

De l'eficiència a la intel·ligència.

El cas de les comissions interdepartamentals al Govern de Catalunya.

Bellaterra, novembre de 2010

EAPC – GAP/2612/2009

Grup de Recerca
Institut de Govern i Polítiques Públiques

Equip d'investigació:
Ramon Canal
Palmira Payá

Direcció / coordinació:
Quim Brugué

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

Edifici MRA 1ª planta
Campus UAB
08193 Bellaterra
+34 93 586 88 14

Escola de polítiques socials i urbanes
Urrutia, 17
08042 Barcelona
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>
igop@uab.cat

SUMARI

Resum executiu	5
1. Justificació i objectius	8
1.1 Els “problemes maleïts” com a punt de partida.....	8
1.2 Els “problemes maleïts” es transformen en impotència de l'administració	9
1.3 El repte: de l'eficiència a la intel·ligència.....	9
1.4 Les comissions interdepartamentals com a objectiu d'estudi.....	10
2. El marc conceptual: complexitat i deliberació	11
2.1 Política, polítiques públiques i democràcia.....	11
2.2 El triangle complexitat-polítiques-deliberació.....	13
2.3 La primera parella: complexitat i polítiques públiques	13
2.4 La segona parella: complexitat i deliberació	15
2.5 La tercera parella: deliberació i polítiques públiques	16
3. Les comissions interdepartamentals: el què i el com de la transversalitat	19
3.1 Transversalitat: De què estem parlant?.....	19
3.2 Transversalitat: ¿com es fa?	22
4. Les comissions interdepartamentals a la generalitat: una panoràmica	25
4.1 Els òrgans col·legiats a l'administració de la Generalitat de Catalunya.....	25
4.2 Les comissions interdepartamental al Govern de Catalunya	26
4.3 La selecció dels casos d'estudi.....	30
5. La comissió de coordinació de política territorial	33
5.1 La política territorial a Catalunya: complexitat i transversalitat	33
5.2 La creació de la CCPT: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	37
5.3 L'anàlisi de la CCPT com espai per a la transversalitat	39
5.3.1 Els objectius del CCPT: una retòrica poc convincent	39
5.3.2 Funcionament: tant adequat com inútil.....	41
5.3.3 Relacions infreqüents i desactivades.....	44
5.3.4 Lideratge sense fissures.....	45
5.4 La CCPT: una comissió pel diàleg sumida en el silenci.....	46

6. La comissió interdepartamental del canvi climàtic	48
6.1 La política de mitigació del canvi climàtic a Catalunya: com assumir responsabilitats locals per un problema global	48
6.2 La creació de la CICC: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	50
6.3 L'anàlisi de la CICC com espai per a la transversalitat	51
6.3.1 Els objectius: coneguts per tothom, interpretats per cadascú.....	51
6.3.2 Funcionament: satisfactori, però encara lluny de la plenitud.....	54
6.3.3 Relacions: desiguals i distants	56
6.3.4 Lideratge: una oferta <i>soft</i> enfront una demanda <i>hard</i>	58
6.4 La CICC: poder tou per afrontar la gran amenaça	60
7. La comissió interdepartamental per a la implementació de la directiva marc del aigua	64
7.1 La política hídrica a Catalunya: la DMA i la nova cultura de l'aigua.....	64
7.2 La creació de la CIDMA: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	66
7.3 L'anàlisi de la CIDMA com espai per a la transversalitat.....	67
7.3.1 Els objectius: ambiciosos a l'inici, desactivats al final.....	67
7.3.2 Dinàmiques funcionament: sense interès ni compromís	69
7.3.3 Relacions pacífiques que amaguen tensions latents.....	71
7.3.4 Voluntat política sense lideratge	72
7.4 La CIDMA o la història d'un fracàs anunciat.....	74
8. La comissió interdepartamental d'immigració	75
8.1 La política d'immigració a Catalunya.....	75
8.2 La creació de la CIM: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	78
8.3 L'anàlisi de la COMMI com espai per a la transversalitat	80
8.3.1 Els objectius de la CIM: participació en l'elaboració i adhesió entusiasta	80
8.3.2 Funcionament: un oasi on gairebé tot quadra.....	81
8.3.3 Relacions: constructives i cordials	84
8.3.4 Lideratge: direcció política d'alt nivell amb un eficaç suport tècnic	86
8.4 La CIM: saber aprofitar unes circumstàncies afortunades	86
9. La comissió interdepartamental de suport a les famílies	89
9.1 Les polítiques de família a Catalunya	89
9.2 La creació de la CISP: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	93
9.3 L'anàlisi de la CISP com espai per a la transversalitat.....	96
9.3.1 Objectius: més enllà de la definicions formals?	96

9.3.2 Una dinàmica de funcionament basada en la suma silenciosa d'accions.....	97
9.3.3 Relacions febles però ben valorades	99
9.3.4 Lideratge desconegut i fragmentat.....	101
9.4 La CISP: un instrument informatiu que no facilita el diàleg.....	102
10. La comissió interdepartamental per a la igualtat d'oportunitats per a les dones	104
10.1 Les polítiques de dones a Catalunya	104
10.2 La creació de la CIOD: previsions normatives i estructura formal de funcionament.....	108
10.3 L'anàlisi de la CIOD com espai per a la transversalitat	111
10.3.1 Objectius genèrics però efectius	112
10.3.2 Dinàmiques informatives i diàlegs incipients.....	112
10.3.3 Relacions constructives i estructura en xarxa.....	115
10.3.4 Lideratge relacional	116
10.4 La CIOD: un espai de coordinació efectiva.....	117
11. Avaluar les experiències analitzades: llums i ombres.....	118
11.1 Què és una comissió interdepartamental?.....	120
11.2 Per què persistim en la creació de comissions interdepartamentals?.....	124
11.3 Quines són les claus per al bon funcionament d'una comissió interdepartamental?	127
11.4 Lliçons i reptes de futur	131
12. Bibliografia.....	133

ÍNDIX TAULES

Taula 1. Diferències entre mercats, jerarquies i xarxes.	20
Taula 2. Òrgans administratius de la Generalitat de Catalunya	26
Taula 3. Comissions per Departaments de la Generalitat de Catalunya.....	28
Taula 4. Tipus de Comissió Interdepartamental.....	29
Taula 5. Desplegament institucional i normatiu més rellevant de la política familiar catalana.	93
Taula 6. Estructura del Pla de polítiques de Dones 2008-2011	107
Taula 7. La comissió interdepartamental com a espai d'aprenentatge	123
Taula 8. La comissió interdepartamental com a espai de vincle	124
Taula 9. Prioritats i objectius	126
Taula 10. Compatibilitat cultural i compatibilitat estratègica.....	131

Resum executiu

DE L'EFICIÈNCIA A LA INTEL·LIGÈNCIA: EL CAS DE LES COMISSIONS INTERGOVERNAMENTALS EN EL GOVERN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Brugué, Q., Canal, R. i Payà, P.

Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

L'administració pública, també la catalana, ha estat experimentant pressions i processos de canvi des de fa ja almenys dues dècades. Orientades a millorar l'economia i l'eficiència, moltes de les transformacions han utilitzat instruments i tècniques del sector empresarial. Però tot i la introducció de nous enfocaments, la lògica de l'especialització i de la segmentació de les estructures administratives s'ha mantingut intacta. Hem substituït unitats administratives per agències i hem canviat les relacions jeràrquiques per vincles contractuals, però el missatge de fons ha estat el mateix: *que els millors es concentrin en fer la seva feina de la millor manera possible.*

No obstant, algunes veus, a les quals ens afegim, han considerat que el repte de l'administració passava precisament per superar (complementar, si es prefereix) la seva vocació especialitzadora i segmentadora. L'objectiu seria aconseguir passar a una nova situació on les parts de l'administració afrontessin conjuntament les demandes i els conflictes d'una societat creixentment complexa. Tal com es resumeix en el treball, aquesta darrera afirmació s'emmarca en una cada cop més abundant literatura sobre, per una banda, els efectes de la complexitat en les actuacions governamentals i administratives i, per altra banda, el paper de la racionalitat deliberativa en el disseny i la implementació de polítiques públiques.

Partint del context tot just apuntat en els paràgrafs anteriors, hem plantejat un estudi que ens permetés passar de la teoria a la pràctica. D'aquesta manera, hem escollit les comissions interdepartamentals de la Generalitat com a objectes d'anàlisi. Aquestes comissions han anat proliferant en els darrers anys, tot i que no existeix una política clara que en defineixi les raons ni les dinàmiques de funcionament que les haurien de caracteritzar. Tampoc disposem d'estudis que en valorin els resultats obtinguts fins el moment. Ens trobem, per tant, enfront d'una realitat cada cop més present i, alhora, molt desconeguda. Tanmateix, aquestes comissions ens permetien plantejar l'estudi des de la hipòtesi de considerar-les un espai deliberatiu destinat a abordar polítiques complexes. Una comissió interdepartamental seria, així, un espai on es troben els representants de diferents departaments, on intercanvien punts de vista sobre un determinat aspecte vinculat a una actuació de l'administració catalana i on, finalment, adopten algun tipus d'activitat o resolució al respecte. Aquesta definició de mínims ens obria, en definitiva, la doble oportunitat d'acostar-nos a una realitat força desconeguda i de contrastar les hipòtesis teòriques.

El treball de camp s'ha iniciat amb una mirada panoràmica sobre allò que podríem anomenar el mapa dels òrgans col·legiats de l'administració de la Generalitat i amb la delimitació del subconjunt de comissions interdepartamentals. Aquesta tasca prèvia no ha estat senzilla i il·lustra bé la novetat del nostre objecte d'estudi, ja que al Govern de la Generalitat no disposa d'un llistat de comissions interdepartamentals, i probablement tampoc d'una definició prou clara sobre com identificar-les. L'elaboració d'un *mapa* de comissions interdepartamentals, amb la col·laboració dels responsables de la Direcció General d'Afers Interdepartamentals, ens va permetre escollir una mostra de 6 comissions interdepartamentals, les quals conformarien la base del nostre estudi empíric. Un estudi que hem conduït a partir d'una anàlisi documental, d'entrevistes en profunditat i d'un qüestionari que, en alguns dels casos, no en tots, hem pogut traslladar als membres de les comissions interdepartamentals. Les 6 comissions escollides (aplicant criteris temàtics i de funcionament) han estat:

- Comissió de coordinació territorial
- Comissió interdepartamental pel canvi climàtic
- Comissió interdepartamental per la directiva marc de l'agua
- Comissió interdepartamental d'immigració
- Comissió interdepartamental de famílies
- Comissió interdepartamental igualtat dones – homes

Per a cadascuna d'aquestes comissions hem realitzat una anàlisi derivada directament de les categories identificades en el marc conceptual, i que s'ha centrat en quatre aspectes: (1) la definició dels seus objectius i el grau d'adhesió i compromís que desperten; (2) els recursos disponibles i les dinàmiques que n'expliquen el funcionament; (3) el tipus de relacions que s'estableixen entre els diversos membres de la comissió; i (4) el grau de prioritat política i l'estil de lideratge, que condicionen la presència el treball de la comissió en l'agenda política del Govern.

L'estudi d'aquests quatre àmbits ens ha permès realitzar una descripció de cadascuna de les comissions, però, sobretot, ha facilitat una visió comparada on, d'entrada, ha destacat la diversitat d'objectius i dinàmiques que poden trobar-se sota un mateix tipus d'òrgan administratiu. Aquestes diferències permeten extreure algunes conclusions sobre les condicions que faciliten o perjudiquen el desplegament d'una comissió interdepartamental. Tanmateix, l'anàlisi comparativa també ens permet visualitzar alguns resultats i preocupacions comunes, mostrant-nos –més enllà de les especificitats de cada cas- les dificultats d'inserir lògiques horitzontals en estructures genèticament verticals.

Les conclusions de la recerca es poden presentar de diverses maneres i subratllant aspectes diversos de la mateixa. En aquest resum executiu volem destacar-ne sobretot dues. Després d'analitzar les comissions interdepartamentals de la Generalitat hem pogut deduir, d'una banda, que tenen problemes de funcionament i que necessiten molta innovació i perseverança per superar aquestes dificultats. També

hem deduït, per altra banda, que aquestes dificultats no posen en dubte els objectius de fons que justifiquen la seva creació.

Aquesta doble constatació té una lectura acadèmica i una de pràctica. Des del punt de vista acadèmic, hem de reforçar el nostre coneixement sobre el funcionament efectiu dels espais transversals, ja que disposem d'un conjunt de teories que n'expliquen i emmarquen la seva proliferació, mentre que les referències empíriques són molt escasses. Des del punt de vista de la pràctica, hem de millorar tant la consciència envers les comissions interdepartamentals com la seva gestió efectiva. És a dir, necessitem fer una política explícita de transversalitat, sabent quins són els objectius, quantes comissions necessitem, quins objectius els assignem, com liderem el seu desplegament i com gestionem el seu funcionament. Aquest *prendre'n consciència* és crucial per evitar que la proliferació de comissions que no acaben de funcionar porti al seu descrèdit i a la seva desactivació quan, de fet, coincidim en la seva importància en el procés de transformació de l'administració pública.

Hem posat com a títol del treball "de l'eficiència a la intel·ligència", perquè pensem que aquest és el repte que té avui l'administració pública en general i les comissions interdepartamentals en particular; un repte que ha estat reconegut tant des de la teoria elaborada pels acadèmics com des de les intuïcions expressades per aquells que estan en la dimensió més pràctica. Un repte, però, que, més enllà del seu reconeixement, presenta notables dificultats pràctiques. Passar de l'eficiència a la intel·ligència no suposa modificar l'epidèrmis del funcionament administratiu sinó incidir en la seva composició genètica. Les comissions interdepartamentals, en definitiva, mostren tant la necessitat com les dificultats d'una aposta per transformar l'administració, per preparar-la pels reptes del segle XXI.

1. Justificació i objectius

Quan abordem un projecte de recerca hem de ser capaços, abans de res, de delimitar adequadament l'objecte i el mètode de la nostra investigació. L'objecte fa referència al *què*, mentre que el mètode ens remet al *com*. Una recerca es basa, així, en la identificació d'un objecte d'estudi i en el desplegament d'un mètode d'investigació. Hi ha, però, un tercer interrogant al qual és necessari donar una resposta adequada: el *perquè*.

No hauríem d'oblidar que una investigació és, sobretot, un procés d'aprenentatge que es justifica per la voluntat de comprendre un fenomen, una dinàmica o una situació determinada. Aquest afany comprensiu, tanmateix, ens ha de permetre incidir en la realitat i promoure aquelles transformacions que ens han de facilitar innovacions i millores. La recerca, des d'aquesta perspectiva, ha d'estar implicada en la realitat i compromesa amb la seva millora. Ha d'estar interessada en les raons que justifiquen els esforços esmerçats en funció de la seva utilitat social (Stoker, 2010).

En el projecte que ara presentem hem tingut molt en compte el *perquè* de la recerca. El nostre punt de partida no es troba només en un debat acadèmic, ni en una preocupació estrictament conceptual, sinó en l'observació de les dificultats concretes que afronta l'administració pública (catalana) a l'hora d'abordar el disseny i la implementació de les polítiques públiques o, si es prefereix, d'aquelles intervencions que tenen com a objectiu resoldre els problemes i els conflictes de la nostra societat.

1.1 Els “problemes maleïts” com a punt de partida

Ja fa alguns anys que tant els analistes com els professionals de l'administració pública són conscients de la creixent complexitat dels assumptes que aquesta ha de gestionar. La nostra societat és més complexa, més diversa, més sofisticada i, consegüentment, també ho són les demandes que adreça a les institucions públiques. La literatura especialitzada ha generat un terme, els “*wicked problems*” (els problemes maleïts), precisament per recollir les dificultats de resposta de l'administració davant uns problemes que semblen escapar-se de les seves mans i desbordar les seves capacitats.

Aquests problemes maleïts estarien desfiant les forces de l'administració pública i generant una creixent insatisfacció ciutadana. L'administració pública sap desplegar un conjunt ampli d'actuacions i prestar eficientment multitud de serveis, però tot i això no aconsegueix respondre amb èxit a allò que avui la societat n'espera. Ens trobem amb la paradoxa o, potser millor, amb la tragèdia d'estar ja en una “nova societat” però

comptant encara amb una “vella administració”. Tot ha canviat intensament, excepte l'instrument que necessitem per gestionar aquest canvi (Subirats, 2003).

Aquest és un punt de partida que atorga una notable rellevància al *perquè* del treball, ja que ens remet a les dificultats per construir una societat capaç de fer front, col·lectivament, als reptes que avui se li plantegen. Aquesta incapacitat, per altra banda, ens condueix al *què*; és a dir, a la administració pública i al seu funcionament com a objecte de recerca.

1.2 Els “problemes maleïts” es transformen en impotència de l'administració

Una de les principals dificultats de la “vella administració” és que aborda els assumptes des de la seva simplificació; és a dir, reduint-los a un àmbit d'especialització que es responsabilitza de trobar i aplicar respostes tècniques a problemes ben delimitats. Avui, però, la realitat no admet simplificacions. Les respostes tècniques poden ser molt elaborades, però s'expressen des d'un únic punt de vista. Són incapaces d'incorporar la complexitat, i aquí rau bona part de la seva impotència.

Els dèficits en el funcionament de la nostra administració no són, essencialment, dèficits d'eficiència sinó d'eficàcia. Sabem prou bé quina és la millor manera de prestar un servei, però no aconseguim que aquest tingui l'impacte esperat sobre la societat. Disposem de tècniques de treball que ens han permès amplis marges de millora, però tot i així acumulem crítiques i descrèdit. L'administració pot estar funcionant adequadament, però, simultàniament, persisteix la incapacitat per a respondre als reptes que se li plantegen.

L'administració, com a objecte de la nostre recerca, manifesta uns límits i són aquests els que, precisament, volem analitzar. Volem analitzar les raons de la incapacitat de l'administració pública a l'hora d'abordar els “problemes maleïts”, valorar possibles propostes de millora i, finalment, avaluar fins a quin punt aquestes millores tenen conseqüències efectives sobre la nostra qualitat de vida i el progrés de la societat.

1.3 El repte: de l'eficiència a la intel·ligència

Des del nostre grup de recerca, interpretem aquesta situació en el marc d'un necessari canvi en el fons –no en la forma- de les administracions públiques. Aquestes administracions s'han guiat per l'objectiu de l'eficiència, mentre que ara caldria completar-ho amb el de la *intel·ligència*. L'administració ha estat definida com una maquinària on només importa la musculatura, la capacitat per “fer” de la millor manera possible. Avui, però, l'administració necessita cervell, necessita pensar. No es tracta només de “fer”, sinó que ha d'encertar què és allò que cal fer en cada moment. No pot

simplificar els problemes a un assumpte merament mecànic, sinó que necessita funcionar com un organisme viu, capaç de processar la diversitat del seu entorn i reaccionar en conseqüència (Brugué, 2009).

El problema –el “maleït” problema- és com generar la intel·ligència organitzativa, com aconseguir no només fer les coses amb eficiència sinó també amb sentit, amb coherència, amb saviesa. La resposta no és gens evident, tot i que la literatura apunta una resposta intuïtivament fàcil d'entendre: la intel·ligència només es genera a través del diàleg, de l'intercanvi, de les múltiples mirades sobre una realitat que sempre té diverses cares. Si l'administració ha d'incorporar la intel·ligència, per tant, ha d'aprendre a parlar, a comunicar-se, a establir les relacions necessàries per observar els assumptes des de múltiples angles. Però això –insistim- no és gens senzill, especialment quan les organitzacions porten inscrit en el seu codi genètic la idea que allò que cal és “treballar i callar”.

1.4 Les comissions interdepartamentals com a objectiu d'estudi

En el proper apartat recuperarem el debat i el conceptualitzarem, mentre que ara només volem concretar amb la major claredat possible l'objectiu d'aquest projecte. Així, des de les preocupacions inicials que acabem d'apuntar, proposem una recerca que pretén analitzar com incorpora (o no) l'administració de la Generalitat la capacitat de parlar, de pensar i, així, d'actuar amb intel·ligència.

Aquest objectiu concret, per altra banda, el materialitzem en un estudi sobre el funcionament d'algunes de les comissions interdepartamentals del Govern de la Generalitat. Aquestes comissions serien (en la nostra hipòtesi) el cervell que aborda polítiques complexes des del diàleg entre els diferents departaments. Ens interessa analitzar el seu funcionament i, d'aquesta manera, avaluar fins a quin punt són una eina adequada per articular les respostes que la societat està reclamant a les administracions públiques.

Aquestes comissions han proliferat durant els darrers anys, tot i que no es coneix massa ni com funcionen ni quins són els seus resultats efectius. La Generalitat, com moltes altres administracions, les ha usat per abordar algunes de les seves polítiques més complexes; traslladant la responsabilitat dels despatxos tècnics a nous espais interdepartamentals. Representen un intent de portar a la pràctica allò que la teoria ha anomenat el pas de la “racionalitat tecnocràtica” a la “racionalitat deliberativa”.

Podem, doncs, sintetitzar els objectius d'aquest projecte en dos punts:

1. Analitzar el funcionament d'algunes de les comissions interdepartamentals que actualment funcionen en el Govern de la Generalitat.
2. Valorar aquest funcionament en funció de si generen (o no) un diàleg amb capacitat de produir decisions intel·ligents per a polítiques complexes.

PART I. LA TEORIA I ELS CONCEPTES

2. El marc conceptual: complexitat i deliberació

Tot i unes preocupacions inicials molt vinculades a problemes pràctics i concrets, la recerca que presentem s'ubica en el marc d'un debat teòric molt rellevant per a les ciències socials. Un debat en el qual estem posant sobre la taula la mateixa racionalitat del nostre pensament, la manera com abordem la comprensió del nostre món. De fet, estem qüestionant la lògica de la racionalitat tecnocràtica –paradigma dominant des de la Il·lustració- i estem valorant el potencial de la racionalitat comunicativa o deliberativa. El coneixement expert i especialitzat enfront del coneixement que es deriva del diàleg i la interacció (Scott, 1998).

Usant el llenguatge de la nostra disciplina, ens trobem en l'espai d'interrelació entre política pública, democràcia (entesa com deliberació) i complexitat. Un espai on la complexitat defineix les noves coordenades de la realitat, on la política pública s'ha d'entendre com l'instrument per a intervenir sobre aquesta realitat, i on la democràcia (deliberativa) es refereix a com definim els continguts i les formes d'aquesta intervenció. Aquest és, a més a més, un espai on es donen interrelacions peculiars: la relació clàssica entre “*política pública i tecnocràcia*” és substituïda, en un entorn de complexitat, per la relació entre “*política pública i democràcia*”.

Aquests dos conceptes havien estat separats, tant en la teoria com en la pràctica política, tot i que en la literatura especialitzada trobem els arguments que ens ajuden a explicar-nos el perquè d'aquesta “estranya parella”. La necessitat d'incorporar la participació i la deliberació a l'exercici de l'acció de govern es justifica per la seva superioritat –respecte les fórmules representatives- a l'hora de fer front a la complexitat. Davant sistemes complexos, la deliberació permet articular sistemes diversos i interaccions, de manera que es contribueix a millorar el flux de coneixement i la coordinació necessàries per prendre les decisions adequades. Aquests serien, de fet, els objectius que perseguiria –o, si es prefereix, hauria de perseguir- qualsevol comissió interdepartamental.

2.1 Política, polítiques públiques i democràcia

Ha estat habitual vincular la democràcia a la *política* i, en canvi, desvincular-la de les *polítiques*. La *política* s'ha presentat, normalment, com l'espai de les idees, els debats i les opcions; mentre les *polítiques* representaven el món de l'acció, de les tècniques i de la determinació. Assumint certa simplificació, podríem considerar que la política és allò que succeeix en el Parlament, mentre que les polítiques s'expressen a través de

l'acció del Govern. En el primer cas la deliberació seria la qualitat crucial; mentre en el segon ho serien l'eficiència i l'eficàcia.

Les democràcies actuals pateixen creixents dificultats de representativitat. Aquest assumpte ha estat prolíficament discutit tant des de la literatura especialitzada com des d'àmbits polítics i periodístics. La popularització del terme "desafecció política" n'és un bon exemple. De fet, ens estem referint a una pèrdua de legitimitat pel que fa als *inputs* del sistema polític; és a dir, als mecanismes que permeten traslladar la voluntat de la ciutadania a les institucions polítiques i, més concretament, als representants polítics.

Al costat d'aquest dèficit, però, les nostres democràcies en pateixen un altre de menys conegut i menys analitzat. Aquest segon dèficit és el que ara ens interessa. Ens estem referint a les dificultats de les polítiques públiques per generar satisfacció i/o acceptació entre els seus receptors, la ciutadania. Els ciutadans no aprecien allò que els ofereix l'acció de govern, la qual experimenta una pèrdua de legitimitat vinculada, ara, a la manca d'efectivitat de les polítiques públiques. Allò que falla no són els inputs sinó els *outputs* del sistema polític, allò que la ciutadania rep o espera rebre de les seves institucions polítiques (Hajer, 2003). Impotència davant els "problemes maleïts".

Els dèficits en l'eficàcia de les polítiques públiques (el *policy failure*) es manifesten de múltiples maneres, però la ciutadania tendeix a interpretar-los com una discrepància entre la retòrica oficial i la realitat percebuda, entre allò que es promet i allò que es rep (Bovens & Hart, 1998). El dèficit de legitimitat estaria, així, lligat a la percepció – àmpliament avalada per tot tipus d'enquestes- que els polítics no fan prou bé la seva feina. Estaríem, per tant, davant d'un problema derivat de la deficient implementació de les polítiques públiques.

I són precisament els límits en l'eficàcia de les polítiques els que ens porten a plantejar-nos la relació entre polítiques públiques i qualitat deliberativa. Un plantejament que es deriva d'una hipòtesi controvertida, segons la qual l'eficàcia de l'acció de govern no només depèn de criteris experts sinó, també, de la seva capacitat d'acomodar-se a les expectatives i les percepcions de la ciutadania. Una idea que havíem oblidat sota la pressió de la fe tecnocràtica però que, de fet, compta amb una llarga tradició en la literatura politològica (Dewey, 1927; Lindblom, 1977; Wildavsky, 1979; Dryzek, 1990).

Hi ha, però, més subtilment, una altra raó per incorporar el debat sobre la qualitat deliberativa en l'anàlisi de les polítiques públiques. Aquesta és la que es centra en la noció de complexitat, que abans ja havíem destacat en el nostre plantejament. Des d'aquesta perspectiva, es considera que les raons de la fallida de les polítiques públiques cal trobar-les en els límits d'unes intervencions instrumentals i jeràrquiques a l'hora de fer front a la complexitat (Scott, 1998). Sota la influència de la racionalitat tecnocràtica, la complexitat és quelcom a negar o, en el millor dels casos, a reduir. En canvi, l'òptica deliberativa aplicada a les polítiques públiques ni nega ni redueix la complexitat, sinó que la integra.

2.2 El triangle complexitat-polítiques-deliberació

La complexitat a la qual han de fer front les polítiques públiques ha augmentat, i és en aquest punt on rauen bona part dels seus problemes. Les polítiques públiques s'han vist desbordades per unes circumstàncies per a les quals no estaven preparades. Les respostes tecnocràtiques i la lògica eficientista que han impregnat tradicionalment les polítiques públiques operen adequadament en un entorn de simplicitat, però no saben com afrontar la complexitat.

Un argument que trobem en la literatura ens suggereix que allò que necessita una política pública per superar el repte de la complexitat és més deliberació o, expressat amb d'altres termes, més capacitat per a definir-se i implementar-se des de l'articulació de les relacions i els diàlegs entre tots els actors (institucionals i no institucionals) que s'hi troben implicats. Mentre la racionalitat tecnocràtica *weberiana* opera adequadament en un entorn caracteritzat per la regularitat i la simplicitat, la racionalitat deliberativa *habermasiana* s'adapta millor a les exigències del dinamisme i la complexitat.

De fet, tal com ja hem anticipat, seguint la proposta de Wagenaar (2007), la necessitat d'incorporar la participació i la deliberació rau en la seva superioritat a l'hora de fer front a la complexitat. Davant sistemes complexos, la deliberació permet articular sistemes diversos i interaccions, de manera que es contribueix a millorar el flux de coneixement i la coordinació necessària per prendre les decisions adequades. La qualitat deliberativa seria, doncs, un factor clau a l'hora d'aconseguir polítiques públiques eficaces en un entorn de complexitat.

Les aproximacions tecnocràtiques simplifiquen la realitat a base de reduir-la a la perspectiva d'una única mirada, la de l'expert. En canvi, la deliberació entesa com a intercanvi d'arguments entre les parts no simplifica la realitat, sinó que l'enriqueix; assumeix que aquesta pot ser abordada des de diverses òptiques i que totes elles són necessàries per comprendre-la en tota la seva complexitat. En aquest context, una comissió interdepartament és un àmbit on s'haurien d'intercanviar perspectives diverses i, d'aquesta manera, dotar-nos de major capacitat i comprensió a l'hora de definir les polítiques públiques.

2.3 La primera parella: complexitat i polítiques públiques

Massa freqüentment parlem de complexitat sense explicar-nos, sense especificar a què ens estem referint. D'entrada, hem d'aclarir que no usem aquest concepte simplement com una manera de definir la realitat social. Tampoc com un problema a eliminar o a reduir abans de passar a l'acció. En canvi, ens referim a la idea de complexitat com una "perspectiva teòrica emergent respecte a la morfologia i el funcionament del nostre món físic i social" (Wagenaar, 2007).

La complexitat no pot ser controlada, però sí que podem comprendre-la i treure'n profit. És a dir, davant de la complexitat hi ha formes d'abordar-la més o menys productives. En comptes de veure-la només com un risc o com un obstacle, podem apropar-nos a la complexitat com un actiu. Aquest és el repte de les polítiques públiques; allò que dóna sentit a aquesta primera parella de conceptes.

Però, què entenem per complexitat? Axelrod & Cohen (1999:7) la defineixen de la següent manera: “un sistema és complex quan es produeixen relacions fortes entre els seus components, de manera que les característiques de la situació actual tenen una influència molt rellevant sobre situacions futures.” Cilliers (2005), per la seva banda, considera que en el cor de la definició de complexitat hi ha “la densitat de les interaccions que es produeixen en un sistema, les quals són dinàmiques i generen impredictibilitat”.

Aproximacions com les apuntades, tenen implicacions rellevants sobre les polítiques públiques i, més específicament, sobre les comissions interdepartamentals:

1. D'entrada, un sistema complex s'ha d'entendre de manera holística; és a dir, sense caure en temptacions reduccionistes i simplificadores. La complexitat del conjunt no es pot explicar a partir d'una comprensió (simple) de les parts (Waldrop, 1992; Holland, 1998). Pensant en termes de polítiques públiques, la complexitat implica que l'estratègia usual de recórrer al coneixement expert és insuficient. Les polítiques no es poden basar en la descomposició dels problemes, sinó que han d'assumir-ne la integralitat. No es poden assignar a cap responsable especialitzat (forçant la seva simplificació) sinó que han d'acomodar la seva realitat polièdrica (assumint-ne la complexitat). Aquesta és, en essència, la raó que explicaria la proliferació de comissions interdepartamentals.
2. En segon lloc, l'evolució en entorns complexos no sempre és contínua, sinó que pot ser molt abrupta. És a dir, en sistemes complexos, certs canvis, fins i tot petits, en els fluxos de coneixement i informació en alguna part del sistema poden modificar-lo, portant-lo de l'ordre al caos. En termes de polítiques públiques, podem parlar, per exemple, d'espivals d'inseguretat o del declivi d'un barri que ens porten, de manera imprevista, a situacions difícils de governar. Tanmateix, una política pública és el millor exemple d'una pertorbació sobre un sistema complex que pot provocar canvis i/o transicions sobre una situació inicial.
3. Els sistemes complexos generen resultats incerts, imprevisibles. Aquesta no és només una afirmació evident, sinó una propietat morfològica d'aquests tipus de sistemes. Una propietat amb implicacions rellevants per a les polítiques públiques, ja que comporta que -malgrat les tradicions, les esperances i els desigs- no existeixi “una millor solució” (*one best solution*). Ningú, per expert que sigui, pot pretendre posseir la veritat. Aquesta sempre s'ha de descobrir en plural; potser en el marc d'una comissió interdepartamental.

4. Finalment, una darrera característica dels sistemes complexos és el seu dinamisme. Els sistemes complexos tenen passat i futur, estan sempre en moviment, canviant en el trànsit d'un estadi a un altre. Així, des del punt de vista dels actors, el món és una mena de flux permanent. Aplicat al camp de les polítiques públiques, el dinamisme dels sistemes complexos es tradueix en la constatació d'uns entorns poblats per múltiples actors socials, econòmics i polítics que es mouen i interactuen, afectant la seva evolució i generant dinàmiques sobre les quals les capacitats institucionals de gestió i control són limitades. El mateix succeeix en una comissió interdepartamental, tot i que ara els actors són els diferents departaments, amb les seves corresponents cultures tècniques i els seus legítims interessos sectorials.

Les polítiques públiques han d'incorporar la integralitat, la imprevisibilitat i el dinamisme d'uns entorns creixentment complexos. Això, però, no significa que les intervencions públiques –com tampoc els sistemes complexos– segueixin moviments estrictament aleatoris. Hi ha una trajectòria, un fil conductor on les imatges de futur dels diversos actors (els seus ideals, perspectives o metàfores) són essencials. Són bàsiques per entendre l'evolució del sistema, la seva capacitat d'adaptació. Aquesta darrera afirmació ens porta a la segona parella de conceptes, aquella que posa en relació la complexitat i la deliberació entre aquests actors diversos.

2.4 La segona parella: complexitat i deliberació

La clau per abordar aquesta segona relació està en la hipòtesi que ja abans havíem formulat: la deliberació democràtica és una forma no reduccionista d'abordar i solucionar problemes complexos, ja que contribueix -a través de la comunicació entre les parts- a generar solucions creatives i a coordinar interessos divergents (Fischer & Forester, 1993). La deliberació hauria d'estar, conseqüentment, en el cor d'una comissió interdepartamental; sobretot si l'entendem com un espai on generar, precisament, solucions integrals i coordinades.

Als darrers anys ha estat molt habitual usar el concepte de *participació ciutadana* com una manera de superar els límits de la democràcia representativa. La seva principal virtut, segons molts analistes, caldria trobar-la en la capacitat per a reforçar als ciutadans, dotant-los d'autonomia i poder a l'hora de prendre decisions. Tot i això, sovint s'han plantejat dues importants objeccions. D'una banda, s'argumenta que els ciutadans no estan ni interessats ni capacitats per realitzar contribucions significatives a la solució dels problemes complexos que ha d'abordar el govern. D'altra banda, per reblar el clau s'afegeix que, en qualsevol cas, la incorporació dels ciutadans en les decisions públiques reclama uns esforços i uns recursos que es tradueixen en resultats que són, com a mínim, discutibles. Pot ser una contribució democràtica, però instrumentalment la seva aportació és poc clara.

Malgrat aquestes objeccions ja clàssiques, l'argument que presentem és precisament el contrari: la participació ciutadana és superior al model representatiu a l'hora d'abordar la complexitat. Incrementant la capacitat de gestionar la diversitat i les interaccions, la deliberació democràtica facilita el flux de coneixement i la coordinació en els processos de presa de decisions (Benhabib, 1996; Gutmann & Thompson, 1996; Healy, 1997).

De fet, en aquesta recerca volem estendre aquest argument més enllà d'una aproximació estricta al concepte de participació ciutadana. Preferim parlar de deliberació i considerar que aquesta es dona –s'hauria de donar- en diferents nivells:

- Entre els ciutadans i les institucions públiques, i llavors parlem de participació ciutadana.
- Entre les diferents parts d'una mateixa institució, i llavors parlem de transversalitat.
- Entre institucions públiques diferents, i llavors parlem de govern multinivell.
- Entre tots plegats, i llavors parlem de gestió de xarxes.

En el proper apartat ens aturarem en el concepte de transversalitat, ja que és l'eix d'aquesta recerca. Ara, però, només volem destacar que tots ells comparteixen com a denominador comú el diàleg entre les parts, l'intercanvi entre diferents punts de vista o, si es prefereix, la interacció entre actors en el marc d'un sistema complex. Aquesta és, justament, la relació entre deliberació i complexitat que estem subratllant.

2.5 La tercera parella: deliberació i polítiques públiques

La relació entre complexitat i deliberació ha estat, però, objecte d'abundants crítiques. Potser la que ara més ens interessa fa referència a les dificultats dels esquemes deliberatius a l'hora de sobreviure al contacte amb les institucions públiques, amb els responsables de desplegar les polítiques públiques (Dryzek, 2000). La relació entre deliberació i polítiques públiques (institucionals) seria el problema. En el cas de les comissions interdepartamentals estariem davant d'una contradicció: la impossibilitat institucional d'operar deliberativament.

Segons alguns observadors, la deliberació només es produiria fora de les estructures institucionals, en l'àmbit de la societat civil. Una genètica institucional basada en l'especialització i la segmentació la farien refractària a qualsevol voluntat deliberativa. Aquesta incapacitat, però, és inconsistent amb els arguments que hem defensat i que presenten la deliberació com una forma d'abordar problemes complexos:

“Tot i que hi ha certs perills potencial a l'hora d'involucrar a la societat civil en processos deliberatius promoguts per l'estat, realment hi ha

poques alternatives si es pretén que la deliberació tracti amb els problemes reals i complexos del nostre món.”

(Wagenaar, 2007: 30)

En aquest sentit, és cert que les institucions han anat incorporant certs *rituals deliberatius*, mentre que la seva essència tecnocràtica s'ha mantingut pràcticament inalterada. Hem renovat algunes parts de l'epidermis governamental i administrativa, però el seu codi genètic no ha experimentat encara cap mutació. Les institucions ofereixen discursos *habermasians*, mentre la seva realitat continua fermament assentada sobre la lògica *weberiana*.

Aproximant la lent a les pràctiques dels darrers anys, hem de reconèixer que s'ha discutit –i molt- sobre les estructures i les institucions de la participació (el *hardware*), mentre que no sabem massa què dir si se'ns pregunta sobre les pràctiques i les dinàmiques deliberatives d'aquestes mateixes institucions (el *software*). El *hardware* és epidèrmic, mentre que el *software* és genètic. Així, al costat d'institucions dedicades al diàleg, hem de disposar d'habilitats i, sobretot, predisposicions al diàleg. Els consells participatius són inútils si no ens escoltem els uns als altres, les comissions interdepartamentals són paper mullat si només hi assistim per satisfer una penosa i inútil obligació, i els espais de relació intergovernamental són estèrils si només serveixen per defensar posicions i interessos.

Els espais deliberatius, per tant, requereixen comportaments deliberatius (Gutman & Thompson, 2004); i això és infreqüent en els contextos en què les nostres institucions despleguen les polítiques públiques. Generar comportaments i, d'aquesta manera, incidir en la genètica institucional no és fàcil. Requereix, com a mínim, treballar en tres direccions:

- i. El lideratge: aquest ha d'existir i, a partir de certes característiques, facilitar tant el procés de transformació (sempre dolorós) com les guies per fer efectiva la nova etapa.
- ii. El bon govern: entès com a transparència, accés a la informació i rendició de comptes, ha de permetre construir els ponts de confiança imprescindibles per fer efectiva la deliberació.
- iii. La comunicació i les relacions: són essencials, ja que hem atorgat un paper cabdal a les interaccions i als diàlegs entre els actors (institucionals o no). Les deficiències –o, si es prefereix, les perversions- comunicatives actuals són un llast extraordinari per fer efectiva la relació entre deliberació i polítiques públiques.

A l'hora d'analitzar el funcionament de les comissions interdepartamentals haurem de prestar una atenció preferent a aquests tres aspectes. De fet, en termes d'hipòtesis podríem considerar que els millors o pitjors resultats d'una comissió interdepartamental

depenen de la intensitat i el tipus de lideratge que s'hi exerceix, de la capacitat de generar unes condicions adequades de confiança i, finalment, de les dinàmiques i relacions que siguem capaços de propiciar.

3. Les comissions interdepartamentals: el què i el com de la transversalitat

Les comissions interdepartamentals són la manifestació orgànica de la voluntat de treballar transversalment. Transversalitat és un terme ambigu que, en tot cas, ens remet al reconeixement, per part de les institucions, de la necessitat de posar a treballar plegades les diferents parts de les seves organitzacions. La transversalitat, per tant, es presenta, alhora, com una solució i com un problema. Davant la complexitat de temes com la immigració, l'aigua o la família, sembla evident que necessitem sumar les perspectives, els coneixements i els recursos de parts molt diverses de la pròpia estructura organitzativa. Però també és un problema de gestió, ja que reclama a les administracions públiques que articulin maneres de treballar plegats, quan allò que fan i allò que saben fer és treballar separadament.

En les següents pàgines, amb l'objectiu de dotar-nos de les eines analítiques que necessitem en la segona part del treball, intentarem clarificar el què i el com de la transversalitat.

3.1 Transversalitat: De què estem parlant?

Com amb la majoria de les expressions fetix, usem el terme transversalitat per referir-nos a situacions i projectes molt diferents. Cal, per tant, una clarificació prèvia a qualsevol pretensió analítica. D'entrada, volem destacar que malgrat que la transversalitat pot instrumentalitzar-se a través de pràctiques organitzatives concretes (com ara una comissió intergovernamental), aquesta no fa referència només a un nou disseny institucional sinó, sobretot, a un canvi en la cultura i la mentalitat organitzativa. La transversalitat comporta una transformació de fons.

