



Nº2 Junio 2010

LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS. TRES RECURSOS METODOLÓGICOS PARA SU ANÁLISIS

L.A.P. Alejandro Martínez Nava; M.D.R

C.P. Pablo Martínez González; M.A.P.P.

L.C.C. Francisco Javier Rangel Martínez; M.A.P.P

RESUMEN

El presente trabajo sugiere tres recursos metodológicos que la Teoría Organizacional (TO) brinda para el análisis de la gestión de residuos sólidos urbanos. En primer lugar, se repasan las posibilidades del enfoque clásico de la organización, integrado por las escuelas de la administración científica, la organicista y la organización burocrática. Posteriormente, se revisan las del enfoque del comportamiento administrativo, constituido por la escuela de las relaciones humanas, la del comportamiento organizacional y la escuela sociológica de la organización. Finalmente, se considera la viabilidad de la perspectiva moderna de la organización, representada por los estudios de la organización desde una perspectiva de la complejidad.

Palabras clave: Administración Pública, Teoría de la Organización, Enfoques organizacionales, Residuos Sólidos Urbanos, Gestión

INTRODUCCIÓN

Los estudios en la materia parecen coincidir en que los organismos administrativos del sector público enfrentan tres retos fundamentales: mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y promover el desarrollo social (Anson y Liñan, 1961; Chevallier y Losehack, 1983; Quiroga, 1996). Para llevar a cabo estas actividades, la administración pública necesita movilizar un conjunto de entidades, estructuras y recursos, cuya coordinación suele traer consigo obstáculos de organización, es decir, problemas a la hora de poner en marcha los medios necesarios para lograr un grado de racionalidad inherente a todo órgano administrativo.

El presente estudio considera diversas vertientes: desde el punto de vista normativo, dichos problemas tienen relación con las nociones de atribución, facultad y competencia de las instituciones gubernamentales (Bernache et al, 1998: 26). Desde la perspectiva formal, la problemática se vincula al proceso de planear, organizar, dirigir y controlar las actividades estatales (Quiroga, 1996:11). Y desde el plano funcional –el de la realidad y la práctica- los factores que más se complican son la división del trabajo, la especialización, la jerarquía y la coordinación (Chevallier y Losehack, 1983: 124). El objetivo de este documento es rescatar y ofrecer un esquema metodológico de las aportaciones que la Teoría Organizacional (TO) puede brindar para el análisis de la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU).

Los enfoques de la TO contenidos en el documento se han dividido en tres componentes. En primer lugar, se exploran las posibilidades del enfoque clásico de la organización, integrado por las escuelas de la administración científica, la organicista y la organización burocrática. En seguida, se revisan las del enfoque del comportamiento administrativo, constituido por la escuela de las relaciones humanas, la del comportamiento organizacional y la escuela sociológica de la organización. Finalmente, se considera la viabilidad de la perspectiva moderna de la organización, representada por los estudios de la organización desde una perspectiva de la complejidad.

Con el objeto de obtener una visión integral de las posibilidades de la TO para el análisis de la gestión de RSU, precisamos, inicialmente y de manera breve, los elementos que comprende dicha gestión. Después, caracterizamos los postulados centrales de cada uno de los recursos teóricos seleccionados, señalando, primero sus limitaciones y destacando después sus posibilidades analíticas. Por último, proponemos una guía metodológica para el análisis de la gestión de RSU basada en cada una de las perspectivas teóricas revisadas.

LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU)

En general, los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) constituyen el conjunto de residuos generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole. (Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos [LGPGIR]; Título Primero, Disposiciones Generales; Art. 5. Párrafo XXXIII).

Aun cuando las concepciones abundan, para evitar una prolongada aduana lingüística – innecesaria para los fines de este documento- partiremos de la noción de que un residuo sólido se convierte en municipal cuando entra en el sistema de recolección y/o es depositado en los sitios municipales que los ayuntamientos habilitan para su confinamiento (Bernache et al, 1998: 26).

