

La e-Columna de Junio 14 del 2006

## **INSTITUCIONES PUBLICAS Y SOCIALES DE EXCELENCIA**

**Mario Waissbluth**

*La excelencia no es una función de las circunstancias.  
La excelencia es en lo fundamental un problema de  
elecciones conscientes, y de disciplina. J. Collins*

### **INTRODUCCION**

Jim Collins escribió en el 2005 una monografía, cuyo título, pobremente traducido desde el inglés, es:

**DE BUENO A EXCELENTE<sup>1</sup>  
Y LOS SECTORES SOCIALES  
¿Por qué el pensamiento empresarial no es la solución?  
Una monografía para acompañar “De Bueno a Excelente”  
Jim Collins**

Este librito de 35 páginas, impreso por el propio Jim Collins sin editorial de por medio, es una secuela de su *best seller*, llamado “Good to Great” sin apellidos, que analiza las distinciones que en la práctica empírica diferencian las empresas “del montón” de aquellas que logran grandeza y excelencia. Southwest Airlines es la empresa con mayor rentabilidad de largo plazo sobre el capital invertido de todo Estados Unidos... en un sector sumergido en una crisis que ha llevado a la quiebra algunas de las más poderosas aerolíneas del mundo.

La motivación de Collins para escribir esta secuela se derivó de que cerca del 40% de sus lectores y comentaristas provenían del sector público, universitario o de ONG's sociales, lo que lo llevó a adaptar los conceptos a esta diferente realidad.

Separaremos esta reseña en tres secciones: la primera es un apretado y no comentado resumen de lo que explica Collins. La segunda es una interpretación sobre la aplicabilidad de estos conceptos a la institucionalidad latinoamericana. La tercera son las recomendaciones prácticas que a uno se le ocurren desde el punto de vistas de las políticas públicas y la gerencia pública en esta región del mundo.

Lo que dice Collins, en suma, es que una empresa de excelencia se parece más a una institución social de excelencia, que a una empresa mediocre. Y a la inversa, una empresa mediocre se parece más a una institución social mediocre, que a una empresa de excelencia. La disciplina, rigurosidad y pasión es un requisito esencial en ambos tipos de instituciones... entre otras cosas que hacen la dife-

---

<sup>1</sup> El nombre en inglés es “Good to Great”. La palabra “great” podría también interpretarse como “grandioso”, pero “grandioso” suena en español muy... grandilocuente.

rencia. Lo que en otras palabras dice este autor es que una cultura de disciplina no es un principio empresarial, es una fuente de excelencia en cualquier tipo de instituciones.

Cabe destacar que algunos de los conceptos que presentaremos a continuación se aplican con más énfasis a ONG's y otros a entidades públicas... pero el fondo es el mismo.

## LOS CONCEPTOS BASICOS DE COLLINS.

En esta sección utilizaremos el estilo telegráfico tipo *bullets* textuales. El ideal sería que alguien tuviera la paciencia de traducir completo el texto, pero no es la ocasión. Y en una de esas ayudamos al lector apurado con esta “pre-digestión”.

- ✓ La distinción crítica no es entre “negocio” y “social”, sino entre “excelente” y “meramente bueno” o “mediocre”. Hay que rechazar la ingenua imposición del “lenguaje de los negocios” a los sectores sociales, y en su lugar adoptar conjuntamente, empresas e instituciones sociales, el lenguaje de la excelencia.
- ✓ La diferencia entre mediocre y excelente *en los sectores sociales* se basa en cinco principios fundamentales:
  1. Saber calibrar el éxito sin métricas de negocio.
  2. Ser capaz de lograr resultados en una estructura de poder difusa.
  3. Saber subir la gente correcta al carro dentro de las restricciones de los sectores sociales.
  4. Construir un “motor de recursos” sustentable en un ambiente sin fines de lucro.
  5. Crear un círculo virtuoso de sustentabilidad construyendo “marca”.

