



## **Paradigmes moderns de govern: Burocràcia, Gerencialisme i Governança.**

Josep Centelles i Portella

Febrer 2005.  
Actualització, Març 2007.

### CONTINGUT:

EL PARADIGMA BUROCRÀTIC.....	2
EL PARADIGMA GERENCIAL. ....	4
GOVERNANÇA I ESTRATÈGIA. ....	6
DEFINICIONS: GOVERNANÇA I GOVERNABILITAT.....	10
EL GOVERN REAL: GOVERNANÇA, GERENCIALISME I BUROCRÀCIA SIMULTANIS. ....	11
<i>Exemple: Recol·lecció i tractament de residus sòlids urbans. ....</i>	<i>11</i>

## El paradigma burocràtic.

Després de la Revolució Francesa i al llarg del segle XIX es van anar forjant i es van consolidar a Occident els estats nacionals, que van tenir com base la nació-mercat. Europa i Estats Units d'Amèrica van liderar aquest procés d'adequar els poders de l'estat i les formes de govern a les necessitats del capitalisme emergent. Es va passar de l'Antic Règim, on el poder es transmetia per línia dinàstica i era ostentat per l'aristocràcia, a les formes liberals de govern de concepció republicana. En realitat els impulsors d'aquest canvi van ser els mercaders i emprenedors capitalistes, la burgesia, que per a generar riquesa van exigir a més d'inversions públiques i la protecció de l'estat (protecció física i jurídica), igualtat d'oportunitats per al negoci, element aquest que l'arbitrarietat del sistema aristocràtic no oferia. En altres paraules, els principals operadors econòmics demandaven a l'Estat inversions públiques, seguretat jurídica i igualtat d'oportunitats al servei de l'acumulació i la productivitat.

El model de govern que millor es va ajustar a aquestes demandes de "Llibertat, Igualtat i Fraternitat" de l'era capitalista va ser el que, ja entrat el segle XX, va teoritzar el sociòleg alemany **Max Weber** (1864-1920) i que és conegut com el model **burocràtic d'estat** que al mateix temps s'ajustava al model de **nació uniforme** emergent en l'època. Enfront de la prioritat de la lluita de classes com motor de la història en el pensament marxista, Weber va prestar més atenció a la racionalització com a clau del desenvolupament de la civilització occidental: l'acció de govern, per tant, devia ser guiada per la racionalitat instrumental plasmada en la burocràcia. Posteriorment l'estat burocràtic va triomfar, encara amb més força, en els països que van adoptar el model econòmic comunista. El model weberianà va significar el pas de sistemes de dominació patrimonial-aristocràtic a un sistema de dominació racional-legal.

Algunes característiques definitòries del model burocràtic weberianà són:

1. Caràcter legal de les normes i dels reglaments

L'organització burocràtica està cohesionada per normes i reglaments que ho preveuen tot, són exhaustives, toquen totes les àrees de l'organització i procuren minimitzar les llacunes.

2. Caràcter formal de les comunicacions

Les decisions, les regles i les accions administratives es formulen per escrit per a poder comprovar, documentar i assegurar la correcta interpretació dels actes legals.

3. Impersonalitat en les relacions de treball

La divisió del treball és absolutament impersonal. Es parla de llocs i funcions, no de persones. Les persones van i vénen, les institucions romanen.

4. Jerarquia ben establerta de l'autoritat

La jerarquia agrupa càrrecs i funcions i estableix les àrees de control. Això significa ordre i subordinació i es defineix amb regles específiques.

5. Rutines i procediments de treball estandarditzats

L'acompliment de cada càrrec està burocràticament determinat per regles i normes tècniques prèviament establertes.

6. Competència tècnica i meritocràtica

Els procediments d'admissió, promoció i transferència del personal són iguals per a tota l'organització i es basen en criteris generals i racionals, a partir del mèrit i de la capacitat del funcionari.