Las implicaciones de mayor alcance en todo análisis de gestión de RSU parecen radicar en el hecho innegable de que la basura es uno de los asuntos principales en cualquier agenda gubernamental actual, ya que la creciente producción de RSU está asociada tanto a la concentración de actividades sociales y económicas en las zonas urbanizadas, como al crecimiento demográfico de las pequeñas ciudades. En consecuencia, resulta prudente pensar que el análisis de la gestión de los mismos puede valer para muchas otras materias de política pública urbana y semi-urbana que se gestionan con el mismo esquema (Bernache et al, 1998).

EL RECURSO DE LA TO: TRES PROPUESTAS METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE RSU

El análisis de una entidad o sistema administrativo, planeado desde el enfoque de la TO, debe comprender el examen completo de sus objetivos, políticas, organización, sistemas de trabajo, métodos y procedimientos, recursos humanos, materiales y financieros, así como su facultad de adaptarse al cambio y al medio ambiente (Quiroga, 1996:142). Dicho análisis debe partir del entendido de que toda organización constituye una anarquía ordenada, con objetivos enunciados, pero ambiguos; con realidades conocidas y posibilidades inciertas, y cuyas inversiones de capital y tecnología demandan especial interés en el proceso de previsión y en los pasos planeados para asegurar que lo previsto se realice.

Asimismo, el análisis de un organismo o sistema administrativo debe estar orientado a la construcción de conocimiento, es decir, a la preparación de un sistema de ideas adecuado a

los fenómenos a los que hace referencia, fundamentado en la observación de dichos fenómenos y desde un marco teórico específico. En este documento, la TO constituye ese marco teórico específico, es decir, el conjunto de conceptos, categorías e hipótesis destinadas a describir y explicar la vida de las organizaciones (Dávila, 2001:5), que se sugiere para fundamentar el análisis de la gestión de RSU.

El Enfoque Clásico

El enfoque clásico de la TO se caracteriza por la importancia que confiere a la racionalidad administrativa, entendida esta como la búsqueda constante de la productividad y la eficiencia. La idea fundamental de este enfoque, a veces llamado tradicionalista, consiste en que toda norma o principio administrativo es bueno, si con ello se obtiene el máximo de producción. Dentro de este enfoque se pueden ubicar la administración científica de Taylor¹, la escuela organicista de Fayol² y la organización burocrática de Weber³.

Una metodología para el análisis de la gestión de RSU, desde el enfoque clásico de la organización

Desde este enfoque, una metodología para el análisis de la gestión de RSU consistiría, en principio, en el examen de la estructura orgánica del sistema administrativo que se encarga de la gestión de los RSU. Habría que establecer las características exactas de cada servidor público en estos departamentos; por ejemplo: la indicación de las operaciones asignadas a su puesto, el promedio de operaciones por unidad de tiempo trabajado, el porcentaje de tiempo por cada operación y su relación con el problema de organización. Cabría cuestionarse:

¹ Aporta conceptos como: la división del trabajo y la especialización a nivel de la tarea del obrero; la organización funcional, según la cual cada supervisor debe estar especializado en un área y contar con autoridad funcional, a diferencia de la unidad de mando; la separación entre la planeación a cargo de los directivos y de la operación a cargo de los trabajadores (la autoridad viene de la cima de la pirámide jerárquica y se delega hacia abajo); la estandarización del trabajo mediante estudios de tiempo y movimientos; el plan de incentivos en la administración de sueldos y salarios, y el uso de principios científicos y no intuitivos.

² Proporciona conceptos como: el de administración basada en el proceso administrativo de planeación, organización, dirección y control; los principios generales de administración sobre la división del trabajo, la unidad de mando, la coordinación, el principio escalar y el principio de staff; los conceptos sobre estructura de la organización, como la estructura piramidal, delegación de autoridad y los criterios de departamentalización; y el hecho de que la administración debía considerarse como un campo de estudio independiente, es decir, como una ciencia.