## SABER CALIBRAR EL ÉXITO SIN MÉTRICAS DE NEGOCIO.

*No somos fabricantes de informes.  
Somos la policía.  
W.J. Bratton, Police Commissioner,  
Nueva York, 1995*

- ✓ La confusión entre *inputs* y *outputs* es una diferencia básica entre los negocios y los sectores sociales. En los negocios, el dinero es a la vez *input* y *output*. Más excelencia, más dinero. En los sectores sociales, el dinero es sólo un *input*, pero no una medida de excelencia en el *output*.
- ✓ En los sectores sociales la pregunta es: ¿qué tan efectivamente cumplimos nuestra misión y tenemos un impacto significativo, dada nuestra disponibilidad de recursos?
- ✓ Si tus *outputs* son esencialmente no cuantificables, la idea básica es la misma: separa los *inputs* de los *outputs*, y hazte responsable por tus *outputs* aunque estos sean difícilmente medibles.
- ✓ No importa si no puedes cuantificar tus *outputs*. Lo que importa es que reúnas rigurosamente la evidencia cuantitativa o cualitativa que permita rastrear tu progreso. Lo que importa no es encontrar el indicador perfecto, sino que converger a un método consistente e inteligente de medir tus impactos, y luego monitorear tu trayectoria con rigor.
- ✓ La excelencia es un proceso dinámico, no un punto de destino final. En el momento en que te autocalificaste de excelente, comenzaste a deslizarte a la mediocridad.

Lo que buscaba Bratton era disminuir el crimen en Nueva York, no aumentar el número de arrestos, cumplir con el presupuesto, o cumplir metas en número de reportes. Y lo logró.

## **SER CAPAZ DE LOGRAR RESULTADOS EN UNA ESTRUCTURA DE PODER DIFUSA.**

*Tu siempre tienes poder, si sabes donde buscarlo. Existe el poder de la inclusión, el poder del lenguaje, el poder de los intereses comunes, y el poder de la coalición. El poder está por todo tu alrededor para usarlo, pero está visible raras veces.*

*Frances Hesselbein  
CEO, Girl Scouts of the USA*

- ✓ Los líderes del sector social no son menos “decisores” que los líderes de negocios. Sólo lucen así para aquellos que no se dan cuenta de la compleja gobernabilidad y difusa estructura de poder común a los sectores sociales.
- ✓ Los líderes sociales de excelencia son ambiciosos por su “causa” y por su misión, no para sí mismos, y están dispuestos a hacer lo que sea para cumplir esa ambición. La poderosa y fascinante combinación de humildad personal y voluntad profesional es un factor clave en la creación de legitimidad e influencia.
- ✓ El liderazgo de excelencia no se refiere a ser “blando” o “buena onda”, o puramente “participativo y generador de consensos”. Se trata de conseguir que las cosas se hagan, sin importar cuán difíciles o dolorosas, por el bien institucional de largo plazo y el logro de la misión, independientemente del consenso y la popularidad.
- ✓ El liderazgo sólo es real si la gente te sigue aun cuando tuviera la libertad para no seguirte.

## **SABER SUBIR LA GENTE CORRECTA AL CARRO DENTRO DE LAS RESTRICCIONES DE LOS SECTORES SOCIALES.**

*Rechacé la idea de ser simplemente un miembro de la “clase trabajadora”. No podía cambiar todo el sistema, pero podía cambiar nuestro Departamento de Ciencias de 14 personas. Con un sindicato de profesores que protegía por igual a los mediocres y los excelentes, era difícil hacer que los mediocres se bajen del carro, así es que me centré en subir los mejores al carro.*

*Roger Briggs.  
Profesor de Física  
Escuela Pública en Boulder, Colorado.*

- ✓ Se puede construir un submundo de excelencia sin tener poder ejecutivo y en medio de una organización o situación de restricciones difíciles.
- ✓ En los sectores sociales, donde bajar mediocres del carro suele ser más difícil que en los negocios, los mecanismos de evaluación temprana de personas suelen ser más importantes que los

mecanismos de selección y contratación. Sólo puedes estar seguro respecto de una persona después de trabajar con ella.

