



**RESEÑAS  
DE LIBROS**



## RESEÑAS

**Paulo Roberto Motta.** *Innovación y democratización de la gestión pública.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Centro de Documentación y Análisis de Información, Caracas, 1991 (Serie *Temas y Coyunturas en Gestión Pública*, número 5).

En este trabajo el **Dr. Paulo Roberto Motta** (*Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas*), nos presenta unas propuestas muy interesantes sobre el diseño organizacional dirigidas al logro de cambios e innovaciones en organizaciones del sector público. Su enfoque pretende superar el formalismo y ahistoricidad que ha caracterizado a muchos de los textos producidos recientemente sobre el tema. De ahí que resultan muy alentadores sus esfuerzos por ubicar el tema del diseño organizacional dentro del contexto más general de los problemas de la gobernabilidad y la democracia. Asimismo es encomiable su interés en destacar las distinciones básicas y el contorno de tareas entre las organizaciones públicas y privadas como elemento medular para el análisis; aspecto fundamental cuando se pretende elaborar manuales sobre los problemas organizacionales que tengan pertinencia para el sector público.

El modelo de análisis para innovar la gestión pública presentado por el **Dr. Motta** es multidimensional y comprehensivo. Parte del supuesto que el acto de gobernar incluye tres dimensiones fundamentales que constituyen la naturaleza del proceso decisorio en el sector público. Estas son las siguientes:

1) *Dimensión valorativa.* Se refiere a la perspectiva de la gobernabilidad relacionada con la equidad en la decisión y en la acción pública, así como al modo de considerar el interés público y su expresión colectiva. De acuerdo con esta variable el problema reside en cómo armonizar el proceso decisorio gubernamental con los ideales democráticos: satisfacción de deseos colectivos, responsabilidad pública y control sobre el gobierno. Entre las propuestas más importantes para innovar la gestión pública, el autor identifica las siguientes: **a)** revisión de los controles políticos, **b)** partici-

pación de las clientelas en las gestión de organizaciones gubernamentales, y c) compromisos individuales de naturaleza ética y moral.

2) *Dimensión funcional*. Se refiere a los objetivos, límites y formas de la acción gubernamental en la sociedad. Desde esta perspectiva el problema mayor de la gobernabilidad es definir claramente las funciones del Estado de acuerdo con los programas o metas de desarrollo que se desean alcanzar. Las propuestas más relevantes sobre el particular son: a) reducción de la maquinaria estatal (redimensionamiento), b) desreglamentación, c) descentralización y desconcentración, d) privatización y libre iniciativa de los ciudadanos, e) refuerzo y apoyo a las organizaciones comunitarias, y f) ampliación de los derechos colectivos (sector social).

3) *Dimensión organizacional*. Referente a la manera de hacer compatible las demandas y apoyos de acuerdo con criterios de eficiencia, eficacia y actividad para producir normas, bienes y servicios. Se parte del supuesto de que las organizaciones públicas pueden ser guiadas para que adquieran un carácter más dinámico que les posibilite emprender cambios relevantes. Para ello será necesario: a) sustituir el uso de determinadas técnicas por otras más modernas, b) producir nuevos conocimientos sobre la organización y el contexto en que opera, c) asumir mayores riesgos para romper con las estructuras existentes, d) desarrollar una nueva visión o alternativa futura para la sociedad, y e) crear nuevos canales de comunicación entre el público y su gobierno. El autor elabora dos estrategias para el cambio en esta dimensión: el *incrementalismo progresivo* y la *perspectiva global* basada en los enfoques contemporáneos de la cultura organizacional que enfoca el aspecto social del cambio y la calidad con énfasis en los aspectos técnicos.

Los planteamientos que se exponen en este texto son realmente sugerentes y pueden servir de marco de referencia conceptual para intentar propuestas de reformas específicas para diferentes escenarios organizacionales. Por su redacción clara y sencilla y su enfoque pedagógico, recomendamos con mucho entusiasmo su lectura.

Conviene señalar finalmente que la **segunda sección** de esta publicación contiene una excelente *Guía Documental* en la cual se reseñan más de veinte libros o artículos recientemente publicados sobre este tema.

DR. LEONARDO SANTANA RABELL  
*Escuela Graduada de Administración Pública*  
*Universidad de Puerto Rico*

**Bernardo Kliksberg. *Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989 (Serie: *Política y Derecho*).**

El autor de este libro –**Dr. Bernardo Kliksberg**– es uno de los más prolíficos y de mayor prestigio en el campo de la gerencia pública en Latinoamérica. Sus ideas resultan novedosas y se distinguen por su profundo sentido crítico, pero siempre ofreciendo alternativas viables a los problemas que analiza. En esta ocasión nos presenta una interesante discusión sobre el tema de la reforma del Estado y la necesidad de elaborar políticas nacionales de administración pública tendientes a lograr transformaciones para enfrentarse con éxito a la mitología de la propuestas neoliberales, las cuales pretenden disminuir la presencia e importancia del aparato estatal en le logro de mayor equidad y democracia.

De acuerdo con él, América Latina atraviesa por uno de los momentos más delicados de su historia. Los niveles de pobreza y desigualdad son enormes. La crisis económica y política puede poner en peligro los logros democratizadores de la última década. Es precisamente en esta coyuntura que el Estado y su administración pública deben tener un papel protagónico. El desarrollo e implementación de proyectos y programas de fomento económico y social demandan mejorar la capacidad de gestión y reformar las estructuras y sistemas administrativos necesarios para el cambio social. Ese es el reto de la administración publica latinoamericana.

Sin embargo, para vencer esos obstáculos reales es imprescindible previamente desenmascarar los *mitos, dogmas y trampas* provenientes del discurso conservador y neoliberal, y que parecen dominar un sector de la academia y los círculos de poder en nuestras naciones.

