

HOSHIN KANRI EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por Rubén Bruno Gurisatti

INTRODUCCIÓN

Las manifestaciones de las carencias en la capacidad de gestión en la administración pública se suceden continuamente con hechos que recorren desde las meras molestias cotidianas hasta tragedias que conmueven a la sociedad. Es un problema amplio y complejo, de carácter multidisciplinario. El presente trabajo es sólo un aporte parcial, cuyo objetivo es proponer la aplicación del modelo de “planeamiento *hoshin*” en la administración pública como alternativa a la metodología de planeamiento actualmente en uso y a las que se proponen como sustitutas (gestión por resultados).

EL MARCO GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Desde los años ochenta del siglo XX, y con diferente resultado, se puso en práctica el rediseño del estado centrandolo los esfuerzos en su reducción con una perspectiva que propuso la subsidiariedad del mismo respecto de la actividad privada. Si se observa esta experiencia desde las tecnologías de gestión de organizaciones puede decirse que este proceso se basaba en la utilización de las tecnologías “blandas” desarrolladas para la gestión de las empresas y, en particular, en el enfoque inspirado en una lectura de la reingeniería como sinónimo de “achicamiento estructural” y una aplicación de la teoría de sistemas parcial (lo que contradice su esencia) desde una perspectiva economicista (1).

Desde el punto de vista del papel que le concierne al estado, diferentes roles presuponen diferentes tipos de *management* o modelos de gestión. Un rol más activo en la representación de los intereses generales de la sociedad para la conducción de ésta en la dirección de un

desarrollo humano integral, sustentable, participativo y equitativo plantea la necesidad de explorar modelos de gestión que faciliten la implementación de esta filosofía.

Un estado con baja responsabilidad en su rol de dirección, simplemente subsidiario de actores sociales que determinan el desarrollo “libremente” según su capacidad de incidir en la situación, puede visualizarse simplemente como una suma de servicios, más o menos necesarios, que en mayor o menor medida pueden ser contratados externamente, al tiempo que se minimiza la responsabilidad de gestión global de la sociedad o se la delega en el mercado.

Por acción u omisión, la gestión de cualquier gobierno guía al estado y es responsable de la conducción del conjunto de la sociedad en el trazado de los rumbos generales del desarrollo y tiene, por lo tanto, como una de sus funciones principales el planeamiento estratégico y no la mera articulación de iniciativas particulares. No puede reducirse el problema de la gestión en la administración pública a la simple administración de una organización más en la sociedad.

La crisis del componente político pone un techo a las posibilidades de recuperación del papel que la sociedad espera de la administración pública. Sin embargo, aparecen experiencias aisladas que muestran la posibilidad de forzar ese techo (como ejemplo, podemos citar algunas de las experiencias destacadas en el Premio Nacional a la Calidad).

La voluntad política expresada por la ciudadanía debe transformarse en acto por medio de la gestión de la organización estatal. Esta traducción dependerá de la subjetividad (voluntad, actitud,

“La capacidad de ‘las políticas’ para determinar las decisiones abre un interrogante sobre la medida en que los actuales modelos de planeamiento y gestión de la administración pública incorporan de forma real y efectiva a las políticas como eje alrededor del cual se despliegan las acciones y su control”.

liderazgo) de los diversos actores que participan pero también de la habilidad de gestión y capacidad concreta de la estructura organizacional del estado.

Desde una perspectiva de dinámica de sistemas J. W. Forrester propone que: *“las decisiones se adoptan momento a momento a medida que progresa el tiempo. Las decisiones controlan la acción presente. No se puede actuar ayer ni mañana. Por contraste, las políticas son las reglas que determinan la toma de decisiones... A diferencia de las decisiones, las políticas son duraderas, independientes del tiempo”* (2).

La capacidad de “las políticas” para determinar las decisiones abre un interrogante sobre la medida en que los actuales modelos de planeamiento y gestión de la administración pública incorporan de forma real y efectiva a las políticas como eje alrededor del cual se despliegan las acciones y su control.

Esta formulación da marco para pensar el estudio del potencial que tiene la tecnología del “planeamiento *hoshin*” dado que también se la conoce como “planeamiento por políticas” o “despliegue de las políticas” en referencia a la capacidad de partir de políticas generales y llegar a planes operativos vinculando de forma dinámica los planes estratégicos y operativos y facilitando la participación en el planeamiento y control de cada integrante de la organización.