- ✓ La variable clave no es cómo ni cuánto pagas. Las organizaciones mediocres ponen un gran énfasis en usar incentivos para motivar personas que de por sí son desmotivadas o indisciplinadas. Las grandes organizaciones se enfocan a obtener y retener la gente correcta en primer lugar, aquellos que son obsesivamente productivos, auto motivados y auto disciplinados. En el caso de las organizaciones sociales, esto es doblemente importante. La falta de recursos no es excusa para la falta de rigor, y hace que la selectividad sea doblemente crítica.

## **CONSTRUIR UN “MOTOR DE RECURSOS” SUSTENTABLE EN UN AMBIENTE SIN FINES DE LUCRO.**

- ✓ El concepto clave en “Good to Great” es tener claridad meridiana acerca de cómo producir los mejores resultados, y después ejercer una disciplina incansable en saber decir “no” a oportunidades tentadoras pero que no pasan el triple test: a) dedicarte a lo que te causa pasión, b) dedicarte a aquello en que eres excelente, y c) dedicarte a fortalecer tu “motor de recursos”.
- ✓ La diferencia entre una empresa y una institución social es que en la primera el “motor de recursos” que produce autosustentabilidad es el dinero. En la segunda, la pregunta no es ¿cuánto dinero conseguimos? sino ¿cómo podemos diseñar un “motor de recursos sustentable” para lograr un desempeño superior?
- ✓ Los recursos financieros en un ente social pueden provenir de fondos del gobierno, donaciones, y generación de recursos propios.
- ✓ La obtención de recursos autosustentables depende de que alguien te dé dinero, que alguien te done su tiempo, y de la construcción de marca, para que más y más gente esté interesada en proveerte de esos recursos.

## **CREAR UN CÍRCULO VIRTUOSO DE SUSTENTABILIDAD CONSTRUYENDO LA MARCA.**

- ✓ Construir una gran institución social no requiere una acción definitiva, un gran programa, una gran innovación, un momento milagroso. Se parece más bien a ir empujando a mano un gran carrousel. Empujarlo con gran esfuerzo días, meses y años, con progreso imperceptible, hasta que después de muchas vueltas, se produce el quiebre virtuoso de la autosustentabilidad.
- ✓ Si te enfocas en lo que eres bueno, lo haces con pasión y persistencia, rechazas las tentaciones de dedicarte a lo que no eres bueno, construyes un motor de recursos, y una marca, llega el momento del quiebre virtuoso, en que la gente (o el gobierno) espontáneamente te da aun más recursos y se compromete, lo cual aumenta tu éxito, lo cual aumenta el deseo de la gente de apoyarte.
- ✓ Una clave de las instituciones sociales exitosas es la reputación de su marca, construida sobre factores emocionales y sobre resultados tangibles, para que los que te apoyan crean no sólo en tu misión, sino también en tu capacidad para cumplir esa misión.

- ✓ Habiendo conducido una serie de sesiones en los sectores sociales, me he topado con una dinámica interesante: la gente se obsesiona y desanima con las restricciones sistémicas: burocracias, politización, rigideces, carencia de recursos, desmotivación generalizada. Debes mantener tu fe en que al final conseguirás resultados en tu pequeño “bolsón de excelencia”, pero teniendo la disciplina para confrontar las brutales realidades de tu entorno.
- ✓ Toda institución, pública o privada, tiene su propio conjunto de restricciones irracionales y difíciles, y aun así, algunas dan el salto y otras no. Este es tal vez el más importante mensaje en *Good to Great*. La excelencia no es función de las circunstancias, sino un tema de elección consciente, y de disciplina.

## ¿APLICABLE EN AMERICA LATINA?

La primera sensación que produce la relectura de la sección anterior es la de haber sintetizado uno de esos típicos *best seller* americanos repletos de lugares comunes y obvios: pasión, excelencia, persistencia, etc. Pero con más calma es posible constatar que los problemas de las instituciones públicas o sociales de Estados Unidos no son tan diferentes de las nuestras: restricciones laborales, dificultad de medición, burocracia, etc. Si acaso, los problemas son peores en América Latina, pero la fenomenología es parecida.