Aquesta transformació de fons ha estat interpretada com el pas d'una organització pensada per funcionar a través d'*instruccions verticals* a una altra on es funcioni a través de *converses laterals*. D'una organització on tothom fa allò que li pertoca (i en silenci) a una altra on entre varis cal descobrir allò que toca fer en cada moment (parlant-ne). L'especialització i el silenci per una banda, i la col·laboració i la conversa per l'altra.

L'acadèmia ha usat el concepte de *xarxa* per a definir aquelles estructures organitzatives (també espaials, biològiques o econòmiques) que incorporen la col·laboració, el diàleg i la interacció com a trets distintius de les seves dinàmiques de funcionament. Les *xarxes*, avui, expressen gairebé una visió del món, una mirada renovada per a la major part de les disciplines científiques:

“Es pot observar com la xarxa està substituint l'àtom com a símbol general de la ciència: mentre l'àtom representa la simplicitat, la regularitat i el tancament, la xarxa invoca la complexitat, la flexibilitat i l'obertura”.

(Jönsson *et al.*, 2000).

Un projecte transversal i, per tant, una comissió interdepartamental es pot definir com una xarxa, com un espai on les polítiques públiques s'han d'abordar des de la col·laboració i el diàleg entre les parts. Però, què és exactament una xarxa? Com podem definir-la? Quines són les seves característiques bàsiques? Seguint les idees d'autors com Kooiman (1993 i 2003) o Goldsmith & Eggers (2004), proposem una definició operativa basada en quatre punts:

- i. Una xarxa es caracteritza per la necessitat d'incorporar **múltiples actors** en els processos de presa de decisions i en la implementació de les mateixes.
- ii. Una xarxa es caracteritza pel fet que els múltiples actors necessiten d'una interacció **continuada** que els permeti intercanviar recursos i, també, negociar i definir objectius compartits.
- iii. Una xarxa es caracteritza per unes interaccions basades en la **confiança** i regulades a través de regles pactades i acordades entre les parts.
- iv. Una xarxa es caracteritza per gaudir de **nivells significatius d'autonomia** i autorregulació.

També podem definir la xarxa per contrast amb d'altres models de regulació: els mercats i les jerarquies. En aquesta direcció, autors com Thompson *et al* (1991) ens defineixen les xarxes com una manera alternativa d'establir les relacions entre les diferents parts d'un sistema complex. Hem intentat sintetitzar les diferències entre les jerarquies, els mercats i les xarxes en el quadre següent:

Taula 1. Diferències entre mercats, jerarquies i xarxes.

	MERCAT	JERARQUIA	XARXES
Base de la relació	Contractes, Drets de propietat	Laboral, ocupacional	Intercanvi de recursos
Grau de dependència	Independents	Dependents	Interdependents
Medi per a la interacció	Preu	Autoritat	Confiança
Forma de resoldre conflictes	Tribunals	Regles	Diplomàcia
Cultura dominant	Competència	Subordinació	Reciprocitat, col·laboració

A la llum d'aquestes definicions, haurem de plantejar-nos uns primers interrogants respecte les comissions interdepartamentals: Quins actors hi participen? Com s'han definit els objectius i com hi ha influït els actors? Quin és el grau d'interdependència que hi ha entre els actors? Quin tipus de relació estableixen entre ells? Com resolen els seus conflictes interns? etc.

Aquesta definició genèrica del terme és molt útil per a una primera aproximació a les estructures transversals (com ara les comissions interdepartamentals). De tota manera, és una definició que difícilment pot capturar la gran diversitat de comissions interdepartamentals que trobem en la pràctica administrativa. En aquest sentit, hem de completar aquesta definició genèrica inicial amb alguns matisos que ens permetin distingir entre experiències diferents de coordinació interdepartamental.

D'entrada volem distingir entre aquelles comissions interdepartamentals que són espais efectius de *transversalitat* i aquelles que es dediquen a la *coordinació*. La distinció entre ambdós termes és crucial. Usem el terme coordinació quan posem juntes actuacions que diferents actors fan per separat, amb l'objectiu de sumar esforços i de limitar contradiccions i solapaments. En canvi, el terme transversalitat el reservem per a aquells espais on construïm junts. Construir junts és diferent de fer per separat i després ajuntar-nos, suposa un nivell d'interacció més elevat, que té per objectiu no només sumar sinó multiplicar.

Per altra banda, en la literatura sobre transversalitat (el terme que de fet més ens interessa i que dotaria de sentit efectivament transformador a les comissions interdepartamentals) se sol treballar amb tipologies. Així, a partir de la idea que la transversalitat hauria de ser com un ganivet que penetra en les diferents capes del pastís organitzatiu, és freqüent distingir entre tres tipus de transversalitat:

- i. La transversalitat entesa com a “corrent principal” (*mainstreaming*) es refereix a aquells projectes que pretenen condicionar les actuacions –pel que fa als seus continguts- del conjunt organitzatiu: plans d'igualtat (el gènere com a corrent principal), agendes 21 (el medi ambient com a corrent principal), etc.
- ii. La transversalitat que es fa servir per a la promoció d'“estratègies corporatives”; és a dir, per aconseguir que tota l'organització s'impregni d'una determinada manera de fer. No es tracta, com en el cas anterior, de promoure determinats continguts sinó d'estendre determinades pràctiques instrumentals: gestió de la imatge, estils de comunicació, plans de participació, programes de qualitat, etc.
- iii. La transversalitat, finalment, s'utilitza per fer coincidir diverses actuacions sota la lògica d'un “grup poblacional”: plans d'infància, de joventut, per als immigrants, pels exclosos, etc.

Aquesta tipologia és útil a efectes descriptius, tot i que analíticament pot generar algunes confusions. De fet, per exemple, un pla de gènere entraria tant dintre del tipus “corrent principal” com del tipus “grup poblacional”. Considerem, per tant, que és analíticament més adequat limitar-nos a distingir entre dos tipus de transversalitat:

- i. **Transversalitat substantiva:** aquella on l'eix de la interacció és el contingut d'una política que no pot recaure en una única "unitat" administrativa (per exemple la comissió interdepartamental per a l'aplicació de la directiva marc de l'aigua).
- ii. **Transversalitat operativa:** aquella on l'eix de la interacció és la manera de fer de l'administració (per exemple, la comissió interdepartamental de participació ciutadana).

En aquest treball analitzarem comissions interdepartamentals que volen promoure una determinada política pública; és a dir, casos d'allò que hem anomenat transversalitat substantiva.

3.2 Transversalitat: ¿com es fa?

En la segona part del treball intentarem respondre empíricament a aquest interrogant, mentre que ara ens limitarem a plantejar algunes hipòtesis sobre com hauria de funcionar la transversalitat i a identificar algunes variables de gestió que pensem caldrà tenir presents a l'hora de fer els estudis de cas. Per elaborar les hipòtesis i identificar les variables que tot seguit presentarem ens hem inspirat en la literatura sobre la gestió de xarxa (Kickert *et al*, 1997; Rhodes, 1997; Pollitt, 2003) i les aportacions que s'han realitzat al voltant de la relació entre xarxes i confiança (Chrislip & Larson, 1994; Child & Faulkner, 1998).

Abans ens hem referit a les xarxes en contrast amb les jerarquies i els mercats. Disposem de molta informació, coneixement i experiència sobre com funcionen els mercats i les jerarquies, mentre que en tenim molt poca en relació a les xarxes; especialment quan passem de les definicions a les pràctiques. Podem, però, intentar avançar en l'anàlisi de les dinàmiques de funcionament de les estructures reticulars a partir de considerar un seguit de 6 factors de gestió, agrupats en 3 categories:

Gestionar la formació de la xarxa:

1. els objectius (el perquè)
2. els actors (el qui)

Gestionar els factors tangibles:

3. els processos
4. els recursos

Gestionar els factors intangibles:

5. les relacions (i les confiançaes)
6. els lideratges

1. **Gestionar els objectius.** En una xarxa, a diferència d'allò que troben en una jerarquia o en un mercat, els objectius han de ser compartits; i han de ser-ho d'una manera efectiva, no retòrica. Això implica que no són els objectius d'un únic actor, que els transmet als altres, sinó que han de ser construïts col·lectivament. Els objectius s'han de fixar a través d'un procés previ de negociació i diàleg entre les parts.
2. **Gestionar els components (els actors).** En una xarxa, en primer lloc, els actors que hi participen han de satisfer els requisits de necessitat, complementarietat i interdependència. En segon lloc, malgrat aquesta necessitat mútua, també cal reconèixer que en una xarxa no tots els actors tenen el mateix pes. Caldrà per tant veure si són estructures més o menys equilibrades, més o menys dominades, i gestionar-ho en conseqüència. Finalment, alguns autors usen el concepte de "química" entre els actors per referir-se a unes actituds positives que són imprescindibles per a un bon funcionament de la xarxa.
3. **Gestionar els processos.** Un projecte transversal en xarxa disposa sempre d'una determinada *institucionalitat*: comissions interdepartamentals, grups promotors, suport administratiu, etc. Caldrà valorar, en cada cas, el grau de formalització d'aquestes regles i veure com s'aconsegueix l'equilibri entre la buscada flexibilitat i la també necessària estabilitat. Per altra banda, en la gestió dels processos és fonamental la posició i el perfil de la persona o l'equip que dinamitza la xarxa. La seva funció és mantenir la xarxa activada; és a dir, impulsar-la en els seus inicis, desbloquejar-la en moments d'estancament, pacificar-la en situacions de conflicte i cohesionar-la en situacions de dispersió. Activar una xarxa suposa treballar amb elements comunicatius, seleccionant la informació necessària i garantint la seva comprensió i circulació.
4. **Gestionar els recursos.** És cert que una xarxa i/o projecte transversal (també una comissió interdepartamental) no hauria de reclamar nous recursos. Ha d'usar i posar en valor els ja existents. Això no significa, però, que no requereixi certs recursos econòmics, materials, humans i tecnològics per garantir el seu funcionament. També haurà de comptar amb recursos d'autoritat, simbòlics, comunicatius, etc.
5. **Gestionar les relacions (i les confiançaes).** Una xarxa es un espai relacional i, en conseqüència, el seu bon funcionament dependrà sobretot de com es gestionin aquestes relacions. Això suposa, en primer lloc, dissenyar els marcs "contractuals" de les relacions: el paper de cada part, la forma d'abordar els conflictes, els espais de trobada, etc. En segon lloc, cal desenvolupar tasques i les habilitats d'intermediació que permetin generar consensos, facilitar el diàleg, promoure imatges compartides, fer ús d'incentius diversos, etc. En tercer lloc, les relacions exigeixen confiança, la qual pot i ha de ser gestionada. Aquest és un àmbit poc conegut dins el món de la gestió pública, tot i que ja en

podem trobar algunes referències, en les quals s'analitzen els tres moments de la confiança: l'inici (on els actors entren en contacte a través de càlculs cost – benefici), el desenvolupament (on el que compta és el coneixement i el reconeixement entre les parts) i la consolidació (on es produiria una doble compatibilitat en els objectius i en els estils de fer).

6. **Gestionar els lideratges.** El lideratge és fonamental, ja que sense ell mancaran els impulsos necessaris per tirar endavant uns projectes de transformació que, ateses les inèrcies organitzatives, generaran fortes resistències. Aquest lideratge, a més de ser exercit amb força i decisió, requereix d'unes formes específiques. Necessitem un lideratge fort, però no autoritari: si ens imposem, si ja hi ha algú que sap allò que toca fer, llavors on queda el diàleg i la interacció? Es requereix, doncs, lideratge, però un lideratge relacional. Un lideratge exercit a partir d'habilitats d'intermediació i diàleg, un lideratge que escolta i articula, un lideratge que a vegades potser no sap, però que sempre aprèn. Pot semblar una paradoxa, però es requereix un lideratge alhora potent i modest.

Un cop presentades –de manera sumària- les definicions i els conceptes vinculats a les xarxes i a la transversalitat, ara ens toca contrastar-los amb les pràctica de les comissions interdepartamentals de la Generalitat de Catalunya. Aquest contrast ens servirà tant per valorar-ne el rendiment efectiu com per, recuperant el debat conceptual, reflexionar sobre les possibilitats i els límits de governar la complexitat des d'una administració relacional.

PART II. LA PRÀCTICA I ELS SEUS RESULTATS

4. Les comissions interdepartamentals a la generalitat: una panoràmica

Un cop ens hem plantejat analitzar les comissions interdepartamentals en el marc del Govern de la Generalitat de Catalunya, el primer que cal fer és identificar-les i seleccionar aquelles que seran objecte d'estudi. En el moment de cercar un "llistat" de comissions interdepartamental apareix, però, la primera sorpresa. De fet, una sorpresa doble. No només no existeix aquest llistat, sinó que ni tan sols disposem d'una definició prou clara sobre què és i què no és una comissió interdepartamental.

4.1 Els òrgans col·legiats a l'administració de la Generalitat de Catalunya

El concepte administratiu que ens serveix per iniciar la nostra cerca de comissions interdepartamentals és el d'*òrgan col·legiat*. Es tracta d'un òrgan administratiu amb múltiples titulars, al qual s'atribueixen funcions administratives de decisió, proposta, assessorament i/o control. Estan regulats per la Llei 30/1992 de 26 de novembre de regim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquests òrgans han proliferat en les administracions públiques actuals, mentre que el fet d'estar regulats formalment ens permet disposar d'un directori on cada departament identifica els òrgans col·legiats que tenen adscrits, amb la seva corresponent normativa de creació. Aquests òrgans, però, tenen funcions i formes molt diverses. No tots, ni molt menys, poden ser considerats com a comissions interdepartamentals.

De fet, mirant els llistats d'òrgans col·legiats podem fer la distinció entre aquells amb participació únicament departamental, els interdepartamentals i, finalment, els òrgans amb presència d'entitats externes a l'administració. Només els segons es referirien, en sentit estricte, a comissions interdepartamentals. També es distingeix entre els òrgans adscrits a un departament, a entitats autònomes (administratives, comercials, industrials i financeres), a ens públics, a entitats gestores i a ens de dret públic. Fent recompte dels òrgans administratius de la Generalitat, hem comptabilitat un total de 863 òrgans, els quals es troben repartits de manera desigual entre els diversos departaments:

Taula 2. Òrgans administratius de la Generalitat de Catalunya

Àrea	Nº òrgans
Presidència	17
Vicepresidència	41
Economia i Finances	39
Medi Ambient i Habitatge	75
Governació i Administracions Públiques	34
Agricultura, Alimentació i Acció Rural	83
Educació	40
Innovació, Universitats i Empresa	50
Política Territorial i Obres Públiques	52
Acció Social i Ciutadania	77
Justícia	33
Interior, Relacions Institucionals i Participació	53
Salut	170
Treball	23
Cultura i Mitjans de Comunicació	76
Total	863

La proliferació d'aquests òrgans és un símptoma de les limitacions de les formes més tradicionals de l'administració pública. També de com la complexitat de l'entorn s'ha traduït en complexitat interna: un entramat d'unitats i de relacions que operen per desplegar les múltiples i diverses funcions que conformen l'actuació pública. La imatge d'una administració vertical, segmentada funcionalment i ordenada deixa pas a la imatge d'una xarxa d'unitats relacionades a través de vincles múltiples, que combina la lògica vertical amb l'horitzontal i que utilitza estructures administratives molt diverses.

Dels 863 òrgans col·legiats, com ja hem anticipat, no tots són comissions interdepartamentals. En realitat, la majoria no ho són en sentit estricte. En el següent apartat plantejarem uns criteris per tal de delimitar el subconjunt de les comissions interdepartamentals.

4.2 Les comissions interdepartamental al Govern de Catalunya

El complex mapa d'òrgans col·legiats presentat en l'apartat anterior exigeix delimitar el concepte de comissió interdepartamental i, per fer-ho, hem fet servir tres criteris: el lloc de referència dels membres de la comissió, la voluntat de permanència de la comissió i el seu vincle amb una política pública.

- En primer lloc, tots els membres integrats en la comissió interdepartamental han de ser del propi govern i, a més, han de provenir d'un mínim de tres departaments diferents. Aquest criteri, tot i la seva aparent obvietat, diferencia les comissions interdepartamentals d'altres òrgans col·legials on el membres del govern comparteixen l'espai amb agents de la societat civil. Aquests espais podrien ser

classificats com a consells de participació ciutadana o taules de concertació social i, per tant, no els contemplem com a exemples de comissió interdepartamental. Tampoc contemplem aquells òrgans on, en funció d'una tasca molt concreta, es coordinen les actuacions de menys de tres departaments.

- En segon lloc, hem usat també un criteri vinculat a la voluntat de permanència en el temps de la comissió. Pretenem, d'aquesta manera, distingir entre comissions que tenen vocació de perdurar i grups de treball molt focalitzats en una tasca concreta i delimitada en el temps. No seria el mateix, per posar dos exemples vinculats al departament de Presidència, la comissió interdepartamental per desplegar una política d'informació ciutadana que el grup de treball interdepartamental per a preparar, coordinar i articular la contribució del Govern de la Generalitat de Catalunya al programa i al desenvolupament de la presidència espanyola del Consell de la Unió Europea. Tot i que el grup de treball és efectivament un espai interdepartamental, el descartaríem per la dimensió conjuntural d'aquest cas.
- En tercer lloc, alguns dels òrgans amb presència de membres de diferents departaments tenen la vocació de promoure, conduir o acompanyar (el verb és difícil de precisar) una política pública; mentre que d'altres pretenen coordinar actuacions de caràcter eminentment tècnic o instrumental. Per exemplificar-ho, podríem diferenciar entre una comissió interdepartamental que es fixa com a objectiu la política de cooperació al desenvolupament i una altra que té com a funció aprovar les directius per a la prestació del servei de vehicles de representació del Govern. En ambdós casos ens trobem amb una comissió que compliria amb els dos primers requisits, però que representen realitats substantivament diferents. Aquesta és la raó que ens ha portat a introduir aquest darrer criteri: ens referirem a les comissions interdepartamentals com aquells espais on es troben membres del Govern provinents de diferents departaments amb l'objectiu de construir, seguir o avaluar el desenvolupament d'una política pública. No entrarien, doncs, dins d'aquesta definició les comissions que coordinen actuacions de caràcter estrictament tècnic i/o operatiu.

Aquest tercer criteri pot portar algunes confusions, ja que, per exemple, podríem considerar que la comissió interdepartamental per la participació ciutadana té com a objectiu incorporar unes determinades formes de treball i que, per tant, la seva vocació és operativa. En aquest cas, però, com en d'altres, considerarem que estem davant d'una comissió interdepartamental ja que vol impulsar una política, tot i que tingui un caràcter instrumental.

En qualsevol cas, és cert que la frontera entre la interdepartamentalitat adreçada a una política pública o a una activitat administrativa no és sempre nítida, tot i que ens ha servit per destriar un subconjunt manejable de casos dins l'extensa gamma d'òrgans col·legiats que nodreixen una administració com la de la Generalitat. El resultat

d'aquesta selecció ha estat la identificació de 38 comissions interdepartamentals (CI) que compleixen amb els tres requisits abans esmentats:

Taula 3. Comissions per Departaments de la Generalitat de Catalunya.

Departament	Comissió
Presidència:	1. CI de sistemes d'informació ciutadana 2. Comissió de Govern per a la Seguretat 3. Comissió de coordinació corporativa 4. CI de gestió de tecnologies de la informació i comunicacions
Vicepresidència:	5. CI de cooperació al desenvolupament 6. Consell tècnic
Interior, Relacions Institucionals i Participació:	7. CI per a la millora de la seguretat viària 8. CI de relacions Govern – Parlament 9. CI de participació ciutadana 10. CI sobre la localització de les fosses de persones desaparegudes durant la Guerra Civil i el franquisme 11. CI d'espectacles i activitats recreatives
Economia i Finances:	12. CI per l'aplicació de l'acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 13. CI per a la implantació del vehicle elèctric a Catalunya (IVECAT) 14. CI de seguiment del pla de mesures de responsabilitat social de la Generalitat de Catalunya
Justícia:	15. CI de coordinació de programes i actuacions en l'àmbit dels serveis sanitaris penitenciaris i de justícia juvenil 16. CI per la Reinserció Social (CIRSO)
Política Territorial i Obres Públiques:	17. CI de coordinació de la política territorial
Acció Social i Ciutadania:	18. CI de suport a les famílies 19. CI de polítiques de joventut 20. CI per a la igualtat d'oportunitats per a les dones 21. CI d'immigració 22. CI de la renda mínima d'inserció 23. CI de coordinació d'actuacions adreçades a la infància i l'adolescència amb discapacitats o amb risc de tenir-ne 24. CI pla de tercer sector 25. CI per l'educació d'adults
Salut:	26. CI de la sida a Catalunya 27. CI sobre drogues
Governació i Administracions Públiques:	28. CI del pla integral del poble gitano 29. Comissió de la funció pública
Medi Ambient i Habitatge:	30. CI de lluita contra l'assetjament immobiliari 31. CI de l'estratègia de desenvolupament sostenible 32. CI contra el canvi climàtic 33. CI per l'aplicació de la Directiva Marc de l'Aigua 34. CI per l'aplicació del Pacte Nacional per a l'Habitatge
Agricultura i Acció Rural:	35. CI en matèria de plaguicides i biocides 36. CI d'alimentació i agricultura ecològica
Innovació, Universitats i Empresa:	37. CI de recerca i innovacions tecnològiques (CIRIT) 38. CI de política industrial

A la vista d'aquest mapa de la interdepartamentalitat, el primer interrogant que apareix té a veure amb el nombre: Són poques? Són excessives? Aquesta és probablement una pregunta poc encertada, ja que és més important allò que fan que quantes són. Podem constatar, en tot cas, que hi ha una quantitat significativa de comissions interdepartamentals, i que han proliferat especialment després del canvi de Govern de 2003. La seva proliferació s'explicaria, per una banda, per la voluntat d'abordar noves i més complexes polítiques i, per altra banda, pel reconeixement que aquestes polítiques no es podien desplegar de forma unilateral sinó que precisaven plantejaments interdepartamentals.

Les 38 comissions interdepartamentals identificades poden ser també molt diferents entre elles, tant pel seu funcionament intern com pels objectius de la seva creació. A la literatura se sol usar una classificació que ens permetria fer una primera classificació de les comissions interdepartamentals entre aquelles que s'adrecen a una política sectorial, aquelles que tenen per objecte un grup poblacional i aquelles que expressen una voluntat de canvi instrumental. Observant el quadre següent destaca com a la Generalitat de Catalunya el volum més important correspon a les comissions interdepartamentals que es creen per a impulsar una política sectorial.

Taula 4. Tipus de Comissió Interdepartamental

CI sectorial	CI poblacional	CI instrumental
CI seguretat CI coope. Desenvolupament CI seguretat viària CI localització fosses Guerra Civil CI espectacles CI acord estratègic CI vehicle elèctric CI reinserció social CI política territorial CI renda mínima inserció CI tercer sector CI sida CI drogues CI assetjament immobiliari CI desenvolup. Sostenible CI directiva marc aigua CI agricultura ecològica CI plaguicides i biocides CI recerca i innovació CI política industrial	CI joventut CI famílies CI igualtat oport. dones CI immigració CI infància i adolescència CI educació adults CI poble gitano	CI informació ciutadana CI coordinació corporativa CI TICs CI relacions Gov-Parlament CI participació ciutadana CI responsabilitat social Comissió funció pública

Creiem que l'actual mapa de comissions interdepartamentals, s'explica, en bona part, per la voluntat de dotar els eixos estratègics de l'acció del Govern d'espais on tots els departaments es comprometin a remar plegats. L'abast del de la recerca no fa possible, però, contrastar aquesta hipòtesi a partir de les dades disponibles.

Hi ha altres factors, però, que també expliquen la presència de comissions interdepartamentals. D'entrada, per exemple, crida l'atenció el fet que aquestes siguin més freqüents en uns departaments que en d'altres. Els casos extrems són, per una banda, el departament d'Educació i el departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, que no compten amb cap comissió interdepartamental. Per altra banda, els departaments amb més comissions interdepartamentals són els d'Acció Social i Ciutadania (9 CI), Interior, Relacions Institucionals i Participació Ciutadana (5 CI) i Medi Ambient i Habitatge (5 CI). Tampoc hem investigat les raons d'aquestes diferències, però intuïm que es dona la combinació d'una lògica més lligada a les característiques substantives de les polítiques (per exemple l'orientació poblacional de les polítiques socials i de ciutadania) amb la voluntat política d'abordar determinats assumptes nous (com ara la localització de les fosses comuns de la Guerra Civil, la participació ciutadana, el canvi climàtic o la directiva marc de l'aigua).

En iniciar aquest capítol constatarem la inexistència d'un registre de comissions interdepartamentals, mentre que ara hi afegiríem que no sembla existir una política adreçada a definir els criteris i les formes d'aquesta interdepartamentalitat. Les CI han anat proliferant, però les raons semblen més lligades a iniciatives particulars i conjunturals que a una estratègia governamental. En aquest sentit, des d'instàncies del Govern se'ns ha expressat una visió de la coordinació interdepartamental molt limitada a allò que representa el Consell Tècnic:

“la coordinació política està marcada a la Llei del Govern, i és el Consell Tècnic”.

Al nostre parer, aquesta és una visió molt restrictiva i que oblida bona part dels espais que existeixen i on, d'una o altra manera, s'espera que es generi certa coordinació política i/o tècnica entre els diversos departaments. Desplaçar-ho tot al Consell Tècnic suposa girar-se d'esquenes a la pròpia realitat de l'entramat organitzatiu del Govern. De fet, quan en les entrevistes a responsables governamentals ens referim a les comissions ajinterdepartamentals, aquestes es veuen com espais que obren debats que s'han de tancar en el Consell Tècnic. Són vistos, d'aquesta manera, com òrgans amb una capacitat decisòria molt limitada i que es dedicarien, d'una forma que ningú acaba de definir amb claredat, a obrir diàleg i treballar les primeres fases de determinades polítiques.

4.3 La selecció dels casos d'estudi

L'objectiu d'aquesta recerca, com ja hem explicat, no és interpretar el mapa de comissions interdepartamentals de la Generalitat de Catalunya sinó analitzar-ne alguns exemples amb certa profunditat. Ens interessa conèixer quins són els seus objectius, com funcionen, quins resultats obtenen i com valoren tot plegat les persones que en són membres. Per això hem treballat amb una mostra de casos.

Optar per una estratègia d'investigació basada en l'anàlisi de casos suposa renunciar a criteris de representativitat i, per tant, ens obliga a tenir molta cura a l'hora d'interpretar i de generalitzar els resultats obtinguts. Els casos poden ser exemplars i il·lustratius, però també atípics i esbiaixats. L'anàlisi de casos, de tota manera, ens permet certa profunditat analítica, ja que podem entrar en els detalls d'una experiència concreta. Aquest avantatge, però, es converteix en limitació quan volem estudiar un fenomen de manera extensa i/o comparativa.

En aquest projecte hem optat per l'estudi de casos, assumint els seus avantatges i els seus inconvenients, per dues raons:

- En primer lloc perquè entenem que allò que volem estudiar és una realitat complexa i que, en conseqüència, ens exigeix un enfocament que permeti la profunditat i la possibilitat de copsar-ne els detalls i els matisos.
- En segon lloc perquè no disposem d'estudis anteriors que ens serveixin de referència i que, per tant, ens permetin disposar d'antuvi d'una bateria de variables i factors que ja hagin estat testades. Hem d'aproximar-nos a la recerca amb obertura i creativitat, la qual cosa només podem fer a través d'estudis de cas.

Un cop justificada l'opció per una recerca basada en casos, cal justificar la tria dels 6 casos que hem seleccionat. D'entre les 38 comissions interdepartamentals identificades, hem volgut definir una mostra que prenguéss en consideració tres criteris:

- En primer lloc, hem optat per concentrar-nos en allò que hem anomenat la transversalitat substantiva i, dins d'aquesta, hem escollit 3 casos que s'adrecen a un grup poblacional i 3 que tenen per objectiu una política sectorial.
- En segon lloc, atès que la diversitat sectorial és molt àmplia i no podia tenir cabuda en aquest projecte, hem optat per escollir 3 casos vinculats a polítiques adreçades a les persones i 3 casos de polítiques adreçades a allò que en termes genèrics podríem anomenar el territori, inclosa la protecció del medi ambient.
- Finalment, en tercer lloc, ens interessava disposar d'experiències amb dinàmiques de funcionament diverses, tant pel que fa a la seva creació més o menys recent, a la millor o pitjor valoració dels seus resultats o al volum de recursos que s'hi destinen. Com que no existeix una informació sistematitzada sobre aquests assumptes vam realitzar unes converses prèvies amb responsables governamentals per acordar criteris de selecció i confeccionar una mostra de casos amb prou variabilitat interna.

El resultat ha estat la selecció dels sis casos que conformen aquest estudi i que tot seguit procedim a analitzar:

- Comissió de coordinació de política territorial
- CI del canvi climàtic
- CI desenvolupament DMA
- CI d'immigració
- CI de suport a les famílies
- CI per a la igualtat d'oportunitats per a les dones

5. La comissió de coordinació de política territorial

5.1 La política territorial a Catalunya: complexitat i transversalitat

La política territorial és una política que satisfà amb escreix els requisits de complexitat als quals ens referíem en els capítols anteriors. La planificació del territori és, per definició, una intervenció pública que reclama una mirada multidimensional capaç d'incorporar els diversos factors econòmics, urbanístics, socials o ambientals que hi intervenen. La complexitat, en la política territorial, no és ni un problema afegit ni una situació a evitar, sinó una característica intrínseca de la realitat sobre la qual volem intervenir. Recordant la ja citada referència d'Axelrod & Cohen (1999), la política territorial pot interpretar-se com un sistema complex on es produeixen fortes interaccions entre els seus components i on, a més a més, la densitat d'aquestes interaccions impliquen dinamisme i imprevisibilitat.

De fet, els *Plans Territorials* es defineixen a la pròpia web del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP) com “instruments per definir els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i el marc articulador de les accions que s'hi ha d'emprendre per tal d'avançar cap a una determinada visió de futur”. Els conceptes d'“equilibri” i de “marc articulador” ens permeten anticipar la necessitat d'interacció entre múltiples mirades i, per tant, la voluntat d'equilibrar-les i articular-les en una política integrada. En el document on el DPTOP defineix els criteris per la planificació territorial de Catalunya hi ha referències explícites tant a la complexitat de la seva tasca com a la necessitat d'usar les interaccions i el diàleg a l'hora d'abordar-ho:

“És delicat intervenir sobre un territori dens de cultura i ric d'aportacions. Cal fer-ho amb prudència, amb intel·ligència i sensibilitat; llegint bé el passat, comprenent bé el present, intuïnt el futur i ajudant-lo a anar cap el progrés desitjat sense desvirtuar l'herència rebuda ni perdre la identitat en la qual ens reconeixem.”

“En tot cas, cal entendre els plans territorials com aquells documents que expressen un acord sobre el futur del territori des de consideracions que han tingut en compte el màxim ventall d'interaccions entre les seves variables.”

Per altra banda, també poden comprovar la complexitat de la política en els 15 criteris que utilitza el Govern a l'hora de redactar la seva planificació territorial. Tal com pot veure's en el llistat que segueix, aquests 15 criteris incorporen una ampla diversitat d'aspectes i posen de manifest la naturalesa polièdrica d'una política impossible d'encabir en els marges estrets d'una única disciplina i que reclama tenir en compte aspectes tant diferents com ara la matriu biofísica del territori, el paisatge, el desenvolupament econòmic, el patrimoni urbanístic, l'accés a l'habitatge, la cohesió social o les xarxes d'infraestructures per la mobilitat.

Críteris per la planificació territorial a Catalunya:

- Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica
- Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables en general com a components de l'ordenació del territori
- Preservar el paisatge com un valor social i un actiu econòmic del territori
- Moderar el consum del sòl
- Afavorir la cohesió social del territori i evitar la segregació espacial de les àrees urbanes
- Protegir i potenciar el patrimoni urbanístic que vertebrava el territori
- Facilitar una política d'habitatge eficaç i urbanística integrada
- Propiciar la convivència d'activitats i habitatge en les àrees urbanes i racionalitzar la implantació de polígons industrials o terciaris
- Aportar mesures de regulació i orientació espacial a la segona residència
- Vetllar pel caràcter compacte i continu dels creixements
- Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà
- Fer de la mobilitat un dret i no una obligació
- Facilitar el transport públic mitjançant la polarització i la compacitat dels sistemes d'assentaments
- Atendre especialment a la viabilitat que estructura territorialment els desenvolupaments urbans
- Integrar Catalunya en el sistema de xarxes urbanes i de transport europees mitjançant infraestructures concordants amb la matriu territorial

Tanmateix, un cop constatada la complexitat de la política territorial podem preguntar-nos fins a quin punt aquesta complexitat la converteix en allò que hem anomenat un *problema maleït*. No relatarem ara els múltiples conflictes que ha generat la política territorial a Catalunya¹, sinó que, de manera més senzilla, ens limitarem a recordar com les dificultats d'aquesta política han anat alentint o, fins i tot, en alguns moments, paralitzant el seu desplegament.

¹ Trobem una magnífica informació sobre els múltiples casos de complexitat i conflictivitat territorial en els diferents volums de l'*Anuari Territorial de Catalunya* que, des del 2003, elabora un equip del SCOT (Societat Catalana d'Ordenació del Territori):

A partir de la llei 23/1983, la Generalitat de Catalunya es va dotar de l'obligació de planificar el seu territori a través de quatre figures normatives: el Pla Territorial General de Catalunya, els Plans Parcials, els Plans Sectorials i els Plans Directors Territorials. La complexitat i la conflictivitat d'aquesta obligació, d'aquest *maleït problema*, però, va anar ajornant el seu desenvolupament. De fet, a banda de l'aprovació d'un tímid Pla Territorial General de Catalunya l'any 1995 i de l'aprovació del Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre l'any 2001, la resta de planificació territorial no s'ha realitzat fins les darreres dues legislatures.

Així doncs, tot i les dificultats, després de gairebé 20 anys (1983 – 2003) amb resultats molt limitats, en els darrers 7 anys s'ha pràcticament completat la planificació territorial a Catalunya. A més a més, la complexitat intrínseca de la política territorial s'ha volgut adreçar –tal com es planteja en les hipòtesis d'aquesta recerca- des del diàleg amb la societat civil i la interacció entre institucions. Concretament, la tasca de planificar el territori s'ha realitzat seguint la metodologia aprovada en el Decret 142/2005 de 12 de juliol (*Reglament pel qual es regula el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació del plans territorials*). Ja en l'exposició de motius, el decret posa de manifest la necessitat no només de redactar els plans territorials sinó de fer-ho a través del diàleg i la participació. S'assumeix, d'aquesta manera, usant ara la nostra terminologia, que la complexitat de l'objectiu requereix no només d'habilitats tècniques –imprescindibles, òbviament- sinó també d'espais deliberatius des dels quals potenciar la qualitat democràtica de la política. Citant el mateix decret:

“... és voluntat del Govern que el procés de planificació es produeixi amb la màxima participació del conjunt dels agents socioeconòmics i de la ciutadania en general. Tenint en compte aquesta voluntat, aquest decret preveu una molt àmplia participació institucional i social en diferents moments de l'elaboració dels plans, tant abans de la seva aprovació inicial com amb posterioritat a aquesta.”

No és ara el moment de valorar fins a quin punt la voluntat expressada en la frase anterior ha tingut una traducció efectiva a la pràctica. Sí volem, en canvi, subratllar com es posa explícitament de manifest –per escrit i en un text legal- la intenció de generar una “molt àmplia participació institucional i social” i, al mateix temps, interpretar aquesta voluntat com una forma d'impulsar un procés deliberatiu sense el qual una política de la complexitat de la planificació territorial no disposaria ni de la intel·ligència ni de la força necessària per a desplegar-se amb èxit. És cert que estem fent una lectura del decret usant el llenguatge de les nostres hipòtesis de treball, però també és cert que es tracta de la lectura que dona sentit a la part empírica d'aquesta recerca. Com també ens sembla que es tracta d'una lectura versemblant, ja que s'expressa tant la voluntat como l'obligació d'incorporar el diàleg i la participació – institucional o no- en un terreny que ha estat tradicionalment molt restringit a mirades exclusivament tecnocràtiques.

Aquesta voluntat declarativa, a més a més, es concreta en l'articulat del decret i, concretament, en l'article 9 del capítol II sobre el procediment d'elaboració dels plans territorials parcials:

“9.2. En el procés d'elaboració de l'avantprojecte s'han de consultar els departaments de la Generalitat, els ens locals, les institucions i consorcis de desenvolupament territorial i les entitats i organitzacions vinculades professionalment o socialment al territori. Així mateix es poden promoure debats públics i reunions de treball en què es faciliti l'expressió d'idees, propostes i objectius en relació als plans.”

En aquest article es constata l'obligació de consulta institucional (“s’han de”) i la potestat de promoure debats públics (“es poden”). Al marge de la interpretació que podríem fer d'aquest interessant matís, volem destacar l'obligació de consultar al conjunt de departaments del Govern de la Generalitat de Catalunya i, per tant, d'articular algun tipus de mecanisme de comunicació i diàleg transversal que doti d'eficàcia a aquesta obligació. És aquí on trobem el nostre objecte específic d'estudi: la Comissió de Coordinació de la Política Territorial (CCPT). En aquesta CCPT, com explicarem més endavant, hi estan presents representants de tots els departaments de la Generalitat i, per tant, pot ser interpretada com l'espai transversal que ens interessa analitzar. De fet, el propi decret 142/2005 li atorga aquesta funció, tal com podem comprovar en els tres articles següents:

“9.3. Una vegada elaborat, l'avantprojecte de pla s'ha de presentar, per al seu coneixement, a la Comissió de Coordinació de Política Territorial, i a continuació el conseller o consellera del departament de Política Territorial i Obres Públiques ha de resoldre l'inici del procés de participació.”

“10.1. L'avantprojecte de pla s'ha de sotmetre a la consideració dels ens locals, dels departaments de la Generalitat i, si s'escau, de l'Administració de l'Estat (...) per tal que puguin expressar les seves observacions, suggeriments i propostes per un període no inferior a dos mesos.”

“15.1. L'aprovació definitiva dels plans territorials parcials correspon al Govern de la Generalitat de Catalunya, a proposta del departament de Política Territorial i Obres Públiques (...), vist el dictamen de la Comissió de Coordinació Territorial, d'acord amb allò que s'estableix a l'article 14.3. de la Llei 23/1983.”

Tal com es desprèn de la lectura d'aquests tres articles, en primer lloc, segons l'article 10.1, els diferents departaments de la Generalitat han d'expressar les seves consideracions respecte els plans territorials parcials, tot i que no es defineix ni un procés ni un espai concret per tal d'expressar i recollir aquestes consideracions. Tan sols es preveu que no es dedicarà menys de dos mesos a aquesta fase. En segon lloc, la primera referència directa a la CCPT la troben en l'article 9.3, on s'estableix que l'avantprojecte ha d'estar obligatòriament presentat a la CCPT, encara que només sigui “per al seu coneixement”. Finalment, l'article 15.1. conté la segona i darrera menció a la CCPT. Referint-se a l'aprovació definitiva dels plans territorials parcials, s'estableix el requisit previ d'haver “vist el dictamen” de la CCPT.

La CCPT, per tant, té encomanades legalment les funcions de ser informada i d'emetre un dictamen (de caràcter no vinculant), mentre que no se la cita com l'espai de diàleg interdepartamental. Les seves funcions semblen, doncs, molt concentrades en la vessant més formal, mentre que no es preveu un paper actiu de consulta o deliberació transversal. Com veure'm en les següents pàgines, aquesta intuïció inicial que es desprèn de la lectura del Decret 142/2005 acabarà explicant amb forta precisió la realitat del seu funcionament.

5.2 La creació de la CCPT: previsions normatives i estructura formal de funcionament

El primer que destaca quan s'inicia l'anàlisi d'aquesta comissió és la manca d'un decret que, amb cert detall, en defineixi els objectius, la composició i la dinàmica de funcionament. La referència constitutiva de la CCPT la trobem en la Llei 23/1983 de Política Territorial on, de manera molt genèrica, es preveu la seva existència en l'article 8.5. Més tard, a la Llei 15/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals i administratives es modifica aquest article 8.5 en els següents termes:

“8.5. Es crea la Comissió de Coordinació de la Política Territorial, formada pels representants dels departaments de l'Administració de la Generalitat que determini el Govern, el qual, a més, n'ha de fixar les normes de funcionament.”

A partir d'aquí, la composició i del funcionament de la comissió es regula a través de l'Acord de Govern, 8 de març de 2005. Aquest Acord no fa cap referència a les raons, als objectius, a les dinàmiques de funcionament o als recursos de la CCPT. Es limita, en canvi, a definir-ne la composició i el règim jurídic a partir de 6 punts. Els tres primers es dediquen als membres de la comissió oferint un llistat de la seva composició (punt 1), establint que les persones membres de la comissió seran designades pel conseller responsable de cada departament (punt 2) i acceptant que, a proposta del president de la comissió, es pot convidar a persones externes amb veu però sense vot (punt 3).

En el punt 1, segurament el més rellevant, es preveu que tots els departaments de la Generalitat tindran, com a mínim, un membre a la comissió. De fet, tal com pot apreciar-se en el següent llistat, a la comissió hi assisteix un representant de cada departament (amb rang mínim de director o directora general) excepte per els casos dels departaments de Medi Ambient i Habitatge (amb dos assistents, un d'ells provinent de l'autoritat hídrica) i de Política Territorial i Obres Públiques (que, a més de presidir la comissió, compta amb un total de 5 membres).