EL PLANEAMIENTO *HOSHIN*

Durante el año 1965 en la empresa Bridgestone Tire Company de Japón se publicó un reporte en el que se analizaban las técnicas de planeamiento usadas por empresas japonesas y se les daba el nombre de “*Hoshin Kanri*”. Actualmente también se traduce como “gestión de metas y medios”. El concepto de *hoshin* puede ser interpretado como “brújula”, “curso de acción clave” o “*breakthrough*” en la literatura en inglés, que tiene connotaciones de lenguaje militar para implicar “brecha o rompimiento para producir un avance sensacional”.

Resumiendo, el *hoshin kanri* es una metodología para ejercer de manera efectiva la dirección estratégica, un modelo de gestión por medio de orientaciones o políticas, inspirado en la gestión de la calidad total. El *hoshin kanri* (o

planeamiento *hoshin*) aparece debido a la necesidad de superar las limitaciones del “planeamiento por objetivos”, incorpora las ventajas de éste dado que organiza las actividades para lograr metas claras y responsabilidades pero, al mismo tiempo, elimina algunas dificultades al considerar las metas en relación a los medios y procesos necesarios para lograrlas. De esta manera, permite subordinar los sistemas de decisión a los enfoques generales de manera coherente (alinear los objetivos) y, por lo tanto, facilita la gestión transversal de los procesos.

Pete Babich, en su libro *Hoshin Handbook*, de 1998, propone el desdoblamiento del planeamiento para un nivel de dirección determinado en dos planes bien diferenciados: el plan estratégico o de avance significativo, orientado por la visión de la empresa, y el plan de los procesos fundamentales del negocio o del día a día, orientado por el cumplimiento de la misión. La propuesta de Babich clarifica una dimensión interesante para explorar la posibilidad de articulación de dos grupos de actores que conviven en las estructuras de la administración pública. Por un lado, los funcionarios políticos representan al ejecutivo (diseñan las políticas de los diferentes niveles) y controlan el poder de decisión, aunque a menudo no son expertos en la gestión cotidiana de los procesos de las áreas de la administración a su cargo y su liderazgo es sólo transitorio (por cada período electoral o aún menos). Por el otro lado, el personal de planta permanente que, gestión tras gestión, permanece en lugares de conducción intermedia y en el llano, que conoce muy bien el día a día y es el soporte de la continuidad del funcionamiento de las áreas, y que debería interpretar las directivas de la gestión, avaladas electoralmente.

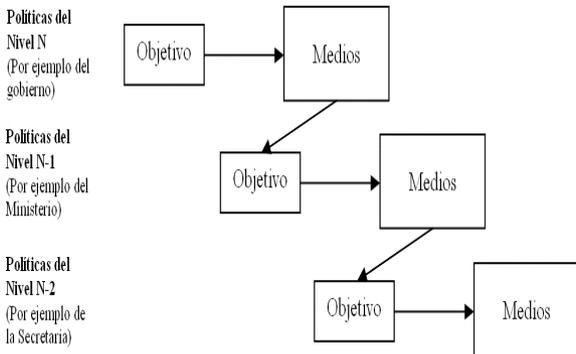
Este espacio es el escenario de muchas de las dificultades institucionales que afectan cotidianamente la capacidad de gestión. Es necesario desarrollar metodologías que administren y ordenen de manera más eficaz esta interfaz y la metodología *hoshin* puede realizar un aporte de valor en esta dificultad.

Figura 1



En este modelo el logro de los objetivos es visto y juzgado como el resultado de procesos de trabajo en equipos constituidos entre un nivel de dirección y el nivel que depende de él (en la administración pública, el “gabinete”). Dichos objetivos no son decisiones arbitrarias, tienen un encadenamiento lógico entre los distintos niveles de dirección (los medios de la dirección superior son a su vez los objetivos de las direcciones que dependen de ésta y así sucesivamente) y consideran las condiciones concretas de las instancias inferiores para hacer posible el logro del conjunto del plan. Este mecanismo se asienta en un proceso de discusión que se conoce como “despliegue” y es el que permite alinear todos los objetivos significativos de la organización en todos sus niveles según los intereses más generales de ésta. En este contexto la palabra “política” es interpretada como la conjunción de objetivos y medios.