Las restricciones de entorno y las concepciones erróneas son diferentes si se comparan los entes públicos, los entes multilaterales y las ONG, pero los elementos fundamentales son similares en los tres tipos de instituciones. Por otro lado, si en el caso chileno uno mira ONG's notoriamente exitosas como el Hogar de Cristo o Un Techo Para Chile, se da cuenta que los factores de éxito enumerados por Collins son casi un retrato hablado de dichas entidades.

En el caso de instituciones públicas, nuestra investigación reciente sobre la reforma del estado en Chile en el período 1990-2005<sup>2</sup> indica que en la gran mayoría de las (no muchas) transformaciones exitosas, influyeron de manera clave algunos intraemprendedores del sector público, que actuaron asumiendo riesgos personales, muchas veces con la indiferencia u oposición de autoridades superiores. En suma, nos hemos negado a entender que las personas con pasión por lo que hacen, liderazgo, rigor y obsesión por la calidad hacen una diferencia mucho mayor de la que hemos creído hasta el momento.

El mundo de las políticas públicas latinoamericanas, los gobiernos, los parlamentos, y los organismos multilaterales, continúa creyendo que todo es cosa de definir políticas, legislar, y dar dinero. Las personas y la excelencia en la gestión de programas e instituciones suelen ser el eslabón perdido de la cadena para lograr resultados. Definimos políticas y damos dinero, y luego el aparato público (si tenemos suerte) se dedica a vigilar que el dinero se gaste administrativamente “de acuerdo a las normas”. La medición del verdadero impacto social de lo que se hace está en la dimensión desconocida, la preocupación por la calidad y pasión de las personas y las instituciones que gastan ese dinero también.

En el caso de las ONG's o entidades académicas, ellas están repletas de personas de buenas intenciones, pero que en el fondo de su corazón creen que la buena gestión es algo impropio de ellos, algo medio “empresarial” y sospechoso, y por cierto que conseguir recursos y dinero es casi sucio. Una suerte de mítica creencia en que, si somos buenos, puros y bien intencionados, la excelencia y los recursos van a aparecer por encanto. Y suele no suceder, con la consecuente espiral de deterioro.

---

<sup>2</sup> “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, en [www.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com), Sección Publicaciones.

Los círculos virtuosos que describe Collins se transforman más bien en círculos viciosos de descenso a la irrelevancia o la desaparición.

A continuación, utilizaré ejemplos chilenos, simplemente porque son los que mejor conozco. Pero la generalización a América Latina es perfectamente posible.

## **SABER CALIBRAR EL ÉXITO, VERSION LATINOAMERICANA.**

En nuestra región hemos sido especialistas en el “cartesianismo numérico absurdo”. Mientras más indicadores numéricos de actividades y *outputs* directos, mejor, más trabajo para las burocracias controladoras de las instituciones sociales. El *output* final no importa. Medimos los metros cuadrados por escuela, los computadores por niño, el número de horas de clase impartidas, pero si los niños salen de las escuelas entendiendo lo que leen, sabiendo expresarse, y con cultura de disciplina y excelencia... quien sabe... muy difícil de medir, o tal vez peligroso medirlo.

El ejemplo extremo que me ha tocado vivir fue expresado por una recientemente designada Directora de un Servicio Regional de Salud en Chile, responsable por la gestión de varios hospitales públicos, servicios de urgencia, coordinación con cientos de consultorios primarios, etc. En sus palabras: “me di el trabajo de sumar el número de metas que me puso para este año el Ministerio de Hacienda, más la Secretaría General de la Presidencia, más el Ministerio de Salud, más el Fondo Nacional de Salud, y el resultado total fue... ¡300!” Esa Directora obviamente gasta más tiempo haciendo informes sobre el cumplimiento de metas impuestas por cuatro entes que no conversan entre si, que preocupándose por la calidad y la excelencia de su institución.