³ El modelo de organización burocrática de Weber aportó conceptos como el de racionalidad de la acción administrativa, es decir, la obtención metódica de los resultados, a través de una previsión crecientemente precisa de los medios, basada en reglas y principios impersonales, además de constituir un marco teórico para el estudio empírico de las organizaciones grandes y complejas, en el análisis del impacto de las estructuras sociales y políticas sobre las organizaciones. En este modelo destaca, por supuesto, el estudio y análisis de las disfunciones burocráticas (Weber, 1965).

¿Qué objetivos persiguen los departamentos de aseo y limpieza?

¿Qué funciones desempeñan?

¿Qué criterios siguen para programar y organizar sus actividades?

¿Qué procedimientos llevan a cabo?

¿Quién y cuándo supervisa sus actividades?

¿Qué tipo de incentivos reciben sus trabajadores?

El enfoque del Comportamiento Administrativo

Surge como una respuesta a las críticas formuladas al enfoque clásico, es decir, para contrarrestar el mecanicismo de la teoría clásica. El aburrimiento, la frustración y la monotonía provocadas por la especialización del trabajo -conocidos como “disfunciones del Taylorismo”- que preocupan a los estudiosos de la administración (Simon, 1984: IX-XXXVIII). Ubicamos dentro de este enfoque, a la escuela de las relaciones humanas, la escuela sociológica de las organizaciones y la escuela behaviorista o conductista (del comportamiento organizacional).

La escuela de las relaciones humanas contribuye con ideas en torno a la organización informal; la motivación o tensión persistente que lleva al individuo a formas de comportamiento conducentes a la satisfacción de una o más necesidades; el liderazgo, con dos condiciones inseparables: la influencia y la preeminencia; la dinámica de grupos o suma de intereses del grupo, que puede activarse mediante estímulos y motivaciones en el sentido de mayor armonía y aumento de las relaciones; grupo informal, u organización humana de la empresa que define sus objetivos, sus normas y reglas del comportamiento, sus formas de recompensas y sanciones sociales, con base en su escala de valores, sus creencias y expectativas; las relaciones humanas, según las cuales los individuos dentro de la organización participan en grupos sociales y se mantienen en una constante interacción social; y la administración participativa, que se logra motivando a los escalones inferiores de la organización a que participen en la solución de los problemas (Kliksberg, 1975:25-31; Hall, 1996: 92-118).

La escuela sociológica de las organizaciones⁴ pretende ser una síntesis de la teoría clásica y de la teoría de las relaciones humanas, que se basa en los análisis sobre la organización burocrática de Weber. Los sociólogos enfocan la organización como un sistema social que mantiene relaciones de intercambio con su medio. Por ende, es una unidad social -o grupo social humano- deliberadamente estructurado para perseguir objetivos específicos. El análisis sociológico se centra en cómo mediar y hacer compatibles los objetivos de los

⁴ tiene como principales exponentes a algunos sociólogos weberianos y estructural-funcionalistas como Peter M. Blau, Robert K. Merton, Talcott Parsons y Michel Crozier.

grupos sociales con los objetivos de la organización (Crozier y Friedberg, 1990: 109-133); de acuerdo con esta escuela, la organización se caracteriza por la división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de comunicación; la presencia de uno o varios centros de decisión y el reemplazo del personal; La principal aportación de la esta escuela es su intento de sintetizar la organización formal e informal y el avance hacia la teoría moderna.

La escuela conductista⁵ denominada también escuela behaviorista o de comportamiento organizacional; surge de la teoría de las relaciones sociales y su enfoque es predominantemente psicológico y motivacional, en virtud de que analiza principalmente la conducta del individuo en la organización.

Una metodología para el análisis de la gestión de RSU, desde el enfoque del comportamiento administrativo

Para la realización de un análisis desde este enfoque habría que planear el estudio mediante el conocimiento de los elementos humanos que intervienen en los procedimientos de gestión de los RSU. Anotar las condiciones de trabajo predominantes, en relación con los aspectos físicos, psicológicos, sociales y financieros (incentivos). Identificar las demandas personales que cada cargo de la gestión de RSU exige a un individuo. Las demandas pueden ser:

Demandas físicas (energía muscular, carga de trabajo, etc.)