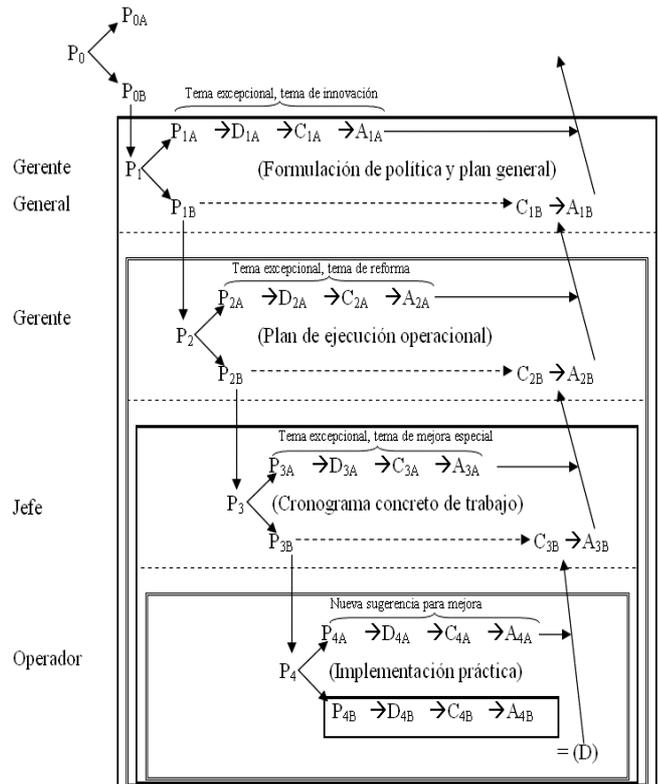
Figura 2



Alcanzar el objetivo del nivel “N” es posible si se logran los objetivos del nivel “N-1”, es decir éstos son los medios de concreción de aquél. La política del nivel “N” es la conjunción del objetivo del nivel “N” con los medios que se utilizarán para lograrla (objetivos del nivel “N-1”), y se evalúa con los indicadores del objetivo del nivel “N” y los indicadores de los objetivos del nivel “N-1”.

Al mismo tiempo este modelo propone ejecutar consistentemente los procesos de dirección en el marco de la cultura de la calidad, es decir incorpora el ciclo realimentado de Shewhart - Deming en las actividades de planeamiento de la dirección. Por esta vía añade a las actividades tradicionales de planeamiento, ejecución (tanto la propia como la delegada) y verificación de resultados, el control dinámico durante la ejecución incorporando las novedades como correcciones y aprendizajes (flexibiliza el plan) y establece la revisión global, promoviendo por este camino el desarrollo del conocimiento de la organización en el nivel de la conducción.

Figura 3



Los subíndices del uno al cuatro indican los niveles jerárquicos mientras que los subíndices en letras “A” o “B” indican las tareas auto-adjudicadas o delegadas. Las secuencias de letras P→D→C→A indican las sucesivas etapas del ciclo de Shewart – Deming. Debe notarse que para las tareas delegadas hasta el nivel de operador, la etapa D (*do* = hacer) se ejecuta sólo en ese nivel. Las tareas “P” (*plan*) incluyen todas las actividades preparatorias de la acción en los diferentes niveles desde el alto nivel estratégico pasando por las políticas, planes operativos, cronogramas, diseños, estándares, hasta instrucciones, etc (3).

El plan va cambiando su carácter desde formas abstractas y generales de largo plazo y, esencialmente, con formulaciones cualitativas hacia formas concretas y específicas, hasta, finalmente, realizarse cada día por la puesta en práctica de los planes individuales. Este punto debe ser destacado porque es un método sistemático y operativo, usado por organizaciones complejas en condiciones exigentes para pasar de la planificación de políticas a su ejecución y su posterior evaluación.

El despliegue ordenado de los objetivos de diferentes niveles crea las condiciones para establecer las métricas que se utilizarán para gestionar dichos objetivos y las metas correspondientes. El resultado es un sistema de indicadores de gestión claramente fundados en las definiciones y necesidades más generales de la organización, como son su visión, misión y políticas. Este sistema de indicadores así generado facilita tanto el autocontrol de los propios planes de cada instancia de dirección intermedia como la revisión de las metas de los niveles inferiores de una manera significativa.