Composició de la CCPT:

- Conseller/a del departament de Política Territorial i Obres Públiques (presidència)

- Secretari /a per la Política Territorial (vicepresidència)
- Director del programa de planejament territorial
- 2 persones designades pel departament de Política Territorial i Obres Públiques
- El Secretari/a General de Presidència
- 1 persona designada pel departament de Vicepresidència
- 1 persona designada pel departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
- 1 persona designada pel departament d'Economia i Finances
- 1 persona designada pel departament de Governació i Administracions Públiques
- 1 persona designada pel departament de Justícia
- 1 persona designada pel departament d'Educació
- 1 persona designada pel departament de Cultura i Mitjans de Comunicació
- 1 persona designada pel departament de Salut
- 1 persona designada pel departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural
- 1 persona designada pel departament de Treball
- 1 persona designada pel departament d'Innovació, Universitats i Empresa
- 1 persona designada pel departament d'Acció Social i Ciutadania
- 2 persones designades pel departament de Medi Ambient i Habitatge (una d'elles provinents de l'autoritat hídrica)

Pel que fa als altres 3 punts de l'Acord, tenen un caràcter exclusivament formal i es limiten a una breu referència a les tasques de suport tècnic (punt 4), al règim jurídic de la comissió (punt 5) i als Acords de Govern anteriors que deixa sense validesa (punt 6). Per tal de mostrar el raquitisme de les previsions normatives respecte el funcionament de la comissió, reproduïm íntegrament els punts 4 i 5:

“4. El programa de planejament territorial exercirà les tasques de suport tècnic i administratiu de la comissió. Les tasques de secretaria de la comissió seran exercides per un funcionari designat per la Presidència de la Comissió.

5. El règim jurídic d'aquest òrgan col·legiat serà el que estableixi la normativa vigent aplicable als òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.”

La simplicitat normativa que serveix per regular el funcionament de la CCPT podria interpretar-se o bé com una forma de dotar a la comissió d'àmplia autonomia o bé com una manera de mostrar el poc interès que desperta. Necessitem de més informació i

d'un coneixement més aprofundit sobre el funcionament i els resultats d'aquesta comissió, ja que la seva regulació ens en dona molt poca. En el proper apartat avançarem en aquesta direcció.

5.3 L'anàlisi de la CCPT com espai per a la transversalitat

Un cop presentades les previsions normatives sobre els objectius, les funcions, el funcionament i la composició de la CCPT, ara ens proposem aprofundir en el coneixement de la seva pràctica efectiva. A partir de l'anàlisi de la documentació generada durant els darrers anys i d'entrevistes a persones directament involucrades en el seu dia a dia, volem aportar elements qualitius i valoracions de caràcter subjectiu que ens ajudin a entendre fins a quin punt la CCPT és o no un espai de diàleg interinstitucional des del qual s'aborda la complexitat de la política territorial.

Hem conduït aquesta anàlisi usant els criteris teòrics exposats en els capítols anteriors i, consegüentment, abordarem 4 punts bàsics: els objectius, les dinàmiques de funcionament, les relacions entre els membres de la comissió, i el lideratge. Acabarem amb unes conclusions que, anticipem, ens mostraran una immensa i preocupant distància entre, per una banda, el doble reconeixement de la complexitat de la política territorial i de la necessitat de donar-hi resposta des de la deliberació i la transversalitat i, d'altra banda, la constatació que ara per ara disposem d'un espai poc efectiu a l'hora d'articular un diàleg constructiu i eficaç entre els diferents departaments del Govern de la Generalitat.

5.3.1 Els objectius del CCPT: una retòrica poc convincent

El principal objectiu de la CCPT està explícit en el seu propi redactat: la "coordinació" entre els diferents departament pel que fa a la definició de la política territorial a Catalunya. Així, assumint que es tracta d'una política amb múltiples dimensions, la comissió hauria de coordinar les mirades i les aportacions dels diversos departaments del Govern de la Generalitat. Aquest, però, és un objectiu que es percep com purament formal; una declaració d'intencions que sembla més destinada a cobrir les aparences que a generar un veritable espai de diàleg i coordinació interdepartamental.

La retòrica de la coordinació transversal no convenç a les persones que hem entrevistat per tal de conèixer amb major profunditat el dia a dia del seu funcionament. Explícitament, s'esmenta com a justificació per l'existència de la CCPT "la necessitat que tothom es quedi més tranquil". Es reconeix que estem davant d'una política que aborda assumptes molt rellevants i que, per tant, "no quedaria prou bé prendre les decisions a soles". La comissió –recollint les opinions dels entrevistats- no seria útil per a generar una autèntica coordinació transversal, però sí que serviria per "visualitzar que hi ha una participació de tots els departaments" i per assegurar-se que "cap departament pugui dir que no ha estat informat". S'ha informat i s'ha facilitat un espai per escoltar a tots els departaments, de manera que ens cobrim les espatlles davant d'eventuals crítiques. La comissió potser no és d'una gran utilitat en termes de diàleg

territorial entre els departaments, però atorga la necessària tranquil·litat al departament que gestiona la política territorial. Semblaria, doncs, segon les opinions recollides, que aquest és l'autèntic objectiu de la CCPT.

La comissió, per tant, no serveix per a generar un diàleg substantiu entre el diferents departaments. Ni tan sols per coordinar les seves diverses actuacions. Sobre aquest aspecte, les persones amb les que hem realitzat el treball de camp són taxatives a l'hora d'assegurar que la CCPT no és el lloc on es discuteixen els assumptes més polèmics ni l'espai on es produeix la negociació política. La política territorial requereix, òbviament, de les necessàries interaccions i diàlegs per acomodar interessos i perspectives molt diferents, però la CCPT no juga cap paper en aquest terreny. Potser sí que aquest és el seu objectiu formal, però segur que no té res a veure amb allò que succeeix a la realitat. Una realitat on les negociacions i els debats es produeixen en espais molt allunyats i, també, molt desconnectats de la comissions interdepartamentals.

Per reblà el clau, els entrevistats consideren que si l'objectiu és el diàleg i la coordinació interdepartamental, la comissió és un instrument força deficient per aconseguir-ho. La comissió seria una mena de façana sense cap utilitat pràctica, mentre que allò que realment succeeix dins l'edifici governamental funciona a través de contactes informals, de trucades, de correus electrònics. "Així és com funcionen les coses", assegura un funcionari amb una ja dilatada experiència en l'administració de la Generalitat. Així és com funcionen les coses, mentre que les "decorem" amb comissions interdepartamental que tenen uns objectius formal que no compleixen i un objectius reals que sí que van assolint. Els formals i no aconseguits tenen que veure amb la coordinació efectiva, mentre que els reals fan referència a la necessitat de dotar-nos de rituals que ofereixen certa tranquil·litat.

La teoria revisada en apartat anteriors ens adverteix de la importància d'aquell moment inicial on cal respondre al perquè i al qui dels espais transversals. Només quan hi som tots aquells que hi hem de ser i quan, a més, comprenem i compartim els objectius de treballar plegats, la transversalitat podrà iniciar-se de manera fructífera. Cap d'aquestes condicions sembla satisfer-se:

- Respecte el *qui*, la CCPT convida a representants de tots i cadascun dels departaments del Govern, tot i que –com subratllarem més endavant- la majoria s'hi mostren poc interessats o, simplement, no perceben que la seva presència respongui a cap necessitat clara. Sense interdependència mútua, com és el cas, la transversalitat arrenca amb greus dificultats.
- Quant al *perquè*, ni tan sols se'n parla. No hi ha referència als objectius de la comissió en els textos normatius que la regulen, més enllà de l'obligació de rebre informació sobre els plans territorials i d'emetre un dictamen preceptiu però no vinculant sobre els mateixos. Al marge d'aquestes formalitats, l'objectiu que es desprèn de les entrevistes realitzades té menys a veure amb aspectes substantius de la planificació territorial i més amb cobrir amb l'expedient i, d'aquesta manera, gaudir de la tranquil·litat de tenir les espatlles cobertes.

Amb aquest punt de partida, les expectatives de convertir la CCPT en un espai per al diàleg interdepartamental són més aviat escasses. La CCPT arrenca amb la greu dificultat d'estar conformada per un conjunt de persones que no tenen ni tema ni ganes parlar entre elles. Aquest és, evidentment, el pitjor escenari per la transversalitat. La CCPT pot usar la retòrica de la transversalitat, però ja des dels inicis no sembla que aquesta retòrica convenci a gaire ningú.

5.3.2 Funcionament: tant adequat com inútil

De manera semblant a la distinció que fa un moment fèiem entre *objectius formals* i *objectius reals*, ara també sembla pertinent diferenciar entre el *funcionament formal* i el *funcionament real* de la CCPT. De nou, ens trobem amb una comissió que funciona adequadament si ens fixem en la gestió dels seus processos i en el compliment de les seves regles, però que, simultàniament, és objecte d'intenses crítiques quan indaguem sobre l'efectivitat del seu funcionament.

Des del punt de vista formal, la comissió disposa d'una secretaria que permet tractar amb fluïdesa i eficiència les seves diverses obligacions, disposa dels recursos necessaris per desenvolupar la seva feina, i dóna adequada satisfacció als objectius – també formals- d'informar als seus membres dels avantprojectes de plans territorials i de dictaminar-los un cop entren en la fase d'aprovació definitiva. Aquesta dinàmica de funcionament s'aconsegueix –en opinió dels entrevistats- sense massa dificultats, tot i que es reconeix que és un funcionament de mínims que serveix per complir una mena de ritual.

Corroborava aquesta percepció el fet que la comissió, malgrat la complexitat i la rellevància dels temes que té assignats, només es reuneix un cop a l'any. Revisant les actes d'actes d'aquestes reunions, tanmateix, destaca la formalitat de la reunió. S'aborden punts del dia d'una enorme envergadura des del punt de vista dels seus continguts polítics (els plans territorials en els seus diferents moments de desenvolupament), però amb un format que es limita a oferir informació tècnica i a obrir un espai d'intervencions que o bé no s'utilitza o bé serveix per fer intervencions genèriques i rituals.

De manera similar, tot i l'esforç realitzat des de la secretaria de la CCPT per oferir informació prèvia a les reunions, aquesta sembla que és poc utilitzada pels assistents a la reunió. La informació potser és massa extensa i excessivament tècnica pel perfil dels membres de la comissió, a l'hora que les negociacions concretes sobre determinats punts substantius de la planificació territorial es donen en paral·lel i, molt rellevant, sense connexió amb allò que succeeix quan es reuneix la comissió. Tot plegat contribueix a que l'espai de la CCPT tendeixi a refermar el seu caràcter ritual i, d'aquesta manera, condiciona el comportament dels seus membres. Les persones que formen part de la CCPT entenen perfectament quin és el seu paper *formal* i *real*, i actuen en conseqüència.

Quant el *funcionament real* de la comissió, el treball de camp reforça les idees ja exposades anteriorment sobre la lògica eminentment ritual de les seves dinàmiques. També especifica alguns trets que contribueixen a entendre amb major detall la gestió i el funcionament quotidià de la CCPT. Hem agrupat les aportacions recollides en quatre blocs, cadascun d'ells contribuint a explicar els dèficits de funcionament de la comissió: (1) la naturalesa no decisòria de la comissió, (2) el tipus de reunió que propicia, (3) les asimetries de poder i coneixement entre els membres, i (4) l'existència d'espais paral·lels i desconnectats de decisió.

- Les funcions de la CCPT, com ja hem esmentat en diverses ocasions, són bàsicament de caràcter informatiu: rebre informació sobre els avantprojectes en fase de redacció i informar (dictaminar) els projectes en fase d'aprovació. La comissió, per tant, no té cap capacitat ni executiva ni decisòria. Altres comissions interdepartamentals de la Generalitat són espais efectius per a coordinar les activitats executives dels diversos departaments, la qual cosa la converteix en el mecanisme articulador d'unes àmplies responsabilitats executives. Aquest seria el cas de la Comissió interdepartamental de la Immigració. La CCPT no executa ni coordina l'execució de cap programa d'actuació, sinó que es limita a rebre i, en el millor dels casos, intercanviar informació. Tampoc té cap capacitat decisòria, ja que no participa en l'elaboració de la política i, un cop vista la proposta, els seus pronunciaments no són vinculants. El fet que la comissió no disposi de responsabilitats ni executives ni decisòries condiona el seu funcionament, reforçant les dinàmiques rituals i convertint-la en un espai accessori buit de continguts.
- Un segon aspecte que, en opinió dels entrevistats, explicaria les dificultats per a un efectiu funcionament de la CCPT, fa referència a les persones que es troben en les seves reunions i a les dinàmiques que aquestes propicien. D'una banda, es destaca l'inconvenient de gestionar reunions d'aproximadament 20 persones. Es considera que aquest és un número excessiu per fer quelcom més que una trobada formal. Hi ha qui, usant els seus propis termes, considera que "una reunió de 20 persones no és operativa, acaba fent que la gent s'inhibeixi". Per altra banda, a més de les dificultats derivades del número de persones, també es considera que el seu perfil no és l'apropiat. Se subratlla, en aquest sentit, que malgrat la retòrica sobre la importància política de la comissió, finalment no hi va ningú amb capacitat de prendre decisions polítiques. Literalment s'assenyala que "s'envia a persones sense capacitat de decisió" i que, per tant, es converteixen en assistents passius: "tothom escolta, assenteix i se'n torna cap a casa". Al costat del baix perfil polític, traslladant-nos a l'altre extrem, també es destaca el fet que la majoria de participants – amb rang de directors generals- no tenen ni temps ni coneixement tècnic per entrar en un debat seriós sobre la planificació territorial. El resultat de tot plegat és una reunió on massa gent i amb perfils inadequats es troba però, de nou, sense ganes ni temes ni capacitat per parlar.
- En tercer lloc, les asimetries entre els membres de la comissió se'ns presenten com un pesat llast per al seu bon funcionament. Aquestes asimetries es donen

tant en el terreny del coneixement com en el del poder. Tal com hem comentat en el punt anterior, la majoria de les persones que componen la comissió no dominen suficientment tots els coneixements tècnics necessaris per mantenir un debat informat sobre la planificació territorial a Catalunya. Com a conseqüència inevitable, la minoria de membres informats –majoritàriament dels departaments de PTOB i de MAiH- aconsegueixen dominar els continguts i les pautes de la reunió. També són important les asimetries en les relacions de poder que es produeixen a l'interior de la comissió. En aquest sentit, a les entrevistes realitzades s'esmenten les dificultats de propiciar un diàleg real quan persones de nivell mig-alt dins la jerarquia políticoadministrativa es troben davant de consellers o secretaris generals de presidència. Tampoc facilita la interacció la posició dominant del departament de PTOB. De fet, una comissió transversal hauria de ser com una xarxa, mentre que la CCPT sembla més aviat una jerarquia –encara que sigui tombada horitzontalment sobre l'organigrama tradicional. Totes les xarxes tenen nòduls amb major o menor capacitat d'influència, però quan aquests nòduls es troben absolutament dominats per una posició central que monopolitza el coneixement i les decisions, llavors la xarxa deixa d'existir; i amb ella les possibilitats de la transversalitat. En definitiva, un problema important per al funcionament de la CCPT és -tal com manifestava una de les persones entrevistades- que “no pots debatre quan no hi ha una situació d'igualtat mínima entre els que debaten”.

- Finalment, l'existència coneguda i reconeguda d'espais paral·lels a la CCPT on realment es negocien els conflictes i es prenen les decisions polítiques condiciona enormement el funcionament de la comissió. S'assumeix que quan hi ha polèmica o conflictes entre departaments, aquests no es dirimeixen en cap cas a la comissió. Ens hem emportat la impressió que tothom és conscient d'estar representant un paper i sap que no pot confondre la seva representació amb la realitat. La CCPT és una mena d'escenari on *fem veure* que “coordinem la política territorial”, però on tothom sap que això no és així. És una mena d'exercici de simulació, un joc d'aparences que no porta massa feina i que ofereix tranquil·litat a l'hora de prendre decisions. La claredat amb que es percep i s'assumeix aquesta situació explicaria bona part dels dèficits de funcionament de la CCPT: tothom sap a que juga i, per tant, es limiten a interpretar el seu paper.

Com a conclusió, tot recordant el títol que hem donat a aquest apartat, considerem que el funcionament de la CCPT és adequat però inútil. La comissió aconsegueix amb tot allò que s'espera d'ella en termes formals i garanteix que la informació flueixi de la manera prevista. Tot i això, les dinàmiques de funcionament reals es troben entorpidides per la seva naturalesa inoperant, però una composició inadequada, per l'excés d'asimetria entre els seus membres i per l'existència de canals paral·lels i més efectius per abordar els conflictes interdepartamentals. Ens atreviríem a concloure que la CCPT és un escenari que representa una obra amb professionalitat, però on tothom sap que la

vida de veritat comença quan ha baixat el teló; és a dir, quan la comissió es dona per acabada i tothom torna a la realitat dels diversos departaments on viuen.

5.3.3 Relacions infreqüents i desactivades

Un dels principals objectius teòrics d'una comissió transversal és generar un espai de relacions entre diversos actors des del qual afavorir la confiança, la interacció i els compromisos. Es considera, per tant, que la gestió d'aquestes relacions és crucial a l'hora de garantir el bon funcionament i els resultats adequats d'una experiència de treball transversal.

D'entrada, però, quan ens hem interessat per la CCPT en tant que espai relacional, la reacció que hem trobat ha estat de negació. Els entrevistats no consideren que la comissió propiciï relacions i, per tant, encara menys que construeixi confiança o faciliti l'intercanvi de recursos i coneixements. La ja citada asimetria entre els membres de la comissió, l'elevada rotació, l'espaiament entre les reunions i la formalitat de les dinàmiques no contribueixen a generar relacions sòlides. Les relacions *de veritat* són aquelles que es donen al marge de la comissió, mentre que les seves reunions només serveixen per afavorir contactes superficials.

Si aprofundim en la literatura sobre la gestió de les relacions i de la confiança, hauríem de recordar que aquesta exigeix tenir en compte el seu desenvolupament a través de tres fases: l'inici (on allò important és el càlcul costos – beneficis), el desenvolupament (caracteritzada per conèixer i reconèixer als altres) i la consolidació (on es comparteixen tant els objectius com les maneres de fer). Traslladant aquestes idees a la pràctica de la CCPT, el resultat és poc esperançador:

- La relació sembla que pot iniciar-se sense massa dificultat, tot i que amb poc entusiasme, a partir d'una determinada distribució de costos i beneficis. El departament de PTO, que és el responsable de la comissió i de la política territorial, té uns costos molt limitats (una persona dedicada a funcions de secretaria i un matí a l'any de reunió semblen força assumibles) i uns beneficis clars i valorats (aconsegueix certa tranquil·litat *política* a l'hora de prendre les decisions). La resta de departaments, per la seva banda, semblarien enfocar la comissió com un espai de cost zero (o gairebé) i de benefici zero (o gairebé). Aquesta situació on el càlcul cost – benefici s'equilibra -encara que sigui en base a la seva inexistència- facilita la posada en marxa d'una comissió que “no molesta a ningú”, tot i que és un feble punt de partida per les següents fases de desenvolupament i consolidació.
- El coneixement i el reconeixement dels altres és, doncs, molt feble, com també ho és la capacitat per compartir objectius i estils de treball –allò que la teoria havia anomenat *compatibilitat estratègica* i *compatibilitat cultural*. La comissió no afavoreix un contacte prou continuat i amb prou contingut com per permetre als seus membres conèixer les posicions dels altres i, encara que sigui des de

la discrepància, entendre-les i respectar-les. Tampoc, òbviament, facilita la construcció ni d'uns objectius compartits ni d'unes maneres de fer homologables.

La CCPT, per tant, no sembla aconseguir convertir-se en un espai de relacions. De fet, diríem que falla el requisit bàsic per tal que aquestes es puguin produir: la interdependència entre els actors. Els diferents membres de la comissió no es necessitem els uns als altres i, més concretament, el departament de PTOp, en tant que nòdul central de la xarxa, podria dissenyar i implementar la política territorial a soles. La comissió li aporta certa legitimitat formal (força discreta, per altra banda), però gaire res més. Quan els membres d'un espai transversals no es necessiten els uns als altres, les possibilitats de treballar plegats es redueixen de forma molt significativa. Les relacions de la CCPT són febles, ja que no es percep que aquestes relacions siguin necessàries per ningú. El resultat és que aquestes tendeixen a minimitzar-se, fent-se cada cop menys freqüents i més rituals.

5.3.4 Lideratge sense fissures

Un darrer aspecte crucial per entendre l'eficàcia d'un espai transversal té a veure amb l'exercici del lideratge. Un espai transversal, ens diria la literatura especialitzada, requereix estar en el vèrtex de l'agenda política i disposar d'un lideratge que l'impulsi. En el cas que ens ocupa, cap de les dues condicions semblen estar presents.

En primer lloc, tot i la rellevància de la planificació territorial, és evident que aquesta no ha impregnat a la CCPT. Ni la comissió ni la feina que realitza es percep com una prioritat política i, per tant, l'efectivitat de la transversalitat se'n ressent. Com ja hem esmentat, els membres de la comissió s'adonen d'estar en un escenari, lluny del lloc on es produeixen els debats i les decisions de veritat. Això condiona els seus comportaments i invalida els objectius de coordinació i diàleg interdepartamental que podria tenir la comissió. La CCPT presenta, doncs, un perfil polític baix i, consegüentment, no requereix de la implicació d'un lideratge polític potent. De fet, tot i que la comissió està presidida per Conseller del departament de PTOp, aquest rarament assisteix a la reunió anual de la comissió. També són freqüents les delegacions de representació o l'excusa d'absència per part d'altres membres políticament rellevants com ara el Secretari General de Presidència.

El lideratge de la comissió, en absència de la dimensió política que li atorgaria el conseller, recau en el Secretari de Política Territorial i, addicionalment, en el personal del departament de PTOp dedicat a desplegar la política territorial. El seu és un lideratge tècnic potent, però que no satisfà plenament els requisits d'allò que la literatura ha anomenat un "lideratge relacional". No es caracteritzen per la seva capacitat de relació, d'articulació i de facilitar l'aprenentatge i la interacció entre les parts. Entre d'altres raons perquè, tal com ja hem comentat, no tenen entre mans un

autèntic espai relacional que els reclami aquestes habilitats. Es caracteritzen, en canvi, per la seva potència tècnica i per monopolitzar coneixements, capacitats executives i potestats decisionals.

Finalment, voldríem concloure aquest punt amb una reflexió que ens traslladava una de les persones entrevistades i que, de fet, es convertia en una crítica global a la proliferació de comissions i/o espais interdepartamentals. Usant els seus termes literals, se'ns definia a "les comissions interdepartamentals com una manifestació de la tendència a la desresponsabilització". En comptes d'assumir la obligació de prendre decisions –se suposa que per part del líders corresponents- semblaria que proliferen trobades, informes i comissions. Aquestes serien com una mena de cortines de fum que dissimularien la incapacitat de prendre decisions. Amagats sota la idea de prendre decisions entre tots, el que estaríem propiciant és que aquells que les han de prendre no ho facin.

Sense entrar ara a valorar aquestes afirmacions, sí que volem subratllar que no s'adrecen tant al millor o pitjor funcionament de les comissions interdepartamentals sinó que van més lluny i neguen la major; és a dir, la mateixa necessitat de la seva existència. Discutirem aquest aspecte a les conclusions, tot i que ara per ara sí podem observar com una cosa és valorar negativament el funcionament de les comissions interdepartamentals i una altra valorar la inutilitat de la seva existència. Ambdues coses poden ser tractades de manera diferenciada, ja que podem creure en la necessitat d'aquests tipus de comissions i, al mateix temps, ser molt crítics amb el seu funcionament. Però també poden reforçar-se mútuament, com sembla ser el cas quan del mal funcionament en derivem la seva inutilitat o quan, per dir-ho amb d'altres termes, traduïm aquest mal funcionament com el símptoma d'un procés més genèric de desresponsabilització.

5.4 La CCPT: una comissió pel diàleg sumida en el silenci

Un cop realitzat l'anàlisi que hem presentat en les pàgines anterior, ens ha quedat en la retina una conclusió que impregna el conjunt de les valoracions realitzades i que hem sintetitzat en una frase: *una comissió pel diàleg sumida en el silenci*.

Totes les sentències d'aquesta mena són, és cert, simplificacions excessives o, fins i tot, grolleres. Tot i això, són útils per destil·lar els elements més essencial d'un estudi, per esporgar l'experiència i quedar-nos amb allò més significatiu. L'expressió que hem escollit per resumir el cas de la CCPT vol recollir, d'entrada, una situació paradoxal: un funcionament formalment impecable però prolíficament criticat per la seva manca d'efectivitat. Els teòrics de la qualitat tenien aquella màxima que afirmava que "no hi ha res pitjor que fer amb gran qualitat una cosa que no serveix per res". Una màxima que podríem aplicar al cas que ens ocupa. La CCPT funciona molt bé, però ens queda un interrogant molt rellevant: què passaria si no existís?

La sentència amb la que finalitzem l'anàlisi de la CCPT també vol recollir el fracàs de la comissió a l'hora de generar allò que, almenys teòricament, li dona sentit: el diàleg interdepartamental. La CCPT tendeix a convertir-se en un espai buit de continguts, on ni es coordinen accions concretes ni es prenen decisions de veritat. En aquest context, li succeeix el pitjor que li podria passar: queda sumida en el silenci. La CCPT no és un espai de diàleg interdepartamental i, per tant, tampoc pot generar la intel·ligència col·lectiva de la qual parlàvem en els capítols introductoris. Es converteix, més aviat, en un tràmit a realitzar que no estimula ni els temes de debat ni les ganes de parlar-ne.

6. La comissió interdepartamental del canvi climàtic

6.1 La política de mitigació del canvi climàtic a Catalunya: com assumir responsabilitats locals per un problema global

Si bé podríem anar més enrere a la recerca d'antecedents, considerarem que l'acte originari d'aquesta política en l'àmbit internacional se situa el 9 de maig de 1992, amb l'aprovació del Conveni marc de les Nacions Unides sobre canvi climàtic (CMCC), traduït posteriorment a norma vinculant per l'anomenat Protocol de Kyoto (1997). Es dona així el tret de sortida a una política formulada des d'institucions internacionals (NNUU) que baixa, en cascada, a la Unió Europea, als estats membres i als governs subestats, com és el cas de Catalunya.

El modus operandi de la política és, aparentment, bastant simple: per a cada estat adherit al Protocol de Kyoto es fixen uns objectius quantitius de reducció d'emissions de gasos amb efecte hivernacle, amb un marc temporal concret que cal complir. D'aquesta manera, es força l'adaptació dels estats a modes de producció i consum més eficients, és a dir, menys generadors d'emissions. Per tal que el marc no sigui massa rígid i facilitar els processos de transició, es creen instruments com els mercats d'emissions, que permeten als estats intercanviar drets d'emissió a canvi de diners. D'aquesta forma, a més, es fa explícit el vincle entre millora ambiental i progrés econòmic.

Aquest procés de translació de la nova política als nivells estatals i subestats es perllonga durant anys, de tal manera que si la UE posa en marxa la seva política de canvi climàtic l'any 1998, a Espanya no es donen les primeres passes significatives fins el 2001, i a Catalunya fins al 2004-2005, quan es publica el primer informe oficial sobre el canvi climàtic a Catalunya i es posa fil a l'agulla a la regulació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle. El període àlgid de formulació de la política coincideix amb una sobtada presa de consciència per part de l'opinió pública catalana. L'acumulació de desastres causats per fenòmens meteorològics inusuals (com ara l'onada de calor a Europa de 2003 o l'huracà Katrina de 2005), juntament amb la revelació de noves evidències que amplien decisivament el consens científic sobre el tema i fan que a l'onzena Cimera del Clima (COP 11), celebrada a Montreal (Canadà) del 28 de novembre al 9 de desembre de 2005, s'arribi a reconèixer que *“és una responsabilitat ètica, política i legal dels països industrialitzats fer-se càrrec d'aquest problema i actuar solidàriament per atenuar-ne els efectes”* (Gallego, 2006).

Tot plegat coincideix amb el període d'elaboració del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, que acaba incorporant la lluita contra el canvi climàtic com a missió dels poders públics. Concretament, en l'apartat dels principis rectors (art. 46. *Medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri Territorial*) s'esmenta que les polítiques mediambientals s'han de dirigir especialment, entre altres coses, *“a la prevenció i el*

control de l'erosió i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic". Posteriorment, en l'apartat dedicat a les competències (art. 144.1) es concreta que corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció. *La competència compartida inclou en tot cas, entre altres coses, "(l)a regulació del règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos d'efecte hivernacle".*

A les següents eleccions al Parlament de Catalunya, les d'1 de novembre de 2006, el tema ja va tenir certa rellevància electoral, i el document programàtic de l'Entesa Nacional pel Progrés, signat pel PSC, ERC i ICV a finals d'aquell mes, va incloure l'objectiu d'establir una estratègia catalana de sostenibilitat davant del canvi climàtic en compliment del compromís de Kyoto. Posteriorment també va ser inclòs com un dels 67 objectius llistats al Pla de Govern 2007-2011.

Val a dir que la política de lluita contra el canvi climàtic, a més de molt recent, és extremadament complexa. En primer lloc, el fenomen que intenta combatre té, potencialment, implicacions sobre gairebé tots els àmbits d'activitat econòmica i social (agricultura, ramaderia, indústria, serveis, salut, seguretat). En segon lloc, ha de treballar en un marc d'incerteses científiques (sovint instrumentalitzades per la política) i enormes dificultats tècniques (dubtes, per exemple, sobre si es poden controlar i mesurar les emissions difuses de gasos o sobre si cal confiar en models i estimacions que poden acabar resultant errònies). Finalment, és una política que ha de tenir en compte els drets de les generacions futures (que no voten!) i que ha de valorar la seva eficàcia més enllà de les pròpies fronteres, en un món encara regit pel principi de la sobirania (quasi) absoluta dels estats. Per aquestes i d'altres raons, hi ha qui considera la lluita contra el canvi climàtic un *super wicked problem*, és a dir, un problema super maleït, de resolució molt difícil².

També cal tenir en compte que, a Catalunya, parlem d'una competència compartida, que ha de respectar les bases establertes per l'Estat espanyol. Aquestes bases, com veurem més endavant, es deriven directament dels compromisos assumits amb la comunitat internacional, de tal manera que l'objectiu ja queda perfectament definit. La política de la Generalitat pot i ha d'incidir en la manera d'assolir aquest objectiu, amb quines mesures (regulació, incentius, mercat), quina distribució de càrregues, etc.

² "Scholars long ago characterized a public-policy problem with the kinds of features presented by climate change as a "wicked problem" that defies resolution because of the enormous interdependencies, uncertainties, circularities, and conflicting stakeholders implicated by any effort to develop a solution. Sometimes described as "social messes," classic wicked problems include AIDS, healthcare, and terrorism. Climate change, however, has been fairly described as a "super wicked problem" because of its even further exacerbating features. These features include the fact that time is not costless, so the longer it takes to address the problem, the harder it will be to do so. (Moreover) The climate change that happens in the interim may itself cause sufficient economic disruption, for instance, by slowing growth rates, so as to make it much harder to accomplish the necessary technological innovation. Another problematic characteristic of climate change is that those who are in the best position to address the problem are not only those who caused it, but also those with the least immediate incentive to act within that necessary shorter timeframe". A: "Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future", Richard J. Lazarus, Cornell Law Review, Vol. 94:1153, pp. 104-109).

Aquest no és un encàrrec menor, si tenim en compte que qualsevol reducció significativa d'emissions comporta un impacte en l'activitat econòmica del país, amb les conseqüents derivades socials i polítiques.

Si a tot això hi afegim que es tracta d'una política de llarg termini, que comporta un canvi radical en les formes d'operar de les famílies, les empreses i les institucions, amb derivades evidents en l'educació i la recerca, està plenament justificat que la política de canvi climàtic s'hagi plantejat i desplegat com una política transversal i s'hagi dotat d'instruments per articular les relacions entre els diversos departaments.

6.2 La creació de la CICC: previsions normatives i estructura formal de funcionament

La Comissió Interdepartamental del Canvi Climàtic (CICC) va ser creada el 19 de desembre de 2006, aprofitant el canvi de govern i en el marc del Decret 573/2006, de reestructuració parcial del Departament de Medi Ambient i Habitatge, del qual havia de dependre. Poc després, un Acord de Govern (GOV/24/2007 de 13 de febrer) en concretava els objectius i la composició. Pel que fa als objectius, se'n consideraven un total de quatre:

1. Coordinar l'actuació del Govern de la Generalitat en l'àmbit de la lluita contra el canvi climàtic.
2. Impulsar actuacions de caràcter transversal entre els diferents departaments per afavorir l'adaptació del canvi climàtic a fi de disminuir els seus efectes a Catalunya.
3. Promoure accions de caràcter transversal entre els diferents departaments per disminuir les emissions dels gasos amb efecte hivernacle, responsables del canvi climàtic.
4. Fer el seguiment i l'avaluació de les actuacions anteriors.

Aquests quatre objectius fan referència a la CICC com a espai per a coordinar l'actuació del Govern i impulsar actuacions de caràcter transversal entre els diferents departaments. Es tracta d'una definició genèrica i, tanmateix, plena de possibilitats. Pel que fa a la seva composició, la CICC és presidida pel Conseller de Medi Ambient i Habitatge i està integrada per un representant de cadascun dels departaments de la Generalitat afectats directament, que són onze:

- Medi Ambient i Habitatge
- Economia i Finances
- Política Territorial i Obres Públiques
- Agricultura, Alimentació i Acció Rural
- Salut

- Treball
- Interior, Relacions Institucionals i Participació
- Innovació, Universitat i Empresa
- Educació
- Presidència
- Vicepresidència

És a dir, només en queden fora quatre dels departaments del Govern: Cultura i Mitjans de Comunicació, Justícia, Acció Social i Ciutadania, i Governació i Administracions Públiques. De tota manera, es puntualitza que “segons els temes a tractar, seran convidats a participar-hi altres departaments de la Generalitat”.

Les persones que representin els departaments han de tenir el rang mínim de Secretari General, i les que les substitueixin en cas d'absència o malaltia, de Director General. Finalment, les imprescindibles funcions de secretaria i de suport tècnic són assumides per l'Oficina Catalana del Canvi Climàtic (des d'ara, l'OCC), la qual va ser creada gairebé en paral·lel a la Comissió.

6.3 L'anàlisi de la CICC com espai per a la transversalitat

L'anàlisi que tot seguit presentem s'ha realitzat a partir d'una entrevista semi-estructurada amb els responsables de l'OCC (oficina del Canvi Climàtic), així com d'un qüestionari de 30 preguntes adreçat als membres de la CICC, representants dels departaments de la Generalitat que en formen part³. A partir d'aquestes informacions, com en el capítol anterior, ens fixarem en la manera de definir els objectius de la CICC, en les seves dinàmiques de funcionament, en el tipus de relacions que s'hi estableixen i en el lideratge que acompanya el desplegament de la comissió i de les seves activitats.

6.3.1 Els objectius: coneguts per tothom, interpretats per cadascú

Els objectius de la CICC, que com hem vist responen a una definició genèrica, van ser pactats i definits per part del Govern abans que la CICC es constituís com a tal i els seus membres poguessin expressar cap opinió al respecte. Aparentment, però, els objectius de la Comissió han estat assumits pels seus membres, sense fissures. Ara bé, més enllà d'aquest consens de mínims hem pogut constatar que els objectius són interpretats de forma ben diversa, amb implicacions evidents sobre la definició de l'encàrrec concret que el Govern fa a la CICC:

³ Es va obtenir un total de cinc respostes, procedents dels departaments de Vicepresidència (CADS), Economia i Finances (DG d'Energia), Política Territorial i Obres Públiques (S. de Transport), Salut i Treball.

- En quatre de les cinc respostes hi apareix la funció de coordinació, però amb una idea ben diferent en totes elles: des de coordinar l'acció de Govern (“*tant en la presa de decisions, com en la implementació, com en el seguiment i avaluació*”) a coordinar uns (suposem que menys comprometedors) “esforços de Govern”, passant per la visió de “*coordinar-se entre els diferents departaments... a fi i efecte d’impulsar i realitzar una estratègia comuna*” on, s’entén, el lideratge i la responsabilitat no recauen principalment en els titulars i gestors de la CICC sinó en tots els seus membres.
- L’única resposta on no apareix la paraula coordinar defineix l’objectiu de la CICC com “*integrar els objectius de la lliuta contra el canvi climàtic a totes les polítiques públiques de la Generalitat*”. Aquesta definició és encara menys concreta que “coordinar”, ja que no diu res sobre qui i com es defineixen els objectius. Tampoc sobre què passa després de la seva integració a les polítiques.

Tot i que en una de les respostes s’hi afegeix l’objectiu d’“*establir una visió transversal*”, que portaria implícit un treball essencialment polític, de les respostes deduïm que els membres de la CICC consideren que els objectius d’aquesta són essencialment instrumentals i no es preveu, per tant, una influència directa en la part substantiva de la política. Creiem que hi ha dues causes que expliquen aquest baix perfil polític de la comissió:

- D’una banda, el marc i l’orientació estratègica de la política de canvi climàtic ja han estat negociats i definits prèviament en el marc de Nacions Unides, la Unió Europea i el Govern d’Espanya. En sentit estricte, els objectius de reducció d’emissions de gasos d’efecte hivernacle només són quantificables a escala estatal. A partir del compromís assumit per Espanya respecte a l’aplicació del Protocol de Kyoto en el període 2008-2012, el Govern de la Generalitat planteja que Catalunya assumeixi la seva “*quota de responsabilitat*”, i estableix uns objectius quantitius de reducció calculats d’acord amb la proporció de les emissions dels anomenats sectors difusos generades a Catalunya sobre el total estatal.
- Per altra banda, si bé podríem pensar que en la política catalana de canvi climàtic tant rellevant és l’objectiu final (la reducció de 5,33 milions de tones d’emissions de CO2 equivalent en el període 2008-2012) com la forma d’assolir-lo (metodologies, repartiment de càrregues i beneficis, responsabilitats, terminis), fet que donaria encara molt marge a la CICC, cal tenir en compte que aquí hi ha en joc importants interessos econòmics i, per derivació, polítics i socials. L’emissió de gasos amb efecte hivernacle està molt associada a l’activitat productiva, de tots els sectors, des de l’agricultura als serveis, privats i públics, passant per la indústria i la construcció. La reducció d’emissions ha de comportar, necessàriament una reducció de les activitats, o una millora en la seva eficiència, o ambdues coses alhora. En qualsevol cas, s’obre la porta a canvis estructurals que no deixen ningú indiferent. Aquests interessos sectorials estan organitzats i, per norma general, tenen accés

directe a les més altes instàncies del Govern català, així com departaments del propi Govern que, en certa manera, els representen.

En aquest context, amb fites polítiques definides *des de dalt* i interessos sectorials a l'aguait de no ser perjudicats (o de no ser-ho desproporcionadament) per una política pública emergent, la CICC es troba situada dins d'un departament sectorial, el de Medi Ambient i Habitatge, i a un nivell, entre polític i tècnic, que li fa molt difícil poder incidir en les estratègies i les decisions dels altres departaments. Així, es constata que només el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) porta els seus plans i programes per ser debatuts a la CICC *abans* de la seva aprovació, mentre que tots els altres segueixen les "vies habituals" (sectorials) de tramitació i n'informen a la CICC a posteriori, si s'escau. Aquesta pràctica xoca frontalment amb l'objectiu de la CICC de coordinar l'actuació del Govern de la Generalitat en la lluita contra el canvi climàtic.

Des de l'OCC, secretaria de la CICC, es reconeix que aquest punt és de difícil resolució perquè "els altres departaments entenen que quan no són ells els que la creen (la comissió), les coses que ells fan segueixen els camins existents fins aquell moment". Encara que el seu impacte potencial sobre el volum d'emissions de gasos sigui enorme, com per exemple en un pla d'infraestructures. Hi ha molts departaments, cadascun amb els seus plans, i es considera que "qualsevol pla que tingui un cert element important en canvi climàtic (...) almenys (se n'haurien de posar a debat) els eixos o informar de com allò afecta al canvi climàtic, com encaixa amb d'altres polítiques o elements". La tasca de la CICC, en paraules d'una de les persones entrevistades, és "mirar que aquí estem dient una cosa mentre que allà, en canvi, sense adonar-nos-en, n'estem dient una altra que no acaba de lligar amb la primera (...) aquesta feina és la que hauria de fer la comissió". Però justament això no es fa, i si s'arriba a fer algun dia serà perquè s'hagin detectat contradiccions massa evidents i importants.

Davant la constatació de manca de poder efectiu per imposar mesures als altres departaments, l'OCC ha hagut de fer de la necessitat virtut i pensar vies pragmàtiques i factibles per complir l'objectiu de coordinar l'acció de govern en la lluita contra el canvi climàtic. Aquest plantejament es recolza en tres punts:

- En primer lloc, concentrar l'acció de la CICC en el mandat que emana del propi Pla de Govern 2007-2010 d'elaborar un Pla marc de mitigació del canvi climàtic 2008-2012 (PMMCC). Aquest pla no incorpora accions pròpies, sinó que s'ha de bastir a partir de les actuacions ja previstes d'antuvi pels diversos departaments de la Generalitat i incloses en els respectius plans sectorials⁴. La feina més complexa en la fase d'elaboració del Pla consisteix en traduir les mesures de cada departament en xifres concretes de reducció d'emissions i fer-les quadrar, en conjunt, amb la fita dels -5,33 milions de tones.
- En segon lloc, assumir les funcions de seguiment, avaluació i modificació de l'esmentat Pla, com una eina de pressió per al conjunt del Govern i per a

⁴ Tal i com reconeix l'Informe d'avaluació ambiental estratègica del PMMCC 2008-2010, p. 82.

cadascun dels departaments implicats. Es tracta, en definitiva, de recordar “els deures” que cadascú s’ha autoimposat i de posar en evidència si les coses s’estan fent d’acord amb allò previst o no. Tot i que aquest és un punt clau i irrenunciable per a la CICC, s’intenta dur a terme amb molta prudència i mà esquerra, com veurem més endavant.