Els principals avantatges d'aquest model burocràtic són:

- Racionalitat i igualtat de l'administrat davant de l'Estat.
- Uniformitat nacional de rutines i processos.
- Continuïtat de l'organització més enllà de les persones.
- Unitat de direcció amb disciplina i ordre.
- Confiabilitat per previsibilitat.

*“L'experiència tendeix a demostrar universalment que el tipus d'Organització **administrativa** purament burocràtica, és a dir, la varietat monocràtica de burocràcia és, des del punt de vista tècnic, capaç d'assolir el grau més alt d'eficàcia , i en aquest sentit és el mitjà més **racional** que es coneix per a assolir un **control** efectiu sobre els éssers humans. És superior a qualsevol altra forma quant a precisió, estabilitat, **disciplina** i operabilitat. Per tant, fa possible un alt grau en el càlcul de resultats per als dirigents de l'Organització i per a qui tenen relació amb ella.”*

Max Weber

La organització burocràtica va ser un element crucial en la construcció dels estats-nació moderns, per la seva contribució a centralitzar els processos de presa de decisions i implementació de polítiques públiques i substituir els sistemes de caciquisme i patrimonialisme en l'administració. El model burocràtic s'ajusta molt bé a escenaris estables en els quals desenvolupen tasques repetitives regides per un procediment preestablert.

El model burocràtic de governar, no obstant això, presentà també des del seu origen serioses deficiències, entre elles:

- Les normes o regles (que són mitjans) es tornen fins.
- Ofereix una gran resistència al canvi.
- Presenta excessiva rigidesa o falta d'adaptabilitat.
- Greus problemes d'eficiència.

*“El burócrata es el hombre de madera, partido por equivocación de los dioses que lo hicieron sin sangre, sin aliento ni desaliento, y sin ninguna palabra que decir. [...] Sabe transmitir ordenes, no ideas. Considera cualquier duda una herejía, cualquier contradicción una traición. [...] Es bastante improbable que el burócrata se juegue la vida, es absolutamente imposible que se juegue el empleo.”*

Eduardo Galeano

El model burocràtic manté la seva total vigència per a prendre les decisions governamentals que impliquen un tracte igualitari a través de protocols bé definits respecte a empreses i persones. Així, d'una banda, les decisions de contractació s'han de prendre burocràticament mitjançant procediments perfectament regulats i transparents. El mateix succeeix amb totes les decisions que afecten als drets i deures de les persones i d'una **forma especial tota l'administració tributària i cadastral**, que és i ha de ser estrictament de caràcter burocràtic.

## **El paradigma gerencial.**

Quan es planteja la necessitat que l'estat presti més i més complexos serveis, el balanç entre virtuts i defectes del model burocràtic es desequilibra en el sentit que els seus defectes es magnifiquen. Així, els mitjans es tornen fins, ja que el buròcrata no és avaluat pels resultats, sinó per complir estrictament amb les regles i les obligacions rutinàries que d'elles es deriven. La complexitat de prestar serveis adaptats a la realitat diversa entra en xoc amb la premissa de la uniformitat de les rutines. Però el principal problema deriva que és un model molt poc eficient per a prestar efectivament tals serveis.

De fet, el model burocràtic resulta molt útil per a **dominar** a la població administrada (cobrar impostos i fer complir determinades lleis) i **controlar** els territoris encara que siguin colònies molt allunyades, resulta bastant adequat per a executar obra pública o per a concedir drets d'operació de serveis públics a la inversió privada (per exemple, inversió privada en ferrocarrils), però resulta molt inadequat per a prestar serveis a les persones i a les empreses.

En la dècada dels setantes, l'Estat del Benestar, amb un ampli compromís de prestar serveis personals, s'enfronta a una forta crisi fiscal que obliga a posar per davant la contenció de la despesa pública, és a dir, a fer prevaler l'eficiència per sobre de tot. El model burocràtic entra en tela de judici car l'eficiència és una virtut que mai va tingut. És en aquest entorn on sorgeix el que es va denominar “Nova Gestió Pública” i que al passar el temps resulta més oportú denominar “**gerencialisme**”.