Por cierto, se considera anatema establecer metas estratégicas de carácter no cuantificable. Si no es cuantificable, no existe. En el sistema público de salud de Chile, el principal desafío es establecer vínculos de cooperación, coordinación y confianza entre los hospitales públicos centrales y los consultorios primarios municipalizados. Pero esa no es una meta medible así es que no se incluye entre lo relevante a monitorear.

En suma, ha llegado la hora de que los servicios públicos y ONG's se pongan no más de 5 metas importantes de *output* final en materia de impacto social (a eso se le llama *outcome*), y otras 5 metas cualitativas relacionadas con su cambio estratégico y su excelencia. Si el cuadro de control de gestión estratégica de un ente público o social excede una página, significa que no sirve.

## **LOGRAR RESULTADOS EN UNA ESTRUCTURA DE PODER LATINOAMERICANAMENTE DIFUSA.**

Creo que esta es la quinta vez que voy a poner esta cita en un texto, y es probable que la siga poniendo en otros, como esos religiosos que se paran en las esquinas a reiterar sus creencias. Es de un libro de Goldsmith y Eggers en la serie “Innovations in American Government”, del 2004: “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”:

*“En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno.”*

*“El modelo tradicional, jerárquico ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época. Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales.”*

*“... gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento.*

*Las redes “público-privadas” adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad-hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos”*

Sin duda alguna, la gobernabilidad de los entes sociales latinoamericanos es aún más difusa que la de sus congéneres sajones. Todos se sienten dueños del hospital público o la escuela: el Director, el Director Regional, los Subsecretarios, el Ministro, el sindicato, el analista del Ministerio de Hacienda que le asigna el presupuesto, el jefe de ese analista, el Diputado y Senador de su región, el Intendente, y el Secretario Regional Ministerial, y probablemente me quedo corto. Los que menos se sienten dueños son los usuarios, a los cuales nunca hemos sabido (o querido) agrupar de manera que ejerzan presión ciudadana por la calidad de los servicios que reciben.

Por ende, en una situación de esta naturaleza, difícilmente modificable, es doblemente necesario ser selectivo con la persona que ponemos a cargo del Hospital. No se trata sólo de que sepa de medicina, ni es suficiente que tenga experiencia en saber gestionar un hospital. Su habilidad para “tejer telarañas” y redes, coordinar intereses encontrados, y como decía la CEO de las Girl Scouts, saber usar el poder de la inclusión, el poder del lenguaje, el poder de los intereses comunes, y el poder de la coalición, es un elemento esencial de su proceso de selección... si es que existe proceso de selección. En Chile felizmente ya existe, en algunas instituciones, pero en muchos países de la región sigue siendo un procedimiento teñido de amiguismo y clientelismo político. Pedir que además tengan pasión por la excelencia y el rigor de la calidad ya sería demasiado.

## **SUBIR LA GENTE CORRECTA AL CARRO SOCIAL LATINOAMERICANO.**

Es un hecho de la causa. En la mayoría de los casos, los salarios que podrán ofrecer los entes públicos y las ONG sociales en Latinoamérica serán bajos o muy bajos. Los esquemas de incentivos monetarios requieren evaluación de desempeño, lo cual tampoco es fácil. Y los incentivos tampoco van a ser tantos.

Sin embargo, lo anterior no puede ser aceptado como excusa para la mediocridad. Busquemos gente joven, bien preparada, con pasión por la causa social, y formemos los “bolsones de excelencia” que menciona Collins. Hay miles de ellos dispuestos. Wendy Kopp se graduó de Princeton, y se propuso lograr que jóvenes graduados de las mejores universidades norteamericanas pasaran dos años enseñando en escuelas públicas de bajos recursos, luego de un breve entrenamiento en pedagogía. Cinco años más tarde, estaba consiguiendo 40 millones de dólares anuales en donaciones, para que 14.000

egresados por año hagan este servicio social. Y la cola de candidatos es 6 veces superior... sólo escogen a los excelentes en “Teach for América”. En Chile, el Servicio País apenas alcanza a recolectar recursos para mandar unos pocos cientos de candidatos por año a hacer algo similar en comunas pobres. ¿Habrán sabido construir su “motor de recursos”?

