider, Aaron. 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development* 38(3): 32-56.

Sellers, Jefferey M., i Anders Lidström. 2007. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance* 20: 609-632.

Siaroff, Alan. 2008. *Comparing Political Regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics*. University of Toronto Press.

Sorens, Jason. 2008. Regionalists against Secession: The Political Economy of Territory in Advanced Democracies. *Nationalism and Ethnic Politics* 14(3): 325-360.

Tiebout, Charles. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.

Treisman, Daniel. 2000. Decentralization and the Quality of Government. *Working Paper*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>.

———. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.

Vall-Prat, Pau, i Toni Rodon. 2017. Decentralisation and regional cabinet size: the Spanish case (1979-2015). *West European Politics* 40(4): 717-740.

White, Stacey. 2011. *Government Decentralization in the 21st Century. A literature review*. Washington: Center for Strategic & International Studies.

Woldendorp, Jaap J., Hans Keman, i Ian Budge. 2000. *Party government in 48 democracies (1945-1998): Composition - Duration - Personnel*. Springer Science & Business Media.

