

DE L'EFICIÈNCIA A LA INTEL·LIGÈNCIA:

EL CAS DE LES COMISSIONS INTERDEPARTAMENTALS AL GOVERN DE CATALUNYA

Brugué,Q., Canal,R. i Payà,P.

Institut de Govern i Polítiques Públiques – Universitat Autònoma de Barcelona

En el treball que ara sintetitzem 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 espècia 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?

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 legitimats 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 m'ons 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 maquinal: 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 s'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 trobarien 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

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 condicioneu 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 dispars. 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.

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 resistixin 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 oblidava, 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.

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.