



P • A • R • C

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INTIATIVE

www.e-parc.org

www.maxwell.syr.edu/parc

Free Electronic Teaching Resources brought to you by  
E-PARC at The Program on the Analysis and Resolution of Conflicts  
The Maxwell School of Syracuse University  
315-443-2367

P.A.R.C

### INICIATIVA COOPERATIVA DE LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Recursos electrónicos gratuitos para la enseñanza patrocinados por  
E-PARC del Programa sobre el Análisis y la Resolución de Conflictos

## La confianza como recurso:

### Creación de una organización de servicios administrados en el marco de la MACC (Mexican American Cultural Center)

#### Parte B

Cuando los miembros del directorio de MACC consideraron si seguían o no la visión de una organización de servicios administrados (OSA) en el estrecho entorno fiscal que enfrentaban las organizaciones sin fines de lucro de Minnesota, tuvieron que tomar en cuenta muchos sacrificios. Aunque habían estado ocupados recientemente con la idea de una OSA por mucho tiempo, era posible que otros proyectos y otros medios de cooperación generaran beneficios con menos esfuerzo. Después de todo, la OSA era una idea tan ambiciosa que la mayoría de las 17 agencias de MACC vacilaban en adoptarla. Si el verdadero propósito de MACC era reforzar la idea de cooperación, quizá fuera mejor que emplearan su tiempo en sacar adelante su plataforma de política pública. De hecho, la alianza había alcanzado un inusual consenso unánime sobre la problemática de participación de los votantes. Ésta podría usar los fuertes contactos que sus agencias habían cultivado entre las poblaciones marginadas y subrepresentadas para educar a la gente acerca de la importancia de votar y de acudir a las urnas en un mayor número. A diferencia de la consolidación de las funciones administrativas, este esfuerzo podía comenzarse sin necesidad de una gran inversión inicial. El presupuesto para la

Este caso ganó el primer lugar en nuestro concurso de simulaciones y casos didácticos del 2007 “Resolución de problemas de cooperación, gestión cooperativa de los asuntos públicos y administración pública cooperativa”. Fue una evaluación doble ciego por pares realizada por un comité de profesionales y académicos. Fue redactado por Jodi Sandfort y Timothy Dykstal de la Universidad de Minnesota, y editado por Laurel Saiz. Este caso fue concebido para usarse como tema de discusión en el salón de clases y no tiene por objeto sugerir ni el manejo eficaz ni el manejo ineficaz de la situación representada. Éste es auspiciado por E-PARC, parte de la Maxwell School de la Iniciativa para la Gestión Cooperativa de Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse, un subconjunto del Programa sobre el análisis y la resolución de conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como fuese necesario siempre y cuando se dé crédito total por su trabajo a los autores.

campaña “El poder del voto comunitario” del 2004 era solamente de \$79,500.

Alternativamente, MACC podía dedicar más recursos a una sociedad innovadora que estaba estableciendo con Edina Realty, una compañía grande de bienes raíces de propiedad local que, en su propio campo, enfrentaba muchas de las mismas amenazas y oportunidades que MACC. Por ejemplo, Edina Realty se dió cuenta de que la composición étnica de su fuerza de ventas, como los gerentes y el personal de línea de MACC, no reflejaban las Ciudades Gemelas en general. Al igual que MACC era una alianza de agencias independientes que se hicieron más fuertes al articular sus metas comunes, Edina era una alianza de contratistas independientes que ganaron credibilidad al asociarse con otros para formar una organización mayor. Si el propósito fundamental de una agencia de servicios sociales era sacar a la gente de la pobreza, ¿por qué no trabajar a través de una compañía de bienes raíces para hacer posible que más personas pobres adquirieran sus propias viviendas? El beneficio de la sociedad para Edina Realty era más clientes; el beneficio para MACC era mayores oportunidades para darse a conocer y una nueva manera de avanzar su misión.

Sin embargo, mientras Jan Berry y el directorio de MACC continuaban explorando estas opciones, la promesa de la OSA en toda su magnitud seguía siendo convincente para algunos. En varios debates, los directores de las agencias lidiaron con los riesgos asociados con las dos vías hacia la implementación: la de “estado estacionario” y la de “aglomeración”. En un mundo donde el dinero y el tiempo fuesen ilimitados, el enfoque de un estado estacionario facilitaría una implementación más armoniosa. Este enfoque seleccionaba el sistema perfectamente apropiado para cada tarea y cuidadosamente creaba consenso en el marco de esos sistemas entre las agencias miembros. Pero los fondos no eran ilimitados y el tiempo era apremiante. En ese contexto, el directorio decidió proceder con la aglomeración. Ellos elegirían un sistema para cada función—un sistema financiero, una plataforma de informática y un marco de recursos humanos—y exigirían que cada agencia lo adoptara.