- En tercer lloc, concebre la CICC (i l’OCC que n’és el braç operatiu) com un òrgan de suport als altres departaments. Aquesta funció és, d’alguna manera, el complement necessari per poder assolir el punt 2. La CICC es posa al servei dels altres, perquè *“cada departament sigui conscient del que està fent pel (sic) canvi climàtic o del que està fent que pot perjudicar al canvi climàtic”*. Es tracta d’anar promovent canvis sense que es noti massa: *“els departaments han de tenir la sensació que ho fan ells, encara que al final acabi sent l’OCC qui ho fa”*. Es tracta, en definitiva, que ho vagin incorporant en les seves rutines de treball, i sembla ser que s’està aconseguint. L’aspecte d’assessorament tècnic és fonamental: *“ara, per exemple, estem fent guies de com ells poden calcular el CO2 de les seves polítiques, els hi passarem uns Excels... després potser els acabem fent nosaltres però ja els hi donem l’eina i els demanarem si els hi sembla bé, si tenen problemes”*.

Val a dir que aquest plantejament de “baix cost” per als departaments sectorials facilita el compromís d’aquests amb una política, la de canvi climàtic, a la qual es dóna encara un grau de prioritat política relativament baix, llevat d’algunes excepcions molt clares, com el CADS o l’ICAEN. De fet, quan es demana als departaments, a través dels seus representants a la CICC, com estan contribuint a la consecució dels objectius de la comissió, trobem respostes genèriques, que eviten el compromís, com ara: *“de forma important”* (sic) o *“en allò que puguem aportar des de les nostres competències i àrees d’especialització”*. D’altres ofereixen *“una visió multidisciplinària”* o *“la realització d’accions que contribueixin a la mitigació del CC”*. Finalment també hi ha qui es considera *“imprescindible en tots els objectius de la CICC”*.

6.3.2 Funcionament: satisfactori, però encara lluny de la plenitud

La CICC es reuneix formalment en plenari dues vegades l’any, tot i que, d’acord amb la numeració de les actes, ens consta que s’han celebrat 9 reunions en tres anys (2007-2009), fet que comporta una periodicitat quadrimestral. Probablement el període d’inici de la CICC va suposar una freqüència més elevada en les reunions.

Sembla ser que el nivell representació va variant, i no és homogènia en tots els departaments. Des de l’OCC es manifesta la preocupació perquè aquest nivell vagi baixant, una vegada passat el període àlgid de creació i consolidació de la política. Un nivell alt de representació, amb un gruix important de Secretaris Generals, Secretaris Sectorials o Directors Generals s’associa a un interès més gran pel tema i ofereix a la política una ubicació privilegiada en l’agenda de govern.

Un fet característic de la CICC és l'existència de grups de treball. Es van crear per agilitzar el treball de la comissió i tenen una composició força diferent del plenari, amb representants de nivells més baixos en la jerarquia, però probablement amb més coneixement i expertesa tècnica. De fet, el DMAH hi envia un bon nombre de tècnics. Actualment hi ha dos grups de treball:

- El Pla Marc de Mitigació del Canvi Climàtic 2008-2012 (PMMCC). El grup s'encarrega de fer el seguiment i avaluació de les mesures en matèria de canvi climàtic adoptades pel Govern. Cadascú hi aporta la informació del seu departament, informant sobre novetats i actualitzant les dades disponibles, a partir d'unes taules elaborades des de l'Oficina. En la fase d'elaboració del PMMCC el grup es convocava i es reunia, però des que es va aprovar funciona bàsicament a través de correu electrònic.
- El grup de Gasos Fluorats, que es va crear perquè hi havia unes normatives europees que calia adoptar amb urgència.

Tal i com estan plantejats, els grups de treball tenen certa vocació de permanència. Els plans d'actuació, en definitiva, tenen una llarga vigència, i quan se n'esgota un s'ha de començar a pensar en el següent. Sembla que el proper pas serà crear algun grup de treball sobre adaptació al canvi climàtic, perquè es detecta la intenció d'establir un pla de futur sobre aquest tema, liderat per la comissió interdepartamental.

A priori, l'existència de dos tipus d'òrgans -plenari i grups de treball- hauria de permetre afrontar més adequadament la doble dimensió del problema canvi climàtic: la política i la tècnica. En aquest sentit, els responsables de l'OCC constaten que les reunions dels grups de treball donen realment joc per al debat; un debat, però, bàsicament tècnic. En canvi, les reunions del plenari són més aviat formals i rituals: *"intensem que les coses que s'hagin de dir pràcticament ja estiguin resoltes, almenys els grans temes; pot quedar alguna cosa, però allà s'hi va ja amb un grau de consens"*. A la pregunta sobre si en aquestes reunions hi ha debat veritablement polític, sobre temes substantius, la resposta de la gent de l'OCC és un rotund "no", fet que confirma les nostres primeres intuïcions.

Ens hem preguntat quin és el tarannà d'aquestes reunions, si del que es tracta és d'exposar i contrastar visions diverses, per avançar en l'aprenentatge col·lectiu i construir quelcom nou, o bé si es tracta, bàsicament, de defensar interessos sectorials i negociar per tal que els resultats de la política siguin justos i equilibrats. La majoria prioritza la primera de les visions. Tanmateix, quan se'ls pregunta si el treball a la CICC els ha portat a modificar les seves posicions inicials, un 20% contesta que "algunes vegades", un 60% "molt poques vegades" i un 20% "mai".

A la OCC aquesta qüestió genera opinions disperses. Hi ha qui veu encara massa predomini de la defensa d'interessos sectorials, mentre que des d'una visió més

optimista es considera que *“poc a poc es va movent de defensar els seus interessos a construir alguna cosa*. En qualsevol cas, es tracta d'un procés lent.

La teoria ens diu que un organisme que funciona com una xarxa de participació no obligatòria només pot sobreviure si el balanç cost/benefici dóna un resultat positiu per a la majoria dels seus membres. En aquest sentit, pel que fa als costos de la comissió, la cosa de més valor que hi aporten els seus membres és el temps destinat a les reunions i a les tasques que se'n deriven. En aquest sentit, als responsables de la Secretaria els resulta molt difícil destriar el temps destinat a la comissió del temps destinat a altres funcions de l'OCC. En el fons, no els demana més temps, *“perquè l'únic que fas és ordenar la feina que estàs fent per poder-la tenir i explicar; i fer l'acte”*. Pel que fa als membres de la CICC, un 60% fan referència al cost que els suposa el temps que hagin de dedicar-hi, que en gairebé tots els casos és inferior al 10% de la jornada; el 40% restant no considera que la comissió els suposi un cost afegit.

Si parlem de beneficis, cal distingir altre cop entre la gent de l'OCC i la resta de membres de la CICC. Els primers no s'ho plantegen en termes de cost d'oportunitat, sinó de necessitat pura i dura. Com que l'OCC no està situada a Presidència o en un altre ubicació on, per naturalesa, englobi tots els departaments, la comissió representa un element cabdal, gairebé imprescindible, per poder desenvolupar la seva feina, establint i mantenint la interlocució amb tots els departaments rellevants, no només de forma bilateral, via mail o telèfon, sinó també col·lectiva. La CICC també resulta eficaç per exercir pressió sobre els departaments pel que fa a la implementació i seguiment de les mesures acordades.

Els beneficis percebuts pels membres de la CICC mostren, tal i com passa en altres qüestions, una gran diversitat: gairebé tothom valora les informacions *“de primera mà”* que la comissió li aporta sobre el tema del canvi climàtic: què fan i com s'ho fan els altres? Què es diu a nivell internacional? També n'hi ha, però, que valoren el fet de poder debatre els temes, *“intercanviar visions i arribar a consensos”*, o bé de *“poder contribuir a l'elaboració dels eixos estratègics de la política de canvi climàtic, garantint-ne la coherència (amb la del propi departament)”*.

En general, el balanç cost/benefici sembla que quadra i genera satisfacció entre els membres de la CICC; una satisfacció, però, que gosaríem qualificar de moderada i allunyada de qualsevol entusiasme. El 80% dels que van respondre van identificar-se amb l'afirmació *“La comissió és un espai adient per trametre informació útil entre departaments, tot i que també es podria fer a través d'altres vies (Intranet, e-butlletí...)”*, mentre que cap d'ells va identificar-se amb *“Hi ha coses molt importants per a la meva feina que només les puc aprendre participant a la comissió”*. Potser això explicaria el fet que mai cap altre departament que no sigui el DMAH hagi demanat de convocar la Comissió.

6.3.3 Relacions: desiguals i distants

L'anàlisi de les relacions que s'estableixen entre els membres de la CICC posa en evidència que, dins la comissió, hi ha dos grups, cercles o nivells. Per una banda, els

departaments més directament implicats amb la política de canvi climàtic, és a dir, aquells que poden generar, amb la seva política sectorial, un augment o reducció de les emissions considerable i evident en el curt/mig termini. Parlem del DMAH, òbviament, el DPTOP, el DAR o la DG d'Energia. De l'altra banda, aquells departaments que participen en aquesta política d'una forma més marginal i amb programes d'efectes menys quantificables i de llarg termini.

A la pregunta sobre les unitats, departaments o organismes amb els quals es té una relació més freqüent, el nombre mitjà no arriba a tres, mentre que a la CICC hi són representats onze departaments. A més a més, no sembla que s'hagin creat relacions noves arrel de la Comissió, sinó que aquesta ja es va muntar a partir de l'estructura (informal) de relacions ja existents. De fet, totes les respostes apunten cap a aquesta direcció. La xarxa, almenys la xarxa real, no s'ha ampliat.

Les relacions no són extenses ni, pel que sembla, intenses. Els responsables de l'OCC no veuen tensions fortes amb cap departament ni persona en concret, opinió que coincideix amb la resposta majoritària dels membres de la comissió. De fet, sembla que de tensions n'hi ha, tot i que es considera que aquestes hi serien igualment (o més) sense ella i que *“no hi ha cap element fort que impossibiliti les relacions”*. Dos dels membres de la comissió coincideixen a dir que es produeixen tensions *“de tant en tant”*, però difereixen tant en l'atribució de causes com en la manera de resoldre-les. Si en un cas les tensions es consideren un fet natural i inevitable, fruit de la diferència de visions, interessos i metodologies, i la solució passa pel diàleg, en l'altre s'identifica la causa en la percepció d'invasió de competències pròpies per part d'alguns departaments, cosa que es resoldria *“desfent les propostes o no incidint en aquells temes”*. És a dir, es recomana evitar el conflicte mitjançant una actitud de prudència i moderació: *“hi ha coses que és millor no plantejar-les”*.

Pel que fa a les relacions, majoritàriament se'n parla en termes d'utilitat, més que de gratificació personal. Els membres de l'OCC tenen molt present la necessitat de tenir cura de les relacions i fer que els membres de la comissió percebin la utilitat de formar-ne part. Per això cal *“estar disposats a invertir molt de temps, que no és gastar temps, en que et coneguin, que sàpiguen perquè ho fas, perquè ho demanes, saber què necessiten, quins problemes tenen (...) en general, la gent intenta fer les coses raonablement bé, però per estar bé has d'estar tot l'any treballant-te la relació, usant molt telèfon i el correu, no donant per suposat que ja ho sabran”*. En aquest procés, el tarannà també és important: *“si hi hem d'anar amb una rialla, hi anem”*. Els responsables de l'OCC parlen de la seva feina a la CICC com si caminessin per un camp de mines:

“Has de conèixer exactament què tens tu, abans de demanar, saber si amb el que tens et pot servir. I moltes vegades explicar perquè ho demanes, perquè no tenim ganes de molestar a ningú. Ens anem apropant i per això és important fer reunions i conèixer-nos... però és lent (...) El tema del canvi climàtic és de llarg termini i tampoc voldríem que d'un dia per l'altre deixin tot el que fan i es dediquin al canvi climàtic. Crec que no seria excessivament bo que ho fem tot pel canvi, sinó de mica en mica anar treballant. Altrament seria molt perillós”.

Aquest enfocament de les relacions basat en la prudència, l'evitació de conflictes i la voluntat de servei ve condicionat no tan sols pel poder, formal i informal, de l'OCC i la CICC en el "sistema Generalitat", sinó també per un factor de la política de canvi climàtic: el coneixement tècnic. Els membres de l'OCC, novells en una matèria nova, han de tractar i negociar amb tècnics plenament consolidats i especialitzats en un tipus de feina i un camp de coneixement, sigui energia, transport o qualsevol altre. Aquesta posició més feble acaba tenint conseqüències de fons:

"El seu coneixement és molt més ampli que no pas el teu en aquell àmbit. (...) i això és un problema (...) perquè, segons com, et poden torear. I tu tens molt més risc d'equivocar-te o ficar la pota perquè el tema no l'acabes de dominar (...) tu ets el nou, el que acaba d'entrar. (Per això) sempre (...) hem de ser nosaltres els que hem de (...) fer l'esforç inclusiu (...) buscar el camí del costat i no anar recte."

A banda del factor experiència, cal tenir en compte que la multidimensionalitat del problema del canvi climàtic "requereix de coneixements de moltes matèries, un coneixement forçosament generalista" i que "l'Oficina no pot tenir l'equivalent d'especialista de cadascun d'ells per poder parlar. Sempre has d'anar amb una dosi d'humilitat...". Els membres de la comissió, en qualsevol cas, s'expressen en termes bastant diferents (no necessàriament contradictoris), ja que veuen les claus d'una relació constructiva sobretot en la capacitat de treballar conjuntament per assolir objectius compartits:

- Que tothom hi trobi el seu espai, que s'arribi a resultats concrets derivats de l'acció de la comissió i que aquests resultats i propostes sorgeixin de les visions compartides.
- El treball per objectius comuns assumits com a propis.
- Que cadascú aportï un elevat grau d'experiència i competència professional en el seu àmbit particular de treball, així com també disposar d'una visió global que contribueixi a guiar la presa de decisions de manera constructiva i deixant de banda els interessos particulars.
- La transparència, la informació i la claredat d'objectius.

6.3.4 Lideratge: una oferta *soft* enfront una demanda *hard*.

Gairebé tothom considera que el lideratge polític és important per al bon funcionament de la CICC. Amb una sola excepció, que intuïm que s'explica per una visió de la comissió com un òrgan essencialment tècnic. En certa manera té sentit veure-ho així, si tenim en compte que els grans objectius (polítics) de la CICC vénen determinats des d'altres institucions. No obstant això, tal i com ens diuen els membres de l'OCC, el lideratge polític manté la seva importància, perquè "és *necessari visualitzar que* (la política de canvi climàtic) *té un pes i que la comissió és important*". A més, en moments determinats, són els líders polítics els que "*tiben del carro i donen l'impuls*".

Respecte a les característiques hauria de tenir aquest lideratge, des de l'OCC apunten dos trets preeminents: engrescador i integrador. De fet, allò que es proposa és un model de lideratge habilitador que resulta del tot coherent amb la manera com l'OCC planteja el seu treball a la CICC:

“(Al líder polític) jo me l'imagino molt carismàtic però en el sentit que ha de ser molt integrador. Ha de tenir en certa manera cintura i capacitat de poder engrescar. A nosaltres, pel tema de canvi climàtic, necessitem convèncer i fer entendre quines són les problemàtiques dels altres per a anar a bon port. Jo ho veig com un lideratge amb molta mà esquerra, molt integrador, molt inclusiu i molt engrescador. Ha de saber buscar els punts en comú més que no pas els que separen, que sempre hi seran”.

Paradoxalment, els altres membres de la CICC també esperen del lideratge polític bàsicament dues coses, però ben diferents:

- Un elevat perfil polític, que permeti “*aportar la seguretat de la voluntat i l'aposta política per al projecte*”. És a dir, algú que estigui ben posicionat en el Govern i tingui capacitat d'influir i de fer-se respectar.
- Capacitat de “*marcar polítiques clares*” i de presentar-les de forma convincent a l’*espai obert de discussió*” que és la CICC per tal de moure els seus membres cap a posicions unitàries, amb compromís i implicació.

En definitiva, tot i que els objectius a assolir són els mateixos, cada model de lideratge planteja un camí específic per arribar-hi. L'OCC creu que, atès el context en què es desenvolupa l'acció (tipus de política, fortalesa política del DMAH, etc.) el més idoni és optar per construir i exercir un “poder tou”, basat en les bones relacions i el reconeixement de la feina realitzada en benefici de tothom. En canvi, els altres departaments semblen esperar un lideratge més tradicional, que es faci valer cap endins i cap enfora de la CICC per les seves superiors capacitats polítiques.

Al lideratge tècnic se li atorga, unànimement, una gran importància. Des de la OCC se demanen les mateixes qualitats que al lideratge polític (engrescador i integrador), i fins i tot amb més intensitat:

“...perquè a nivell polític poden estar x anys però, tècnicament, tu saps que si no hi ha cap canvi amb aquell tècnic t'hi hauràs d'entendre durant molt de temps”.

Constatem, en aquest punt, que hi ha una gran aversió al conflicte, que es podria explicar per la ja esmentada percepció d'inferioritat estructural per part de l'OCC: si es generen situacions de conflicte, els departaments sempre tindran les de guanyar. Per tant, millor evitar-los.

Per la seva part, els departaments demanen al lideratge tècnic, a més de “*capacitat i disponibilitat de cooperació*” i de “*complicitat*”, uns sòlids coneixements tècnics, tant sobre el tema canvi climàtic com sobre la distribució competencial i el funcionament de la Generalitat. Finalment, també hi ha qui li demana “*independència*” respecte al criteri polític”, una demanda ben plausible però que poques vegades és expressada obertament.

6.4 La CICC: poder tou per afrontar la gran amenaça

Tot i el limitat poder atorgat i/o reconegut a la CICC, aquesta ha assolit una fita de notable rellevància: l'aprovació del ja esmentat Pla Marc de Mitigació del Canvi Climàtic a Catalunya 2008-2012 (PMMCC). Segons l'OCC, no era gens clar que el Pla s'arribés a aprovar de la manera que es va fer, amb el consens dels membres de la CICC i amb la inclusió de mecanismes i compromisos per a la seva avaluació i revisió. És clar que el Pla s'hauria pogut fer des de l'OCC en solitari, esgarrapant dades d'aquí i d'allà, però:

“poder dir que aquest document és de l'Oficina (OCC) o que és de la interdepartamental (CICC) varia substancialment. (Aquest) passa a ser del Govern, ja que encara que no l'hagi aprovat el govern, és d'una comissió que ha creat el Govern”.

L'avaluació del desplegament del Pla 2008-2009 efectuada a principis de 2010 és bàsicament qualitativa, basada en si s'han posat les bases normatives, tècniques, institucionals, informatives i, finalment, pressupostàries per executar les accions previstes. Pot resultar paradoxal que una política que es sustenta en una fita numèrica (-5,33 milions de tones de CO₂) no disposi encara dels instruments tècnics per a la quantificació dels resultats obtinguts. Sembla que aquest és un problema comú a les administracions europees, i a la política de canvi climàtic en general. Ens consta que l'OCC i l'ICAEN estan treballant conjuntament en una metodologia que permeti fer càlculs aproximats de les reduccions en emissions de gasos d'efecte hivernacle atribuïbles a cada un dels programes adoptats.

En aquest punt volem fer constar el procediment utilitzat per realitzar l'avaluació, ja que entenem que plasma molt bé la dinàmica de treball assolida a la CICC. Els passos per elaborar-la han estat⁵:

- Els diferents departaments del Govern han fet arribar a l'OCC la informació relativa a les accions de lluita contra el canvi climàtic realitzades o plantejades per cadascun.

⁵ Extret del document: Pla marc de mitigació del canvi climàtic a Catalunya 2008-2012: desplegament del Pla 2008-2009. Pàgina 104.

- L'OCC ha dut a terme una anàlisi tècnica del desplegament de les accions establertes al PMMCC, d'acord amb la informació rebuda pels departaments.
- Els resultats de l'anàlisi s'han compartit amb els diferents responsables dels departaments per comprovar que la interpretació de les dades i el seu processament s'han realitzat correctament.

Arribar a aquest tipus de resultats no ha estat fàcil, però amb el temps s'ha constatat un canvi de tarannà:

“...coses que feia temps que els hi costava (sic), com enviar-nos la informació, quan la interdepartamental ha dit que s'ha de respondre, aleshores, de cop i volta, ha començar a aparèixer la informació que no apareixia”.

Pel que fa als resultats substantius obtinguts en aquesta primera avaluació, el més rellevant és que, d'acord amb l'informe oficial, el 85% de les accions adoptades pel PMCC s'estan tirant endavant, amb diferents graus de desenvolupament. Hom està d'acord amb que la crisi econòmica està ajudant a reduir les emissions (reducció encara no quantificable, tanmateix), però allò que cal és aconseguir que les accions del PMMCC s'implementin, perquè són de caràcter estructural i haurien de tenir efectes positius més enllà d'una reducció (suposadament) conjuntural de l'activitat econòmica. Respecte a aquest punt, s'ha proposat que la CICC

“...desenvolupi criteris perquè la variable climàtica s'incorpori amb eficàcia i eficiència en els plans d'estímul econòmic”⁶.

La propera fita respecte al PMMCC és aprovar un pla d'actuació anual, començant per l'any 2010, que en concreti les mesures. En aquest punt, els responsables de l'OCC es mostren optimistes, ja que consideren que, mica en mica, els departaments han anat entrant en la dinàmica de col·laboració i implicació activa. També està previst crear un grup de treball específic per realitzar el seguiment tècnic del desplegament del Pla.

Un fet innegable, pel que fa al futur de la CICC, és que hi haurà molta feina per fer: avaluar el PMMCC 2008-2012, elaborar el Pla d'Adaptació i pensar ja en el nou Pla de Mitigació. En aquest sentit, cal tenir en compte que el Pla 2008-2012 reflecteix, encara, objectius relativament assumibles dins el model econòmic i social vigent, però el proper Pla, el 2013-2020, promet ser molt més dur, i allò que es posarà a prova és

“...com podem créixer en una societat baixa en carboni, i això sí que (...) condiciona totes les polítiques dels altres departaments”.

⁶ Ídem. Pàgina 103.

En aquestes condicions, des de l'OCC es considera que la CICC només podrà fer un pas endavant si se li dóna la capacitat de plantejar al Govern de la Generalitat els eixos bàsics de la política de canvi climàtic, i que aquesta esdevingui una guia d'obligat compliment per part de la resta de plans i programes. És a dir, si fins ara s'ha pogut anar complint amb les eines del "poder tou", a partir de 2013 caldrà una bona dosi de "poder dur" per estovar les reticències departamentals.

S'espera que aquest poder arribi de la pressió internacional i del lideratge polític a Catalunya, però sobre ambdues coses plana un aire d'incertesa. Com passa en altres casos (immigració, justícia), la política de canvi climàtic sembla massa sotmesa als vaivens dels titulars de premsa i de l'opinió pública. En la fase àlgida d'emergència i definició del problema (2005-2006), els responsables de la comissió consideren que la prioritat que se li atorgava era alta, però la crisi econòmica ha posat per davant altres prioritats. En aquestes circumstàncies, mantenir l'interès i la tensió sembla tot un repte, fins i tot dins de la CICC. En paraules del director de l'OCC,

"...a mi el que em preocupa més és mantenir la representació al nivell que li toca. (...) ja que després de Copenhaguen tot plegat ha caigut i aquesta relaxació ens pot afectar".

Com ho veuen, tot plegat, els representants dels departaments? Podríem dir que allò que esperen del futur de la CICC és, senzillament, la seva continuïtat. Els membres de la CICC són conscients de la magnitud del repte que planteja el canvi climàtic i, per tant, donen per fet que seguirà havent-hi una política de la Generalitat al respecte, articulada també per la CICC. En aquest punt només hi ha una veu discrepant, que considera que la CICC té poques expectatives de futur degut a que no disposa de les competències necessàries per complir les funcions previstes.

Pel que fa a la clau de futur de l'èxit de la CICC, els representants dels departaments esmenten molts factors: que des de l'OCC s'aporti lideratge, claredat d'objectius, assessorament tècnic competents i treball organitzatiu rigorós, i que del treball de la Comissió se'n concretin i visualitzin resultats, els quals hauran de ser objecte de seguiment i revisió constant per part dels departaments i de la pròpia CICC. Quan se'ls demana, però, que apuntin propostes concretes de millora, només se'n plantegen tres i, en general, de caràcter procedimental:

- Acotar el temps de les reunions (no més de 90 minuts) i fer que siguin menys expositives, més deliberatives i més orientades a la presa de decisions.
- Establir anticipadament un calendari de reunions per a tot l'any, per poder planificar millor.
- Crear un espai de treball de la comissió amb tota la informació actualitzada sobre la seva temàtica.

En resum, sembla que la CICC ha assolit, en tres anys i escaig de funcionament, uns nivells de coordinació i fins i tot cooperació intraadministrativa remarcables i que li han permès generar “productes” estructuradors de la política de canvi climàtic. A l'hora, però, no s'ha vist encara amb prou musculatura ni prou suport extern com per intentar fer el pas cap a un treball veritablement transversal, de construcció compartida d'aquesta nova política pública. El grau de complexitat de la política de canvi climàtic, especialment la necessitat de generar nou coneixement aplicat i de gestionar la incertesa, farien molt aconsellable aquest pas. Aparentment, gairebé tothom a la CICC hi està d'acord, però una cosa són els discursos i una altra les pràctiques reals, molt influïdes per les constel·lacions d'interessos econòmics, socials i polítics.

Podem discutir sobre estils de lideratge, sobre capacitats tècniques i sobre la inserció de reunions en agendes sobrecarregades, però segurament estaríem escamotejant el tema de fons. Al capdavant, allò que sembla decisiu i que no s'acaba de tenir clar és el paper que han de jugar les comissions interdepartamentals en els processos d'elaboració de les polítiques públiques de la Generalitat. Han de ser espais d'aprenentatge o de negociació? D'informació o de deliberació? Tècnics o polítics? De pas voluntari o de pas obligat? En aquest punt, les paraules d'un dels responsables de la CICC resulten reveladores:

“(La CICC) no pot ser tècnica i tampoc política, perquè ja tens els òrgans d'això. Llavors no sé què és el que hauria de ser. Potser ha de pactar els grans eixos, aquells que s'han de tenir i després ja hi ha els diferents àmbits de discussió. A vegades no ho tinc clar”.

7. La comissió interdepartamental per a la implementació de la directiva marc del aigua

7.1 La política hídrica a Catalunya: la DMA i la nova cultura de l'aigua

La política de l'aigua ha estat, durant els darrers anys, una de les polítiques clau dels governs de la Generalitat. També una de les més polèmiques, més complexes i en que més s'ha innovat. Malgrat que la seva presència a l'agenda mediàtica és circumstancial i depèn de conjuntures climàtiques, podríem afirmar sense temor a equivocar-nos que representa un dels reptes centrals de la societat catalana actual (Borràs, Balasch i Urgell, 2009). Hi ha un conjunt de factors que ens permeten visualitzar la seva creixent importància, entre els quals en voldríem destacar quatre:

1. En primer lloc, sota l'etiqueta de la *nova política de l'aigua*, ha pres forma en el conjunt de la UE un canvi de paradigma pel que fa a la gestió del cicle de l'aigua. Aquest canvi de paradigma s'expressa de diferents maneres, però es podria resumir com el trànsit d'una gestió concentrada en l'oferta (qui vol l'aigua i com li fem arribar) a una gestió que posa l'èmfasi en la demanda (com fem l'aigua i com fem compatibles els diferents usos industrials, agrícoles, domèstics, ambientals, etc.). Utilitzant els termes d'aquest treball, la nova política de l'aigua es caracteritza per assumir plenament la complexitat del tema. La política ja no és només un assumpte d'enginyeria hídrica, sinó que també requereix tenir ben presents altres dimensions, com ara les econòmiques, lúdiques, ambientals o energètiques. Cap d'elles es pot deslligar d'una visió integral de l'aigua.
2. En segon lloc, aquesta nova política d'aigua ha pres forma en la Directiva Marc de l'Aigua (DMA), l'instrument jurídic que obliga totes les autoritats hídriques de la UE a dissenyar i aprovar plans de gestió de conca que assumeixin aquesta visió complexa de l'agua. El calendari de la UE estableix que a l'any 2009 aquests plans han d'estar aprovats i, per tant, bona part de la política de l'aigua de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) entre el 2003 i el 2010 s'ha concentrat en aquesta tasca. En el moment actual, aquests plans de gestió estan finalitzant el període d'informació pública. Un cop aprovats, la seva aplicació comportarà, segons les previsions, una despesa de gairebé 10.000 milions d'euros entre 2009 i 2015.
3. En tercer lloc, en aquest marc de complexitat, la política de l'aigua presenta dos reptes de caràcter funcional: la participació i la transversalitat. El primer és un requeriment de la pròpia DMA i s'ha convertit en una experiència força potent i innovadora. El segon, en canvi, ha trobat moltes més dificultats i s'expressa en la necessitat que la política de l'aigua deixi de ser de l'ACA i

sigui assumida pel conjunt del Govern. Aquest repte té múltiples expressions, però potser la més visible fa referència a la situació financerament insostenible de l'ACA, que sembla trobar-se sola davant d'un problema que desborda les seves capacitats.

4. Finalment, l'episodi de la gravíssima sequera de 2008 va posar sobre la taula tota la complexitat i la tensió que acompanyen la política de l'aigua. Aquest episodi no descriu un fet puntual i aïllat, sinó la situació hídrica d'un país amb una determinada situació geogràfica, unes característiques climàtiques específiques i unes demandes d'aigua que no s'ajusten fàcilment amb aquests condicionants geoclimàtics. En canvi, avui (2010) unes reserves d'aigua excepcionals han fet desaparèixer la qüestió de l'actualitat periodística, en contrast amb l'elevada visibilitat i dramatisme de fa dos anys. Malauradament, la situació es tornarà a repetir i serà llavors quan s'haurà de posar a prova la política dissenyada i desplegada durant aquests anys. En qualsevol cas, la combinació de complexitat, novetat i polèmica han marcat la política d'aigua durant els darrers anys.

Les circumstàncies comentades han influït en la creació d'un clima polèmic a l'entorn de la política de l'aigua, de la qual s'han destacat més els aspectes conflictius i la confrontació entre actors que no pas els efectes positius de la seva aplicació. Aquests innegables efectes positius sovint passen desapercebuts, com si l'accés a un bé "natural" com l'aigua fos també un procés "natural" i no socialment gestionat.

Estem, doncs, davant d'una política ben definida en el marc de la DMA i de la voluntat de l'ACA de desplegar-la de manera ambiciosa. Però és també una política força controvertida, en un entorn marcat per una certa *soledat* de l'ACA i per la polèmica que va acompanyar la gestió de la sequera de 2008. En altres termes, la DMA compta amb una definició clara de la política d'aigua, basada en un diagnòstic acurat, en l'experiència acumulada i en una posició política que li dona coherència i sentit. La DMA hauria de ser el "ciment" que cohesionés i orientés aquesta política.

Aquest punt de partida, però, es veu afectat per almenys dues dificultats. Primer, la definició que ofereix la DMA no és assumida plenament per tots els departaments de l'administració responsable, obstaculitzant una traducció *autòctona* de la mateixa amb la necessària coherència. Segon, subsisteixen diferències intenses entre actors socials i econòmics (agricultors, industrials, conservacionistes, usuaris urbans, etc.) sobre l'accés i el consum de l'aigua, amb oposicions potents a les previsions de la DMA.

En qualsevol cas, sembla clar que, de nou, ens trobem davant d'un "problema maleït". La política d'aigua no pot descansar sobre l'esquenes d'un especialista hídric, sinó que reclama articular habilitats, coneixements i punts de vista diversos. Exigeix un tractament transversal i l'establiment d'espais de diàleg que permetin generar allò que hem qualificat com una política intel·ligent. El diàleg social s'ha produït a través d'un procés de participació ben documentat en el lloc web de l'ACA, mentre que la dimensió

interdepartamental va comportar la creació, el 6 de juny de 2005, de la Comissió Interdepartamental per a la implementació de la Directiva Marc de l'Aigua (CIDMA). Aquest és el nostre objecte d'estudi.

7.2 La creació de la CIDMA: previsions normatives i estructura formal de funcionament

La CIDMA és fruit de l'Acord de Govern de 31 de maig de 2005. Aquest acord pren com a punt de partida la Directiva Marc de l'Aigua (Directiva 2000/60/CE de 23 d'octubre), en tant que marc d'actuació per a una política d'aigües destinada a "promoure un ús sostenible de l'aigua basat en la protecció a llarg termini dels recursos hídrics disponibles, protegir i millorar el medi aquàtic, garantir la reducció progressiva de la contaminació de l'aigua subterrània, contribuir a pal·liar els efectes de les inundacions i de les sequeres, i protegir i millorar l'estat dels ecosistemes aquàtics."

Es considera que l'assoliment d'aquests objectius fa necessària la creació d'una comissió interdepartamental per tal de coordinar les actuacions sectorials dels diversos departaments de la Generalitat de Catalunya. Aquesta comissió, segons el decret MAH/1798/2005 de 6 de juny, queda adscrita al departament de Medi Ambient i Habitatge (MAiH) a través de la Direcció General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat.

Pel que fa als objectius, l'article 3 del Decret estableix les tres funcions que s'assignen a la CIDMA:

- Aprovar les directius i els criteris que caldrà que apliquin els diferents departaments per a la correcta implementació de la DMA.
- Coordinar les diferents actuacions sectorials dels departaments, pel que fa a les actuacions adreçades al desplegament de la DMA.
- Proposar al Govern la celebració de convenis amb les altres administracions competents en matèria d'aigua per tal de garantir l'assoliment dels objectius marcats per la DMA.

Com pot comprovar-se, els objectius que s'assignen formalment a la CIDMA tenen a veure tant amb les relacions intergovernamentals (convenis amb d'altres administracions) com amb les relacions interdepartamentals (establint criteris per a tots els departaments i coordinant les seves actuacions).

Quant a la composició de la comissió, hi trobem representants d'onze departaments de la Generalitat. Tanmateix, el departament de MAiH hi té una presència reforçada pel fet d'assumir-ne la presidència (a través del Director General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat), la vicepresidència (a través del director de l'àrea de Planificació i Ús Sostenible de l'Aigua de l'ACA) i de la presència d'un expert anomenat pel conseller

del departament de MAiH. A més a més, la secretaria és assumida per un tècnic de l'ACA, adscrita al departament de MAiH.

Finalment, pel que fa al funcionament de la comissió, el decret contempla la celebració de quatre reunions anuals (cosa que no succeeix en la pràctica) i trasllada qualsevol altre aspecte de les seves dinàmiques operatives a la normativa vigent en matèria d'òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Les previsions, doncs, molt sintètiques deixen la porta oberta a la possibilitat que la comissió propiciï diferents tipus de dinàmiques de funcionament. Aquest és l'aspecte que abordarem en el següent apartat.

7.3 L'anàlisi de la CIDMA com espai per a la transversalitat

Amb l'objectiu de valorar el funcionament de la CIDMA en tant que espai on generar un diàleg interdepartamental, hem accedit a la documentació de les seves sessions, com també hem realitzat una entrevista en profunditat a la persona que en fa les tasques de promoció i secretaria. Amb aquesta informació hem volgut valorar, com a la resta de comissions, quatre punts fonamentals: el procés de definició dels objectius de la comissió, les seves dinàmiques de funcionament, les relacions que s'hi estableixen i el paper que hi juga el lideratge tècnic i polític.

7.3.1 Els objectius: ambiciosos a l'inici, desactivats al final

La CIDMA neix com un instrument imprescindible per acompanyar el desplegament de la DMA a Catalunya i, per tant, amb la voluntat de jugar un paper important en la implementació d'una política complexa, polèmica i d'una rellevància més que destacable en un país com el nostre. De fet, la pròpia DMA conté uns objectius molt ambiciosos i, alhora, transversals. S'assumeix que el vector aigua està condicionat per múltiples factors i que, conseqüentment, cal abordar la seva gestió també des de múltiples perspectives i unitats d'actuació. L'ACA és conscient que les seves competències són –inevitablement i necessària- limitades i que, per tant, no poden fer front a la realitat polièdrica de la política hídrica. L'aigua afecta a moltes polítiques i matèries, com ara l'energia, l'ordenació del territori, els sistemes de reg o la contaminació industrial. Només incorporant totes aquestes mirades es pot desplegar una política d'aigua que respongui adequadament als objectius que planteja la DMA. Aquest és, en definitiva, l'ambiciós objectiu amb el qual neix la CIDMA. En paraules d'un dels seus responsables de l'ACA:

“La DMA ens requereix un seguit d'objectius que, per assolir-los, no tenim autonomia plena. Hi ha algunes coses que sí, com el tema del sanejament, que podem solucionar a través de mesures en les quals som totalment competents. Aquí nosaltres mateixos ens ho fem i ens ho mengem. Però també hi ha un elevat percentatge d'actuacions que s'han de fer i on l'ACA no hi participa (...) T'adonés, sobretot arran del document de diagnosi de 2004, que quan nosaltres avaluem i prioritzem els problemes estem desbordant les nostres competències, fins i tot en

temes molt importants. Quan la UE ens examini, és clar que els objectius assolits dependran de la capacitat que haguem tingut d'implicar altres organismes. D'aquí neix la necessitat d'aquesta comissió”.

Aquest objectiu, però, no és un objectiu del propi Govern. No és un objectiu que hagi estat debatut i acordat entre els diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. És, com en el cas de la política de lluita contra el canvi climàtic, un objectiu que ens arriba de fora. Ha estat la UE la que ha impulsat la DMA i, d'aquesta manera, ha acabat imposant la necessitat d'una comissió com la CIDMA. Aquests orígens condicionen de manera molt significativa la història de la comissió, ja que no aconseguim superar el fet de ser una comissió formada per un conjunt de persones que representen els diferents departaments però que no se la senten com a seva. Amb l'excepció del departament promotor i de les persones més implicades en l'impuls de la CIDMA, la resta sembla participar-hi amb una actitud entre la indiferència i la sospita, entre la distància i el desinterès.

La DMA és el motor que impulsa la creació de la CIDMA, però sembla que aquest no és el motor que necessitaria un aparell com el que estem analitzant. En qualsevol cas, és el punt de partida. La DMA posa en marxa un conjunt d'iniciatives com són l'elaboració d'un diagnòstic sobre l'estat de les masses d'aigua (document IMPRESS), un procés de debat públic amb els agents socials i econòmics i, finalment, la concreció de la política d'aigües en un pla de mesures. Davant d'aquesta situació, la CIDMA és la primera resposta jurídica a la necessitat d'articular una política complexa davant dels múltiples factors de la política d'aigua. Després de recordar l'abundant literatura que reclama interdisciplinarietat i coordinació interdepartamental, la comissió vol ser l'instrument pràctic per dur a terme aquestes intencions.

De fet, ja existien alguns instruments que potencialment podien fer aquesta tasca (com ara la Comissió d'Urbanisme o el propi Consell d'Administració de l'ACA), però es considera que aquests són espais excessivament formals, on el diàleg entre departaments no es dona de manera efectiva. La CIDMA havia de ser l'espai per assolir un diàleg transversal de debò; un espai on, més enllà dels rituals, s'aconseguís una interacció efectiva amb la implicació tècnica i especialitzada de tots aquells que han d'involucrar-se en la política d'aigua que neix sota el paraigües de la DMA. Aquest és l'objectiu inicial de la comissió, un objectiu que ràpidament és desmentit per la realitat.

Més concretament, des de les instàncies promotores i dinamitzadores de la comissió s'identifiquen tres objectius:

1. En primer lloc, la CIDMA ha de ser la plataforma des de la qual explicar i informar a la resta de departaments sobre la feina feta a l'hora de diagnosticar l'estat de l'aigua a Catalunya (document IMPRESS).
2. En segon lloc, la CIDMA tenia de ser l'espai des del qual incorporar totes aquelles iniciatives que ja s'estan executant de manera dispersa des de diversos departaments de la Generalitat i que, adequadament coordinades, han

de dotar de contingut a la política d'aigua del Govern (no exclusivament de l'ACA).

3. En tercer lloc, el procés de participació iniciat per l'ACA el 2006 estava facilitant que els diferents sectors d'interessats (pagesos i ramaders, industrials, grups ecologistes, associacions de veïns, empresaris energètics, representants municipals, etc.) formulessin les seves demandes i propostes de continguts per als futurs plans de mesures. Aquestes veus es canalitzaven cap a l'ACA, però òbviament incorporaven temes vinculats a l'energia, l'ordenació territorial, el desenvolupament industrial, la regulació de les explotacions agrícoles, etc. Com que l'ACA no podia (competencialment) donar resposta a totes aquestes demandes o propostes, la CIDMA havia de ser l'espai des del qual el Govern donés resposta a les veus que li arribaven del procés participatiu.