El gerencialisme tracta de traslladar als organismes públics els criteris de funcionament de les empreses privades i per tant idear nous models organitzatius de l'Estat (o Ajuntament) que donin a l'acció de govern la garantia d'arribar a uns resultats amb la deguda flexibilitat i, sobretot, sota l'imperatiu de l'eficiència. La divisa del gerencialisme, és la denominada de les *Tres És*, seria: "Economia, Eficàcia i Eficiència", i les seves principals característiques poden esquematitzar-se en:

- Organització específica (para-empresarial) per a cada tipus de servei (agències, empreses públiques, corporacions autònomes *ad-hoc*, etc.)
- Avaluació per resultats (**indicadors**) una vegada s'han fixat uns objectius concrets de cada servei.
- Màxima eficiència, és a dir, mínima despesa per als mateixos resultats.
- Flexibilitat i adaptabilitat enfront de persones, empreses i territoris.
- Els ciutadans (o les empreses) han de ser vistos i tractats com "**clients**".
- El coneixement científico-tècnic és l'element fonamental i l'ingredient bàsic per aconseguir l'eficàcia i la eficiència desitjades.

El gerencialisme, a l'adaptar-se a la "demanda" de serveis, es pot adaptar també a les diversificades necessitats dels distints territoris, pel que és congruent amb la **descentralització**. El **principi de subsidiarietat** i el gerencialisme són, per tant, totalment congruents.

En el gerencialisme, el coneixement tècnic específic substitueix al coneixement del reglament de la burocràcia. L'objectivitat (sovint pretensió d'objectivitat) dels estudis tècnics realitzats amb una metodologia científica acurada, són la base ideològica de l'acció. Les tècniques quantitatives dominen els escenaris de la presa de decisió i es cau en la febre de pensar que tot es pot mesurar amb indicadors quantitius.

Com tot model, el gerencialisme té les seves virtuts i els seus defectes, la seva bondat no és intrínseca sinó que depèn de l'oportunitat de la seva aplicació i de on i com s'apliqui. L'aparició a mitjan els vuitantes de l'Agenda Neoliberal duu a la visió gerencialista a la màxima exacerbació al postular la màxima reducció de l'Estat, confiar al màxim en les bondats del lliure mercat i tenir com motor principal del progrés i de l'acció de govern la competitivitat entre empreses i entre persones.

Si la perversió del burocratisme és tractar amb "administrats", l'exacerbació del gerencialisme al tractar amb "clients" comporta que si existeixen clients no solvents tindran serioses dificultats per a accedir als serveis, el que és font de desigualtat, malestar i desgovern (dèficit de governabilitat).

Si en la burocràcia les regles es tornaven fins, ara la perversió pot ser semblant, doncs es confonen els "indicadors" amb els resultats. El nombre d'alumnes capacitats o les tones de residus recollits, no té perquè tenir relació amb que els alumnes hagin après quelcom útil o que tals residus fossin els que realment havien d'haver estat recollits. La remuneració del gerent, que hauria de ser en funció dels resultats aconseguits, es calcula sobre la base d'uns indicadors d'acompliment, pel que, de vegades les habilitats més

desenvolupades pel cos gerencial no són les de prestar millor el servei, sinó simplement les de puntuar alt en els indicadors.

La **gestió privada** de molts serveis públics locals resulta extremadament raonable en molts casos i gairebé sempre més eficient que la gestió directa burocràtica, però això no té gens que veure amb les privatitzacions entreguistes de serveis públics a empreses amigues que aconseguiran beneficis milionaris a força de capturar “pela a pela” recursos d'una gran massa de població forçada a ser “client” d'un servei en monopoli.