Siempre tendremos la excusa de las restricciones sistémicas: la pobreza de recursos, las rigideces burocráticas, las rigideces laborales, las presiones políticas, las descoordinaciones ministeriales, la insularidad de los entes públicos. No nos sentemos a esperar que las cosas se resuelvan sistémicamente, ni menos con “instituciones y políticas públicas bien coordinadas”, porque en una de esas nos vamos a morir esperando. El “bolsón de excelencia” te está esperando a la vuelta de la esquina, en tu municipio o unidad de trabajo, si le pones un poquito de pasión y te acuerdas de los niños, jóvenes, campesinos, ancianos, drogadictos u otros excluidos de la sociedad que te están esperando.

## **CONSTRUIR UN “MOTOR DE RECURSOS” SUSTENTABLE EN AMERICA LATINA.**

El Hogar de Cristo la supo hacer. No soy cristiano, ni siquiera soy religioso. Pero, ¿podría negarme cuando la cajera en el supermercado me pregunta si quiero redondear la suma dejando el cambio para el Hogar de Cristo? Lo que ocurre es que este cristiano Hogar tiene un directorio de temibles empresarios, que entendían muy bien el asunto este del “motor de recursos”... y de posicionamiento de marcas, y sabían a ciencia cierta que un servidor, concededor de una marca que le da confianza en que el dinero va a estar bien gastado en los más pobres, no va a dejar de darle sus 37 o 137 pesitos en la caja del supermercado. Pregúntele también a Don Francisco en la Teletón. Son las ONG de excepción.

Lo que pasa lamentablemente con muchas de estas organizaciones públicas o sin fines de lucro, es que están dirigidas por ecólogos ambientalistas, antropólogos indigenistas, expertas en género, académicos, o agrónomos campesinistas, a los que en el fondo de su corazón se les hace medio penoso el asunto de los cochinos dineros y la más cochina gestión de recursos, y el imperialista concepto de productividad y ahorro de costos. Y así les va como les va....

¿Se aplica esto al sector público o sólo a las ONG? Por cierto que se aplica... si la burocracia de controles gubernamentales lo permite. Pregúntele por ejemplo al Director del Museo de Bellas Artes dónde van a parar los ingresos cuando hace una exposición de un pintor famoso. ¡A la Tesorería General de la República!, para no verlos nunca jamás. Pregúntele al Dr. Osvaldo Artaza qué le pasó cuando decidió usar las donaciones que por primera vez había conseguido un hospital público en Chile para contratar enfermeras que eran urgentemente necesarias. ¡Le costó un sumario administrativo! Mientras nuestras legislaciones presupuestales castiguen al directivo público que ahorra dinero recortándose del presupuesto del próximo año, y lo castiguen quitándole los ingresos extraordinarios que consigue, va a estar difícil que generemos “motores de recursos” en los entes públicos.

## **SUSTENTABILIDAD Y MARCA EN AMERICA LATINA.**

El concepto del círculo virtuoso es la esencia del mensaje de Collins. Excelencia en lo que haces y en tus gentes, luego, demostrar resultados, luego, construir la marca en base a resultados y emociones, y luego, atraer creyentes que te darán apoyo, tiempo y dinero, para demostrar aún más resultados, etc., etc.

No recuerdo exactamente la ocasión, pero algún funcionario público chileno fue hace poco perseguido administrativamente por “hacer marketing” con los recursos del erario público. Vaya vaya. No se me ocurre otra solución que tratar de hacer lobby para que el gobierno traduzca este librito de Collins y lo entregue junto con las colillas de pago a las burocracias de control. Y en el caso de las ONG, vamos vamos, pídanle consejo a los tecnocráticos empresarios que dirigen el Hogar de Cristo, y también a Don Francisco, que será chistoso en la tele pero pragmático a rabiar.

**Si Ud. desea ser eliminado de la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo ELIMINAR**  
**Si. Ud. desea ser incorporado a la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo INCORPORAR**