D'aquests tres objectius, només el primer ha estat assolit. La CIDMA ha esdevingut un espai on els diferents departaments han obtingut informació de primera mà sobre la DMA i el seu desplegament a Catalunya. Han accedit, d'aquesta manera, als documents i als tècnics que els han pogut explicar els detalls de la política d'aigua, però ho han fet des de la passivitat. Ha estat una comunicació unidireccional, on el receptor ha rebut la informació sense oferir cap resposta ni articular cap comentari. Aquesta passivitat ha impedit que s'aconseguissin els altres dos objectius, ja que sense la implicació activa dels membres de la comissió és no és possible ni que coordinin les seves actuacions ni que donin resposta a les demandes del procés participatiu.

L'actitud dels membres de la CIDMA, finalment, ha convertit els seus ambiciosos objectius inicials en afirmacions retòriques buides de contingut. Els objectius teòrics de la comissió no són els objectius dels seus membres, ja que des dels diversos departaments aquesta no desperta el nivell de compromís i complicitat que exigiria el seu bon funcionament. Els objectius només són dels promotors de la comissió, la qual cosa sembla desactivar-la ja des dels seus inicis.

7.3.2 Dinàmiques funcionament: sense interès ni compromís

La passivitat i, fins i tot, la indiferència dels diversos departaments es manifesta ja en l'etapa d'arrencada de la comissió. Així, un cop aprovat el decret de constitució de la CIDMA, el Secretari General del departament de MAiH envia les corresponents cartes a la resta de Secretaris Generals dels departaments amb representació a la comissió, instant-los a nomenar la persona que es convertirà en membre de la CIDMA. Sorpren que aquests nomenaments triguin pràcticament un any, mostrant –al nostre parer– una combinació de desinterès i desconfiança envers la iniciativa.

Per acabar-ho de complicar, quan finalment es van fer els nomenaments, llavors es van convocar les eleccions, es va produir un canvi de President i, encara que sota els mateixos colors polítics, es va modificar l'estructura orgànica del Govern de la Generalitat. Aquesta circumstància va obligar a fer nous nomenaments, així com també a revisar les assignacions de vocalies als diferents departaments en funció de la nova estructura. El resultat va ser noves demores i una situació de paràlisi que la CIDMA semblava incapaç de superar.

En qualsevol cas, un cop realitzats els nous nomenaments, apareixen nous problemes vinculats al rang de les persones que són nomenades, a la seva absència en moltes reunions i a uns nivells molt alts de rotació. Segurament com a conseqüència d'aquest cúmul de dificultats, en lloc de les quatre reunions anuals que preveia el decret de creació de la CIDMA, només s'han celebrat sis reunions en un període de gairebé sis anys. El baix perfil i l'escàs interès en la comissió semblen manifestar-se en aquestes dificultats de funcionament.

En les entrevistes realitzades se'ns fa palès que un dels problemes principals és dinamitzar *“un espai que els seus propis membres no perceben com a seu”*. Els assistents a les reunions semblen fer-ho per obligació, les seves actituds són molt passives i, usant els termes recollits en el treball de camp, *“es limiten a escoltar i marxar”*. Aquesta és una dinàmica molt difícil de trencar i que, òbviament, condiciona enormement el funcionament de la comissió. Respecte a aquest funcionament hi ha algun aspecte que voldríem destacar:

1. En primer lloc, el tipus de reunions no facilita el seu funcionament: massa gent, variant d'una convocatòria a l'altra, poc compromesa amb la iniciativa i amb perfils amb poca capacitat de decisió. Tot plegat no contribueix precisament a generar les dinàmiques que, eventualment, haurien de permetre afrontar els ambiciosos objectius apuntats anteriorment.
2. En segon lloc, el domini de la bilateralitat sobre la xarxa. L'espai de la CIDMA hauria d'estimular unes interaccions múltiples entre els diferents departaments de la Generalitat, però això no s'aconsegueix. Se'ns parla, en canvi, de la proliferació de relacions bilaterals que serveixen per negociar i per debatre tots aquells temes que, paradoxalment, queden exclosos de la comissió. Amb paraules d'un dels promotors de la comissió:

“Aquesta CI mai es va percebre com una plataforma real d'intercanvi. Era més aviat, 'estic al cas de les coses i ja m'està bé'. Però després ja tinc les meves vies oficials i reals per incidir (...) Ja farem la guerra final allà on toqui, que no és la comissió.”

3. En tercer lloc, com en el cas de la Comissió de Política Territorial, la CIDMA sembla un escenari on es desenvolupa una mena de ritual poc connectat amb la vida real. En el cas que ara ens ocupa, però, s'hi afegiria el fet que els actors no semblen esforçar-se a l'hora de representar el seu paper. Al contrari, certes demores, absències i rotacions podrien interpretar-se precisament com una

manifestació de la manca de voluntat d'actuar en una obra que no els interessa.

4. Finalment, és evident que la CIDMA ni gestiona ni decideix res, de manera que la seva voluntat de convertir-se en espai de diàleg queda molt condicionada. Al voltant del tema de l'aigua existeixen molts assumptes a debatre i negociar, però la comissió interdepartamental no juga aquest paper. I sense jugar aquest paper, què li queda a la CIDMA?

La situació de la comissió, en definitiva, mostra un funcionament deficient i amb moltes dificultats per generar processos de transversalitat. Aquests només apareixen, i de manera poc constructiva, quan el Pla de Mesures se sotmet al procés de consultes internes entre departaments, just abans del període d'informació pública. Després de la passivitat de les reunions anteriors, ara sembla que alguns departaments s'adonen dels impactes del Pla de Mesures sobre els seus departaments i reaccionen amb cert desconcert i molt retard. És curiós constatar com assumptes que havien estat presentats sense cap altra resposta que els silenci, ara apareixen com una intromissió que cal discutir i acordar.

7.3.3 Relacions pacífiques que amaguen tensions latents

La teoria afirma que els òrgans transversals haurien de ser espais de trobada on fomentar les relacions i les interaccions entre les parts. La pràctica de la CIDMA, però, queda molt lluny d'aquestes intencions. De fet, analitzant el contingut de les reunions i recollint les valoracions dels seus promotors, ens ha semblat útil distingir dos arguments complementaris:

1. En primer lloc, la composició i la dinàmica de les reunions és un clar desincentiu per a l'enfortiment de les relacions entre els membres de la comissió. El fet que es convoquin de manera tan espaciada en el temps i que les persones que hi assisteixin vagin variant no facilita que es generin confiança ni coneixences, més enllà de les que ja podien existir prèviament. Un espai de transversalitat hauria de permetre que l'assiduitat del contacte i l'intercanvi de punts de vista contribuís a reforçar les relacions i, conseqüentment, les possibilitats de treballar plegats. La CIDMA no aconsegueix aquest propòsit.
2. En segon lloc, un espai transversal on es produeixen relacions és, inevitablement, un espai on també es generen tensions. Aquestes poden ser interpretades positivament, especialment si les dinàmiques de la comissió permeten vehicular aquestes tensions i aprofitar-ne el seu potencial creatiu i constructiu. La CIDMA no només no aprofita les tensions, sinó que ni tan sols les manifesta. La política d'aigua, que afecta interessos molt rellevants, genera conflictes entre diferents actors i visions profundament contradictòries, però tot

això queda fora de les reunions de la comissió. No és el lloc on es discuteixen aquests assumptes, sinó un espai on es fan presentacions formals i on s'eviten els debats. Els conflictes s'aborden en altres instàncies, deixant així sense el seu contingut més rellevant la CIDMA. De manera similar a allò que succeïa amb la CCPT, la CIDMA és un espai de silenci i, òbviament, el silenci no estimula ni expressa les tensions. En el millor dels casos, les amaga.

Efectivament, els interessos queden ocults, però no desapareixen. La CIDMA no aconsegueix canalitzar els debats, però aquests han d'acabar emergint en un moment o altre, en un o altre espai. De fet, tal com ja esmentàvem anteriorment, les tensions semblen treure el cap a les darreres reunions de la CIDMA, aquelles que es convoquen coincidint amb el període de consultes internes abans d'obrir el període d'informació pública del pla de mesures.

Per exemple, usant un dels casos que se'ns ha explicat, apareix una tensió entre els responsables d'energia i els promotors del pla de mesures; és a dir, el departament de MAiH i, més concretament, l'ACA. El pla contempla una mesura destinada a fomentar la renovació de turbines en les centrals hidroelèctriques, per tal que augmenti la seva eficiència, alliberi cabal d'aigua i, d'aquesta manera, aconsegueixi el doble objectiu de mantenir la producció energètica i augmentar l'anomenat cabal ecològic. Aquesta no era una mesura nova, però només en l'etapa final, quan ja consta en un pla que fins i tot incorpora responsabilitats pressupostàries, desperta la inevitable tensió entre aquells que ho hauran de pagar (la Direcció General d'Energia) i aquells que ho han proposat. De fet, ho haurien d'haver proposat entre tots, en el marc de la CIDMA. Però això no ha funcionat i, per tant, els propis membres de la comissió perceben aquestes mesures com un fet aliè, fins i tot com a amenaces. De totes maneres, el fet que aflorin aquestes tensions no significa tampoc que s'abordin en la comissió. Els espais de discussió i negociació estan en d'altres llocs, hi participen d'altres persones i no tenen res a veure amb la CIDMA. De nou, la comissió queda apartada d'allò que podien haver estat els objectius d'un espai amb voluntat de canalitzar el diàleg interdepartamental.

7.3.4 Voluntat política sense lideratge

En aquest punt ens hem interessat per valorar tant el propi exercici del lideratge (polític i/o tècnic) que acompanya la comissió como la seva posició en l'agenda política del Govern. Començant pel segon aspecte, sembla clar que la CIDMA no és una prioritat política del Govern. Ni tan sols sembla ser-ho la política d'aigües que estaria contribuint a impulsar. Justifiquem aquesta afirmació amb dos aspectes, un de més específic i un altre de més genèric:

- D'entrada, la manca de perfil polític de la CIDMA es posa de manifest en la seva mateixa presidència. Mentre que la majoria de comissions

interdepartamentals compten amb la presidència del conseller/a o, fin i tot, del propi President, la CIDMA està presidida pel Director General de Polítiques Ambientals i de Sostenibilitat. El rang de Director General, en el Govern de la Generalitat, comporta responsabilitats executives molt rellevants, però no té un pes polític significatiu. Els Secretaris Generals tenen pes polític, tot i que manquen de la visibilitat dels consellers, però els Directors Generals se situen en un nivell eminentment instrumental. El fet d'atorgar la presidència de la CIDMA a un Director General –circumstància, per cert, poc habitual- expressa amb claredat el seu baix perfil polític i, per tant, les dificultats que tindrà per obrir-se camí en una lògica transversal on l'empenta política hi juga un paper fonamental.

- Per altra banda, una de les principals reivindicacions que hem detectat entre els responsables directes de la política d'aigua és la incapacitat de convertir-la en una política del Govern i, per tant, la consegüent incapacitat d'elaborar una política que desbordi les limitacions competencials de l'ACA. No hi ha, se'ns comenta, una política d'aigua del govern, sinó una política de l'ACA. I l'ACA, tota sola, és incapaç d'abordar les múltiples dimensions del vector aigua. Aquesta reivindicació es pot reformular com un dèficit en la prioritat política que el Govern de la Generalitat ha atorgat a la política d'aigua. Probablement les múltiples tensions que aquesta conté han tendit a situar-la fora del vèrtex de les prioritats governamentals i, en canvi, s'ha optat per situar-la en un espai específic que permet controlar que els seus més que possibles conflictes no contaminin el conjunt del Govern. En qualsevol cas, sense aquesta prioritat política clara, la transversalitat neix condemnada. Mentre la política d'aigua sigui d'una agència i no del Govern, quin sentit té parlar d'interdepartamentalitat?

En aquest context, el lideratge polític que hauria d'exercir la presidència de la CIDMA té importants dificultats. El Director General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat ha posat tots els seus esforços a l'hora d'impulsar la CIDMA, però probablement sabent que era una feina destinada al fracàs. Ni el seu perfil ni la posició de la política d'aigua en el Govern li facilitava les coses. Sense lideratge polític, la CIDMA ha funcionat amb un lideratge tècnic que ha permès mantenir certes rutines, com ara oferir informació. Però aquest lideratge ha operat en un escenari on no només no existia cap gran acord polític (com podia ser el cas de la CIMCC) sinó que tampoc disposava, en molts àmbits, de cap força decisòria (com en el cas de la CCPT).

Finalment, considerem que darrera la comissió hi ha una clara voluntat política d'impulsar la política d'aigua que inspira la DMA. Aquesta voluntat política la trobem en el departament de MAiH i, sobretot, en la direcció de l'ACA. Voluntat política, però, no significa necessàriament lideratge polític. L'impuls d'una política transversal requereix voluntat, però no avança sense lideratge.

7.4 La CIDMA o la història d'un fracàs anunciat

Hem valorat l'experiència de la CIDMA com la història d'un fracàs anunciat, doncs en els seus orígens ja contenia les llavors que han dificultat el seu adequat desplegament. Aquests mals inicis han conduït la comissió cap a una situació on tant els resultats del present com les expectatives d'una futura continuïtat estan sota forts interrogants.

Una comissió interdepartamental ha de desplegar un treball transversal, i aquest exigeix unes condicions mínimes que no s'han trobat en el cas de la CIDMA. Els ambiciosos objectius que inspiren la seva creació es són immediatament desmentits per una pràctica on gairebé ningú els comparteix ni se'n sent partícip. A més, les dificultats per posar en marxa la comissió condicionen unes dinàmiques de funcionament que ni generen resultats tangibles ni provoquen relacions i confiança entre els membres de la comissió. Finalment, l'absència de lideratge polític fa impossible superar aquesta situació i deixa la CIDMA en un estadi de quasi paràlisi.

Aquests condicionants negatius ens mostren com la transversalitat exigeix haver assolit uns mínims, sense els quals les expectatives d'èxit són pràcticament nul·les. Darrera els diversos aspectes que hem anat desgranant, el cas de la CIDMA ens mostra la impossibilitat de construir un projecte transversal quan, de fet, no disposem ni tan sols d'un llenguatge compartit. La política d'aigua ha iniciat un nou camí i, sota el paraigües de la DMA, està transformant-se de forma molt substantiva. El terme *Nova Cultura de l'Aigua* expressa aquesta transformació, probablement encara no assumida pel conjunt del Govern i de l'Administració. La Nova Cultura de l'Aigua ha generat un nou llenguatge, com a expressió dels nous valors i els nous continguts de la política hídrica. Però aquest nou llenguatge encara no és conegut ni acceptat per tothom, de manera que els espais de diàleg com la CIDMA parteixen d'una dificultat molt bàsica: com podem dialogar si parlem idiomes diferents? Probablement caldrà un temps i un aprenentatge del nou llenguatge abans de ser capaços de fer nous passos endavant.

8. La comissió interdepartamental d'immigració

8.1 La política d'immigració a Catalunya

Quan Catalunya va començar a rebre els primers fluxos d'immigració de certa envergadura, ara fa uns 20 anys, la política d'immigració va ser plantejada, per part del govern central, com una qüestió de treball i de seguretat. En el rerefons d'aquesta pràctica, i de la primera llei espanyola d'Estrangeria (*Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*), hi havia la idea que, bàsicament, allò que calia era regular els fluxos de treballadors estrangers i controlar adequadament la frontera (interna i externa) que separava nacionals i estrangers.

Però, com va dir l'escriptor i dramaturg suís Max Frisch, nosaltres (els europeus) “*vam demanar treballadors, però van venir persones*”. Quan parlem de política d'immigració es tracta, essencialment, d'acollir i integrar persones en un nou context social, tenint en compte totes les dimensions de la vida humana (habitatge, educació, treball/renda, emprenedoria, salut, seguretat, mobilitat, cultura, lleure, drets civils i administració de justícia, etc.) i, consegüentment, totes les dimensions de l'acció dels poders públics.

La complexitat d'aquesta política rau, justament, en els nombrosos factors que incideixen sobre el problema i, sobretot, en les relacions que s'estableixen entre ells. Per exemple, la integració laboral depèn en bona part del tipus de política educativa que es faci, i segurament també, tot i que en menor mesura, de les polítiques d'habitatge i de transport. Hi ha relacions molt evidents, i d'altres més subtils. N'hi ha que tenen un impacte evident a curt termini, i d'altres que només anuncien vagues promeses (o riscos) a llarg termini.

Això, sens dubte, planteja tot un repte als governs i les administracions públiques. També, lògicament, a una Generalitat de Catalunya que opera en molts casos en primera línia. Des de la proximitat de les escoles, els ambulatoris o l'actuació policial es materialitza de manera pràctica el repte d'actuar d'una forma intel·ligent, assolint la màxima eficàcia i eficiència amb l'acció coordinada de les diverses unitats político-administratives.

Es diu que la Generalitat de Catalunya, conjuntament amb les administracions locals del país, va ser pionera a l'Estat espanyol en matèria d'immigració. Al 1986 ja va emprendre les primeres accions relacionades amb aquest tema, concretament en els àmbits de la sanitat i l'ensenyament. A més, l'any 1993 va aprovar el primer Pla interdepartamental d'immigració, que va ser vigent fins la reforma de la Llei espanyola d'estrangeria, l'any 2000.

En el segon Pla interdepartamental (2001-2004), dos dels cinc principis operatius feien referència a la cooperació intra-administrativa: la *transversalitat* (perquè amb la

immigració es relacionen tots els aspectes de la persona: salut, ensenyament, serveis socials, habitatge, etc.) i la *coordinació* (el Pla havia de coordinar el conjunt de les actuacions dels diversos departaments a fi d'establir una planificació ordenada i raonable dels recursos existents).

El tercer Pla interdepartamental (2005-2008), en el context d'un canvi de color polític en el Govern de la Generalitat i, sobretot, de l'increment exponencial de la immigració que es produeix en aquells anys, va intentar donar més intensitat a les accions i convertir la política d'immigració en una veritable "corrent principal" (*mainstream*) del nou govern. Això va resultar molt difícil, perquè hi havia grans diferències, fins i tot dins la pròpia administració catalana, tant en la definició de la immigració com a problema polític com, lògicament, en la manera d'abordar-lo.

És per això que l'any 2006 es va reprendre la idea, ja formulada en el segon Pla interdepartamental, de construir un gran Pacte Nacional sobre la immigració, al costat d'altres Pactes Nacionals estratègics com els d'educació, recerca o infraestructures. L'any 2008, coincidint amb l'acabament del Tercer pla interdepartamental i dels treballs previs per a l'elaboració del Quart pla, es va aconseguir signar el *Pacte Nacional per la Immigració*, amb el suport explícit del gruix de les forces polítiques i dels agents socials del país. El text marcava les línies mestres que havia de seguir la política d'immigració i també, de forma explícita o implícita, les "línies vermelles" que no s'havien de traspasar.

L'existència del Pacte Nacional s'explica perquè el fenomen de la immigració ha estat des de fa almenys 10 anys en el primer nivell de l'agenda política, i és de les temàtiques més susceptibles de ser utilitzades com a arma en la lluita partidista-electoral. En aquest sentit, l'existència del Pacte Nacional ha aconseguit donar a aquesta política un grau d'estabilitat i de consens que haurien semblat impensables uns anys abans. Això, com veurem més endavant, ha afavorit que es realitzés, a l'entorn d'aquesta qüestió, un treball més constructiu i a llarg termini, impulsat i articulat en bona part per la Comissió Interdepartamental d'Immigració (CIM).

L'any 2010, a les portes d'una nova legislatura catalana, podem dir que la política d'immigració ja no és una política estrictament nova. Els seus instruments bàsics (entre els quals la comissió interdepartamental) ja tenen més de quinze anys, en els quals han pogut, acumulant una trajectòria d'èxits i fracassos, passar per un cert procés d'aprenentatge i, sobretot, consolidar-se en l'imaginari de l'administració i de la ciutadania com una política real, important i necessària.

Així doncs, des de la Secretaria d'Immigració, al Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya, s'ha dissenyat i es posat en marxa una de les polítiques més complexes i socialment rellevant dels darrers anys. Una política que ha de facilitar la integració de l'1,2 milions de persones estrangeres que han arribat a Catalunya, canviant la fisonomia de la seva societat i generant nous reptes i oportunitats. I en aquest context, com ja hem anticipat, s'ha impulsat el Pacte Nacional de la Immigració, un marc de referència signat l'any 2008 amb el suport de més de 200 entitats i que, amb l'horitzó 2020, presenta més d'un centenar de mesures per garantir

la cohesió de la societat catalana. El PNI s'articula a través d'una planificació més concreta, el Pla de Ciutadania 2009-2012, que defineix tres grans eixos d'actuació:

Eix 1. Gestió dels fluxos migratoris i accés al mercat de treball

Eix 2. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

Eix 3. Integració en una cultura pública comuna

A partir d'aquest bagatge, l'anàlisi d'aquesta política ha de tenir en compte algunes de les seves característiques bàsiques: complexitat aguda, condicionament per variables importants no localment controlables, realització en fase inicial, dificultats per articular una acollida efectiva de la població estrangera, etc. En concret, la intensa complexitat de la política d'immigració s'explica per factors diversos, entre els que en destaquem els que semblen més rellevants:

- És prou conegut que la política d'immigració tracta de regular un fenomen amb múltiples dimensions i amb impactes molt profunds, no sols de caràcter objectivable sinó també de caràcter simbòlic i emocional.
- El fenomen a regular, a més a més, és resultat de dinàmiques induïdes per factors no territorialment controlables: situacions en els països d'origen, cicles econòmics mundials, posicions geoestratègiques, competències legislatives i executives en mans del govern estatal, etc.
- La política elaborada des de la Generalitat es troba en una fase inicial pel que fa a la seva execució, amb limitació de recursos econòmics i amb dificultats per poder visualitzar resultats.
- Finalment, es tracta d'una política pública rebuda amb reserva, desconfiança o fins i tot hostilitat per part de sectors polítics, econòmics, mediàtics i ciutadans, que poden convertir el fenomen de la immigració en instrument de confrontació amb finalitat diverses.

La definició i el perfil de la política són encara imprecisos i poc determinats, perquè el judici polític i social sobre el fenomen de la immigració i el seu impacte és ambivalent i fins i tot contradictori. La societat, en el seu conjunt, no disposa d'un diagnòstic compartit ni d'una lectura generalment acceptada sobre la immigració, la seva naturalesa i els seus efectes. Això ha provocat tant la incomoditat dels actors polítics *mainstream* com la seva resistència a encarar l'assumpte amb determinació i amb un plantejament integrat que contingui una resposta política prou intel·ligible.

Aquesta situació, malgrat els esforços esmerçats, priva de potència la política definida i encetada per la Secretaria d'Immigració, malgrat que compta amb una definició prou

completa i coherent. Aquesta pèrdua de potència pel desajust descrit dificulta una acollida més positiva per una part substantiva de la ciutadania, a la que arriben elements fragmentaris sense una interpretació de conjunt.

És possible, per tant, preguntar sobre quins obstacles han tingut més influència per impedir que el Govern –responsable final d'aquesta política- adopti un discurs més contundent en un tema d'aquesta rellevància social: ¿disparitat de posicions internes, manca de convicció sobre la seva prioritat, impossibilitat de controlar l'agenda per la influència de factors externs? Ens trobem, en definitiva, davant d'un problema maleït, d'una política que reclama molta diàleg i molta de la intel·ligència que en pot sorgir. La CIM hauria de ser un espai on generar aquest potencial de diàleg i d'intel·ligència col·lectiva. Contrastar aquesta hipòtesis és l'objectiu del nostre anàlisi.

8.2 La creació de la CIM: previsions normatives i estructura formal de funcionament

La CIM va ser creada el 28 de setembre de 1993 (Decret 275/1993), en paral·lel a l'aprovació del primer Pla interdepartamental d'immigració impulsat pel Govern de la Generalitat de Catalunya. Inicialment la CIM comptava amb un Consell Assessor, el qual va ser suprimit en menys d'un any. Posteriorment, al 1998, un nou Decret (194/1998, de 30 de juliol) va introduir la figura de les comissions territorials d'Immigració, *“amb la finalitat d'examinar i coordinar actuacions concretes que incidissin sobre la situació dels emigrants dels respectius àmbits territorials”*. Al cap de dos anys, una nova modificació (Decret 228/2000, de 26 de juny) va ampliar les competències de la CIM com a òrgan assessor del Govern i va preveure que l'Institut Català de la Mediterrània l'ajudés en aquesta tasca, aportant-hi mitjans per estudiar l'evolució i l'impacte de la immigració a Catalunya.

El canvi més significatiu, però, es produeix l'any 2001 quan, com a conseqüència de la creació, uns mesos abans, de la Secretaria d'Immigració (Decret 293/2000, de 31 d'agost), adscrita al Departament de la Presidència, s'aprofita per *“acabar de racionalitzar i perfilar la composició, el funcionament i les funcions atribuïdes als diferents òrgans interdepartamentals que actuen en l'àmbit de la immigració”*. Es tracta del Decret 125/2001, de 15 de maig, de La Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor. D'acord amb aquesta norma, la CIM es configurava com un *“instrument de seguiment i coordinació de les actuacions que es duen a terme a Catalunya en matèria d'immigració”*, amb les obligacions de:

- Proposar actuacions als diferents departaments de la Generalitat en el marc del Pla de ciutadania i immigració.
- Fer el seguiment de les actuacions dels departaments de la Generalitat en matèria d'immigració, derivades del Pla de ciutadania i immigració.
- Establir les relacions institucionals necessàries per a la coordinació de les diverses actuacions.

Pel que fa als membres de la CIM, així com a la seva organització i funcionament, el Decret 125/2001 establia un seguit de normes que, en part, s'han anat modificant amb el pas dels anys.

Així, quant als membres de la CIM, el Decret de creació feia constar que en formaven part representants de tots els departaments de la Generalitat. Inicialment, a banda dels representants departamentals, només formava part de la CIM la Secretaria d'Afers Religiosos. A mesura que l'administració de la Generalitat ha crescut en complexitat, però, d'altres departaments han hagut de designar dos o més representants (procedents de diferents direccions, secretaries, instituts) per tal de cobrir satisfactòriament la seva representació. Així, a mitjans de 2009 la CIM comptava amb un total de vint-i-cinc membres, en representació dels 15 departaments en què s'estructura el Govern. El departament amb més membres a la CIM (5) és, lògicament, el d'Acció Social i Ciutadania: la Consellera, que la presideix, i els àmbits d'Immigració, Joventut, Infància i Adolescència i Dones. El segueix el departament de Vicepresidència, amb 4 (Política Lingüística, Esport, Afers Religiosos i Cooperació al Desenvolupament), i els departaments d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Cultura i Mitjans de Comunicació, i Medi Ambient i Habitatge, amb dos cadascun. Els altres deu departaments hi envien un sol representant.

Per altra part, es preveia que la CIM pogués funcionar en ple o en comissió permanent, tot i que la composició d'aquesta darrera era sorprenentment similar a la del ple. No sabem fins aquest punt aquesta dualitat encara existeix i funciona. En l'anàlisi del funcionament actual de la CIM no hem trobat cap esment a la comissió permanent.

El lideratge polític i tècnic de la CIM també han sofert modificacions significatives. Entre 2001 i 2003 va estar adscrita, políticament, al Departament de la Presidència. A partir de 2004, fruit d'una nova configuració del Govern (Decret 168/2004, de 10 de febrer), la Secretaria d'Immigració i la CIM van passar a mans del Departament de Benestar i Família (a partir de novembre de 2006 anomenat Departament d'Acció Social i Ciutadania).

Respecte a les funcions de suport tècnic i administratiu, el Decret 125/2001 preveia la implicació de tres organismes: la Secretaria per a la Immigració (a partir d'ara SI), amb funcions de secretaria executiva (impuls, coordinació, administració), l'Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació, amb funcions d'assessorament, i un òrgan tècnic adscrit al departament de Benestar Social, que havia d'aportar recolzament tècnic. Amb el pas dels anys, sembla que la SI ha acabat assumint totes aquestes funcions, ja que no hem trobat cap esment dels altres dos organismes, ni en les entrevistes ni a la web.

Acabem aquest apartat esmentant que el Decret 125/2001 també regulava l'anomenat Consell Assessor de la Immigració, un òrgan de participació, ja existent de forma incipient des de 1993, que posava en contacte el Govern de la Generalitat amb

representants dels agents socials i de les entitats més representatives de l'àmbit de la immigració. Set anys després, el Consell Assessor va ser remodelat i se li va donar el nom de Taula de Ciutadania i Immigració (Decret 86/2008, de 15 d'abril). Un dels motius d'aquesta remodelació va ser, justament, reforçar la coordinació amb la CIM, mitjançant la presència dels representants dels departaments de Treball, Educació i Presidència, a més del Secretari d'Immigració. Recentment també s'ha creat una Comissió de Seguiment del Pacte Nacional per a la Immigració, integrada pel Govern, el partits polítics signants, els agents socioeconòmics, les entitats municipalistes i les principals organitzacions del sector que formen part de la comissió permanent de la Taula de Ciutadania i Immigració. Per part del Govern hi assisteixen també alguns dels membres de la Comissió Intedepartamental.

En qualsevol cas aquest és un aspecte clau i definitori de la política d'immigració de la Generalitat: la transversalitat es sustenta en dos pilars de pes similar: la CIM (orientada cap endins) i la Taula de Ciutadania i Immigració, així com la Comissió de Seguiment del Pacte Nacional, orientades cap enfora però sense abandonar la referència interdepartamental.

8.3 L'anàlisi de la COMMI com espai per a la transversalitat

L'anàlisi de la CIM s'ha fet a partir d'una entrevista semi-estructurada amb els membres de la SI que en fan les funcions de secretaria tècnica i executiva, així com un qüestionari de 30 preguntes adreçat als membres de la CICC, representants dels departaments de la Generalitat que en formen part⁷. Els objectius, el funcionament, les relacions i el lideratge han estat els objectius de l'anàlisi.

8.3.1 Els objectius de la CIM: participació en l'elaboració i adhesió entusiasta

Els membres de la CIM han donat respostes diverses a la pregunta sobre quins considera són els principals objectius de la comissió, respostes que inclouen gairebé tot el ventall de tasques possibles referides a l'acció política:

- Contribuir a elaborar una visió transversal i global, com també una intervenció coordinada dels diferents departaments per tal d'assolir els objectius comuns del Pla de Ciutadania i Immigració.
- Supervisar el Pla de Ciutadania i Immigració, proposar actuacions, establir relacions institucionals, recopilar informació sobre el fenomen de la immigració, i informar al Govern sobre temes relacionats amb la immigració.

⁷ Vam obtenir un total de cinc respostes, procedents dels departaments d'Educació, Justícia, Acció Social i Ciutadania (Institut Català de les Dones), Vicepresidència (Secretaria de Política Lingüística) i Interior, Relacions Institucionals i Participació (Participació Ciutadana).

- Elaborar, implementar i coordinar l'actuació conjunta de tots els departaments pel que fa a temes relacionats amb la immigració a Catalunya.
- Coordinar els diferents departaments que tenen algun tipus de competència en qüestions d'immigració.
- Coordinar i informar les polítiques sectorials que incideixen sobre l'acollida de les persones nouvingudes.

Un fet a tenir en compte és que tothom afirma compartir els objectius al 100% i, a més a més, gairebé tothom sent que va poder participar en la seva definició, ja fos a través de debat directe o virtual, en plenaris o en reunions de treball. En aquest punt es destaca explícitament el fet que la SI hagi estat sempre oberta “*a qualsevol proposta, suggeriment o incidència proposada*”.

Ens trobem, doncs, amb un punt de partida òptim. Els objectius de la CIM són conegut, compartits i acceptats pels diferents membres de la comissió, la qual cosa és imprescindible per començar el camí de treballar plegats. Aquest objectius no es perceben com quelcom que ens arriba d'instàncies superiors, com era el cas del protocol de kyoto o de la DMA. Tampoc com una imposició sectorial, liderada en solitari pel departament al qual està adscrita la comissió. Són els objectius de tothom i, per tant, una bona plataforma per iniciar un projecte amb vocació de transversalitat.

8.3.2 Funcionament: un oasi on gairebé tot quadra

La CIM es reuneix com a plenari normalment unes 3 vegades l'any, tot i que poden haver-hi reunions extraordinàries. L'ordre del dia es fixa des de la Secretaria d'Immigració, si bé prèviament ha d'obtenir el vistiplau formal de la Conselleria d'Acció Social i Ciutadania. Els altres membres de la comissió també poden proposar punts a l'ordre del dia, però fan poc ús d'aquest dret. Més aviat el que fan és, durant les reunions, proposar de viva veu el tractament de determinats temes en properes reunions.

Les reunions s'han complementat, al llarg dels anys, amb altres activitats que han servit per ampliar la visió i els coneixements dels membres de la Comissió, així com millorar les relacions entre ells:

- visites d'estudi anuals o bianuals a llocs com Quebec o Flandes,
- recepció de delegacions d'altres països,
- presentacions de llibres,
- jornades, etc.

Això sembla que ha contribuït a alimentar el sentit de comunitat que es respira a la CIM, com veurem més endavant. Pel que fa al tipus de representants, a la CIM es dona una casuística molt àmplia: hi ha departaments amb un representant molt estable, i d'altres que pateixen una gran rotació; alguns dels representants són Secretaris o Directors Generals, mentre que d'altres són comandaments intermitjos. A la SI no en fan un dogma, de la qualitat de la representació, ja que es poden buscar els avantatges de cada situació:

- D'una banda, s'intenta que els representants dels departaments siguin de nivell alt (Secretaris Generals, Directors Generals o, almenys, subdirectors), per tal d'assegurar que allò que s'acordi a les reunions sigui realment acceptat pels departaments. La prioritat és tenir una interlocució d'alt nivell i amb pes polític.
- De l'altra, es considera que a vegades és millor que els representants siguin d'un nivell més baix, si això garanteix un determinat compromís i continuïtat en l'assistència. La prioritat, en aquest cas, és tenir una interlocució estable i amb més coneixements tècnics.

Amb tot, es vetlla perquè l'asimetria en la representació dels diferents departaments no sigui massa gran, ja que aleshores els tècnics s'hi senten més incòmodes i la participació és menys lliure. De tant en tant també es dona el problema plantejat per representants de departaments de nivell intermig, molt compromesos amb la política d'immigració que, quan volen fer valer les seves opinions al propi departament, es troben amb grans dificultats. Des de la SI es considera que aquestes contradiccions només poden ser resoltes pels propis departaments, amb una intervenció de suport per part de la SI si s'escau.

Finalment, afegir que el representant del Departament de Presidència (el Director General de Relacions Interdepartamentals, DGRI) sembla jugar un paper rellevant en el funcionament de la CIM. D'una banda, l'aprovació de l'ordre del dia s'acorda conjuntament SI-DGRI, mentre que, d'altra banda, quan han sorgit diferències o conflictes amb determinats departaments, Presidència ha ajudat a desencallar la situació. Cal dir, però, que aquest paper era més rellevant ara fa uns anys, quan el treball de la comissió no estava tan estructurat.

A la CIM sembla que hi predomina una atmosfera constructiva, basada en el respecte mutu i la reciprocitat. A la pregunta sobre quin és el tarannà d'aquestes reunions, si del que es tracta és d'exposar i contrastar visions diverses, per avançar en l'aprenentatge col·lectiu i construir quelcom nou, o bé si es tracta de defensar interessos sectorials i negociar per tal que els resultats de la política siguin justos i equilibrats, la meitat de les respostes s'inclinen per la primera opció i l'altra per l'opció "ambdues coses per igual". És a dir, ningú veu la CIM com un espai de negociació pura i dura, cosa que és del tot coherent amb el fet que una majoria de respostes ens diguin que el treball a la comissió els ha portat a modificar les seves posicions inicials "algunes vegades".

Aquest aparent predomini del diàleg i el debat substantiu, però, aporta a alguna mena de resultats? Ras i curt: Surt a compte en termes de cost/benefici? Les respostes obtingudes ens porten a pensar que sí. Des de la SI, que impulsa i gestiona la CIM, es perceben tres beneficis ben tangibles i d'importància cabdal per a l'elaboració d'una política complexa:

- Obtenir “retorn” a nivell conceptual i d'aplicació de les polítiques, cosa que permet millorar-les.
- Compartir visions, coneixements i experiències.
- Disposar d'interlocutors clars en cada àmbit sectorial. Amb el temps, això permet tenir immediatesa en la interlocució, cosa que resulta essencial per abordar amb rapidesa les situacions de crisi. Respecte aquest punt, cal dir que inicialment la SI es va proposar mantenir una interlocució bilateral permanent amb tots els departaments clau, més enllà de la CIM, però no va acabar de funcionar. Actualment hom considera que la CIM pot canalitzar aquesta funció d'interlocució d'una manera satisfactòria i eficient.

Si ho preguntem als representants dels departaments, els beneficis que consideren que obtenen de la seva participació a la CIM són, en primer lloc i de manera preeminent, la coordinació de les seves mesures respecte a la immigració amb les dels altres departaments a partir d'una visió conjunta i integrada en un sol document. També s'esmenta, però, el fet d'obtenir “*coneixement de la realitat*” sobre la qual s'ha d'intervenir i “*una intervenció complementària*”; és a dir, suports a la pròpia política sectorial que arriben des de la SI.

Respecte als costos percebuts, podem dir que no se'n percep cap de destacable, més enllà dels costos generats pel personal que treballa per a la CIM i del que hi assisteix. La comissió és responsabilitat de l'anomenada àrea de Relacions Institucionals i Participació de la SI, que aproximadament dedica a la CIM un terç de la jornada laboral de les tres persones que hi treballen, si bé això és força desigual segons cada persona: la tècnica que elabora la informació amb la qual es nodreix la Comissió s'hi dedica de forma gairebé exclusiva, la secretària tècnica de forma molt més parcial, però amb puntes de treball condicionades per les convocatòries, i el cap de l'àrea també d'una forma parcial.

La idea que sintetitza aquest punt, expressada en una de les respostes, és que “*la relació-cost benefici és clarament favorable*”. No ens estranya gens, si tenim una clara majoria dels membres que van contestar el qüestionari subscriuen l'afirmació que “hi ha coses molt importants per a la meua feina que només les puc aprendre participant a la comissió”. Per a ells, l'assistència a la CIM no és ni un ritual ni una cosa d'aquelles que es fan per quedar bé, sinó una part necessària de la seva feina.

I què hi aporten, els departaments, a aquest òrgan tan beneficiós? Dues coses essencials: participació activa i compromís. Participació per integrar el propi àmbit

sectorial en una dinàmica conjunta i compromís per complir allò pactat a la comissió. Les respostes obtingudes ho deixen ben clar:

- Donar a conèixer els aspectes de la realitat (de l'àmbit sectorial que represento) que tenen relació amb la immigració, i duent a terme els programes d'intervenció i les actuacions previstes al Pla.
- Fer que la perspectiva de (l'àmbit sectorial que represento) sigui present en els objectius i les accions que es desenvolupen.
- Incorporar els objectius del Pla en les accions del Departament.
- Alinear els objectius i les línies d'intervenció
- Tenir en compte les decisions de la Comissió a l'hora d'articular la política (sectorial que represento).

Sembla que la CIM funciona com un rellotge de precisió, on tot quadra, o gairebé. Com a únic aspecte realment problemàtic, tot i que no greu, els responsables de la CIM destaquen la precarietat de la infraestructura i dels mitjans materials amb què han de treballar. La separació física de la SI respecte el departament "matriu" del qual es depèn des del punt de vista orgànic i funcional, el DASC, els obliga a fer molts desplaçaments amb documentació, buscar cada vegada una sala de reunions adient, etc. A la seu central del DASC tan sols hi ha una sala en condicions adequades, per la qual cosa sovint no està disponible i cal anar canviant les dates de les reunions en funció d'això. Tot plegat genera ineficiències i, per tant, costos afegits que serien evitables. Sembla ser que l'actual seu de la SI és "provisional", però aquesta situació ja fa anys que dura, i hores d'ara no hi ha ni projecte ni, lògicament, data per al trasllat.

Per acabar, si parlem de propostes de millora de la CIM, mitjançant canvis, supressions o afegitons, des de la SI tot sembla adequat excepte l'esmentat dèficit infraestructura. El més remarcable, però, és que per part dels representants dels departaments no es formula cap proposta per millorar la CIM. Aparentment, l'acord és total.

8.3.3 Relacions: constructives i cordials

Els impulsors de la CIM destaquen que, en general, les relacions entre els membres de la Comissió són bones i cordials. En alguns casos es poden qualificar de "gratificants i constructives"; en altres, simplement, de "necessàries, encara que suposin un esforç". En general, depèn molt de la persona. Els representants dels departaments ho veuen de la mateixa forma: una majoria clara s'inclina per l'opció "gratificants i constructives", fet que ens porta a pensar que, més enllà de la seva funcionalitat, la CIM ha aconseguit generar un determinat caliu entre els seus membres.

Moltes de les relacions no són estrictament noves. Entre els grans departaments sectorials sí que se n'han generat de noves, però hi ha àmbits representats a la CIM que, per la seva mateixa naturalesa transversal, ja es relacionaven amb tothom abans i a banda de la CIM. Una altra cosa que ha fet la comissió és ajudar a restablir ràpidament les relacions amb els departaments en els casos en què aquests han patit remodelacions interiors (per exemple, el departament d'Indústria, Universitats i Empresa). Respecte a la freqüència de les relacions, cada departament té la seva lògica. Des de la SI, la relació més freqüent es dona amb els àmbits sectorials de treball (el SOC), educació, habitatge, salut i cultura.