<b>Burocràcia</b>	<b>*Gerencialisme</b>
Estructures jeràrquiques	Estructures flexibles
Dirigit per regles	Dirigit a objectius
Avaluació per respecte a les regles	Avaluació per resultats
Centrat en tasques	Centrat en indicadors
Orientat a “administrats”	Orientat a “clients”
Tendencialment centralitzador	Potencialment descentralitzador

## **Governança i estratègia.**

La globalització, amb les seves facilitats de comunicació i amb els seus escenaris ràpidament canviants i un gran augment de la incertesa exigeix en l'actualitat una nova concepció, acumulativa a les anteriors, de l'acció de govern, exigeix governança i estratègia.

Hem vist que les formes desitjables de govern i administració de les ciutats, com les dels estats, van evolucionar a mitjan els anys seixantes des del model de burocràcia weberiana, amb estrictes normes jeràrquiques basades en un rigorós principi de legalitat, al model gerencialista, on prevalien els resultats i es guiaven per criteris d'eficiència. En l'actualitat, les noves formes de govern que es reconeixen creixentment com "governança" no signifiquen anul·lació sinó la superació en positiu de les anteriors en tots aquells àmbits on resulten inadequats. Aquests àmbits inclouen per descomptat totes les actuacions públiques relacionades amb els temes més complexos, diversos i dinàmics del nostre temps. Per aquest motiu amb raó es pot dir que estem de ple a l'era de la governança, on la legitimitat de l'actuar públic es fonamenta en la qualitat de la interacció entre distints nivells de govern i entre aquests i les organitzacions empresarials i de la societat civil.

Certament, la globalització ha trencat el principi polític-administratiu dominant en el burocratisme que l'acció d'un govern ha de circumscriure's al territori de la seva jurisdicció. Avui un govern municipal al perseguir els interessos generals de la seva ciutadania no pot reduir l'àmbit de referència de les seves polítiques

als seus límits administratius i territorials. Contràriament, en l'entorn de governança la seva capacitat més preuada és la d'establir acords i impulsar projectes amb els altres governs i amb els actors privats i públics que resultin més rellevants en cada cas. De fet cada política o estratègia planteja un marc territorial de referència diferent, les polítiques socials de proximitat a les persones tendeixen a situar-se a nivell de barri, les polítiques de mobilitat tendeixen a fer-lo a nivell metropolità, les grans infraestructures que la ciutat necessita es plantegen a nivell nacional o fins i tot internacional, mentre les polítiques de promoció econòmica són d'una marcada elasticitat territorial.

Inherent a **governança** està veure el món, en el nostre cas la ciutat, com un conjunt d'escenaris situacionals en els quals hi operen una àmplia varietat d'actors autònoms i interdependents. Aquests escenaris evolucionen tensionats per forces de tipus econòmic i cultural, tant endògenes com exògenes. L'única manera eficaç d'incidir en aquests escenaris constructivament és mitjançant la formulació i implementació d'estratègies (polítiques).

Donada la progressiva obertura del món actual les tensions, influències o intromissions d'origen extern són poc predictibles i difícilment controlables, és per això que l'estratègia més comuna és la d'adaptació. Ens trobem de ple davant el model del bergantí ajustant la seva navegació, primer, a força d'apurar al màxim les seves capacitats de predicció (**observatoris**) per a evitar les tempestats i, segon, adaptant el seu velam i el seu timó als vents i corrents incontrolables amb els quals es topa, per a superar-los i, si és possible, treure'n profit.