Con el evidente reconocimiento de que no todos los miembros de MACC deberían unirse – o probablemente se unirían– al esfuerzo de la OSA, ellos formaron subgrupos de gerentes senior interesados en poner en práctica esta idea. Para enero del 2005, seis agencias—Pillsbury United Communities, Family and Children’s Services, Phyllis Wheatley Community Center, Plymouth Christian Youth Center, Tubman Family Alliance y MACC misma—comenzaron una planificación detallada para comenzar operaciones un año más tarde. Es de notar que este grupo de “miembros prisioneros” tampoco incluía a Neighborhood House, uno de los miembros de MACC más participativos. La vacilación no era resultado de la falta de aprecio del diseño o de la fuerza de la cooperación. Más bien, la organización estaba en proceso de mudarse a un centro comunitario y administrativo de 93,000 pies cuadrados completamente nuevo. “La logística con la que estábamos tratando era enorme”, recuerda Dan Hoxworth, el presidente de Neighborhood House. “No era un buen momento para emprender algo.” Para mayo del 2005, el grupo de miembros pioneros también había perdido a uno de sus miembros, la Tubman Family Alliance. Debido a factores financieros, Tubman no pudo hallar los recursos para participar en el experimento. Tubman también había dudado desde el principio sobre la decisión de implementar el modelo de aglomeración en vez del de estado estacionario. Éste buscaba tener gozar de todos los privilegios de un sistema completamente implementado desde el principio y se sentía incómodo con el enfoque incremental.

## Planeando los detalles de la implementación

Los líderes no subestimaron la cantidad de trabajo que necesitaban para lograr su visión. Los cinco directores de agencias comenzaron a reunirse cada dos semanas para aclarar sus metas y resolver el estatus legal de la OSA. Parecía evidente que deseaban crear una estructura que pudiera reducir los costos administrativos, permitir a los directivos de las agencias enfocarse en actividades estratégicas más que en los detalles de una crisis financiera o de recursos humanos, y controlar los crecientes riesgos sin costos innecesarios. Ellos deseaban una forma de mejorar la experiencia del personal en administración, de manera de no privarse de ninguna de las tres capas de la gerencia de operaciones. Asimismo, necesitaban una estructura legal que les permitiera poner de relieve los valores que tenían en común. Y finalmente ellos necesitaban abocarse a los detalles de los diversos sistemas que estarían involucrados.

Para esta última tarea, ellos recurrieron nuevamente al competente comité de directores financieros que habían formulado las opciones de análisis e implementación. Stan Birnbaum dirigió la selección de una plataforma de informática. Otros dos directores financieros del grupo de diseño original, Dan Ursin de Pillsbury United Communities y Mike Johnson de Plymouth Christian Youth Center, asumieron cada uno la responsabilidad de formular las políticas de recursos humanos y del sistema financiero. Aunque el ahorro de costos no era el objetivo inicial, siempre se le valoró. El grupo de directores financieros sabía que la complejidad conllevaba al incremento de costos y que se percibirían algunos ahorros a medida que implementaran un sistema único. Por ejemplo, las agencias a la postre ahorrarían dinero a medida que se cambiaran de cinco estados financieros a uno. Por consiguiente, ellos recomendaron un cronograma agresivo para re localizar el personal de la OSA y adelantar los cambios a los sistemas. Este sería el primer paso hacia un modelo de fijación de precios que en última instancia ayudaría a la naciente OSA a cubrir los gastos de los servicios que prestaba a sus miembros. Ellos también tenían que considerar las cuestiones de diseño. Algunos servicios podían proveerse a una “tarifa fija”. Por ejemplo, la OSA cobraría a sus miembros un porcentaje determinado para prestar un servicio, como por ejemplo sus presupuestos anuales. Otros servicios podrían proveerse en base a “honorarios profesionales”, imponiendo tarifas de acuerdo con el tiempo planeado o tiempo real que se haya tomado. La naturaleza de los servicios, sin embargo, verdaderamente influyó en cómo se fijarían los precios. Los servicios financieros eran fáciles de definir: los servicios básicos de administración de finanzas eran de tarifa fija, pero cualquier tipo de análisis, pronóstico o investigación se cobraría en base a honorarios profesionales. Los servicios de tecnología eran más difíciles. Si un gerente senior se encargaba de definir los asuntos de “gestión pública” de informática, por ejemplo, ¿era esa una tarea de tarifa fija o profesional?