Des de la SI consideren que en el treball de la CIM comporta, lògicament, discrepàncies i tensions per la prioritització de tal o qual programa o acció en els pressupostos dels departaments. La SI pot considerar que un programa és essencial, mentre que per a un departament només és un programa més entre molts d'altres. De fet, els departaments tenen la darrera paraula pel que fa a la implementació de les mesures, però hi ha certes obligacions compartides que pesen bastant a l'hora de decidir. Es parla de la translació del Pla Interdepartamental a les polítiques sectorials dels departaments com a “*encaje de bolillos*”: una feina laboriosa, complexa, però gairebé sempre factible. Val a dir, però, que fins ara no s'han generat mai conflictes greus. De fet, creuen que els casos més greus que han viscut ni tan sols arriben a la categoria de conflictes. Les diferències de criteri s'han mirat de resoldre convocant reunions entre les parts. En aquest punt, resulta essencial identificar d'interlocutor clau dins del departament en qüestió, aquell que tingui la voluntat i el poder per resoldre el tema.

La visió que tenen els representants dels departaments sobre possibles tensions a la CIM és molt coincident amb l'expressada des de la SI. Per a la majoria, les tensions es donen esporàdicament. Una persona considera que no hi ha tensions “*perquè el clima de treball de la comissió està presidit per una actitud de molta cooperació*”, mentre que una altra considera que les tensions són freqüents però inevitables quan es vol tirar endavant una política transversal mitjançant una estructura administrativa tan segmentada com la Generalitat de Catalunya. Per resoldre les tensions es proposa, de forma coherent, reflexió, diàleg i (bona) voluntat per arribar a un punt de consens.

Quin pot ser el secret d'aquesta, ens atreviríem a dir, “bassa d'oli” anomenada Comissió Interdepartamental d'Immigració? L'única persona que hi treballa a temps complet ho té claríssim: “*la feina feta*”. És a dir, els plans, les lleis,... sobretot quan aquesta feina s'ha fet conjuntament. Si hi ha treballs i resultats compartits, poc a poc les relacions es van consolidant. No parlem, doncs, de simpatia o de “bones vibracions”, sinó de treball i resultats.

Però no ens equivoquéssim pas, les màquines, també les màquines de produir documents polítics i administratius, necessiten “oli”, i l'oli en aquest cas són els e-mails i les trucades personals per confirmar l'assistència, les reunions bilaterals freqüents, etc. Les respostes dels representants dels departaments ens acaben de confirmar que, al costat de la feina ben feta (“*objectius ben definits i dinàmiques d'intervenció complementàries*”), també hi ha referències a la comunicació, a l'empatia, a la

confiança i fins i tot a la generositat (“no estar pendent de penjar-se medalles un mateix i només un mateix”) com a factors clau d'una relació constructiva en el marc del treball transversal.

8.3.4 Lideratge: direcció política d'alt nivell amb un eficaç suport tècnic

Trobem una coincidència plena a l'hora de considerar com a molt importants tant el lideratge polític com el tècnic, i molt dependents l'un de l'altre. Tanmateix, sembla que al lideratge polític se li dóna una clara preeminència. No sabem si això passa per les característiques de la política d'immigració, o bé pel lideratge polític concret del qual ha gaudit la CIM durant els darrers anys. O per les dues coses alhora. El fet és que s'atribueix al lideratge polític la capacitat de generar una dinàmica positiva que es viu a la comissió. Els membres de la SI l'anomenen un “*lideratge catalitzador*”, que es sintetitza en els conceptes convenciment, persuasió, carisma i coneixement. És a dir, una mescla molt atractiva d'elements durs i tous que permet cobrir totes les expectatives dipositades en una funció tan essencial. Les opinions dels representants dels departaments van en aquesta línia, i hi afegeixen un altre element, no menys transcendent: disposar d'una visió ben elaborada, global i política, del problema: “*visió molt clara*”, “*visió transversal, més enllà del departament on és adscrit*”, “*visió de Govern, més que visió de Secretaria*”.

És a partir d'aquesta visió que es poden teixir complicitats i sumar voluntats, més enllà del pur egoisme i oportunisme departamental. Això s'ha de complementar, però, amb un lideratge tècnic que porti, a més de capacitat de treball i empatia per treballar amb els altres tècnics, una bona organització i una bona gestió, dels documents i dels temps.

8.4 La CIM: saber aprofitar unes circumstàncies afortunades

Des de la SI es fa una valoració molt positiva del treball que s'ha fet a la CIM i dels resultats que se n'han obtingut:

- S'ha consolidat la interlocució amb tots els departaments rellevants per a la política d'immigració.
- Políticament s'ha “forçat” a tots els departaments a situar-se en el tema de la immigració, prendre posició i analitzar les seves polítiques i els seus serveis des d'aquesta perspectiva. Actualment tothom ha d'aportar compromisos pressupostaris concrets per contribuir a la implementació del Pla interdepartamental.

- S'ha contribuït a l'estructuració "política" de l'àmbit, a través de documents clau com El Pacte Nacional per la Immigració, la Llei d'Acollida o el Pla Interdepartamental d'Immigració (en les seves successives versions).
- S'ha contribuït a l'estructuració "tècnica", a través d'un treball d'implementació i de seguiment del Pla Interdepartamental cada cop més sistemàtic i interioritzat pels diversos departaments. Ja no és la Secretaria qui ha d'anar "empaitant" els altres departaments perquè actualitzin la informació d'allò que fan: hi ha un nou aplicatiu informàtic, el SIDIM (Sistema d'Informació Departamental sobre Immigració) que facilita als departaments aquesta feina i, alhora, els "obliga" a fer-la.
- Tot això ha permès, també, integrar el nivell polític amb el nivell tècnic, el *què* amb el *com* de la política d'immigració.

La història de la comissió és vista com un procés de creixement amb una tendència clarament positiva. S'han anat fent passos que han permès assolir nivells cada vegada més alts d'eficàcia en la col·laboració. És més, a la SI es mostren convençuts que, sense l'espai i l'eina de treball que representa la CIM, els hauria estat impossible aprovar i aplicar el nou Pla Interdepartamental, si més no com a pla veritablement compartit i utilitzat com a guia per a les polítiques. Alhora, reconeixen que sense el Pacte Nacional per la Immigració tot hauria estat més complicat, perquè haurien aparegut més conflictes interns sobre la visió i l'enfocament de les polítiques d'immigració. El fet que totes les forces polítiques catalanes, menys el PP i Ciutadans, i els principals agents socials el signessin, li dóna una força molt gran. El resultat és que els membres de la comissió estan alineats pel que fa als objectius bàsics; i, amb això, ja tenen molt de guanyat.

Certament, "*hi ha temes que no acaben d'arrençar*", perquè el conflicte d'interessos latent és massa fort o perquè el departament en qüestió ha patit massa canvis. Amb tot, com diu una membre veterana de la CIM, si "*fa nou anys les relacions entre els departaments estaven poc sistematitzades*", ara sembla que tot comença a rutllar d'una forma més fluïda i eficient. I respecte al futur, les expectatives que té la SI també són positives. La incorporació del SIDIM, per exemple, suposa fer el salt des d'una etapa "*prehistòrica*", en què es funcionava a base de llaipsis, llibreta i telèfon, a una etapa en què la informació està estructurada i pot circular ràpidament.

Els representants dels departaments també comparteixen la visió de futur positiva, i creuen que la CIM, si segueix funcionant com un espai compartit de contrast i innovació, assolirà el desplegament de totes les propostes de treball que s'hi han elaborat i impulsat des de la comissió. Una veu, però, crida a la prudència, tot avisant que el futur de la CIM també "*dependrà de les eleccions*". Certament, la immigració és i seguirà sent un tema estrella de la política catalana, i hi ha actors polítics, vells i nous, que consideren que el Pacte Nacional no els compromet ni els limita. En aquest context la CIM podria jugar, de nou, un paper clau.

Constatem, finalment, que les comissions interdepartamentals que funcionen bé generen un historial de treball compartit, un sòlida trama de relacions i, en definitiva, un pòsit de coneixement integrat a la institució a partir del qual es poden anar construint, més enllà dels inevitables vaivens polítics, respostes polítiques més intel·ligents.

9. La comissió interdepartamental de suport a les famílies

9.1 Les polítiques de família a Catalunya

L'àmbit de les polítiques familiars també és un dels camps d'actuació pública que posa sobre la taula els problemes que actualment estan trobant els governs i les administracions públiques per donar respostes adequades a qüestions cada cop més complexes. I parlem de complexitat en el sentit mateix que abordàvem a l'apartat de la teoria i els conceptes, quan fem referència a la necessitat de tenir en compte una visió de caràcter polièdric per l'elaboració d'actuacions públiques integrades i integrals.

Aquesta mirada l'hem de mantenir també quan parlem de les famílies, ja que des d'aquest sector de la política pública entren en escena dimensions que no pertanyen estrictament a l'àrea de Benestar Social, on tradicionalment s'han ubicat els programes d'atenció a les famílies⁸. La visió de conjunt pot proporcionar "idees intel·ligents", a més d'evitar solapaments i contradiccions que poden aparèixer en la implementació de mesures de diferents departaments sobre una mateixa matèria. És per això que, a banda de sectors de població com els joves, els infants, les dones, o la gent gran, també altres àmbits com la salut, l'ocupació, l'habitatge, el medi ambient o la cultura són susceptibles de ser tractats quan planifiquem accions vers la família.

Les transformacions socials de les darreres dècades fan palesa aquesta obligatorietat de la mirada integral i de l'acció transversal de la política pública en general, i de la familiar en particular. L'augment de l'esperança de vida, les millores sanitàries generalitzades, la incorporació massiva de la dona al mercat de treball, la conciliació de la vida laboral i familiar o la creixent diversitat de configuracions de les famílies són, entre altres, elements que estan modificant un model de família tradicionalment basat en la divisió sexual del treball, plantejant nous reptes als decisors públics. En aquesta línia, tant el Consell d'Europa com la Unió Europea han adoptat diverses resolucions i recomanacions relatives a les polítiques familiars.

Partint d'aquest marc de referència, centrarem el treball en realitzar una mirada sobre els grans trets que defineixen les polítiques familiars a Catalunya, en paral·lel a la descripció dels orígens i l'evolució de la Comissió Interdepartamental de Suport a les Famílies (CISF). L'objecte de recerca és un òrgan que pràcticament neix de la ma de les primeres polítiques familiars a Catalunya.

Tot i que podem trobar plans i programes de política familiar gestionats total o parcialment per la Generalitat amb anterioritat (per exemple el programa de protecció a

⁸ Arran del Decret 572/2006 de reestructuració parcial del departament de Benestar Social, aquesta àrea de govern de la Generalitat de Catalunya passa a denominar-se d'Acció Social i Ciutadania.

les famílies nombroses), podem afirmar que és a l'abril de 1993 quan es va aprovar el document que recollia les orientacions més importants de la política familiar del Govern de la Generalitat: el Pla Integral de Suport a les Famílies (PISF). Aquest pla va venir acompanyat de la creació, al setembre del mateix any, de la Comissió Interdepartamental de Suport a la Família, com a òrgan d'impuls i coordinació de les actuacions en aquest àmbit.

El Decret 266/1993 de creació de la CISF, a banda de motivar el naixement de la comissió per la necessitat de coordinar les diverses actuacions que preveu el PISF, assenyala que és el moment pertinent *“atès que l'Assemblea General de les Nacions Unides ha declarat el 1994 l'Any Internacional de la Família”*. No sabem fins a quin punt aquesta conjuntura política internacional va marcar la decisió d'introduir a l'agenda política catalana la qüestió de la política familiar, però a l'article 3 d'aquest decret li atorga un paper rellevant quan preveu que la presidència de la comissió serà atribuïda al President de la Generalitat. El mateix decret també dóna llum a un Comitè Assessor, amb vigència fins el 31 de desembre de 1994 i que presideix el conseller de Benestar Social. A partir de 1995, la presidència de la comissió és traslladada al conseller de Benestar Social, mentre que els seus membres serien representants de gairebé tots els departaments, els quals havien de tenir rang de Director General.

A banda d'aquesta qüestió, el Decret 266/1993 preveu la creació d'un òrgan tècnic de suport a la família adscrit al departament de Benestar Social, per realitzar les tasques d'elaboració d'informes, recerca i propostes de planificació. Les funcions que la comissió tenia assignades aleshores eren força rellevants per a la planificació intersectorial de la política familiar, ja que aleshores no hi havia cap estructura orgànica creada *ad hoc* per conduir-la. Així, les tasques atribuïdes eren d'una alta responsabilitat: la direcció, l'impuls i la coordinació de les mesures de desenvolupament del PISF. També se li assignen funcions rellevants des de l'òptica de la transversalitat: *“establir les relacions institucionals necessàries”* per el desplegament de la política de família. Les vuit funcions de la CISF, tal i com estan redactades a l'article 2 del decret, són:

- a) Impulsar i coordinar actuacions en matèria de suport a la família.
- b) Proposar actuacions als diferents departaments, en el marc del PISF.
- c) Dirigir i supervisar l'aplicació del PISF.
- d) Establir les relacions institucionals necessàries per a la coordinació de les diverses actuacions
- e) Elaborar informes i formular recomanacions als departaments de la Generalitat sobre matèries relatives a la situació de la família.
- f) Recopilar informació i documentació sobre la situació actual de les famílies de Catalunya.

g) Vetllar pel compliment de les disposicions vigents en matèria de suport a la família, i també dels tractats i convenis internacionals, de les decisions adoptades per les institucions comunitàries europees i les del Consell d'Europa.

h) Coordinar i potenciar iniciatives en l'àmbit d'actuació.

Pel que fa al desenvolupament del PISF, encara que no és aquest l'espai per realitzar-ne una anàlisi detallada, val a dir que aquest enceta un procés polític que intenta posar ordre a les múltiples dimensions que travessen la política de famílies. A partir de les línies orientadores de la UE (suport a la formació de noves famílies, ajuts econòmics que l'Estat presta a les famílies o mesures de conciliació entre la vida laboral i la vida familiar), el pla pretén dotar-se d'un marc per a la implementació de mesures de "protecció de la família". El Pla proporciona, per primera vegada, els principis que permeten parlar d'una política familiar de caràcter integral, que s'expressa amb una única veu i no com un sumatori de mesures aïllades i desconnectades entre elles.

Durant els anys següents s'aproven un seguit de programes i mesures que concreten l'aplicació del pla⁹. També és destacable, en aquest període, l'estudi sobre polítiques familiars encarregat per la Fundació Jaume Bofill i realitzat l'any 2000¹⁰. Aquest treball pretèn respondre a una pregunta bàsica per a la política de famílies: *El Govern de la Generalitat està impulsant un model coherent de política familiar?* Des d'una postura crítica, l'estudi apunta que, *"malgrat l'intent i l'esforç de concertació tècnica de les diverses mesures sectorials que comporta l'aprovació del PISF, no sembla que hi hagi un veritable pla director que orienti les mesures cap a uns objectius clars [...] En general, ha mancat direcció i voluntat política per a la implementació de les mesures proposades al PISF"*.

Per tant, davant la multiplicitat de factors d'anàlisi que demanen a l'organització treballar transversalment les polítiques familiars, en aquell moment encara no s'havia aconseguit traspasar les fronteres sectorials. L'aposta és encara massa feble per actuar enmig d'una administració altament fragmentada. A la manca d'un lideratge i d'un horitzó comuns per a la intervenció pública, l'estudi de la Fundació Bofill afegeix que la precarietat dels contractes de treball, la inexistència d'una política d'habitatge o el paper de la família com a principal font d'assistència a la ciutadania (assumit majoritàriament per les dones) són factors clau per a una política de famílies integral que a finals de la dècada dels 90 encara estan absents de l'agenda política del Govern de la Generalitat. No obstant aquestes importants limitacions, però, la política de famílies i el seu edifici institucional van agafant forma.

Ja a finals de la dècada dels 90, el decret 105/1997 va contemplar la creació del consell assessor del PISF. Aquest consell es conforma com un òrgan de participació i

⁹ Acords de govern 16/5/94, 5/3/96, 29/10/96, 20/6/97.

¹⁰ Veure Flaquer, L. i Brullet, C (2000). "Polítiques familiars a Catalunya: una primera aproximació". Revista Catalana de Sociologia, 12, p. 141-153

consulta, en el qual les famílies hi són presents a través de les entitats representatives dels seus interessos. L'any següent, mitjançant el decret 169/1998, el consell va passar a denominar-se Observatori Català de la Família, amb la mateixa composició i funcions. Seguint l'estela d'aquesta activitat reguladora, el Govern va completar la seva aposta per una política integral amb l'aprovació del decret 93/2000 de creació de la Secretaria de la Família. Tal i com s'esmenta en el decret, aquest òrgan específic ha de *“garantir el desenvolupament coordinat, integral i integrat, i la potenciació i l'impuls efectiu de les polítiques d'atenció i protecció a la família”*. Les polítiques familiars disposen, així, d'un òrgan que visibilitza l'àmbit i que el situa en una posició prioritària dins l'agenda dels poders públics.

Des d'una perspectiva substantiva, a la Secretaria de la Família se li assigna la tasca de *“reforçar les famílies com a unitats bàsiques de convivència”*, mentre que a nivell operatiu s'erigeix com un òrgan de direcció amb funcions de coordinació. A les disposicions finals del decret apareixen les modificacions que afecten la CISF, la qual perd la centralitat que fins llavors havia tingut. De manera lògica, la CISF perd competències i passa de les vuit funcions abans esmentades a les quatre que li atribueix nova normativa. Aquestes quatre atribucions conformen un òrgan col·legiat que actuarà com a complement de la Secretaria amb funcions de proposta, recomanació i informació. El terme “coordinació” ara ja no es menciona. En certa mesura, podríem considerar que el decret 93/2000 aparta la comissió dels objectius que justificaven originàriament la seva creació. Tota l'atenció del Govern es bolca a partir d'aquell moment en la Secretaria de Família, a la qual se li assigna explícitament la tasca de coordinació interdepartamental. Tal com es recull en el propi decret, les funcions de la Secretaria incorporen:

“Canalitzar la realització de les iniciatives del Govern de la Generalitat, destinades a donar suport i protecció a les famílies, en l'àmbit dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat i entitats vinculades.”

“Coordinar i impulsar les actuacions dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat i entitats vinculades destinades a donar suport i protegir les famílies.”

El cap de tres anys, la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de Suport a les Famílies, es converteix en el document que emmarca la feina que es realitza des de la Secretaria de la Família. La Llei s'estructura en tres blocs:

- Prestacions econòmiques a fills menors i ajuts per a l'adopció, l'acolliment i l'aplicació de tècniques de reproducció humana assistida
- Mesures per a la conciliació de la vida laboral i la vida familiar
- Mesures de suport a les famílies amb persones en situació de dependència

La protecció de la família com a mesura paliativa davant els efectes de múltiples desigualtats (per raó de gènere, classe social, edat, origen, etc.) és una constant en la Llei de Suport a les Famílies; la qual, a més, tracta la família en singular, com un tot

homogeni i “com a estructura bàsica de les relacions afectives interpersonals i factor de cohesió de la societat”. La conjuntura electoral del 2003 i el canvi de Govern marcaran un punt d'inflexió, almenys aparentment, en l'enfocament de la política familiar a Catalunya. Del proteccionisme econòmic de la família en singular es pretén transitar progressivament cap a un acompanyament de les famílies en plural. Es vol, d'aquesta manera, impulsar una concepció subjectiva de les famílies; és a dir, considerar-les no només com un objecte de prestacions econòmiques sinó també com un subjectes de la política pública amb capacitat per interactuar amb els poders públics mitjançant els mecanismes de participació que es posen al seu l'abast.

El quadre següent ofereix una visió panoràmica i cronològica de la normativa vinculada a la política de famílies realitzada des del Govern de la Generalitat de Catalunya:

Taula 5. Desplegament institucional i normatiu més rellevant de la política familiar catalana.

Any	Norma
1993	Acord de Govern del 6 d'abril: Pla Integral de Suport a les Famílies (PISF) Decret 266/1993, de 28 de setembre: Creació de la Comissió Interdepartamental de Suport a la Família
1997	Creació del Consell assessor del PISF (Decret 105)
1998	El Consell assessor del PISF passa a denominar-se Observatori Català de la Família (Decret 169), amb la mateixa composició i funcions.
2000	(Decret 93) Creació de la Secretaria de la Família
2003	Llei 18/2003, de 4 de juliol, de Suport a les Famílies
2004	Decret 347, Modificació de la Comissió Interdepartamental de Suport a la Família (que passa a denominar-se “Comissió Interdepartamental de Suport a les Famílies i l'Observatori Català de la Família”)
2006	(Decret 572) Creació de la Secretaria de polítiques Familiars i Drets de Ciutadania

9.2 La creació de la CISP: previsions normatives i estructura formal de funcionament

Tal i com hem comentat a l'apartat anterior, la CISP neix el 1993, però amb el temps ha estat modificada d'acord amb les necessitats de la política familiar emergent en cada etapa. La darrera modificació es produeix al 2004, amb la publicació del decret 347/2004 que actualment regula el funcionament de la CISP. Segons el decret, l'article 46 de la Llei 18/2004 de suport a les famílies estableix que el Govern ha de disposar d'un òrgan de caràcter interdepartamental per assegurar la coordinació de les actuacions del envers la família. I és així com novament, es considera que l'estructura i

funcionament de la CISF ha de ser reformada per adequar-se als objectius establerts a la Llei 18/2004.

Segons aquest decret, doncs, “les noves demandes socials, l'aparició en els darrers anys de nous models de família, així com l'ampliació de l'àmbit d'actuació de la secretaria de la família exigeixen donar més agilitat i eficàcia a l'activitat de la Comissió i de l'Observatori”. La CISF, passa a denominar-se Comissió Interdepartamental de Suport a les Famílies i l'Observatori Català de la Família, i es considera convenient modificar la regulació d'ambdós òrgans per tal de “donar cabuda als diferents sectors implicats en les actuacions sobre la família, tot i aprofundint en el caràcter transversal d'aquest àmbit, alhora que donar un nou impuls i enfocament a les polítiques públiques de suport a les famílies”.

Pel que afecta a la CISF, i més concretament a la seva composició, s'hi afegeixen nous departaments del Govern respecte a la regulació anterior. La composició final de la comissió es manté fins avui de la següent manera:

- Conseller/a del departament d'Acció Social i Ciutadania (Presidència)
- Secretari/a de Polítiques Familiars i Drets de Ciutadania (Vicepresidència)
- Una persona designada per la consellera (Secretaria)
- Amb rang de Director/a General, les vocalies estaran representades per una persona designada pel departament de:
 - Presidència
 - Vicepresidència
 - Acció Social i Ciutadania
 - Agricultura, Alimentació i Acció Rural
 - Cultura i Mitjans de comunicació
 - Economia i Finances
 - Educació
 - Governació i Administracions públiques
 - Innovació, Universitats i Empresa
 - Interior, Relacions Institucionals i Participació
 - Justícia
 - Medi Ambient i Habitatge
 - Salut
 - Treball
 - Política Territorial i Obres Públiques
 - Institut Català de les Dones

A diferència d'anteriors regulacions, el decret 347/2004 incorpora a l'articulat l'objecte de la CISF. En concret, l'article 2.1 estableix quin ha de ser l'objectiu principal de la comissió:

“La comissió té com a objectiu establir la coordinació i les relacions institucionals necessàries entre els diferents departaments de la Generalitat en l'àmbit de la família per tal d'impulsar les polítiques familiars i la seva aplicació.”

També considerem rellevant la manera com, en el mateix redactat, es fa esment a “les relacions institucionals”. Al decret constitutiu de 1993 ja s'assenyalava aquest aspecte en l'apartat de les funcions, mentre que la referència havia desaparegut amb la creació de la Secretaria de la Família l'any 2000. A simple vista, es podria interpretar que es considera necessari tenir cura de les relacions interdepartamentals, com un element que contribueix a assumir tasques de coordinació de manera més còmoda. Caldrà veure si a la pràctica és així, tot i que, almenys a nivell formal, ja es positiu que es contempli el foment de les relacions internes com objecte d'un òrgan col·legiat del Govern.

Quant a les funcions, hem de comentar que s'afegeixen dues funcions noves a les quatre que contemplava la disposició final segona del decret 93/2000 de creació de la Secretaria de la Família. Al comparar ambdós decrets comprovem que les quatre funcions que es mantenen no han variat ni una coma en el seu redactat, mentre que les dues que s'afegeixen (e i f) tenen un caràcter bastant específic. Les reproduïm:

- a) Formular propostes al Govern i recomanacions als departaments de la Generalitat.
- b) Proposar diferents actuacions per al suport i protecció de les famílies als diferents departaments.
- c) Elaborar informes, recopilar informació i documentació sobre la situació actual de les famílies a Catalunya.
- d) Informar del grau de compliment de les disposicions vigents en matèria de suport a les famílies, com també dels tractats internacionals, de les decisions adoptades per les institucions comunitàries europees i les del Consell d'Europa.
- e) Intercanviar informació en matèria de família entre els diferents departaments.
- f) Elaborar les línies mestres per a un projecte de desenvolupament de la legislació vigent en matèria de suport a les famílies.

El funcionament de la CISF es preveu que sigui en ple o en grups de treball. El ple s'haurà de reunir, com a mínim, una vegada a l'any, mentre que les comissions de

treball es poden constituir quan es consideri pertinent. També s'inclou la possibilitat de convidar persones expertes quan els temes a tractar ho aconsellin. En relació a aquest últim aspecte, finalment, destaquem també l'article dedicat als criteris d'actuació on s'esmenta que la CISF ha “*d'incorporar la perspectiva de gènere, la defensa dels drets de la infància i l'atenció a les famílies en situació d'especial vulnerabilitat, i han de fomentar la participació de persones expertes amb aquesta finalitat*”.

Tot plegat ens condueix a que, amb el Decret de 2004, la CISF adquireix una major presència en la promoció i la coordinació de la política de famílies respecte a les anterior regulacions. Caldrà veure si això es concreta en la seva pràctica efectiva.

9.3 L'anàlisi de la CISP com espai per a la transversalitat

Una vegada presentada la trajectòria formal de la CISF, ara ens toca analitzar fins a quin punt la realitat de la CISF es correspon amb les pretensions normatives. Com en els altres casos, ens centrarem en els quatre factors que, segons el nostre model teòric, condicionen el millor o pitjor desenvolupament de la transversalitat: la forma de definir els objectius del projectes, les dinàmiques de funcionament, els tipus de relacions que s'estableixen i el lideratge. L'anàlisi que ara presentem es fonamenta en la realització d'una entrevista semi-estructurada al secretari de la CISF, en els qüestionaris que han respost diferents membres de la comissió i en la revisió dels documents més rellevants (decrets de regulació i actes de les reunions).

9.3.1 Objectius: més enllà de la definicions formals?

El primer aspecte que ens interessa valorar té a veure amb els objectius de la CISF i, particularment, amb el grau d'acord i de compromís que aquests objectius desperten entre els diferents membres de la comissió. Ja hem definit en l'apartat anterior l'objectiu general i les funcions que contempla la regulació actual i, de fet, durant el treball de camp no hem detectat disparitats rellevants. Tots els participants que han respost als qüestionaris han definit amb major o menor grau d'exhaustivitat els objectius de la CISF en els termes que la norma indica: coordinar actuacions, elaborar informes, fer recomanacions, etc. Òbviament, però, els accents en la definició són diferents: mentre que la majoria opta per subratllar l'objectiu de “coordinar”, una minoria reformula el precepte i expressa l'objectiu explícit d'aconseguir un “treball transversal” i una “visió global” de la política de famílies. Sense voler entrar en discussions semàntiques, interpretem aquest canvi de nomenclatura com un primer pas en la redefinició del significat que podria tenir aquest òrgan. Els objectius esmentats són en realitat funcions que la CISF té assignades, i que sembla que els membres coneixen bé.

Més enllà dels objectius formals, però, la comissió treballa a partir d'una agenda de prioritats i actuacions a curt i mig termini. Aquests objectius haurien de definir-se a partir de la participació activa de tothom. Només així es pot garantir l'adequat funcionament de les dinàmiques transversals en una organització. El problema, en la

pràctica, és la manca de comunicació tant intradepartamental com interdepartamental entre les diferents unitats administratives. Sense aquesta comunicació, els objectius formals de coordinar i integrar una política complexa tenen moltes dificultats per fer-se efectius, per traslladar-se de la declaració *oficial* a la pràctica *real*.

A partir de les entrevistes realitzades es constata que els diferents membres de la comissió desconeixen els objectius inicials que justificaven la creació de la comissió. En alguns dels qüestionaris no es respon a la pregunta sobre els objectius de la comissió, mentre que en d'altres s'afirma que es tracta de complir la llei 8/2003, quan la CISF existeix des de 1993. Tanmateix, en la majoria dels casos se'ns manifesta que no han participat en la definició dels objectius. Aquesta situació de desconeixement i distància, en canvi, no posa en qüestió un acord majoritari a l'entorn dels objectius *oficials* de la comissió.

9.3.2 Una dinàmica de funcionament basada en la suma silenciosa d'accions

Ens introduïm ara en l'anàlisi del funcionament quotidià de la CISF. Aquesta dimensió és important, ja que ens ha de permetre esbrinar fins a quin punt la comissió és capaç d'actuar com un espai de trobada on articular un debat efectiu entre els diferents departaments. Amb aquesta finalitat farem referència a quatre aspectes operatius: la composició de la comissió, la periodicitat de les reunions, l'elaboració de la seva memòria anual, i els recursos disponibles.

1. Un primer aspecte a analitzar és la composició de la comissió. En aquest sentit, malgrat que el decret de 2004 precisa que la representació serà assumida per directors generals, a la pràctica això no es compleix. L'heterogeneïtat en la composició de la comissió és la tònica dominant. Alhora, la rotació entre els seus membres és molt elevada, fins el punt que, dels quinze membres que componen l'òrgan, només tres hi assisteixen amb regularitat. La diversitat de rangs, la rotació permanent i la manca de perfils polítics significatius defineixen i condicionen el funcionament de la CISF, que ha de conviure amb aquesta realitat.
2. En segon lloc, la periodicitat de les reunions prevista és de, com a mínim, una a l'any. Aquesta previsió es compleix i, de fet, sovint se celebren dues reunions a l'any. El format de les reunions també acostuma a ser el formalment establert: aprovació de l'acta de la reunió anterior, informació de la Secretaria de les accions que s'estan portant a terme des de la Secretaria i, finalment, torn obert de paraules. Encara que no hem assistit a cap reunió, el treball de camp ens permet afirmar que el caràcter de la convocatòria acostuma a ser eminentment informatiu. Un dels participants en la recerca ens comenta que *"en aquests 10 anys sempre l'he vist, més o menys, amb la mateixa forma d'actuar i de fer; bàsicament com a òrgan informatiu"*.
3. En tercer lloc, i també amb caràcter anual, des de la comissió s'impulsa l'elaboració d'una *Memòria* de les actuacions departamentals en relació al desplegament de la llei 18/2003 de suport a les famílies. Aquest document és

un recull de les actuacions que cada departament ha anat realitzant durant l'any. És una manera, segons ens indiquen, de saber què fa cada unitat departamental en relació a la família i de mostrar, des de la Secretaria, un conjunt articulat de les accions realitzades. A diferència d'allò que succeeix en cas de la CIM, la CISF no disposa de cap aplicatiu informàtic ni dels hàbits departamentals per involucrar-se activament en aquesta tasca. De fet, la pròpia Secretaria de la Família ha de jugar un paper molt proactiu per aconseguir que els departaments facin circular la informació. Una feina feixuga, especialment per la manca de compromís i d'implicació d'alguns departaments. Tot i les dificultats, aquesta és l'actuació conjunta més rellevant i més visible que es realitza des de la CISF.

Normalment s'aprofita una reunió plenària per fer circular la, en principi, valuosa informació de la Memòria entre els diferents membres de la comissió i, indirectament, entre els departaments a qui representen. La utilitat del document, però, és qüestionada. Disposar d'aquest recull d'actuacions departamentals és un valor *per se*, tot i que es considera que se'n desaprofita el potencial. Sense una anàlisi conjunta de la situació de partida, sense una valoració de com es complementen les diferents actuacions i sense un fil que les doti de coherència, la Memòria esdevé un mer llistat. Es considera que, en el seu format actual, aquest document es podria realitzar al marge de la CISF. És un document que li suposa molta feina a la comissió però que, un cop realitzat, desperta reaccions com les que manifestava un dels integrants de la comissió : "i un cop fet, què?". Tenim una suma d'actuacions, però darrere d'ella trobaríem múltiples visions, models, maneres abordar la política familiar que segurament generen contradiccions o, simplement, actuacions solapades i malbaratament de recursos. Tot això, però, ni tan sols es discuteix.

4. En quart lloc, els recursos tècnics i administratius destinats a la CISF es valoren com a insuficients. També els recursos humans i els tecnològics es consideren escassos, fet que dificultaria el desplegament de la feina a realitzar si es volgués fer un salt i convertir la comissió en un autèntic espai de deliberació transversal. En canvi, si només es tracta de mantenir les rutines actuals, els recursos disponibles ja són suficients. Ara mateix, de totes maneres, la demanda de recursos és tan escassa com la feina que realitza la pròpia comissió. Estaríem, per tant, subratllant el baix perfil d'una comissió que, en canvi, s'inaugurava amb uns objectius importants i ambiciosos.

Les dinàmiques expressades en aquests quatre punts no contribueixen a considerar la CISF com un espai per al diàleg i per a la generació d'allò que havíem anomenat intel·ligència col·lectiva. Encara que formalment podríem pensar en la CISF com un òrgan de presa de decisions, a la pràctica no és així. Els desequilibris en la representació dels seus membres i el caràcter informatiu de les reunions, condueixen a una dinàmica on no hi ha massa participació i on els assistents juguen un rol passiu. No existeix, en definitiva, ni un debat, ni tan sols un intercanvi d'impressions: la gent hi

assisteix bàsicament per escoltar i informar-se. Com succeïa també en altres de les comissions analitzades, la CISF no aconsegueix convertir-se en un espai per al diàleg efectiu. És un bon instrument per a fer circular la informació, però no es genera l'intercanvi i la interacció que hauria de caracteritzar un espai transversal. Escoltar és un primer pas, però sense resposta no hi ha transversalitat; almenys tal com l'hem definida en aquest treball.

La interpretació apuntada en el paràgraf anterior és compartida per les persones que coneixen la comissió de primera mà. Així, a través de les entrevistes i dels qüestionaris, apareix de manera molt generalitzada l'opinió que la CISF és un espai adient per a l'intercanvi d'informació, mentre que el potencial de convertir-se en un lloc on intercanviar visions i debatre des de perspectives diverses queda com una oportunitat perduda. El debat és el gran absent de les reunions, desapareixent allò que donava sentit, teòricament, a la comissió transversal. Ni tan sols és l'espai on els diferents departaments defensen els seus interessos. Aquesta és una tasca que es realitza en altres llocs i en altres moments, mentre que a la CISF es limiten a escoltar i tornar cap a les seves unitats de treball.

Aquestes rutines *d'escoltar i marxar* es van alterar puntualment amb l'elaboració del *Pla estratègic sobre els usos i la gestió dels temps a la vida quotidiana (2008-18)*. La feina de la comissió es va intensificar durant aquesta època, i es va crear un grup de treball amb la participació de persones expertes. En l'actualitat el pla està ubicat en un òrgan tècnic de la Secretaria de Joventut. Pel que hem pogut veure a les actes de les reunions, la CISF també ha estat l'espai on s'ha posat en comú i s'ha informat sobre el *Protocol sobre maltractaments a la gent gran*. També s'ha treballat en l'avaluació del *Pla interdepartamental per a la no discriminació del col·lectiu LGTB* (Lesbianes, Gays i Transexuals). Aquestes són ocasions en què, a més dels desplegaments normatius més habituals, la CISF pot esdevenir un espai on parlar i pensar.

Malgrat les dinàmiques dominants que hem definit, els membres de la comissió enquestats afirmen que la seva contribució al desenvolupament dels objectius de la CISF es defineix a partir de l'intercanvi d'informació i de la implementació, l'impuls i la proposta d'accions concretes envers les famílies. Es tracta, evidentment, d'expressions declaratives que, en tot cas, es corresponen amb les funcions formals que el decret encomana a la CISF. No hi ha referències, simptomàticament, ni als objectius de "coordinació" ni a l'"establiment de relacions institucionals".

9.3.3 Relacions febles però ben valorades

La dimensió relacional és un dels factors –probablement, el factor- que permet greixar la maquinària administrativa i preparar-la pel treball conjunt. El treball transversal implica diàleg, i el diàleg implica relació. En el context de l'administració pública actual, la interacció amb persones ubicades en despatxos d'altres conselleries pot resultar incòmoda i difícil. Molt sovint no es comparteixen els mateixos objectius i això, tot i ser conegut, no s'aborda amb prou decisió. Paradoxalment, la societat demana cada cop amb més insistència que l'administració sigui capaç de treballar de forma conjunta i coordinada. La comissió apareix com un espai per donar resposta a aquesta

demanda, com l'oportunitat per explotar les relacions ja establertes i per crear-ne de noves. Què és, però, el que succeeix efectivament amb la CISF? Com s'hi gestiona la dimensió relacional de la transversalitat?

Amb una o dues vegades que es reuneix la CISF durant l'any, el contacte interpersonal que es crea és massa dèbil. Especialment quan la rotació és molt intensa. De fet, exceptuant alguns casos comptats, no es considera que la comissió hagi estat útil per construir noves relacions o per intensificar les ja existents al voltant d'un projecte compartit. L'activitat de la CISF tampoc propicia espais de trobada informals que facilitin allò que la teoria conceptualitzava com els requeriments de coneixement i reconeixement respecte als altres. Les relacions són valorades com a necessàries, però suposen un esforç que la majoria dels entrevistats observa com un obstacle. El dia a dia del treball en l'organització "obliga" a establir múltiples relacions amb d'altres departaments, de manera que la capacitat de dedicar temps al fet de treballar plegats es va col·lapsant. Es perden, així, oportunitats. En el cas de la CISF, es reconeix que ni ha generat noves relacions ni ha reforçat les antigues. Els contactes que ha propiciat no han estat aprofitats per establir lligams i ponts cap a la col·laboració. Una nova oportunitat perduda, probablement arrossegada per unes dinàmiques més generals que no permeten el temps i la dedicació necessària per fer fructificar els espais relacionals.

Amb absència de diàleg, no es generen relacions i, consegüentment, les tensions són inexistents. No és que no existeixin, és que no tenen l'oportunitat de manifestar-se. Els propis entrevistats reconeixen que les tensions entre punts de vista diferents són inevitables i que, en canvi, apareixen de manera excessivament esporàdica en el marc de la comissió. Les ocasions per a la confrontació d'interessos són, en qualsevol cas, excepcionals. La tònica dominant, com en d'altres casos, és la de la "bassa d'oli". Els conflictes latents no es manifesten i, en cas de treure el cap, són ràpidament neutralitzats més per les pròpies rutines que per un procés de diàleg obert. Segon les nostres hipòtesis de treball, l'existència de tensions i conflictes derivats del contacte i l'intercanvi no seria un problema, sinó, més aviat, l'expressió de salut i dinamisme dins l'administració. Aquest, però, no sembla ser el cas de la CISF.

No és el cas, però és un potencial. En aquesta direcció, podríem rescatar la idea de la CISF com una oportunitat per a la transformació de les relacions internes de l'administració pública. Per aconseguir-ho, en opinió dels propis protagonistes de la comissió, hom hauria de ser capaç de construir una relació alhora gratificant i constructiva. Caldria que, des de la confiança, es compartissin idees i es manifestessin contradiccions amb la voluntat subjacent de treballar cooperativament. Caldria, també, disposar d'una definició d'objectius clara i compartida. En darrer terme, caldria posar en valor quelcom que l'administració tradicional tendeix a menysprear: la dedicació de temps i esforços al diàleg. En aquest sentit, per aconseguir superar l'avversió de l'administració a la "pèrdua de temps", és fonamental que un espai transversal com la CISF faci una adequada gestió de la relació entre els costos i els beneficis que comporta formar-ne part.

Podem suposar, d'entrada, que una allau de costos implicaria desmotivació i desencís respecte la tasca de la CISF. Al contrari, si la comissió és percebuda com una font d'avantatges, sembla lògic que generi menys resistències a l'hora de combinar el treball sectorial amb el transversal. En el cas concret que ens ocupa, els membres de la CISF són més proclius a identificar beneficis que no pas costos. Els primers s'expressen a partir del potencial per canviar les maneres de fer i pensar dins l'organització, mentre que els segons s'associen unànimement a les exigències de temps i a la sobrecàrrega de feina que comporta la comissió. Els avantatges són més abstractes que els inconvenients, tot i que també poden concretar-se en formulacions més precises, com ara la possibilitat de conèixer la feina dels altres departaments, de contactar persones que treballen en d'altres àmbits sectorials, o de realitzar un treball coordinat i transversal. Totes aquestes expressions es refereixen al potencial de la comissió i a les esperances que es dipositen en el seus possibles resultats.

Aquesta percepció aparentment positiva, però, queda matisada pel fet de tractar-se d'un beneficis altament difusos i intangibles. Els efectes són potencials i discursius, però costa traduir-los en avantatges concrets i palpables per a cada departament involucrat a la CISF. Els beneficis potencials, a més a més, tendeixen a expressar-se exclusivament en clau interna. De manera molt il·lustrativa, un dels entrevistats manifesta que la feina de la comissió **“ens ha permès (al departament corresponent) treballar amb col·lectius abans desatesos”**. Per tant, malgrat les dificultats organitzatives i l'orientació fonamentalment informativa de la comissió, la valoració que en fan les persones que hi han participat conté elements clarament positius. En general, aquests beneficis s'expressen en termes sectorials, però també s'apunta l'oportunitat –no sempre del tot reeixida- de construir una política de famílies més sòlida per part del Govern de la Generalitat de Catalunya. Unes opinions, en definitiva, que valoren positivament més els potencials i les oportunitats de la CISF que no pas la seva pràctica efectiva. Les relacions reclamen temps i esforços, però s'intueix que tenen un enorme potencial a l'hora de propiciar una transformació –a millor- de l'administració. Falta que aquest potencial acabi de materialitzar-se.