Pel que fa a les forces internes que operen entre actors i que fan evolucionar l'escenari, aquestes ja no responen mecànicament a ordres directes d'un cap o un govern com antany, sinó que bàsicament responen tendencialment a **incentius** i **bloqueigs** de caràcter social, cultural i econòmic. Aquí no ens serveix l'exemple del bergantí amb un capità que és obeït amb fe cega per tots els mariners en els encerts i en els errors, sinó que estem en un model de xarxa de col·laboracions, on el millor exemple, més que una xarxa de dues dimensions, és una retícula multidimensional de nusos de grandàries diverses enllaçats per cordes de desigual flexibilitat, longitud i gruix. Aquí, cada incentiu o cada escull genera respostes diferents en caràcter i intensitat en cada actor. El govern d'aquesta retícula s'assoleix més per inducció, convenciment i **lideratge** que per la força directa, ja que la força bruta l'únic que aconseguiria seria trencar alguns enllaços. El lideratge és **la política**, les cordes i els enllaços són les relacions, és a dir, són les **institucions**. Des d'aquesta perspectiva resulta evident que **la qualitat de la política i de les institucions és fonamental per al bon govern de la ciutat.**

El lideratge és la capacitat de proposar estratègies i promoure polítiques enteses i acceptades per la gran majoria.

Per aconseguir això caldrà encertar els mètodes i les tècniques del necessari procés de participació. **La participació és inherent a la governança**, però no es tracta de qualsevol participació (algú ha volgut ridiculitzar el concepte parlant

de “participança”) i menys d’una participació assembleària o populista. Es tracta d’una participació amb actors reals que no solament han d’aportar idees, sinó també recursos (no solament recursos materials, sinó també els intangibles de col·laboració, predisposició, prestigi, ...). Es tracta d’una participació reglada, amb objectius i procediments establerts i acceptats. Es tracta d’una participació que sigui completa, és a dir, que participin tots els actors rellevants afectats<sup>1</sup> o que són necessaris per a la governabilitat desitjable. Es tracta d’una participació que se sustenta sòlidament sobre una base de **comunicació**. Sense bona comunicació, la participació és una mera fal·làcia.

La governança democràtica es pot entendre com a “democràcia participativa” (malgrat els molts malentesos que aquest terme comporta), en el sentit de compartir responsabilitats (i recursos) en la presa de decisions. Es tracta del “**pacte**”, el govern pot prendre tal i qual decisió a condició de que els demés actors signants aportin o es comportin d’acord amb el que es pacta. Però deixem-nos de romanços, la decisió (i la responsabilitat final) sobre la cosa pública correspon, en el nostre contracte social, als governs democràticament elegits!

Quan no hi ha direcció política explícita els escenaris evolucionen inèrcialment cap a situacions indesitjables i/o insostenibles. La insostenibilitat vindrà, bé per la seva component **econòmica**, pèrdues d’ocupació en quantitat, qualitat o dignitat, bé per raons de degradació **mediambiental** insuportable, bé per malestar **social**, o per una combinació de les tres, que és el cas que freqüent. Una comunitat urbana o nacional, sense govern (només amb una mera acció administrativa), sense direcció estratègica, és com una xarxa de pescador abandonada als corrents marítims, evolucionarà a l’atzar d’ignotes forces externes, bàsicament les del mercat, cap a escenaris de decadència, dependència externa i pèrdua de qualitat en general.

És obvi, que vist així el món i vist així el govern de la ciutat, el lideratge per al bon govern exigeix elevades dosis d’estratègia. La dimensió estratègica deriva, no tant d’un enfocament a llarg termini (l’evolució dels escenaris és tan ràpida que el temps s’ha encongit molt) com del caràcter holístic, global i integrador de l’anàlisi que conduirà a la formulació de polítiques. En altres paraules, l’estratègia exigeix una visió integradora de la realitat (dels seus actors i de les interrelacions que mantenen entre ells) sobre la qual es pretén incidir, per això, si es pretén generar estratègies compartides entre els actors el primer que es necessita és compartir la visió de l’escenari sobre el qual es pretén actuar. De nou, la bona comunicació és essencial.