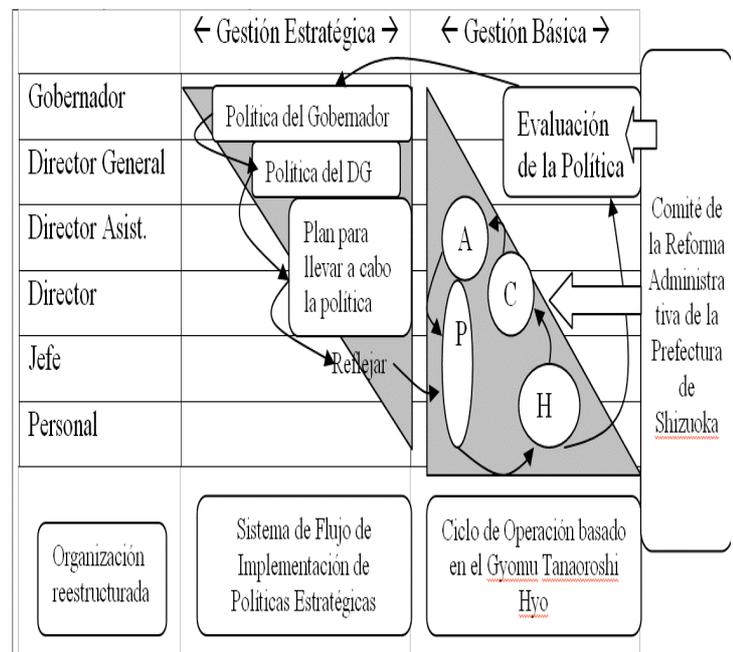
Por su concepción, contiene naturalmente la gestión del cambio, tanto la innovación radical a través del planeamiento estratégico que permite construir nuevos escenarios como orientar la mejora continua de los procesos, promovida por medio de las metas desplegadas que pueden gestionarse en este marco de forma natural.

Así, el planeamiento hoshin permite ordenar el proceso de formulación político-presupuestaria y de asignación de recursos en general a partir de la formulación de las políticas (objetivos y medios)

tanto en términos del largo plazo (plan estratégico) como en la producción institucional del día a día (plan operativo) fundamentando de manera racional el presupuesto asignado y no a la inversa como es muy habitual.

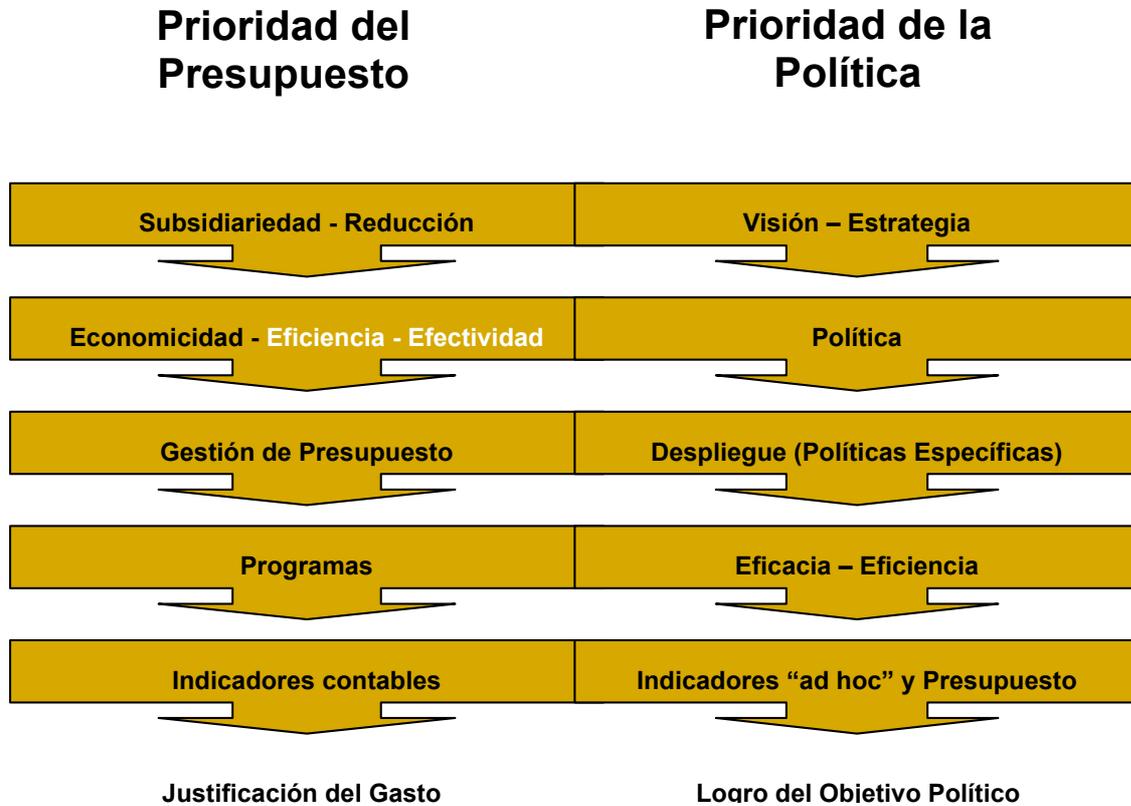
En la siguiente figura puede verse la articulación entre el Top System (plan estratégico) y el inventario de tareas, orientado a la misión (Gyomu Tanaoroshi Hyo) (plan operativo) en la implementación hecha en la Prefectura de Shizuoka, Japón (4).