Además de estas inquietudes sobre costos y operaciones, los grupos de planificación de la implementación trataban de resolver los desafíos humanos de la consolidación. Todos reconocían los retos inherentes en tratar de aglomerar a personas que están acostumbradas a trabajar en una variedad de organizaciones, cada una con sus misiones, cadenas de mando y culturas exclusivas. De no manejarse cuidadosamente, se podría producir una acción legal cuando diferentes supervisors tomaran el mando. Tony Wagner, director ejecutivo de Pillsbury United Communities, mostró su preocupación al preguntar: “¿Qué pasaría si uno de mis empleados no estuviera conforme con la evaluación de desempeño que reciba de Stan Birnbaum?” Como miembro de la OSA, sin embargo, Wagner se dió cuenta que necesitaría darle su apoyo a la nueva gerencia y estructura, incluso

corriendo el riesgo de ganarse la antipatía de empleados veteranos y leales.

Durante el verano y entrado el otoño del 2005, los dos grupos de alta gerencia—los directores ejecutivos y directores financieros—se reunieron con regularidad. Los directores ejecutivos sopesaron las fortalezas y debilidades de varias estructuras legales y los directores financieros escogieron los sistemas y resolvieron los detalles de la mudanza. Para septiembre, las cinco organizaciones habían firmado un acuerdo formal de joint ventures que especificaba detalles importantes de la OSA. Se clarificó la gestión de gobierno de dicho joint venture. El acuerdo estableció un directorio formal de asesores con tres representantes de cada organización – el director ejecutivo y dos miembros de cada directorio. Asimismo, creaba una ruta de escape para cualquiera de las organizaciones, permitiéndoles dejar la sociedad antes del 1 de julio del 2006 sin incurrir en penalidad financiera alguna. Después de esa fecha, la cooperación requeriría un compromiso a más largo plazo para poder ser viable. Por último, el acuerdo formalizaba el nombre del esfuerzo. En vez de llamar a su creación una “organización de servicios administrados”, ellos decidieron llamarle la “Commonwealth” de MACC, un nombre que comunicaba toda la riqueza de la cooperación. Ellos también esperaban que este nombre les ayudara a promocionar la idea a los actores claves personas interesadas clave, como las fundaciones privadas quienes serían cruciales para hacer realidad la visión.

El directorio de MACC, como un todo, también consideraba el costo general de la Commonwealth porque éste afectaba las operaciones en curso de la cooperación. Los miembros se comprometieron todos a recolectar dinero para ambos componentes: La OSA y las operaciones en curso. Se comprometieron a apoyar el proceso de los grupos afines y el trabajo conjunto de las políticas públicas que serían adoptadas. Ellos también querían que su personal continuara madurando las relaciones con colaboradores no tradicionales, como Edina Realty. Para recolectar fondos para estas metas, ellos se pusieron en contacto con las fundaciones locales, recurriendo a las relaciones que cultivaron con ahínco por años cuando recolectaban fondos para sus propias agencias. Durante tres años, calcularon que la Commonwealth costaría entre \$900,000 y un millón de dólares, teniendo en cuenta los costos que surgirían cuando más organizaciones se unieran al esfuerzo. Ellos lanzaron una campaña formal y mostraron complacencia cuando la Otto Bremer Foundation, una fundación de tamaño modesto en St. Paul, ofreció invertir \$300,000 en la Commonwealth durante tres años. Esta inversión animó a otras fundaciones locales de tamaño más considerable a contribuir a la campaña.

A lo largo del proceso de incremento de fondos, las fundaciones periódicamente preguntaban sobre los ahorros de costos, todavía entendiendo los esfuerzos de MACC a través del modelo de asociaciones empresariales. Aunque el directorio de asesores pensaba que los costos deberían disminuir a lo largo del tiempo, la Commonwealth no se trataba solamente de ahorrar dinero. Ciertamente las economías de escala y las reducciones de complejidad que lograría le permitiría a la Commonwealth prestar servicios a los miembros de manera más eficaz y reducir los costos para los miembros. A los proveedores externos, en áreas como telecomunicaciones o recursos humanos, también se les podría persuadir a que cobraran menos por sus servicios. Sin embargo, fundamentalmente, el directorio de asesores reconocía cada vez más que el experimento se enfocaba en la cooperación y las lecciones más profundas—sobre confianza, compartir y comunidad. Ellos comenzaron a darse cuenta de que los ahorros a más largo plazo se producirían como resultado de los cambios fundamentales en las operaciones debidos al experimento mismo. Estos serían consecuencia de una nueva y elevada conciencia de cuándo es importante que las organizaciones compitan y cuándo