Finalment, potser el concepte de fons més interessant des del punt de vista de la emergència de la governança en el món actual, és el d’assumir que el coneixement “objectiu”, tècnic o enginyeril, tot i ser important, ja no és el preeminent ni el definitiu, i que cada vegada més és el **coneixement social** el que va guanyant primacia. Això és el que fa que el programa de **comunicació i participació**, dins d’un pla d’acció o d’un projecte, sigui tant important com el

---

<sup>1</sup> Sovint hi ha grups socials que no estan motivats o que no estan organitzats i, per tant, la seva participació resulta difícil. Els grups d’**immigrants** en són un viu exemple.



càlcul de les estructures o la confecció del pressupost. **La complexitat a passat d'estar als despatxos d'enginyeria (coneixement tècnic) a estar al carrer (coneixement social).** A més, el coneixement tècnic és relativament fàcil d'ésser adquirit a qualsevol lloc del món, està globalitzat i en bona mesura s'ha banalitzat, mentre que el coneixement social per a inserir correctament un projecte o un objectiu polític en el medi humà, és un coneixement localitzat i molt específic, gens banalitzat. La ciència i el coneixement tècnic ha jugat un rol preeminent en la justificació i legitimització de l'acció política en les darreres dècades (gerencialisme), de nou no es tracta de negar la seva importància i utilitat, però cal posar-la al seu lloc, ja està lluny de ser l'element determinant. La visió tecnocràtica de la ciutat ja no és operativa.

## Definicions: GOVERNANÇA I GOVERNABILITAT

Anomenem **governança**<sup>2</sup> a l'estructura de relacions entre els diferents actors a través de la qual es prenen les decisions sobre la cosa pública.

Aquesta estructura de relacions està formada per un conjunt més o menys articulat de regles formals i informals (lleis, normes, procediments, costums, valors, hàbits, etc.) que condicionen i estableixen les pautes d'interacció entre els actors en la presa de decisions que afecten a la col·lectivitat i als seus conflictes.

La governança, com estructura de relacions decisionals és cada cop més complexa, perquè a més d'involucrar a actors dels diferents sectors: públic, privat i social, sovint ho fa amb interdependències multinivell. En la xarxa decisional tenim, des de les organitzacions de base local, a les ONG's de caire transnacional, de la iniciativa privada de petites empreses a les grans multinacionals i grups d'interès relacionats, així com els diversos nivells governamentals.

Governança és, per tant, un terme neutre per a referir-se als mecanismes relacionals mitjançant els quals els actors articulen els seus interessos, exerceixen els seus drets i obligacions i medien en els seus desacords i conflictes.

La interdependència entre els actors és inherent al concepte de governança.

En les societats actuals la formulació de polítiques i la presa de decisions públiques (especialment quan tenen caràcter estratègic) ja no es pot fer de manera unilateral o mitjançant models jeràrquics i tancats. El concepte de governança, s'adapta al model de societat formada per actors interdependents i a una societat oberta i en xarxa.

0=====0

D'altra banda, la **governabilitat** és una qualitat, un atribut d'un sistema socio-polític. Un sistema social és governable (maneja) quan la seva governança és efectiva. És a dir, quan té una governança que permet resoldre conflictes i prendre decisions que es fan realitat.

Com passa amb altres conceptes genèrics com ara la llibertat o la justícia, sovint és més perceptible la manca de governabilitat o el desgovern que la pròpia governabilitat en positiu. La ingovernabilitat es fa palesa quan no hi ha capacitat de resoldre els conflictes entre actors de forma institucionalitzada, és a dir, seguint unes regles del joc.

L'objectiu és la governabilitat, és a dir, que es puguin formular polítiques d'abast col·lectiu, que es puguin prendre decisions públiques que siguin efectives i que es puguin resoldre els conflictes.

---

<sup>2</sup>

Govern	<i>Government</i>
Governar	<i>To govern</i>
Governabilitat	<i>Governability &amp; Governableness</i> (maneja) (governabilitat)
Governança	<i>Governance</i>
Governació	<i>Governing</i>

## **El govern real: Governança, Gerencialisme i Burocràcia simultanis.**

Hem comentat que la governança no significa anul·lació de la burocràcia ni del gerencialisme, sinó la superació en positiu dels mateixos en aquells àmbits que resulten inadequats o ineficaços. A través del següent exemple d'un clàssic servei públic local, es pretén il·lustrar la necessitat de “convivència” dels tres paradigmes en la pràctica real i actual de govern.