9.3.4 Lideratge desconegut i fragmentat

Dins un context organitzatiu fragmentat i sistematitzat com el que caracteritza qualsevol administració clàssica, la CISF, en el seu intent d'aglutinar als diferents actors sota una mateixa direcció, pot interpretar-se com una manera de desordenar i reagrupar allò que abans havíem dividit sistemàticament. Amb l'objectiu de construir projectes comuns, la comissió interfereix en el funcionament *normal* de l'organització i, per tant, és lògic que sigui vista com una interferència o una pertorbació. La incertesa i la resistència al canvi no tarden en fer la seva aparició i, d'aquesta manera, dificultat el desenvolupament d'un espai que poden interpretar com una mena de *cos estrany*. Superar aquestes percepcions i lluitar contra les naturals resistències al canvi, requereix de lideratge. Sense aquest lideratge, les barreres seran massa altes per ser saltades.

La importància del lideratge en projectes transversals és reconeguda per totes les persones vinculades a la comissió, tant de perfil tècnic com polític. Tot i aquest

reconeixement genèric, les respostes obtingudes en el treball de camp consideren que en el cas de la CISF el lideratge no té tota la presència que seria necessària. Sembla que aquest dèficit de lideratge estaria vinculat a la manca de prioritats polítiques que, a nivell governamental, s'atorga a la política de famílies. En aquest context poc propici, el lideratge de la Secretaria de Polítiques Familiars i Ciutadania té importants limitacions que, finalment, posen en dubte la seva capacitat per a impulsar un treball transversal.

La comissió, per tant, no disposa d'un lideratge clar i reconegut, mentre que des dels diferents departaments cada membre està concentrat en els seus propis àmbits d'intervenció. Sense un lideratge polític identificable i en un entorn on hi ha molta fragmentació de les voluntats polítiques, la identitat de comissió es difumina i perd capacitat d'imposar-se com un projecte coherent i integrat.

9.4 La CISF: un instrument informatiu que no facilita el diàleg

La primera pregunta que podem fer-nos a l'hora de valorar el funcionament de la CISF és si estem davant d'un espai per al diàleg entre els diferents departaments o d'un instrument merament informatiu. Després d'haver realitzat un recorregut pels objectius, el funcionament, les relacions i el lideratge de la comissió, sembla adient concloure que la comissió no aconsegueix articular-se com un espai per a un diàleg efectiu. La seva principal funció sembla ser la informativa i, a més, amb una informació unidireccional i sense masses possibilitats per a la interacció entre les parts. En aquest sentit, és il·lustrativa la cita d'una de les persones entrevistades:

“Cal evitar que la tasca de les comissions Interdepartamentals quedi reduïda a la institucionalització de la sol·licitud d'informació als departaments participants i a la presentació dels resultats per part del departament coordinador; però ara per ara és bàsicament això.”

Davant d'aquesta realitat, els propis protagonistes de la comissió proposen una transformació que passi per reforçar els objectius transversals de la comissió, per aprofitar les oportunitats d'interacció que ofereix i per apostar per la realització d'un treball conjunt que vagi més enllà del sumatori d'un conjunt d'accions disperses. Per aconseguir-ho cal treballar en aspectes instrumentals com la gestió de les reunions o l'ús de noves tecnologies, però també és imprescindible situar la CISF en l'agenda política del Govern i dotar-la d'un lideratge polític prou potent per superar les resistències orgàniques que inevitablement desperta la transversalitat.

Enfront d'aquests reptes, les expectatives sobre el futur de la comissió semblen estar molt obertes. D'una banda, són moltes les veus que consideren imprescindible activar-la i treballar per convertir-la en un espai real de diàleg i de construcció d'una política *intel·ligent*. Per altra banda, però, també hi ha qui la percep com una molèstia per a la seva feina i també qui, a més, posa en dubte la seva utilitat real. Sense una aposta política clara, la comissió continuarà amb una dinàmica que perverteix el seu sentit

original i que, finalment, farà difícil justificar la seva presència en una estructura que no deixa de veure-la com un cos estrany.

10. La comissió interdepartamental per a la igualtat d'oportunitats per a les dones

10.1 Les polítiques de dones a Catalunya

Les polítiques de dones representen un dels màxims exponents del canvi d'enfocament que, en els darrers anys, s'està portant a terme en la manera de dissenyar i implementar les polítiques públiques, tant des del Govern de la Generalitat de Catalunya com des d'altres instàncies governamentals. Cada cop és més visible que la igualtat entre dones i homes no és factible des d'una mirada sectorial del problema, ja que aquestes desigualtats són, en realitat, transversals. Estem, de nou, davant d'allò que hem anomenat un *problema maleït* que reclama *polítiques intel·ligents*.

Tot i això, és en el mercat de treball (subocupació i precarietat laboral), en l'àmbit dels drets polítics (ciutadania i accés a la participació en l'espai públic) i en l'esfera domèstica i familiar (assumpció de la major part de les tasques de reproducció i cura) on es produeixen les actuacions més rellevants i que aglutinen les iniciatives enfront de desigualtats més visibles del col·lectiu femení. Els organismes institucionals, en totes les esferes governamentals –internacional, estatal, autonòmica i local– es fan ressò d'aquestes demandes i de la importància de portar a terme polítiques i estratègies que donin pas a noves maneres d'abordar el problema amb la integralitat que mereix. En aquest sentit, les administracions públiques tenen la responsabilitat d'establir mecanismes i eines de cooperació que superin les fronteres departamentals i facilitin el diàleg intersectorial.

A banda dels obstacles que presenta una estructura organitzativa altament verticalitzada i fragmentada, ens trobem també amb la dificultat afegida de la pròpia definició del problema de la desigualtat de gènere. La dificultat a l'hora de produir una definició tancada complica la tasca que les administracions públiques realitzen en aquest sentit. Des d'aquesta perspectiva, conciliar la multiplicitat d'"interessos" sectorials, de vegades contradictoris, envers la política de dones (o d'igualtat de gènere) significa també posar en comú diferents concepcions sobre el fenomen de la desigualtat més antiga que existeix. No hi ha un consens sobre perquè és un problema i per a qui és un problema, de la mateixa manera que no hi ha un acord sobre qui n'és el responsable i qui té la responsabilitat de solucionar-lo.

En aquest context, ens preguntem si les comissions interdepartamentals poden servir per compartir significats sobre la desigualtat de gènere i, més important, per traduir-los en accions conjuntes de l'administració. Només així, pensem, les intervencions públiques tindran un impacte significatiu en la reducció de les desigualtats per raó de gènere. En aquesta línia, la IV Conferència Mundial sobre les Dones de Nacions

Unides celebrada en Beijing el 1995 pot ser interpretada com el punt de partida per a una estratègia transversal en matèria de política de dones (*gender mainstreaming*):

“[...] Els governs i d'altres actors han de promocionar una política activa i visible del *mainstreaming* de gènere, en totes les polítiques i programes, per què, abans que es prenguin les decisions, es realitzi una anàlisi dels efectes produïts en dones i homes, respectivament.”

(Plataforma per a l'Acció,
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm>).

No obstant, és la Unió Europea qui ha assolit un paper més destacat en la promoció del *mainstreaming* de gènere, protagonitzant algunes de les fites més importants en el seu desenvolupament normatiu. De fet, la UE fa menció a la transversalitat ja en el Tercer Programa d'Acció Comunitària sobre igualtat d'oportunitats entre homes i dones (1991-1995), quatre anys abans dels esdeveniments de Beijing. Malgrat tot, no podem menysprear la rellevància de l'any 1995, moment en què l'esfera internacional incorpora el tema i s'afegeix al debat -que arriba fins avui- sobre les polítiques d'igualtat de gènere. Aquell mateix any es forma el Grup d'Especialistes en *Mainstreaming* al Consell d'Europa i s'enceta un procés polític on s'establiran les premisses bàsiques d'actuació per al seu desenvolupament:

“El *Mainstreaming* de gènere és la (re)organització, la millora, el desenvolupament i l'avaluació dels processos polítics, de manera que la perspectiva de gènere s'incorpori en totes les polítiques, nivells i etapes, pels actors/es normalment involucrats en l'adopció de mesures polítiques.”

(Consell d'Europa, 1998: 15)

Aquesta estratègia pretén reformular la manera de pensar les polítiques de gènere des de totes les esferes de govern, des de tots els àmbits d'actuació i des de totes les fases de la política pública. A més a més, a partir del Tractat d'Amsterdam de 1997, la igualtat entre dones i homes es pren com una tasca explícita de les institucions europees i, d'aquesta manera, s'institucionalitzarà el *mainstreaming* de gènere com a estratègia. Aquestes disposicions es traslladaran mimèticament als tractats més recents de la Unió.

Partint d'aquestes regulacions internacionals, el govern espanyol elabora i aprova la Llei orgànica 3/2007 *per a la igualtat efectiva entre dones i homes* amb l'objectiu central de fer efectiu el principi d'igualtat de tracte i l'eliminació de tota discriminació contra les dones, donant una especial importància a les polítiques actives i a les accions positives. La transversalitat de gènere com a principi d'actuació també està reflectida a l'article 15, on s'especifica que “*les Administracions públiques la integraran de forma activa a l'adopció i execució de les seves disposicions normatives, a la definició i pressupostació de polítiques públiques en tots els àmbits i al desenvolupament del conjunt de totes les seves activitats*”. Aquesta “necessitat” de produir polítiques que comprometin a una part o al total de l'organització per un abordatge integral de la desigualtat de gènere es fa palesa també a la Llei orgànica

1/2004 de mesures de protecció integral contra la violència de gènere que redacta la cambra espanyola. Concretament, és a l'article 2 on s'estableixen com principis rectors de la norma la indicació de "*garantir el principi de transversalitat de les mesures*".

Traslladant-nos al nivell autonòmic, des del Govern de la Generalitat de Catalunya s'ha recollit la transversalitat en l'article 41 del nou Estatut d'Autonomia de 2006, dedicat a la perspectiva de gènere. En general, podem afirmar que el nou Estatut reforça la incorporació de la perspectiva de gènere a tots els nivells de les administracions públiques i de les seves actuacions. En paral·lel a les disposicions normatives, el Govern de la Generalitat ha desplegat un conjunt d'iniciatives en l'àmbit de la política de gènere. En aquest sentit, el Parlament de Catalunya dóna llum verda a la Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista. L'article 7d d'aquesta llei recull el criteri de la transversalitat i insta a usar-lo com a criteri d'actuació pública.

Pel que fa a la regulació concreta de les polítiques de dones a Catalunya, es parteix precisament de la creació el 1987 de la Comissió Interdepartamental de Promoció de les Dones. D'aquesta manera, el Govern de la Generalitat introdueix a l'agenda política la desigualtat de gènere, visibilitzant la importància d'aquest àmbit d'actuació i justificant la creació de la comissió en el reconeixement que aquesta problemàtica implica a totes les unitats de l'organització. Per altra banda, el 1989 es crea l'Institut Català de la Dona, un organisme autònom de caràcter administratiu que s'encarregarà "*d'elaborar i executar tots els projectes i les propostes relatives a la promoció de la dona, per tal de fer efectiu el principi d'igualtat dins l'àmbit de competències de la Generalitat*" (article 2 de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona). Aquesta regulació servirà també per configurar el que serà el Consell Nacional de Dones, òrgan consultiu per a la participació de les entitats més relacionades amb la promoció del paper de la dona i la defensa de la igualtat entre dones i homes.

Per altra banda, els plans de polítiques de dones són els documents que permeten convertir la teoria de la transversalitat de gènere en una pràctica efectiva. Els plans es redacten a partir del conjunt d'accions que comprometen als diferents departaments de la Generalitat. Actualment, l'Acord GOV/136/2008 que estableix el *Pla de polítiques de dones 2008-2011* representa el sisè pla d'acció impulsat des de l'Institut Català de les Dones. Aquests plans són el marc normatiu d'actuació de les administracions públiques catalanes en matèria d'igualtat de gènere. Plans d'igualtat que, durant la dècada dels noranta, es van generalitzar tant a nivell estatal com autonòmic, però que actualment estan agafant més empenya gràcies a l'aprovació, per part del Congrés dels diputats, de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

En el quadre següent, extret del *Pla de polítiques de dones 2008-2011*, es presenta un mapa comparatiu del volum d'objectius generals i específics, així com de les actuacions de cadascun dels diferents eixos de treball:

1) Transversalització de les polítiques de dones a les administracions públiques

- 2) Canvis culturals que transformin estructures i models patriarcals
- 3) Participació
- 4) Reorganització dels treballs i noves polítiques dels temps
- 5) Qualitat de vida i cohesió social
- 6) Intervenció integral contra la violència masclista.

Taula 6. Estructura del Pla de polítiques de Dones 2008-2011

Eixos	6	Eix 1	Eix 2	Eix 3	Eix 4	Eix 5	Eix 6
Objectius generals	26	3	7	4	3	6	3
Objectius específics	113	19	30	13	18	18	15
Actuacions	561	92	142	57	87	91	92

Font: Pla de polítiques de dones del Govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011 (Institut Català de les dones)

Juntament amb les tasques de sensibilització i coeducació en la cultura de la igualtat (eix 2), la transversalitat de les polítiques de dones (eix 1) i la intervenció integral envers la violència de gènere (eix 6) són els objectius que tenen un major nivell de concreció a partir del volum d'actuacions que s'hi proposen (92). Concretament, s'aposta per *“la transversalització de les polítiques de dones a les administracions públiques”* com a principi orientador, amb els següents objectius generals:

- Impulsar i consolidar la transversalitat de les polítiques de dones en tots els àmbits de l'Administració de la Generalitat.
- Promoure i contribuir a consolidar la transversalitat de les polítiques de dones a l'administració local.
- Incentivar l'aplicació de la perspectiva de gènere i de les dones i la transversalitat a altres àmbits de la societat.

Malgrat que l'essència dels plans de polítiques de dones que s'han anat elaborant i executant des de la creació de la CIPD i de l'ICD han intentat mantenir una mirada global de la problemàtica, és a partir de 2003 quan hi ha una aposta decidida per passar de la teoria a la pràctica i incentivar la participació de la societat civil i de les institucions. Però, a més, a partir de les voluntats polítiques manifestades a través d'un canvi conceptual, es vol dotar a les polítiques de dones de l'empenta necessària per

aconseguir una transversalització efectiva. És així com el 5è (2004-2008) i el 6è pla (2008-2011) es configuren com a eines transversals per a l'aplicació de la política d'igualtat des del govern. Per primera vegada aquesta opció arriba dotada pressupostàriament i s'avalua periòdicament. Ja avancem que la comissió interdepartamental tindrà un paper gens menyspreable en aquesta tasca.

10.2 La creació de la CIOD: previsions normatives i estructura formal de funcionament

La comissió interdepartamental neix l'any 1987, però la creació del Institut Català de la Dona (ICD) obliga reformular-ne les funcions i les tasques que aquesta assumeix. El procés d'institucionalització de les polítiques de gènere a Catalunya centralitza la feina en l'ICD, mentre que la CIOD actua com a òrgan de suport que legitima l'acció de govern. L'ICD s'adscriu al departament de Presidència i, com a tal, la seva presidència estarà ocupada pel mateix President de la Generalitat. Amb el decret 572/2006, l'ICD passarà a dependre del Departament d'Acció social i Ciutadania i la seva titular n'ocuparà la presidència.

El departament d'Acció Social i Ciutadania s'ocupa de les polítiques de caire més transversal: infància i adolescència, famílies, joventut, immigració i dones. De totes maneres, malgrat el canvi d'ubicació en l'organigrama polític de Govern, les polítiques d'igualtat entre dones i homes, almenys en el pla formal, continuen a l'agenda del departament de la Presidència, de mà de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental. Reproduïm la tasca principal que té encomanada:

“Participar en les iniciatives del Govern que tenen com a objectiu impulsar i coordinar les polítiques transversals de la Generalitat, en particular les de foment de la igualtat de dones i homes d'acord amb els objectius recollits en el marc dels plans de polítiques de dones aprovats pel Govern.”

(web del departament de la Presidència)

Les modificacions que s'han produït amb la configuració de la comissió han estat condicionades per les reorganitzacions de Govern i pel fet que l'ICD hagi assumit majors responsabilitats en les polítiques de dones. Aquestes reformes han afectat les funcions, els membres i també la pròpia nomenclatura de la comissió. A continuació presentem un breu repàs de l'evolució normativa de la Comissió Interdepartamental d'Igualtat de Oportunitats per a les Dones (CIOD) des de la seva creació l'any 1987 fins als nostres dies.

En el DECRET 25/1987, de 29 de gener, sobre la creació de la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona, s'expressa la naturalesa interdepartamental de les diverses accions adreçades a les dones i la voluntat de *“millorar l'eficàcia dels serveis i evitar duplicitats derivades de les activitats aïllades dels diferents Departaments de la Generalitat”*. Quant a les funcions que li encomana

la llei, l'article 2 concreta que corresponen a la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona les funcions següents:

- a) Coordinar les diverses accions i els projectes dels diferents Departaments de la Generalitat en l'exercici de les competències establertes en l'article 9.27 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- b) Proposar al Consell Executiu les mesures normatives necessàries per tal de fonamentar la igualtat d'oportunitats i la no discriminació de la dona.
- c) Elaborar informes i formular recomanacions als Departaments de la Generalitat sobre matèries relatives a la promoció de la dona, i instar l'adopció de mesures concretes.
- d) Recopilar informació i documentació sobre la situació actual de la dona a Catalunya.
- e) Fomentar la prestació de serveis públics en favor de la dona i, especialment, d'aquelles que estan en situació d'especial necessitat.
- f) Potenciar accions per a la promoció professional i laboral de la dona i per a la seva participació en la vida pública.
- g) Vetllar pel compliment de la legislació aprovada així com dels tractats i els convenis internacionals i de les decisions adoptades per l'Organització de les Nacions Unides, per les Institucions Comunitàries Europees i per les del Consell d'Europa, en tot el que afecti la promoció de la dona.

Des de la perspectiva de la promoció de les dones, per tant, es proposen set funcions que hauran de guiar l'activitat de la comissió durant aquests anys. Coordinar accions, proposar mesures al Consell, elaborar informes, recopilar informació o tasques més substantives de promoció de la dona al mercat de treball i de prestació de serveis són, bàsicament, les tasques assignades.

Pel que fa la composició, la presidència –com ja hem esmentat- s'atorga al President de la Generalitat, mentre que la resta de membres són el Director General d'Affers Interdepartamentals, un Director Executiu (nomenat per decret del Consell Executiu) i un representant de cadascun dels departaments de la Presidència, Governació, Ensenyament, Cultura, Sanitat i Seguretat Social, Treball i Justícia, amb nivell de Secretari General o Director General, designat pel Conseller corresponent. En aquest moment inicial, doncs, no tots els departaments hi són representats.

Amb la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona, s'inicia una nova etapa en el desplegament de les polítiques de dones a Catalunya. Tal i com s'explica a l'exposició de la norma, encara que la CIPD té una funció rellevant en la coordinació de les accions adreçades a la dona, que són competència de diferents departaments, el "*progrés en la igualtat dona-home requereix una prestació de serveis*

que no té l'encaix adequat en una Comissió Interdepartamental". És per això que l'ICD es configura com un organisme autònom de caràcter administratiu, fet que s'adiu amb el procés d'institucionalització de les polítiques de gènere arreu de l'Estat encetat a la dècada dels 80. El decret manifesta com a objectiu de l'ICD "*elaborar i executar tots els projectes i les propostes relatius a la promoció de la dona*". Les funcions que el decret del 1987 incorpora a les tasques de la CIPD són, en la seva majoria, les que aquest decret recull. No obstant, la disposició transitòria segona indica que la CIPD mantindrà les seves competències mentre no siguin assumides per l'ICD. Aquest serà un període transitori, de canvi, on les funcions de la CIPD es reformularan en decrets posteriors. Cal dir que es crea també el Consell Nacional de Dones, com a òrgan consultiu de l'Institut Català de la Dona.

El tercer estadi del desenvolupament normatiu de la CIPD el trobem en el decret 209/1993, de 31 d'agost, pel qual s'estableix l'estructura orgànica de l'organisme autònom administratiu Institut Català de la Dona. Es modifiquen els decrets que el regulen i l'organització i la nomenclatura de la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona, la qual passa a denominar-se *Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones*. La comissió queda així integrada dins l'estructura de l'ICD.

Finalment, el decret 92/1998, de 31 de març, pel qual es modifica l'estructura orgànica de l'Institut Català de la Dona, redefineix l'objectiu i les funcions de la CIIOD. Amb la finalitat de "*coordinar les accions que en matèria d'igualtat d'oportunitats duen a terme els diferents departaments de la Generalitat*", l'article 7.2 del decret recull dues funcions:

- a) Coordinar les accions i els projectes dels diferents departaments de la Generalitat, en exercici de les competències que estableix l'article 9.27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.
- b) Proposar a la Junta de Govern de l'Institut Català de la Dona les mesures normatives necessàries per fomentar la igualtat d'oportunitats i la no-discriminació entre homes i dones.

Quant als representants, l'article 7.3 del precepte amplia la composició de l'òrgan al conjunt de l'administració respecte a la regulació del 1987, que acotava la representació als departaments de Presidència, Governació, Ensenyament, Cultura, Sanitat, Treball i Justícia. Amb la nova regulació de 1993 tots els departaments hi són representats en rang de Secretaria General o Direcció General, afegint també la Secretaria de Joventut i d'Esport:

7.3 La presidència de la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats per a les Dones correspon a la persona titular del Departament de la Presidència. Formen part d'aquesta Comissió:

- a) La persona titular de la Presidència de l'Institut Català de la Dona, que exerceix la vicepresidència de la Comissió.
- b) Una persona representant de cadascun dels departaments en què s'organitza la Generalitat de Catalunya, que n'ocupi la Secretaria General o una Direcció General, designada per la persona titular del departament.
- c) La persona titular de la Secretaria General o Direcció General de Joventut.
- d) La persona titular de la Secretaria General o Direcció General de l'Esport.
- e) La persona titular de la Direcció Executiva de l'Institut Català de la Dona.
- f) N'exerceix la Secretaria sense vot el/la cap de l'Àrea de Planificació i Seguiment del Pla d'Actuació del Govern de l'Institut Català de la Dona, que assisteix a les reunions, estén les actes de la Comissió i exerceix totes aquelles funcions que se li encomanin.

Com ja hem comentat a l'inici, a partir de 2006 l'Institut Català de les Dones s'adscriu al departament d'Acció Social i Ciutadania, essent la seva Consellera la persona que ocupa la presidència de la comissió. Per tant, l'ICD és configura com un organisme del Govern que dissenya, impulsa, coordina i avalua les polítiques de dones que desenvolupa l'administració de la Generalitat. La CIIOD, per la seva banda, es confirma com un òrgan de suport oficialment reconegut. L'anàlisi d'aquest òrgan col·legiat des de l'òptica de la transversalitat ens ha de permetre observar fins a quin punt s'aprofita aquest espai per abordar el "problema maleït" que suposa la desigualtat de gènere, com també identificar els obstacles concrets que dificulten la pràctica efectiva d'un diàleg constructiu a l'interior de l'organització pública.

10.3 L'anàlisi de la CIIOD com espai per a la transversalitat

Des de 2003 assistim a un canvi d'enfocament en les polítiques de dones al Govern de la Generalitat de Catalunya. La transversalització de la perspectiva de gènere en el conjunt de les polítiques públiques de l'administració figura com l'objectiu prioritari, però quin rol juga la CIIOD en aquesta aposta? Fins a quin punt és un espai on efectivament s'articula el debat interdepartamental?

En aquest apartat, intentarem respondre a aquestes preguntes a través de la informació de tipus qualitatiu que ens ha proporcionat l'entrevista semi-estructurada a la secretaria de la CIIOD, els qüestionaris als quals han respost els seus membres, i la revisió de les actes de les reunions realitzades en el període 2004-2009. I ho farem, com a la resta de capítols, a través de l'anàlisi dels factors que conformen una dinàmica de treball transversal: objectius, funcionament, recursos, relacions i lideratge.

10.3.1 Objectius genèrics però efectius

L'últim decret de regulació normativa de la CIOD de 1993 fixava l'objectiu de "coordinació" entre els departaments per permetre posar en comú les diverses actuacions que es porten a terme dintre de l'administració en relació a la igualtat dona-home. Un objectiu que s'acompanyava a un altre referent a la proposició de directrius polítiques sectorials per promoure mesures que fomentin la igualtat d'oportunitats entre dones i homes. Des del 1993 no hi ha hagut cap actualització d'aquests objectius, encara que l'any 2006 l'ICD modifica les seves funcions. Aquests dos objectius, per tant, es configuren com objectius genèrics i permanents en el temps. Tal i com succeeix en altres comissions interdepartamentals del Govern de la Generalitat, l'objectiu de coordinació podríem dir que és intrínsec a la creació d'aquests òrgans de representació col·legiada; altra qüestió és si es practica *de facto*.

Totes les persones entrevistades demostren que coneixen aquests objectius i, de diferents maneres, s'expressen en aquest sentit: "*posar en comú actuacions*", "*veure les possibilitats de treballar coordinadament en una mateixa direcció*", "*intercanviar informació des de diferents departaments*", o "*coordinar i impulsar el desplegament del pla de dones*". Tothom sembla conèixer els objectius, tot i que els han vingut donats. Tanmateix, tothom hi està d'acord i els comparteix plenament. La formulació genèrica d'aquests objectius, però, es concreta en el dia a dia; i és en aquest nivell on poden sorgir petites discrepàncies pràctiques. La tònica general, en qualsevol cas, és la de l'acord i la d'acceptar sense discussió que el funcionament de la CIOD es fonamenta en aquestes directrius.

Coordinar accions i proposar mesures normatives són, doncs, objectius que s'accepten obertament encara que no s'hagi participat en la seva definició. No obstant, el treball quotidià -dintre i fora de la comissió- genera altres objectius més específics als quals s'han d'adherir els membres de la comissió. Concretament, l'elaboració, el seguiment i l'avaluació del Pla de Polítiques de Dones serà un bon exemple d'un objectiu específic, amb un pla de treball molt sistemàtic que, com veurem més endavant, articula les tasques concretes dels departaments del Govern dintre i fora de la comissió. L'efectivitat dels objectius genèrics que el decret manifesta depèn, per tant, de la seva traducció en objectius específics pel treball diari i, en aquest terreny, ja podem avançar que l'èxit dependrà sobretot del lideratge decidit de l'ICD i d'unes dinàmiques de funcionament capaces d'integrar els diferents membres de la comissió interdepartamental.

10.3.2 Dinàmiques informatives i diàlegs incipients

El seguiment del Pla de polítiques de dones marca la dinàmica de funcionament de la comissió. Tant en el 5é com en el 6é Pla, el procediment que ha definit el funcionament de la comissió es basa en 3 funcions bàsiques:

- Recollir i proposar actuacions, mesures i objectius que han d'estar aprovats pel Govern i que han de constituir el pla de polítiques de dones. A partir de les reunions de les actes, el que hem pogut observar és que des de l'ICD es presenta l'esborrany del pla, on cada departament té assignades una sèrie d'actuacions i de mesures. Llavors, la feina en la comissió consisteix en contrastar el document amb cada departament i consensuar, amb les esmenes posteriors, un document que comprometi totes les àrees de govern. Es preveuen les actuacions que haurà d'implementar cada departament, juntament amb una certificació econòmica de la previsió pressupostària prevista.
- Seguiment i control de l'execució de les actuacions. Amb caràcter anual, cada departament ha d'informar a la comissió de les actuacions desenvolupades i del pressupost executat.
- Avaluació i tancament del Pla, quan acaba el període d'implementació al cap de quatre anys.

Les reunions es convoquen, com a mínim, dues vegades a l'any, i l'aplicatiu informàtic elaborat per l'ICD és el suport imprescindible per seguir aquesta dinàmica de funcionament. Les persones entrevistades ens comenten que inicialment tenien unes fitxes de paper, però que amb el temps han anat sofisticant les eines de seguiment. Cada departament ha d'omplir-les amb les actuacions i el pressupost en cadascuna de les tres fases de desenvolupament del Pla. Aquesta tasca no està exempta de dificultats, però ens comenten que amb el compromís de l'organització s'ha anat millorant de forma significativa. La feina desenvolupada per la comissió no comença i acaba amb l'elaboració d'aquest material, sinó que continua amb el seguiment i l'avaluació del Pla de polítiques de dones. La CIOD també ha estat un espai per elaborar i consensuar la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

Tal i com hem pogut observar amb la revisió de les actes de les reunions convocades, la CIOD és una de les potes que, juntament amb la Comissió Tècnica (creada el 2006) i el Consell Nacional de Dones, conformen l'estructura col·legiada d'impuls intersectorial i participatiu de les polítiques de dones del Govern de la Generalitat. Cadascun d'aquest òrgans compleix unes funcions que es complementen amb la resta d'òrgans. El diàleg existeix en cadascun d'ells, però intuïm que en varia el tipus i la intensitat. La CIOD es configura, doncs, com un espai formal per al foment de la transversalitat de les polítiques de dones impulsades per l'ICD, i així s'expressa en les actes de les reunions convocades al 2003: *"estem davant d'una nova teoria, d'una conceptualització que ha d'anar acompanyada d'accions"*. En canvi, la CIOD no es configura com un espai de presa de decisions amb legitimitat política, sinó únicament com l'instrument per a sumar i articular accions disperses. Conseqüentment, el diàleg i el debat que es produeix en aquest òrgan és de baixa intensitat i, pel que hem pogut observar, molt vinculat a aspectes operatius.

La comissió tècnica representa la dimensió més operativa de la comissió. En ella s'hi concentra el coneixement tècnic, mentre que no hi té cabuda la capacitat per a prendre decisions polítiques. La CIID compleix, encara que amb dificultats, una funció de legitimitat política i de coordinació entre els comandaments polítics dels diferents departaments, mentre que la comissió tècnica (representada per tres o quatre tècnics de cada departament) ofereix un espai de diàleg de caràcter més substantiu, on es reuneixen els grups de tècnics amb coneixements de la matèria de cada departament i segurament comparteixen, a partir de les directrius polítiques sectorials, diferents mirades de la problemàtica de la desigualtat de gènere. Aquesta comissió s'organitza en grups de treball intersectorials, un per cada una de les sis línies estratègiques del Pla de dones.

Tot i aquesta divisió formal de rols i funcions, en el desenvolupament de les sessions de la CIIOD encara observem que la part informativa ocupa bona part de la reunió. Es creen petits espais de diàleg entre els membres de la comissió, però aquests es troben molt condicionats per les dificultats de posar en marxa la part més instrumental de la transversalitat; és a dir, aquella en què cada departament usa el sistema informàtic per a proporcionar el pla interdepartamental. La coordinació es practica, alhora que el debat substantiu pot aparèixer en alguns moments del desenvolupament de les sessions, però aquest diàleg està limitat pel format d'unes reunions on manca temps per donar cabuda a l'ordre del dia previst.

D'aquesta manera, la dinàmica comunicativa no és exclusivament unidireccional i informativa, sinó que ve acompanyada d'un paper actiu per part dels integrants de la comissió. S'observa cert *feedback*, alimentat per l'alt grau d'interès que desperta el seguiment de la implementació del Pla de dones que compromet totes les àrees de govern. De fet, un dels acords als quals s'arriba en una de les sessions de la CIIOD suposa *"afegir un punt a l'ordre del dia de les properes reunions de la CIIOD per tal que la comissió esdevingui una plataforma de comunicació entre els diversos departaments"*. Aquest acord sorgeix de la proposta d'un dels seus membres, que indica que seria convenient aprofitar aquest espai per *"dinamitzar i posar en comú algunes de les accions que es fan dins de cada departament"*. La tasca informativa sobre les accions relacionades amb la igualtat de gènere, en definitiva, no prové únicament del ICD, sinó també de la resta de representants sectorials.

La voluntat política de transversalitzar les polítiques de dones ofereix bones condicions per tal que la CIIOD esdevingui un espai de diàleg, però en canvi el format de les reunions i l'existència d'altres òrgans de caràcter consultiu dificulten aquesta tasca. Amb motiu de l'elaboració del pla d'igualtat entre dones i homes, durant el 2008 es van realitzar 5 reunions, en les quals es detecta l'existència d'algunes intervencions que generen debat entre els membres de la comissió. En una d'elles, per exemple, es plantejava la conveniència de crear una comissió de seguiment a la tramitació de la llei. Es pretenia que, en el marc de la CIIOD, es pogués no només fer les aportacions sectorials de cada departament sinó també obrir un espai per poder participar i discutir la llei.

Aquesta intensa activitat de la CIIOD com un espai on, de manera incipient, s'estableixen certs diàlegs de caràcter constructiu troba una de les raons de ser en la percepció majoritària que el treball en comissió genera més beneficis que no pas costos a cadascun dels departaments. Usant les paraules d'una de les persones entrevistades:

“La informació compartida en aquestes reunions ha portat a l'establiment de col·laboracions entre departaments pel desenvolupament d'alguna actuació. També ens ha servit com espai de difusió d'alguna actuació. La identificació d'una sèrie de representants de cada departament per a les polítiques de gènere, simplifica la comunicació i en els moments en els que sorgeix una necessitat o es produeix una incidència, en facilita la resolució.”

Per tant, estem davant d'una comissió que pràcticament no genera costos als responsables dels departaments. Des d'aquesta perspectiva, assistir a les reunions de la comissió i desenvolupar la feina que se'n deriva no és percebut com una sobrecàrrega de treball. Fins i tot hi ha qui ens comenta que s'hauria d'incrementar la freqüència d'unes reunions que no suposen un cost sinó, al contrari, una inversió per agilitzar la gestió de les polítiques de gènere des de cada àrea de govern. També es considera la seva utilitat com a espai d'aprenentatge, que afavoreix el contacte amb altres iniciatives envers la igualtat de gènere. Com ens comentava un membre de la comissió, aquesta *“s'aprofita per tenir una visió interdisciplinària per resoldre qüestions disciplinàries”*.

10.3.3 Relacions constructives i estructura en xarxa

En aquest apartat volem abordar la dimensió relacional de la comissió. Com ja hem vist, aquest és un dels factors més rellevants per al treball transversal i per a la generació de sinèrgies entre les diferents unitats sectorials de l'administració. La comissió, essencialment, es justifica precisament en tant que espai relacional. Un espai de trobada on es generen vincles i s'estableixen interaccions amb persones d'altres departaments. La CIIOD, en tant que espai transversal, ha de generar relacions i aprofitar les ja existents amb l'objectiu de propiciar el treball conjunt i la col·laboració. Allò que ara volem saber és si la CIIOD és efectivament un espai relacional o, com en altres dels casos analitzats, és més un escenari on actuem sense relacionar-nos de manera real.

Davant d'aquesta pregunta, les persones consultades durant el treball de camp asseguren que la comissió els ha facilitat un contacte més freqüent amb d'altres departaments, la qual cosa els ha permès conèixer i reconèixer la feina de l'altre i generar complicitats que han ajudat a assolir determinats objectius comuns. De fet, els espais de diàleg generats van més enllà de la comissió i, en aquesta tasca, l'ICD ha realitzat una important contribució. La consciència d'estar contribuint a assolir uns objectius que són comuns per a tota l'organització ha generat relacions de

col·laboració i, en aquest sentit, el treball en xarxa ha estat valorat com a molt efectiu. La CIIOD facilita la creació de xarxes, com també ho fa la comissió tècnica, el consell de dones, les reunions bilaterals o les unitats tècniques (informals) de gènere existents en alguns departaments. Múltiples espais de trobada, amb les polítiques de gènere com a denominador comú, que intensifiquen les relacions formals i, sobretot, informals i que canalitzen les accions transversals de l'organització.

Per a la majoria de les persones entrevistades, finalment, les relacions derivades de la feina a la comissió són gratificants i constructives i, encara que generen algunes tensions, la diversitat d'espais de diàleg s'aprofita per tractar-les i per arribar a un punt d'acord entre les diverses unitats en conflicte. Per altra banda se subratlla la importància del lideratge, com també l'existència de canals de comunicació intradepartamentals i interdepartamentals.

10.3.4 Lideratge relacional

La consigna política de l'ICD és tenir cura de les relacions, les quals formen part de la seva feina. Així doncs, tant les relacions formals com les informals (jornades, conferències, etc.) es treballen de manera intensa. Des de l'ICD tenen molt clar que per assolir els objectius que s'han fixat (transversalitzar les polítiques de dones) han de desplegar un lideratge molt atent a les relacions i als ponts que estableix amb la resta de l'organització. Un determinat estil de lideratge, sovint anomenat *relacional*, prepara el camí per aglutinar els diferents sectors de l'administració dins un mateix marc d'actuació.

L'ICD disposa de poques competències executives i, per aquesta raó, la feina que es realitza des de la CIIOD és crucial i imprescindible. No suposa cap feina extra, ja que, tal com ens comenten els propis interessats, "*la nostra feina consisteix en relacionar-nos habitualment amb tots els departaments*". El fet de considerar les relacions una part essencial de les tasques necessàries per a liderar i per a articular una política de gènere, suposa un reconeixement del valor intangible que aporta un determinat estil de fer les coses. Considerem, en aquest sentit, que l'experiència mostra un nivell de maduresa i de reflexió que no es troba en altres dels casos analitzats.

Malgrat que la presidència de la CIIOD està formalment ocupada per la Consellera del departament d'Acció Social i Ciutadania, qui l'acostuma a exercir per delegació és la presidenta de l'ICD. El lideratge efectiu, per tant, recau en l'ICD, el qual exerceix un rol proactiu i relacional en el desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya. En aquest sentit, l'elaboració del document *Estratègies de coordinació interdepartamental per la implementació de polítiques de dones: metodologia i mecanismes* deixa entreveure fins a quin punt arriba el grau de compromís polític del Govern de la Generalitat amb les polítiques de gènere, amb la CIIOD com a marc de legitimació política de les accions que s'estan implementant.

10.4 La CIIOD: un espai de coordinació efectiva

L'anàlisi de la CIIOD com espai per a la transversalitat ens ha permès apropar-nos, ni que sigui de manera intuïtiva, a una experiència on semblaria que s'està produint una coordinació efectiva de les polítiques de dones. Els objectius que recull el decret són satisfactòriament assolits, alhora que es genera una dinàmica de funcionament que contribueix adequadament a fomentar les relacions i la col·laboració.

La voluntat política destinada a traduir la transversalitat de les polítiques de dones en accions tangibles és de tal envergadura que, avui per avui, les comissions interdepartamentals, tal i com estan configurades, no semblen preparades per constituir-se com un espai per a un diàleg més substancial. Tal i com apuntàvem, aquest diàleg de caire més substantiu, on es debaten els diferents significats que sobre la desigualtat de gènere "coexisteixen" a l'interior de l'organització tenen lloc en altres espais, ja siguin formals (comissió tècnica) o informals (reunions bilaterals). La comissió interdepartamental té un àmbit de treball més limitat i, alhora més tangible. La seva és una transversalitat que es manifesta en l'elaboració de projectes concrets i que genera una xarxa de relacions per al diàleg però, sobretot, per a l'acció.

Les persones entrevistades que participen de la CIIOD confirmen part de la nostra argumentació i la majoria espera que es continuï en aquesta línia, com un espai de coordinació i d'intercanvi d'informació que genera efectes concrets i positius en el treball que cada departament desenvolupa. Les expectatives de futur, a diferència del que hem detectat en d'altres casos, es presenten com a molt positives. Se'ns explica que la CIIOD està treballant en la bona direcció i que, per tant, cal continuar i persistir en la feina realitzada. Tot i això, la clau de l'èxit futur de la comissió es formula també des de posicions més propositives. Alguns dels membres de la comissió, en aquest sentit, assenyalen tota una sèrie de punts que caldria tenir en compte si en un futur es volguessin revisar les comissions interdepartamentals en general i la CIIOD en particular. Les propostes de millora fan referència al objectiu, a la dinàmica de funcionament i a les relacions.

Quant als objectius, en primer lloc, s'apunta la possibilitat de treballar per objectius concrets i específics a mig-curt termini, la qual cosa facilitaria una tasca compartida en la seva elaboració i podria evitar interpretacions esbiaixades en les accions que es desenvolupin des dels diferents departaments. En segon lloc, les dinàmiques de funcionament haurien d'aprofundir en la coordinació i en la necessitat d'evitar la duplicitat d'accions. Per altra banda, també es creu convenient regular el perfil de les persones que componen la comissió, per tal de reduir la seva heterogeneïtat i inestabilitat. Més concretament, es recomana fer circular la informació prèviament a les reunions, amb temps per ser revisada abans de la sessió i, d'aquesta manera, aprofitar al màxim l'espai de la comissió per al debat. Finalment, quant a les relacions, es manifesta el desig de reforçar els canals de contacte interdepartamental informals més enllà de la comissió.