Demandas intelectuales (preparación académica, calificación técnica y profesional)

Habilidades (psicomotora, social o negociadora)

Experiencia (experiencia en el puesto, de conocimientos)

Factores de personalidad (capacidad de dirigir, liderazgo)

También, habría que captar -y diseñar una unidad de medida- si los elementos humanos son suficientes o demasiados –en relación a la demanda del sistema- para realizar el trabajo, así como indagar si es que cuentan con el equipo, instrumentos, conocimientos y motivación necesarios para realizar el trabajo. Además, habría que definir las relaciones que operan entre cada elemento, considerado individualmente y en conjunto, tomando en cuenta que los fenómenos administrativos no se comportan en forma aislada y por sí solos, sino que son también producto de las circunstancias del medio circundante.

⁵ Los autores más destacados de esta escuela son Herbert Simón y James G. March; estos parten de la crítica a los principios generales de administración clásica para elaborar sus ideas sobre el comportamiento de los individuos en las organizaciones. En especial, Simón concede importancia a las decisiones que se toman en el seno de las organizaciones al considerar a la organización como tomadora de decisiones. Esta escuela aportó, principalmente, las teorías de las decisiones y del equilibrio organizacional.

El Enfoque Moderno

La orientación moderna de la organización puede plantearse a partir de la década de los años 50 y surge como respuesta a los estudios tradicionales de la organización, cuyas propuestas considera como insuficientes para explicar la nueva realidad organizativa. Un tema permanente del enfoque moderno⁶ ha sido que el ambiente organizacional se está volviendo cada vez más complejo, diverso e imprevisible. Las principales contribuciones de los estudios llevados a cabo por esta corriente ayudan a aclarar la manera como los ambientes evolucionan desde la simplicidad y estabilidad hasta la complejidad y el cambio (North, 1990: 21-43). Dentro de este enfoque se pueden incluir la corriente de la contingencia, la institucional, la sociopolítica, la psico-sociológica, la económica y los estudios de la organización desde una perspectiva de la complejidad.

Las principales aportaciones de este enfoque son el concepto de organización como sistema abierto, que sienta las bases de una noción integral de la organización; la idea de que una organización no puede existir en lo abstracto, sino que es parte de una determinada sociedad que ha alcanzado un cierto grado de desarrollo técnico, económico y cultural, caracterizado por una determinada estructura social y que lleva consigo ciertos valores a los que están ligados -de una manera particular- sus miembros; un enfoque multidisciplinario de la organización que permite equilibrar y ponderar en su justa medida sus distintos elementos;

Asimismo, los elementos centrales de la relación de las organizaciones con el entorno (incertidumbre, negociación con pocos integrantes); racionalidad limitada -falta de información para tomar decisiones-, oportunismo -el mayor beneficio al menor costo- y el desmantelamiento del egoísmo de las organizaciones. Una aportación interesante de este enfoque ha sido la concepción de las organizaciones como sistemas flojamente acoplados (eventos o elementos que se interrelacionan para funcionar, pero cada uno preserva su propia identidad y alguna evidencia física o lógica de su estado de separación)

Una metodología para el análisis de la gestión de los RSU, desde el enfoque moderno de la organización

En un principio habría que preguntarse cuáles son los puntos comunes y las diferencias entre los departamentos de aseo y limpieza municipal y el resto de los organismos administrativos del gobierno local; cuáles son las relaciones y contactos que existen dentro de los distintos departamentos encargados de la gestión de los RSU, y qué tan factible es la creación de una gestión integral de RSU, revisando el vínculo entre las áreas de limpieza y otras áreas administrativas y de servicios relacionadas.

⁶ Entre sus principales autores destacan: Richard Hall, E. Friedberg, Douglas North, R. Kaës, Karl E. Weick, James G. March, entre otros.

Habría que analizar también la distribución geográfica de los locales y edificios, los desplazamientos del personal, el equipo de oficina en uso, la inversión efectuada, el tiempo utilizado, los tipos y la frecuencia de la prestación de servicio, los tiempos disponibles, eficiencia y demás factores que generen información sobre la gestión de RSU.