### Exemple: Recol·lecció i tractament de residus sòlids urbans.

Situem-nos en els anys seixantes en una ciutat intermèdia propera als 100.000 habitants, el problema de les escombraries es solucionava amb una brigada municipal dotada de camions que recol·lectaven les escombraries dipositades pels residents en una galleda enfront de la seva casa en un horari determinat. Aquestes escombraries es traslladaven a un abocador a pocs quilòmetres de la ciutat que si bé algunes vegades presentava problemes de salubritat, no eren greus. No es precisava de cap tecnologia especial més enllà de dotar als camions d'algun tancament per a evitar males olors. Per a les activitats industrials o manufactureres hi havia una ordenança específica que bàsicament consistia que les empreses devien fer-se càrrec de l'“eliminació” dels seus residus. Els escenaris de treball eren estables i els empleats municipals seguien unes regles i procediments fixos que incloïen variacions estacionals, els casos de festes de barriades i poques variants més. La gestió directa del servei dintre d'un model burocràtic no presentava especial problema.

A continuació, situem-nos també en la mateixa ciutat a la fi dels vuitantes. El panorama dels residus ha canviat substancialment, la ciutat en genera molta major quantitat i de molt diferents tipus. Per a l'eliminació i valorització energètica dels residus la nostra ciutat es va dotar d'una incineradora de residus amb generació d'energia elèctrica que es ven, dintre de la llei, a qui millor la pagui. La propietat de la planta incineradora és una empresa municipal (100% capital públic) al capdavant de la qual hi ha un gerent. El Consell Municipal li fixa una missió, eliminar correctament els residus urbans, i uns objectius, fer-lo al mínim cost. L'operació és complexa doncs la qualitat dels residus, que és canviant (per exemple grau d'humitat), afecta al rendiment de la planta. Diverses empreses privades, àdhuc no sent de la ciutat, per a complir la seva obligació d'eliminar correctament els seus residus normals, acudeixen a la planta incineradora i paguen pel seu servei, són una altra mena de clients de la incineradora. El gerent veu amb bons o mals ulls a uns o a uns altres en funció de la “qualitat” dels residus aportats. Etc., etc. Estem davant

del model gerencial, que afronta complexitat tècnica, s'adapta a les necessitats del moment i que busca complir els objectius del servei amb la màxima eficiència. L'empresa incineradora és municipal, pel que les principals variables resten sota el control del govern local.

Finalment ens situem a l'any 2000. La generació de residus *per càpita* continua creixent i la seva diversitat també. Així mateix augmenta el potencial contaminant dels mateixos, que al costat d'un increment de la sensibilitat social pel medi ambient, aconsellen un replanteig a fons de les polítiques de maneig dels residus sòlids urbans. Això ocorre no solament en la ciutat sinó en el país sencer, pel que apareix nova legislació sobre residus i sobre les responsabilitats que els governs locals i nacionals tenen sobre el tema. Ja no només es tracta solament de recollir totes les escombraries, sinó que cal implementar polítiques de reducció de generació de brossa i de reciclatge d'importants fraccions dels residus generats, com paper, vidre, etc.. Per a això, per exemple, s'engega un sistema integrat de reciclatge d'envasos<sup>3</sup>, o, en certes circumstàncies, l'obligació municipal de fer la recollecció selectiva de la fracció orgànica dels residus urbans per a ser compostada i retornada al mitjà com adob agrícola.