PART III. CONCLUSIONS

11. Avaluar les experiències analitzades: llums i ombres

En els capítols anteriors ens hem acostat a una realitat que és, alhora, creixent i desconeguda. Les comissions interdepartamentals han proliferat, tant a la Generalitat o en altres instàncies governamentals, però en general es desconeix el seu funcionament i els seus resultats. Apareixen com bolets en el camp de l'administració pública, però se'ns presenten com una espècie desconeguda que ningú s'atreveix a collir per por d'intoxicar-se. Tenim la impressió que són necessàries per canalitzar les creixents demandes de transversalitat, però també tenim molts dubtes sobre la seva utilitat efectiva. En acostar-nos a sis experiències concretes hem pogut constatar aquest *desconcert*: les comissions interdepartamentals neixen a partir d'uns objectius clars i rellevants, però esdevenen espais que no sempre expressen prou adequadament les respostes als problemes als quals volien donar resposta.

També *desconcerten* les seves dinàmiques de funcionament. Malgrat disposar ja d'una experiència notable de comissions i espais interdepartamentals, sorprèn la inexistència d'estudis, protocols, guies o instruccions al respecte. Potser perquè acostumen a tractar *problemes maleïts*, elles mateixes s'han convertit en *instruments maleïts*. Tothom sap que existeixen, però sembla que ningú vol parlar –encara menys escriure– d'una realitat que escapa dels paràmetres clàssics amb els quals descrivim i analitzem l'administració i la gestió pública. En el treball de camp, aquest *desconcert* s'ha materialitzat en la diversitat de situacions que expressa cada cas. Les sis comissions analitzades tenen en comú el fet d'anomenar-se transversals, però a partir d'aquí cada experiència mostra unes pautes de funcionament, uns resultats i unes valoracions ben diferents.

Les comissions interdepartamentals, en definitiva, se'ns han manifestat com uns espais regulats com a òrgans col·legits –un terme molt vinculat a l'estructura administrativa clàssica– però que tenen un comportament i unes finalitats que els converteixen en una mena de cossos estranys per a aquestes mateixes administracions. L'encaix d'aquests cossos estranys no és senzill, com tampoc ho és precisar les condicions que haurien de propiciar-lo. Des de la teoria hem apuntat dues hipòtesis inicials:

- Les comissions interdepartamentals proliferen perquè tenen un paper a fer: afavorir el diàleg transversal que ha de permetre prendre decisions intel·ligents davant problemes complexos (*maleïts*).

- Els millor o pitjor funcionament de les comissions interdepartamentals té a veure amb quatre factors: la forma de definir-ne els objectius, les dinàmiques de funcionament, el tipus de relacions generades i l'exercici de determinats estils de lideratge.

En l'anàlisi empírica, la claredat i la simplicitat d'aquestes hipòtesis ha topat amb una realitat confusa i complexa. Les comissions existeixen formalment per abordar assumptes complexos, però tenen dificultats per a convertir-se en espais de diàleg amb capacitat per produir intel·ligència col·lectiva. Les raons són variades i difereixen d'un cas a un altre, però hem detectat problemes tant en la definició d'uns objectius excessivament genèrics com en la *ritualització* de les seves dinàmiques de funcionament, la *teatralització* de les relacions que s'hi estableixen o la feblesa dels lideratges que els acompanyen.

Les dificultats de la transversalitat són prou conegudes per a aquells que les pateixen a la pràctica, però han estat poc analitzades. Tanmateix, la situació continua essent paradoxal ja que, enfront de la insatisfacció que solen generar les comissions interdepartamentals (no totes, és clar), continua la seva proliferació. Les dificultats per fer funcionar unes estructures a les quals se'ls assignen uns objectius que semblen importants situa les comissions interdepartamentals en una posició complicada. La seva funció pot semblar rellevant i, fins i tot, imprescindible, però les dificultats de funcionament poden acabar abortant l'intent. Podem acabar, per tant, justificant la necessitat de suprimir les comissions interdepartamentals per la seva inoperància, quan encara creiem fermament que són necessàries pel bon funcionament de l'administració pública del segle XXI.

Com es desprèn dels paràgrafs anteriors, l'estudi de les comissions interdepartamentals que hem presentat ens ha deixat un conjunt d'impressions que van del *desconcert* a la *paradoxa*. Hem avançat en el seu coneixement, però continuen oberts els interrogants que estimulaven inicialment la recerca. Per això, en aquest darrer apartat no volem tancar el treball amb un seguit d'afirmacions conclusives sinó que ens limitarem, molt més modestament, a recuperar els interrogants inicials. Potser finalment només disposem de millors preguntes, la qual cosa ja justificaria –des del nostre punt de vista– la redacció de les pàgines precedents. Concretament, recuperarem els quatre grups de qüestions bàsiques:

- Què és una comissió interdepartamental? Quina és la realitat que tenim entre mans quan analitzem aquests òrgans col·legiats de l'administració pública?
- Quina raó justifica la seva creació? Quants n'hi ha d'haver i perquè? Quines funcions i quins resultats justifiquen la seva existència?
- Com funcionen? Quines dinàmiques i quines formen adopten? Quins són els factors que contribueixen o dificulten aquest funcionament?
- Quin és el futur de les comissions interdepartamentals? Amb quin grau d'optimisme o de pessimisme considerem les seves expectatives?

Quins són els principals reptes que tenen al davant? Quines són les lliçons que hem après?

11.1 Què és una comissió interdepartamental?

A l'hora de redactar aquestes línies hem tingut el dubte de si era més adequat començar amb el *què* o amb el *perquè* de les comissions interdepartamentals. Finalment hem optat pel *què* i ho hem fet per tal de, davant de la sensació de *desconcert*, començar amb una pregunta més concreta i entenedora. Probablement seria més correcte obrir aquest capítol amb aquella pregunta que es refereix a les raons d'un òrgan i, després, interrogar-se sobre les seves característiques; però hem invertit els termes per evitar un inici massa abstracte.

I és que la mateixa identitat de les comissions interdepartamentals desperta dubtes molt profunds. A l'hora d'identificar-les en el marc del mapa de comissions interdepartamentals de la Generalitat havíem usat com a criteris el fet que estiguessin compostades per un mínim de tres departaments, que tinguessin certa vocació de continuïtat, que s'adrecessin a una política substantiva, etc. Aquests criteris, però, han estat poc útils per definir allò que significa, *de facto*, una comissió interdepartamental. Aquests criteris ens han ajudat a identificar-les, però no ens han permès entendre quina és la seva naturalesa. Hem usat el terme comissió interdepartamental per tal de delimitar un subconjunt d'òrgans col·legiats, però seguim sense saber exactament què és allò que tenim entre mans.

En relació a aquest aspecte, una de les persones entrevistades durant el treball de camp ens feia una reflexió que pot ajudar-nos a millorar els nostres interrogants. La comissió interdepartamentals és un espai però, quina és la seva naturalesa? Des d'una mirada ortodoxa, afirmava la persona entrevistada, aquest interrogant només permet dues respostes: la comissió pot ser un espai polític o un espai tècnic. No hi ha altres possibilitats. En el primer cas, la comissió seria l'espai on es propiciaria un diàleg entre opcions polítiques i on, per tant, caldria valorar la seva capacitat d'incidència en la presa de decisions. En el segon cas, la comissió seria un espai per a l'intercanvi de coneixements tècnics i per a l'articulació d'actuacions abans disperses i que, per tant, hauria de servir bàsicament per millorar la implementació de les polítiques públiques.

Quan intentem traslladar aquestes dues respostes potencials a les comissions interdepartamentals ens trobem, al nostre parer, amb una doble dificultat. De nou, el *desconcert* i les *paradoxes*. D'una banda, les comissions són ambdues coses alhora: pretenen incidir tant en la presa de decisions com en la implementació de polítiques complexes. Per altra banda, com que en el sistema institucional ja existeixen altres espais polítics i tècnics més legítims i reconeguts, les comissions no aconsegueixen ser cap de les dues coses. Volen ser-ho, però les resistències semblen massa fortes. Les comissions, en realitat, ni prenen decisions ni les executen. El fet de no trobar una *identitat* pròpia les obliga a competir amb instàncies polítiques i tècniques que estan ja consolidades i, per tant, semblen condemnades a sucumbir en el seu heroic intent de fer-se un espai on aquest no existeix.

Des de la nostra òptica, el problema a l'hora de definir les comissions interdepartamentals rau en el fet que no disposem ni dels conceptes ni del llenguatge adequats. Les comissions interdepartamentals tindrien una naturalesa *no prevista* i, per tant, ens desconcerten i ens deixen sense paraules. Concretament, en primer lloc, estem habituats a la dicotomia *política – tècnica*. Una cosa és la política i una altra la tècnica, i en la nostre ment representen móns ben delimitats i diferenciats. Fins i tot, dins l'imaginari dominant, repugna la possibilitat de barrejar-los. Les comissions interdepartamentals no s'adapten bé a aquesta distinció, i són espais alhora *político-decisionals* i *tecno-implementadors* o, si es prefereix, no són cap de les dues coses anteriors.

En segon lloc, els nostres hàbits acadèmics i administratius ens porten a dibuixar una nítida frontera entre la fase de la decisió i la fase de la implementació. Hi ha un espai per prendre decisions i un altre per executar-les i, de nou, la possibilitat de barrejar-los se'ns presenta com quelcom absurd i inoperant. Les comissions interdepartamentals, però, tampoc assumeixen amb facilitat aquesta diferenciació, ja que sovint incorporen una barreja de decisions i actuacions; sense, de fet, fer cap de les dues coses.

La incapacitat de les comissions interdepartamentals per adaptar-se als conceptes i als termes a través dels quals coneixem i analitzem el funcionament del govern i de l'administració són la principal font de desconcert. Les classificacions de sempre se'ns dilueixen, i definicions que semblaven ben delimitades es fonen en el marc d'una comissió interdepartamental. El que queda és una mena de rellotge dalinià, una realitat distorsionada i incomprensible per a uns ulls habituats a mirar d'una forma molt determinada. La definició de les comissions interdepartamentals, en definitiva, no pot usar els termes ja coneguts sinó que ha d'imaginar-ne de nous. Per això ens costa tant.

Davant d'aquest desconcert, algunes veus –ho hem detectat en el mateix treball de camp- consideren que ens estem equivocant, que aquesta realitat distorsionada no ens porta enlloc. De fet, fins i tot hi ha qui proposa obertament la supressió d'aquestes comissions i del discurs que les acompanya, acusant-les de ser una mena d'estratègia de *desresponsabilització organitzada*. Des d'aquesta perspectiva, les comissions interdepartamentals no serien una manera intel·ligent d'abordar problemes complexos, sinó una forma, potser també intel·ligent, d'aparcar-los i de no assumir la responsabilitat de prendre decisions. Amagats darrera les comissions, aquells que tenen l'obligació de decidir i actuar estarien eludint les seves responsabilitats.

Certament, aquesta és una possibilitat, tot i que no ens convenç. Les comissions interdepartamentals han proliferat en diferents llocs i amb diferents governs. No és un fenomen català, sinó que el compartim amb la resta d'administracions del nostre entorn occidental. La persistència en el temps i l'amplitud de les experiències ens fa pensar que aquelles explicacions que es limiten a acusar determinats lideratges d'intencions perverses no tenen massa recorregut.

Preferim continuar en la línia argumental encetada més amunt i considerar que hem de ser capaços de definir-les sense les ulleres que sempre usem per observar les

actuacions governamentals. En aquest sentit, si no podem decidir si estem davant d'un espai polític o d'un espai tècnic, potser ens pot ser útil pensar que estem en un *espai d'aprenentatge*. La idea no és nova, tot i que la seva traducció en l'àmbit de l'administració pública genera moltes més resistències de les que sovint reconeixem. Des de Weber que ens aproximem a l'administració usant una metàfora maquinàl: es tracta d'un conjunt d'estructures i de processos que necessiten estar perfectament greixats per tal de desplegar la tasca assignada amb la màxima eficiència. Aquesta imatge deixa poc marge per pensar, per debatre, per intercanviar i, en definitiva, per aprendre.

Tanmateix, podríem anar una mica més lluny i considerar que les comissions interdepartamentals són espais on es generen aprenentatges polítics i tècnics; sense ser capaços de diferenciar-los nítidament. Per tant, en el marc d'aquestes comissions hauríem d'acceptar que quan una política és observada i discutida des de diferents visions sectorials, això pot millorar els seus continguts polítics. També hauríem d'acceptar que quan tècnics provinents de diferents disciplines intercanvien informació i coneixements és factible que es millori la seva capacitat d'intervenció. Això, que pot semblar molt obvi, atempta contra la cultura de *suma zero* que defineix la nostra cultura política i administrativa. Una cultura que, manllevant les paraules d'un dels entrevistats, es manifesta en les dificultats de superar la lògica guanyador – perdedor:

“Aquesta sensació tan absurda de que (en una comissió interdepartamental) o guanya un o guanya un altre (...) ‘Ja hem perdut’, diuen. Però, què has perdut? A qui havies de guanyar?”

Una comissió interdepartamental, per tant, hauria de ser un espai d'aprenentatge alhora polític i tècnic, entenent que el motor d'aquest aprenentatge és el diàleg i la interacció. Aquest és l'ideal, però, són així les comissions interdepartamentals que hem analitzat? Fins a quin punt la realitat d'apropa a l'ideal? Efectivament, entre la realitat i els ideals hi ha importants distàncies, però conèixer-les, analitzar-les i mesurar-les és l'únic camí per superar-les. En un intent molt esquemàtic de mostrar aquestes distàncies, en el següent quadre situem les sis experiències analitzades en funció de la seva major o menor capacitat per a generar aprenentatge polític i tècnic. La classificació està basada en les apreciacions que hem presentat en els capítols anteriors i, per tant, és discutible. En tot cas, ens permet una millor discussió que la que podíem fer a l'inici del treball.

Taula 7. La comissió interdepartamental com a espai d'aprenentatge

		Aprenentatge polític	
		FEBLE	FORT
Aprenentatge tècnic	FEBLE	CI Política territorial CI Directiva marc aigua	
	FORT	CI Canvi climàtic CI Famílies CI igualtat homes – dones	CI Immigració

Com es pot apreciar, la meitat de les experiències se situen en el requadre que combina l'aprenentatge polític feble amb l'aprenentatge tècnic fort, la qual cosa ens permetria interpretar que hem avançat en les interaccions tècniques però que encara ens queda un camí per recórrer en l'àmbit polític. En els extrems, comissions com les de territori i aigua, per raons diferents, es trobaven en la situació d'aprenentatge feble tant en l'àmbit polític com en el tècnic, mentre que la CI d'Immigració podria representar l'experiència més completa i reeixida.

A banda de classificar les experiències, hauríem de ser capaços d'interpretar les raons de les seves diferents ubicacions. Perquè unes es troben més a prop de la situació ideal que altres? Hi ha alguna clau que expliqui aquestes distàncies relatives? Probablement podríem apuntar diverses raons, però ara ens interessa destacar-ne només una. L'efectivitat de l'aprenentatge, tant polític com tècnic, depèn de la seva capacitat per traslladar-se als àmbits polítics i tècnics amb els quals ja compta l'administració. Una comissió interdepartamental, amb altres paraules, és un espai de diàleg i aprenentatge, però la seva eficàcia depèn de la fortalesa dels vincles amb els espais polítics i tècnics formalitzats. Sense aquests vincles, l'aprenentatge cau en el buit.

La connexió amb els espais tècnics es tradueix amb la capacitat de connectar el treball de la comissió amb els plans i programes que, des dels diferents departaments, s'implementen. Les relacions amb els espais polítics són més elusives. Aquests espais es limiten formalment al Consell Tècnic, mentre que informalment abunden les converses i les negociacions que operen al marge de les estructures oficials. En tot cas, el vincle de la comissió interdepartamental amb els espais de decisió política vindrà molt condicional per qui lideri el projecte i per la posició que ocupi el tema en l'agenda política. En definitiva, la intensitat d'aquest vincle és una manera més específica d'abordar la capacitat d'aprenentatge efectiu de les comissions interdepartamentals. De fet, podem traslladar la mateixa classificació de les experiències que presentàvem en el quadre anterior, substituint el terme "aprenentatge" pel de "vincle". Podem constatar que el resultat és el mateix.

Taula 8. La comissió interdepartamental com a espai de vincle

		Vincle polític	
		FEBLE	FORT
Vincle tècnic	FEBLE	CI Política territorial CI Directiva marc aigua	
	FORT	CI Canvi climàtic CI Famílies CI igualtat homes – dones	CI Immigració

11.2 Per què persistim en la creació de comissions interdepartamentals?

El fet d'haver començat amb el *què* ens ajudarà a avançar més ràpidament en aquest segon apartat, perquè ara ja sabem quin és l'objectiu d'una comissió interdepartamental: utilitzar el diàleg per a generar aprenentatge i, a l'hora, aconseguir que el coneixement generat es traslladi als espais polítics i tècnics que ja funcionen a l'administració pública. En aquest sentit, i responent a la pregunta que encapçala aquest apartat, persistim en la creació de comissions interdepartamentals perquè necessitem aprendre i així generar millors decisions i implementacions més eficients de les polítiques públiques. Aquests són, en darrer terme, els objectius que justifiquen qualsevol actuació que es faci des de l'administració pública. També la creació de comissions interdepartamentals ha de considerar-los com els seus dos màxims objectius. Un cop realitzades aquestes afirmacions inicials, però, la pràctica ens ofereix alguns interrogants addicionals:

- És cert que allò que avui necessita l'administració és més intel·ligència?
- És cert que el diàleg i l'intercanvi generen aquesta intel·ligència?

Quant al primer interrogant, algunes opinions consideren que caldria recuperar criteris més sòlids, deixar-nos d'originalitats i treballar per tal que l'administració actuï amb la major economia, la major eficiència i la major eficàcia possibles. Millor deixar la *intel·ligència* al marge, ja que de fet l'administració és un instrument per *fer* i no per *pensar*. Allò que necessitem és múscle, no cervell.

Davant d'aquestes opinions, els mateixos protagonistes de les comissions, fins i tot quan en reconeixen les dificultats de funcionament, consideren que el repte de la intel·ligència i la necessitat d'oferir polítiques transversals és ineludible. En els sis casos analitzats han sorgit arguments coincidents en aquesta direcció: no podem sectorialitzar ni la política territorial, ni la política de mitigació del canvi climàtic, ni la política d'aigües, ni la política de famílies, ni la política d'immigració, ni la política

d'igualtat dona – home. Totes elles requereixen d'un tractament interdepartamental; això no és una opció, sinó una necessitat.

Si efectivament necessitem de polítiques més *intel·ligents*, é el diàleg i la interacció interdepartamental la millor forma d'aconseguir-ho? No seria millor consultar ls experts i deixar les decisions en mans de professionals i especialistes? Aquest interrogant ha estat, de fet, abordat en el capítol inicial a partir de les teories sobre la complexitat i la deliberació. De totes maneres, més enllà d'allò que troben en el marc conceptual, en l'anàlisi de les experiències es detecta el potencial d'aquestes interaccions i, per tant, de les comissions interdepartamentals com a espais d'aprenentatge. En els casos on hi ha hagut un aprenentatge més fort –com les comissions d'immigració, canvi climàtic o igualtat entre homes i dones- els exemples recollits són abundants, mentre que en les experiències menys reeixides es continua fent esment del seu potencial d'aprenentatge, encara que sigui latent.

El potencial d'aprenentatge que tenen aquests espais de diàleg, en tot cas, depèn de com es plantegin els objectius de la comissió i de la conjuntura política que envolti la seva creació:

- Els objectius han de ser compartits per les diferents parts i han de ser interpretats des de la lògica de la interdependència. Cal, amb d'altres paraules, que els actors involucrats en la comissió considerin que sense la comissió no es podrien fer determinades coses i no es podrien assolir determinats objectius.
- La conjuntura política és rellevant, ja que si els continguts de la comissió no es troben en una situació privilegiada de l'agenda política, molt probablement les seves dinàmiques de funcionament se'n ressentiran negativament. Fent ús dels termes d'una de les persones entrevistades, *“fins que no ens adonem que la política d'aigua (aquest era el cas) és una política del Govern i no de l'Agència Catalana de l'Aigua, no hi haurà res a fer”*. Una comissió interdepartamental, en definitiva, s'ha de correspondre amb una política del i assumida pel Govern, ja que d'altra manera serà molt difícil involucrar de manera activa i positiva als diferents departaments.

Creuant aquests dos criteris, com hem fet en el quadre següent, podem classificar les sis experiències analitzades i constatar com les raons que condicione els seus inicis també acaben condicionant el seu futur desplegament. Només quan es percep que els objectius requereixen necessària i imprescindiblement d'un espai transversal per ser assolits i quan es considera que la política és una autèntica prioritat del govern, trobarem les condicions òptimes per posar en marxa una comissió interdepartamental.

Encara que sigui discutible, hem col·locat quatre de les sis comissions en la combinació “prioritat sectorial” i “necessitat d'interacció per assolir els objectius”. La concentració en aquest requadre ens permet intuir que bona part de les comissions interdepartamentals tenen el seu origen en el reconeixement i l'aposta política d'un

departament, el qual reconeix que les seves competències són limitades i que necessita dels altres per desplegar unes polítiques mínimament intel·ligents. Aquesta aposta, però, sovint no és compartida de forma clara pel Govern, de manera que la resta de departaments poden percebre la iniciativa com a massa dèbil i resistir-se a involucrar-s'hi si no hi veuen beneficis molt clars i immediats. Aquest és, sens dubte, el cas de les comissions de l'aigua i del canvi climàtic, mentre que també ho és, però en menor mesura, de les comissions de famílies i gènere. Les dues primeres no només parteixen d'un impuls *massa* sectorial, sinó que, a més, el departament matriu no té un pes polític significatiu.

Les altres dues comissions expressen situacions molt disperses. La comissió de coordinació de la política territorial no només és una prioritat sectorial sinó que, a diferència d'allò que abans hem esmentat, el departament matriu se sent prou fort i sense necessitat dels altres per tirar endavant la seva política. Està bé disposar d'aquest espai com una manera de guanyar *tranquil·litat* i de satisfer els *ritus* interdepartamentals, però l'aportació dels altres no és percebuda com a rellevant. En l'altre extrem, la comissió d'immigració expressa una prioritat que és del Govern i un tema on tothom reconeix com a imprescindibles els requeriments de col·laboració i complementarietat. Aquesta és la situació ideal des de la qual iniciar un projecte transversal.

Taula 9. Prioritats i objectius

		Objectius	
		que no necessiten de la interacció	que sí necessiten de la interacció
Prioritat	sectorial	CI Política territorial	CI Directiva marc aigua CI Canvi climàtic CI Famílies CI igualtat homes – dones
	de Govern		CI Immigració

Finalment, dels comentaris anteriors es desprèn que caldria *controlar* millor les condicions de partida en la creació de noves comissions interdepartamentals. La seva proliferació pot respondre a necessitats plenament justificables, però si no es donen certs requisits previs la probabilitat d'èxit és massa reduïda. Una comissió interdepartamental pot arrencar a partir de la constatació per part d'un departament dels límits que troba en les seves actuacions, però aquesta constatació sectorial ha de convertir-se en un reconeixement per part de tot el Govern. De res serveix, com ja hem comentat, que l'Agència Catalana de l'Aigua estigui convençuda que no es pot fer una

política d'aigua sense un enfocament transversal, si des del Govern el missatge és que l'aigua és un assumpte de l'ACA.

Reconèixer que una comissió interdepartamental requereix impuls polític de primer nivell, per tant, implica reconèixer que cal limitar la proliferació de comissions interdepartamentals. És obvi que les prioritats d'un Govern han d'estar limitades, ja que d'altra manera no serien prioritats sinó un mer llistat d'activitats. Les comissions interdepartamentals, en aquest sentit, no només expressarien una manera d'abordar els *problemes maleïts* sinó també una forma de manifestar les prioritats d'un determinat Govern. Les comissions interdepartamentals serien, per tant, les principals apostes d'un Govern; allò que està en el vèrtex de la seva agenda política més enllà de les obligacions i de les línies d'actuació de cada departament. Passarien de ser un *cos administratiu estrany* a una *prioritat política* de primer ordre.

Un cop superat aquest primer filtre, l'arrencada efectiva de la comissió hauria de considerar també la definició dels seus objectius i, com ja hem comentat, aconseguir no només complicitat amb aquests objectius sinó també que els diferents actors pensin que es necessiten mútuament per assolir-los. Sense objectius compartits no hi ha interdepartamentalitat. Sense interdependència entre els departaments tampoc hi ha transversalitat. Mentre que el primer filtre reclamava el lideratge polític del Govern, ara necessitem del lideratge directiu del departament promotor de la comissió. Un lideratge que defineixi els objectius de manera compartida, que sigui generós amb les posicions dels altres departaments i que faci visibles les relacions de dependència mútua. Un lideratge, finalment, que visibilitzi els resultats de la comissió i que, per tant, contribueixi a traslladar a la pràctica la retòrica de la col·laboració. Aquest lideratge ha d'estar plenament convençut de la necessitat de la interdepartamentalitat, però també de la importància d'una direcció i una gestió proactiva de la mateixa.

11.3 Quines són les claus per al bon funcionament d'una comissió interdepartamental?

En l'apartat anterior hem identificat tres factors clau per al llançament d'una comissió interdepartamental: la definició dels objectius, la prioritat política de l'objecte de la comissió i el lideratge polític que la impulsi. Ara, en canvi, ens interessem pels factors que en facilitarien el seu desenvolupament. Concretament, en aquest apartat, ens fixarem en els trets morfològics de les comissions interdepartamentals, en les dinàmiques de funcionament i en el tipus de relacions que propicien. Aquests són aspectes que ja hem analitzat en cadascuna de les sis experiències, mentre que ara ens limitarem a extreure'n aquelles conclusions que ens semblen més destacables.

En primer lloc, en relació a la morfologia de les comissions, hem vist com la seva estructura ve determinada per les normatives que regulen els òrgans col·legiats de l'administració. Es tracta d'òrgans amb múltiples titulars i destinats a prendre decisions formals i que, a més, funcionen a partir d'un conjunt de requisits també formals i de mínims. De fet, en els decrets de constitució de les comissions que hem analitzat

trobem una definició molt sintètica dels seus objectius, alhora que sovint ni tan sols s'esmenta la seva forma de funcionar. Aquesta regulació no s'ajusta adequadament a la realitat *desconcertant* que hem definit en el primer apartat d'aquest capítol. Tenim una morfologia administrativament molt formal per enquadrar un espai d'aprenentatge compartit, cosa que funciona, per dir-ho eufemísticament, amb moltes dificultats. Davant d'aquestes dificultats, algunes veus ens proposen desbordar els constreyniments i les limitacions dels òrgans col·legiats.

- D'una banda, existeix la possibilitat de treballar a partir de grups informals que es fan i es desfan en funció de les necessitats de cada moment. Es tracta d'organitzacions *ad hoc* que gaudeixen de la flexibilitat i l'agilitat que reclama un espai d'aprenentatge (Waterman, 1993). La seva informalitat, tanmateix, els allibera de les pressions decisionals i implementadores, facilitant la seva peculiar posició. Finalment, aquest plantejament *adhocràtic* també contribueix a promoure la innovació sense necessitat de sobrecarregar excessivament l'organització. Les comissions interdepartamentals requereixen un procés de formalització i d'oficialització que, com hem vist abans, reclama que els seus continguts estiguin presents en les prioritats polítiques del Govern. En canvi, usar el treball de grups informals pot permetre gestionar múltiples iniciatives, provar quines haurien d'acabar formalitzant-se i, per tant, contenir la dispersió orgànica sense limitar-ne el potencial d'innovació.
- En l'altre extrem, per a aquells temes que són clarament un dels eixos estratègics de l'acció de Govern, apareixen també altres fórmules de treball. En el cas del Govern de la Generalitat de Catalunya s'han usat els Pactes Nacionals com a espais de diàleg i negociació imprescindibles per abordar, *entre tots*, els grans assumptes de país. Els Pactes Nacionals tenen una dimensió interdepartamental i, per tant, representen una nova morfologia de la transversalitat. En aquest cas, la prioritat política és tan clara que la transversalitat és pràcticament una imposició. Aquesta transversalitat, a més, no es produeix de manera aïllada sinó interactuant, a un altre nivell, amb els actors de la societat civil i amb d'altres institucions. Els Pactes Nacionals, en tot cas, representen un missatge inequívoc per als diferents departaments i, per tant, és difícil que aquests es resisteixin a la demanda de transversalitat.

La pregunta que ens podem fer és si, en el marc dels Pactes Nacionals, tenen encara algun sentit les comissions interdepartamentals. És a dir ¿els Pactes Nacionals ja contenen la interdepartamentalitat o han d'existir comissions interdepartamentals amb les quals ja s'articularen d'alguna manera? A la pràctica, observem com succeeixen ambdues coses, tot i que bona part dels Pactes Nacionals disposen d'una comissió interdepartamental amb *responsabilitat* per garantir-ne el seu desplegament. En aquests casos, per exemple el de l'habitatge, es crea una comissió interdepartamental com un pas posterior a l'aprovació del Pacte Nacional. En d'altres casos, en canvi, com en el de la immigració, la comissió interdepartamental és prèvia i actua com a motor del propi Pacte Nacional.

En definitiva, hauríem de ser capaços de diversificar la morfologia de la transversalitat i no quedar-nos en l'únic –i molt limitat– format que imposen els òrgans col·legiats. Podríem, com a mínim, pensar en les alternatives que ofereixen els grups informals i els Pactes Nacionals. Els primers ofereixen un ampli marge de maniobra i molta llibertat per a l'experimentació. Caldria aprofitar-ho, sobretot perquè les nostres administracions necessiten aprendre i provar coses, però també necessiten no saturar-se ni embrancar-se en aventures destinades al fracàs. Els segons, per la seva banda, permeten connectar la transversalitat amb els grans reptes de país i, per tant, normalitzar-se en un entorn de creixent complexitat. La utilització d'aquesta fórmula ha de ser, per força, molt selectiva, però pot tenir un impacte molt profund a l'hora de canviar els hàbits de les organitzacions. Les comissions interdepartamentals, tal i com les coneixem, se situen en una posició intermèdia entre els grups informals i els Pactes Nacionals. Probablement aquest és el seu lloc, però podrien recolzar-se en les dues morfologies alternatives per dissenyar una millor estratègia per a la pròpia transversalitat.

En segon lloc, les dinàmiques de funcionament dels espais de transversalitat també tenen un paper important a l'hora d'explicar els seus millors o pitjors resultats. La teoria sovint ho oblida, considerant que els factors intangibles (més vinculats a les relacions) són els crucials per la transversalitat. Els estudis empírics, però, ens recorden que no podem oblidar aquests aspectes, els quals, finalment, expliquen el dia a dia de les comissions. En aquesta direcció, una de les persones entrevistades ens recordava, de manera molt gràfica que, finalment, l'èxit d'una comissió depèn sobretot de "*la feina feta*". Cal, per tant, preocupar-se i ocupar-se del treball quotidià, de les gestions concretes i dels resultats tangibles que produeixen aquestes comissions. Aquestes afirmacions apareixen de manera molt explícita en el treball de camp i ens porten a considerar la importància d'aspectes com ara:

- Disposar d'un pla o programa de referència que permeti visualitzar les actuacions i els resultats de la comissió
- Utilització de noves tecnologies que facilitin la interacció i la comunicació entre els membres de la comissió
- Accés a recursos humans i econòmics que permetin acreditar el paper que s'atorga a la comissió i gestionar els processos i les tasques necessàries per al seu funcionament
- Disposar d'un lideratge directiu que, a més de vincular-se amb l'agenda política, s'ocupi de promoure el bon funcionament de la comissió

En tercer lloc, en tant que espai relacional, la gestió de les relacions és òbviament un aspecte crucial per al funcionament d'una comissió interdepartamental. En alguns dels casos analitzats aquest reconeixement es fa de manera explícita. Per exemple, des de l'ICD es transmet la instrucció *política* que cal prioritzar la cura de les relacions; mentre que els responsables de la CICC expliquen la importància de tractar amb tacte i mà esquerra als altres departaments, per tal d'involucrar-los progressivament en els objectius de la comissió. Aquests arguments han estat analitzats durant els estudis de

cas i, per tant, ara només destaquem algunes de les idees que han estat més repetides. La importància de relacions implica gestionar-les i això comporta, bàsicament:

- Construir un llenguatge compartit
- Treballar des de la generositat i la col·laboració
- Visualitzar les interdependències
- Connectar les relacions interdepartamentals amb les intradepartamentals
- Buscar mecanismes per abordar les tensions que inevitablement apareixen
- Treballar en la percepció de costos i beneficis dels diferents departaments

Finalment, tornant ara a la literatura, la capacitat d'utilitzar les relacions de manera gratificant i constructiva depèn, en bona mesura, de la confiança entre les parts, ja que aquest acaba essent el factor central per explicar perquè acceptem treballar amb d'altres sense la imposició d'una instrucció vertical. Gestionar la confiança és un dels principals reptes per a la introducció de la transversalitat. Aquesta gestió, com ja hem explicat en altres parts del treball, arrenca dels càlculs cost – benefici, es desenvolupa a partir d'estratègies de coneixement i reconeixement dels altres i, finalment, culmina en allò que s'ha anomenat la doble compatibilitat estratègica i cultural (Child & Faulkner, 1998).

Voldríem acabar aquest apartat traslladant aquesta doble compatibilitat als casos d'estudi; és a dir, valorant fins a quin punt en les comissions analitzades els seus diversos membres comparteixen objectius i estils de treball. Quan aquesta doble compatibilitat existeix és quan millors previsions podem fer sobre el funcionament de la transversalitat. Si tenim una bona compatibilitat estratègica però una feble compatibilitat cultural, allò que necessitem és treballar les dinàmiques quotidianes per acomodar les nostres maneres de fer; mentre que si gaudim de maneres de fer similars però els objectius són molt diferents, llavors la situació de partida és més complicada.

Partint d'aquestes idees, el quadre següent mostra la posició dels sis casos que hem utilitzat en el treball de camp:

Taula 10. Compatibilitat cultural i compatibilitat estratègica

		Compatibilitat estratègica	
		BAIXA	ALTA
Compatibilitat cultural	BAIXA	CI Política territorial CI Directiva marc de l'aigua	CI Canvi climàtic CI Famílies
	ALTA		CI Immigració CI Igualtat homes – dones

La classificació, com sempre, és discutible, però ens mostra com dues comissions han assolit un grau de compatibilitat en les dues dimensions (probablement la seva trajectòria ho explica), mentre que n'hi dues més en l'altre extrem i, per tant, amb importants dificultats per al seu desenvolupament. Les dues comissions que resten es troben en una posició intermèdia, però amb un potencial positiu de desenvolupament: ja comparteixen objectius, mentre els queda acomodar-se al treball conjunt.

11.4 Lliçons i reptes de futur

Quin és el futur que podem esperar per a les comissions interdepartamentals, ara que hem constatat les seves limitacions i els hem atorgat un rol més modest, apartat de la presa de decisions? Certament correm el risc, i més en un temps ansietat per l'estalvi i d'eficientismes irreflexius, que des de les altes instàncies del poder es vulgui acabar amb tot allò que no tingui una funció molt clara i evident dins el procés de disseny i producció dels serveis públics. No són pocs els que diran que ni els polítics, ni els directius, ni els tècnics tenen temps per “perdre” en aquest tipus d'òrgans desproveïts de poder per prendre decisions.

Tanmateix, per experiència sabem que, a l'administració, l'afirmació de “no tenir temps” és tan recurrent com discutible. Sovint, a la persona que no té temps per a una reunió li'n sobra per a d'altres igualment “prescindibles”, o fins i tot per a desplaçaments a seminaris o cursos d'utilitat més que dubtosa. Si reflexionar i treballar conjuntament per abordar problemes de gran rellevància social –en els quals *estem tots d'acord que només admeten una actuació concertada*- no és important, doncs caldrà explicar molt bé què és allò important. Tot i la crisi i la nova austeritat, el Govern i l'administració de la Generalitat seguiran disposant de recursos humans suficients, en quantitat i qualitat, com per afrontar el necessari treball interdepartamental.

En aquest punt, qualsevol mesura pretesament racionalitzadora, adoptada de forma general i indiscriminada, podria generar importants costos a mig termini. Perquè, tal i com ens ha assenyalat una de les persones que, dins el Govern, té una visió més global i completa de les comissions interdepartamentals, aquests òrgans tenen, entre

altres virtuts, la de *dotar de continuïtat institucional les polítiques transversals*. Per la seva configuració col·legial i, alhora, interdepartamental, són els únics que poden guardar el bagatge coneixements i experiències específiques de cada àmbit (com es fa tal o qual cosa, què ha funcionat i què no...), i recuperar-lo quan sigui necessari, més enllà dels inevitables canvis en els lideratges polítics i tècnics que es van produint a l'administració. Considerem que és necessari replantejar i racionalitzar el mapa d'òrgans col·legiats, però cal fer-ho de forma reflexiva, valorant costos i beneficis específics de cada cas.

Tenint en compte les lliçons extretes de l'estudi, apuntaríem les línies mestres per donar forma a una política de Govern a l'entorn de les comissions interdepartamentals:

1. Assumir un doble compromís: crear menys comissions interdepartamentals (i/o suprimir-ne algunes) però dotar les que s'opti per mantenir de tots els recursos necessaris per propiciar-ne el funcionament: compromís de Govern traslladat als departaments, lideratge polític i tècnic, una missió clara i recursos operatius suficients (TIC, espais, secretaria...).
2. Entendre i assumir les comissions interdepartamentals com a *espais d'aprenentatge a través del debat i de la pràctica*, fins al punt que la dedicació a aquestes comissions pugui computar, a tots els efectes, com a hores de formació.
3. Garantir que tota comissió interdepartamental tingui, entre les seves funcions, la de produir elements que incorporin valor afegit, en forma de coneixement expert d'alt (o altíssim) nivell, *que només pot ser generat en un entorn d'intercanvi de coneixements i punts de vista entre especialistes* de cada sector implicat. Aquests elements poden ser plans i programes d'acció (perquè posteriorment puguin ser aprovats, o no, pel Govern), memòries de seguiment i avaluació, llibres blancs per a la reflexió àmplia i general sobre un tema, posicionaments a l'entorn de temes concrets, etc.
4. Diversificar i flexibilitzar els formats de les comissions, adaptant-les a les especificitats de cada política pública i de cada context administratiu. Així, es pot pensar en la incorporació selectiva d'elements com els grups de treball, les plataformes virtuals per a la difusió d'informació i l'elaboració conjunta de documents, les sessions de debat amb experts externs, les visites d'estudi, les reunions conjuntes amb representants de la societat civil, etc.

En qualsevol cas, esperem que el present estudi representi un incentiu per continuar la reflexió i millorar les pràctiques institucionals pel que fa al treball transversal en el si de les administracions, tant a nivell nacional com local.

12. Bibliografia

- Axelrod,R. & Cohen,M.D. (1999). *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*. New York: Free Press.
- Benhabib,S. (ed.)(1996). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Borras,G., Balasch,R. i Urgell,A. (eds)(2009). *Els guardians de l'aigua*. Barcelona: Clipmèdia.
- Bovens,M. & Hart,P.Y. (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction.
- Brugué,Q. (2009). "Una Administración que Habla es una Administración que Piensa" en AA.VV.Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Child,J. & Faulkner,D. (1998). *Strategies of co-operation. Managing alliances, networks and joint ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Chrislip,D. & Larson,C. (1994). *Collaborative leadership. How citizens and civic leaders can make a difference*. New York: Jossey-Bass.
- Cilliers,P. (2005). "Complexity, deconstruction and relativism. *Theory, Culture & Society*, 22(5), pp. 255-267.
- Dewey,J. (1927). *The public and its problems*. New York: Holt.
- Dryzek,J. (1990). *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek,J. (2000). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer,F. & Forrester,J. (eds.)(1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Gallego, JL (2006). *Pingüins a l'Empordà. Què és això del canvi climàtic? Com ens afectarà?.* Barcelona: Rosadelsvents.
- Goldsmith,S. & Eggers,W. (2004). *Governing by Network*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Gutmann,A. & Thompson,D. (1996). Democracy and disagreement. Cambridge: belknap.
- Gutmann,A. & Thompson,D. (2004). Why deliberative democracy?. Princeton: Princeton University Press.
- Hajer,M. & Wagennar,H. (2003). Deliverative policy analysis: understanding governance in the network society. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healy,P. (1997). Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies. London: Macmillan.
- Holland,J.H. (1998). Emergence: from chaos to order. Oxford: Oxford University Press.
- Jönsson,C., Tägil,S. & Törnqvist,G. (2000). Organizing European Space. London: Sage.
- Kickert,W.J., Klijn,E.H. & Koppenjan,J.F. (eds)(1997) Managing Complex Networks. London: Sage.
- Kooiman,J. (1993). Modern Governance. Londres: Sage.
- Kooiman,J. (2003). Governing as Governance. London: Sage.
- Lindblom,C.E. (1977). Politics and Markets: the world's political-economic systems. New York: Basic Books.
- Pollit,C. (2003). The essential public manager. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes,R.A.W. (1997). Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.
- Scott,J.C. (1998). Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press.
- Stoker,G. (2010) "Blockages on the Road to Relevance: Why Has Politicas Science Failed to Deliver", European Consortium for Political Research, 1-13.
- Subirats,J. (ed.)(2003). Elemento de Nueva Política. Barcelona: CCCB.
- Thompson,G., Frances,J., Levacic,R. & Mitchell,J. (1991). Markets, Hierarchies & Networks. London: Sage.
- Wagenaar,H. (2007). "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", The American Review of Public Administration", 37, pp. 17-50.
- Waldrop,M. (1992). Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos. New York: Simon & Schuster.

Waterman, R.H. (1993). *Adhocràcia*. Barcelona: Ariel.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Brown.