El libro se divide en **tres** partes. En la **primera** se discute la relación entre crisis económicas y las actuales estructuras estatales. Se realiza un diagnóstico bastante profundo de la crisis y demandas de transformación al aparato administrativo del Estado para responder a ellas con efectividad. Se examinan los llamados *debates trampas* sobre el tamaño del Estado, la ineficiencia congénita de la gerencia pública y la burocratización, los que desvían y oscurecen las verdaderas causas del problema al no permitir una discusión fructífera sobre la reforma del Estado.

En la **segunda** parte (*Revisión crítica de las políticas de administración pública predominantes*) se sostiene la tesis de la existencia de una concepción sobre la administración pública no formalizada (*implí-*

*cita*), pero que parece ser predominante. Esta visión consiste en el análisis ahistórico del aparato público, la mistificación de los medios o el predominio del mito de la neutralidad valorativa de los administradores públicos, el énfasis excesivo en los aspectos formales y procesales de la gestión, las preferencias por las privatizaciones, el consumismo indiscriminado de tecnologías y la concepción elitista del cambio organizacional.

En la **siguiente** parte el autor elabora una serie de lineamientos necesarios que pudieran resultar en una política nacional para transformación del Estado. Además elabora una *agenda* de asuntos prácticos y concretos que deben atenderse de inmediato para mejorar y desarrollar una administración pública con capacidad para responder con eficiencia, eficacia y responsabilidad a las demandas de los ciudadanos.

DR. LEONARDO SANTANA RABELL  
*Escuela Graduada de Administración Pública*  
*Universidad de Puerto Rico*

**Enrique Ogliastri. *Gerencia japonesa y círculos de participación: experiencias en América Latina.*** Editorial Norma, Bogotá, 1988.

El objetivo de este libro es explicar el sistema administrativo japonés —especialmente los círculos de calidad o de participación— y presentar un modelo para adaptar la gerencia japonesa al marco empresarial latinoamericano, destacando algunas experiencias exitosas en esta empresa.

El libro se divide en **cuatro** capítulos. En el primero se presenta una descripción del significado de la **gerencia japonesa** en el contexto de su cultura y de las condiciones económicas, sociales y políticas en que se ha desarrollado. En esta parte se discuten las características peculiares de la cultura japonesa, la cual, según el autor, se caracteriza por una continua paradoja —o contradicción— entre la autoridad y el respeto al ser humano. Esto ha permitido lograr los tres objetivos de cualquier actividad administrativa: **obtener alta productividad, lograr satisfacción en los trabajadores y promoción del desarrollo humano.**

La **gerencia japonesa** es distinta porque se basa en el precepto de que la autoridad fluye de abajo hacia arriba, y en una visión de

*organización total*, que se fundamenta en una cohesiva organización de grupos de trabajo. Como resultado, se logra un excepcional desarrollo de sus recursos humanos, satisfacción personal, lealtad y motivación de los trabajadores, y un trabajo orientado hacia el *largo plazo*.

Las características de la cultura japonesa fue factor principal en el obtención de sus éxitos, sin embargo considera que su sistema administrativo –especialmente los círculos de calidad– son transferibles a otros contextos socio-culturales. De hecho, **Ogliastri** parece sostener que las técnicas de control y círculos de calidad –aunque siendo de origen norteamericano (**Demming**)– tuvieron éxito cuando se aplicaron en Japón debido a los valores, psicología y cultura organizacional de este pueblo.

En el **segundo** capítulo se expone la historia, conceptos y la metodología y técnicas para implementar programas de círculos de calidad y participación en cualquier empresa. Estos círculos constituyen un programa mediante el cual los trabajadores se reúnen a analizar sus problemas y a proponer soluciones en el lugar del trabajo. Como características principales de estos están las siguientes:

1. Se aplican especialmente a nivel de obreros.
2. Implican una capacitación e instrumentos para resolver los problemas.
3. Los mismos obreros deben decidir cuáles problemas les preocupan.
4. Los obreros proponen las soluciones y la implementación de las mismas.
5. Son totalmente voluntarios.

En el **capítulo tercero** se explica el modelo para la implementación de los círculos de calidad en América Latina. De acuerdo con el autor los dilemas más importantes para el éxito son: **a)** la conveniencia o no de otorgarle una remuneración económica especial a los participantes de los círculos de calidad como elemento motivador, y **b)** concebir a estos círculos aislados de un programa abarcador de control de calidad total. Tanto la remuneración como la falta de integración a la calidad son aspectos ajenos a la experiencia japonesa y ha producido resultados diversos.

En el **capítulo final**, el autor presenta los cuatro casos de empresas latinoamericanas (industriales y de servicios) que han tenido círculos de calidad, y explica con bastante detalle la manera de cómo se han establecido y administrado. Los casos analizados corresponden a:

*Acerías Río de Janeiro, Winner de México, S. A., Empresa Estatal de Energía, y Grupo Arenas.*

El libro de **Enrique Ogliastri** sin duda alguna constituye un valiosa aportación al estudio de la **gerencia japonesa** y la posible aplicación de sus técnicas –particularmente los círculos– al ámbito latinoamericano. Se puede discrepar de algunas conclusiones y pedir la posibilidad de ampliar algunos temas pertinentes a nuestro entorno, como por ejemplo, el impacto de los círculos de calidad en los sindicatos y los problemas de su implantación en las burocracias públicas; sin embargo consideramos que el texto cumple a cabalidad con su encomienda.

DR. LEONARDO SANTANA RABELL  
*Escuela Graduada de Administración Pública*  
*Universidad de Puerto Rico*