En aquest nou escenari, no només augmenta la complexitat tècnica i la varietat d'actors involucrats en el servei, sinó que el que resulta substantivament nou és l'elevada interdependència entre actors. Per a il·lustrar-ho presentarem només alguns exemples. Entre nivells d'administracions, si el govern regional no ha construït la planta de compostatge, no té sentit la recollecció per separat de la fracció orgànica. En relació amb la ciutadania, com es pot obligar als residents a presentar els residus separatament?, més aviat no es pot, millor convèncer-los. Als grans productors de residus comptables, supermercats, restaurants, etc. se'ls pot obligar per ordenança, però es precisarà la seva col·laboració i pactar els termes de tal ordenança, car hauran de formar als seus empleats perquè facin bé la separació de fraccions, o els hi caldrà fer reformes en les seves instal·lacions, etc. Entre l'ajuntament i els operadors privats necessaris com les empreses papereres per a comprar el cartró, els desballestadors i/o trituradors de residus voluminosos. Entre l'ajuntament i la societat civil organitzada, grups de voluntariat, etc. La llista d'exemples seria interminable. Estem en l'àmbit de la governança que és l'àmbit d'aquelles decisions que perquè siguin efectives es precisa la col·laboració d'altres actors. És també l'àmbit de les decisions estratègiques. En ambdós casos es precisa la participació activa de múltiples actors, una participació orientada al compromís, ja tals decisions no serien efectives si fossin preses per l'ajuntament en solitari.

---

<sup>3</sup> Ecoembes a Espanya .

En resum, **els tres sistemes de govern coexisteixen i cal que segueixin coexistent ja que cadascun aborda el paquet de decisions que li corresponen:**

**Governança:** en aquest àmbit es prenen les decisions estratègiques i de col·laboració amb actors interdependents, després del corresponent procés participatiu. És l'espai dels **polítics purs** i l'estratègia, és a dir, la màxima expressió de la política orientada a la governabilitat. Exemple: la decisió de recollir separatament la fracció compostable dels residus, és un canvi estratègic important en la política de residus i precisa col·laboració ciutadana, d'empreses grans productors i d'altres nivells de govern.

**Gerencialisme:** en aquest àmbit es prenen les decisions de caràcter tècnic i operatiu una vegada s'ha definit l'estratègia i per tant s'han marcat les metes de cada agència governamental especialitzada. És l'espai del **projecte** dels tècnics i especialistes Exemple: es defineix la tecnologia adequada i els mètodes i freqüències per a la recollida de la fracció compostable, es prenen decisions de caràcter empresarial per a abaratir el procés i arribar a els objectius fixats de recollida selectiva i de qualitat de la fracció compostable.

**Burocràcia:** en aquest àmbit es prenen les decisions que impliquen un tracte igualitari a través de protocols ben definits respecte a empreses i persones, així d'una banda, es prenen les decisions de contractació de les empreses prestadores de serveis mitjançant processos de contractació perfectament regulats i transparents, per l'altre, les decisions que afecten als drets i deures de les persones. És l'espai de la **maquinària administrativa** i dels administradors. Exemples: es treuen a concurs les contractes del nou servei de recollida selectiva de la fracció compostable; la recaptació de les taxes d'escombraries o de les multes als infractors de la nova ordenança de residus. De forma general, l'administració tributària cal que sigui estrictament de caràcter burocràtic.

=====00.

#### Idea força.

Una competència clàssica del govern local, tan prosaica i alhora tan necessària per al bon funcionament de la ciutat com és la recollida de les escombraries ha servit per a il·lustrar la correcta convivència dels tres paradigmes de govern, no obstant això resulta interessant remarcar que **els reptes més importants de les nostres ciutats, com són la generació d'ocupació digna, la sostenibilitat, la cohesió social i tot el que d'ells es deriva en relació a la identitat i l'autoestima de la ciutat, graviten sobretot a l'entorn de la governança**, és a dir, depenen bàsicament de la capacitat de lideratge del Govern municipal electe per a articular la xarxa d'actors locals en un marc de complicitat i confiança que incentivi la participació i indueixi a la col·laboració constructiva.