Figura 4



Esta característica es una cualidad importante que puede sintetizarse en el esquema que sigue:

Figura 5



Otra de las características destacables de la metodología *hoshin* es que organiza la discusión y el consenso en base a hechos (información) entre los diferentes niveles de dirección en un proceso ordenado de debate formal (*ringi*) e informal (*nemawashi*). Este proceso, conocido como *catchball* (por analogía con el entretenimiento usual en el *baseball* de arrojarse la pelota reiteradamente entre dos personas), es el que permite lograr una comprensión acabada y el compromiso con las misiones y objetivos para cada uno de los niveles jerárquicos inferiores y con las misiones y objetivos del nivel superior.

LA EXPERIENCIA DE LA PREFECTURA DE SHIZUOKA

La Prefectura de Shizuoka (3.800.000 habitantes y 6.949 personas empleadas), comenzó en 1993 una

reforma que apuntaba al aumento de la productividad, no a simples reducciones de gastos o ahorros. Se desarrolló un modelo de planeamiento, control y evaluación a partir de los deseos y aspiraciones de la ciudadanía que se sintetizan en lineamientos de la política. Este modelo se apoya en tres pilares: el primero es el inventario de tareas que organiza el planeamiento del día a día y se consolida en forma ascendente, desde los niveles inferiores hacia arriba en la estructura jerárquica (introducido en 1996/97); el segundo es el sistema de planeamiento de las estrategias y se despliega en forma descendente, expresando los lineamientos generales del gobernador hacia los niveles inferiores de la estructura (introducido en 1999); y el tercero es el proceso de achatamiento de la estructura por medio de una reingeniería que sólo redujo el personal que se jubilaba (7% en 10 años) pero eliminó dos niveles jerárquicos intermedios, descentralizando y delegando autoridad en

instancias más cercanas al terreno. Como fondo cultural de toda la reforma se desarrolló el movimiento llamado “una persona, una reforma”, para alentar la participación activa del conjunto del personal y promover el cambio cultural.

Todo el modelo se asienta en desarrollar el planeamiento de forma coherente con las políticas establecidas por el ejecutivo, que incluye indicadores, metas, revisiones periódicas y evaluación sistemática de dichas políticas y se ha inspirado en el modelo *hoshin kanri*, siendo la primera vez que se utiliza en la reforma de la administración pública de Japón. Aunque es necesario considerar las importantes diferencias en las condiciones culturales e históricas entre la administración japonesa y la local, la experiencia sugiere interesantes posibilidades para extrapolar la síntesis conceptual de algunas prácticas.

REFERENCIAS

(1) Para más desarrollo de estos conceptos ver: Gurisatti, Rubén. “Hoshin Kanri en la Administración Pública”, Tesis de maestría, Buenos Aires, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires, 29 de julio de 2008.

<http://posgrado.frba.utn.edu.ar/tesis.php?IdContenido=4>

(2) Forrester, Jay W., Diseñando el futuro, 15 de diciembre de 1998, conferencia en la Universidad de Sevilla, Sevilla, España.

(3) Kogure, Masao, *The Principles and Practice of Hoshin Management in TQM*, “Center for Quality of Management Journal”, Volume 3, Number 4.

(4) Administrative Reform Office, 2001, *Evaluation System of Shizuoka Prefectural Administration*, Shizuoka Prefectural Government.