Examinar los trámites de operación, las circulaciones, los reglamentos y decretos de la gestión de RSU, además de los sistemas de comunicación, información y consulta con los que trabaja, además de verificar la claridad, adecuación, ordenamiento, eficacia, flexibilidad y actualización de la distribución de atribuciones y competencias entre los distintos órdenes del gobierno mexicano, federal, estatal y municipal, en la materia del medio ambiente y manejo de RSU.

CONCLUSIÓN

La creciente producción de RSU, comúnmente llamados basura urbana, y las varias esferas públicas asociadas a ellos dan lugar a una serie de problemas administrativos y sociales que, dada su importancia, reclaman atención y cuidado. Desde la perspectiva de la administración y la gestión pública, el punto medular del asunto parece ser la ausencia de una estrategia integral de manejo de RSU que prevenga efectivamente la contaminación y sus devastadoras consecuencias (Restrepo, Bernache y Rathje, 1991). En este ámbito, para plantear el problema de la gestión de RSU se necesita tener un marco teórico de referencia - en el caso presente, el de la teoría de la organización- que permita delimitar el estudio y seleccionar las técnicas de investigación administrativa más convenientes. Asimismo, se requiere contar con un marco de referencia metodológico que comprenda determinados pasos a seguir de acuerdo con un modelo conceptual. Para este caso, los pasos propuestos han sido:

Planteamiento del problema, y elaboración de propuestas hipotéticas de las causas que lo originan

Recopilación de información organizacional, mediante técnicas documentales y de campo.

Análisis e interpretación de la información, con auxilio de la TO.

Presentación de soluciones del problema administrativo.

Todo lo anterior estaría encaminado a la formulación de un diagnóstico administrativo, definido como una investigación de carácter explicativo que se aplica a los procesos de administración pública y cuya finalidad práctica consiste en resolver problemas concretos y específicos, de generalización bastante restringida (Anson y Liñan, 1961: 46), lo que significa que cada experiencia y análisis de gestión de RSU tiene que analizarse en función de su contexto particular.

BIBLIOGRAFÍA

Anson, F. y Liñan F.

(1961), *Teoría y técnicas de la administración*, RIALP, Madrid, pp.17-39.

Bernache Pérez, Gerardo; Bazdresch Parada, Miguel; Cuellar Garza, José Luis y Moreno Parada, Francisco

(1998) *Basura y metrópoli: gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara*, Ciesas –ITESO- El Colegio de Jalisco- U de G, Guadalajara, México, 186 p.

Chevallier, Jacques y Losehack, Danielle

(1983), *La ciencia administrativa*, Sección de obras de administración pública, FCE, INAP, México, pp. 100-142.

Crozier, M. Y Friedberg, E.

(1990) “Los límites de una teoría de la contingencia estructural”, en Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema, las restricciones de la acción organizada*, Alianza, México, pp. 109- 133.

Davila L. de Guevara, Carlos

(2001) *Teorías organizacionales y administrativas*, McGraw Hill, Colombia.

Hall, Richard H.

(1996), *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall Hispanoamericana, México, pp. 92-118.

Kliksberg, Bernardo

(1975), “El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización”, en *Estrategias modernas de administración: relaciones humanas y teoría de la organización*, Biblioteca de las organizaciones modernas, Paidós, Buenos Aires, pp. 25-64.

North, Douglas

(1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, Cap. 1, 2, 3, 4 y 9

Perrow, Charles

(1984) “La historia del zoológico o la vida en el arenal organizativo” Salaman.

Quiroga Leos, Gustavo

(1996) *Organización y métodos de la administración pública*, Trillas, México, 192 p.

Restrepo, Ivan; Gerardo Bernache y William Rathje

(1991) *Los demonios del consumo*, México, Centro de Ecodesarrollo

Simon, Herbert A.

(1984), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires, pp. IX- XXXVIII

Weber, Max

(1964), *Economía y sociedad*, FCE, México, pp. 695-753