es importante que cooperen. Como reflexionaba Birnbaum, “Probablemente una de nuestras lecciones más grandes es que la confianza y la cultura compartida que estábamos creando era un recurso crítico esencial.” En la primavera del 2006, más de un año completo después de que comenzara el proceso de consolidación, la Commonwealth emitió una “hoja de información básica” que describía este principio de manera más sucinta: “La teoría detrás de la OSA es que el costo de operar subóptimamente es mayor que invertir en eficiencia.” En otras palabras, los costos iniciales no eran tan significativos como los costos eventuales de no invertir en la OSA.

## Las realidades de la implementación

Siempre y cuando el trabajo se mantuviera en la etapa de planeamiento, era posible idealizarlo. Pero cuando llegó la hora de elegir en verdad un espacio físico para la nueva organización, rápidamente se hizo evidente que el simplemente llamar a la OSA una “Commonwealth” no disminuiría el dolor sentido por el personal que estaba viviendo los cambios. Ni el Plymouth Christian Youth Center ni el Phyllis Wheatley Community Center tenían espacio. Parecía que la opción se reducía a una instalación de Pillsbury United Communities en el norte de Minneapolis o las oficinas del centro de la ciudad de Family and Children’s Services. La instalación del norte de Minneapolis contaba con un estacionamiento amplio, pero era pequeña por dentro. El sitio en el centro de la ciudad tenía más espacio, pero a muchos empleados de otras agencias les incomodaba la ubicación en el centro de la ciudad. Específicamente, ellos no querían pagar por estacionar. Mudar a la Commonwealth a ese sitio también requeriría que parte del personal de más antigüedad de Family and Children’s Services se mudara y ellos se opusieron firmemente. Mientras estas opiniones eran expresadas contundentemente, el grupo asesor necesitaba hacer que la implementación siguiera adelante. Ellos decidieron que la reducción de costos necesitaba ser su primera prioridad y así, entre quejas, escogieron el local de Family and Children’s Services en el centro de la ciudad. Se designó a marzo del 2006 como la fecha para la mudanza.

El local requería remodelación y, a medida que se comenzaba el trabajo, la realidad de la Commonwealth se empezó a hacer patente para un mayor número de empleados. Las quejas aumentaron. Muchos empleados comenzaron a preocuparse de que la nueva consolidación administrativa resultara en despidos colectivos. Los directores ejecutivos, sin embargo, decidieron con antelación que le debían a sus empleados de más antigüedad la misma consideración que a los clientes a los que servían y adoptaron una política de “cero reducción de personal”. Aún así, los rumores continuaron.

Al llevarse a cabo la mudanza física en marzo, los directores ejecutivos—quienes se mudaron también al nuevo lugar—se dieron cuenta de que con simplemente colocar gente en una misma oficina no se crearía automáticamente una organización coherente y eficiente. Para ayudar con la transición, decidieron realizarla en varias etapas. Primero, el personal continuó llevando a cabo sus responsabilidades previas, pero simplemente en el nuevo espacio compartido. Se contrató a un consultor para que ayudara a crear un equipo compenetrado y comenzar a crear una cultura compartida para la Commonwealth, que ayudara a los equipos del personal a construir una imagen de la nueva organización. Estos esfuerzos dieron frutos, y de forma lenta pero segura, ellos comenzaron a sentirse menos como empleados de sus agencias de origen y más como empleados de la Commonwealth. Sin embargo, la transición no funcionó para todo el mundo; una empleada que había trabajado con una de las agencias por 19 años decidió irse debido, en parte, a su insatisfacción con el cambio.

Mientras tanto, el directorio de asesores continuó trabajando en identificar una estructura legal más allá del acuerdo de joint venture que pudiera permitir una completa cooperación y a la vez proteger los recursos de las agencias individuales. No existía ninguna estructura como esa. La Commonwealth necesitaba crear una nueva estructura legal y esto resultaba sumamente complicado .

Al analizar el problema, los directores ejecutivos tuvieron cuatro opciones. Ellos podían simplemente mantener el acuerdo de joint venture, . Ellos podían crear una nueva corporación 501(c)(3). Una nueva organización sin fines de lucro reflejaría la estructura legal de sus agencias existentes. Alternativamente, ellos podían crear una nueva sociedad de responsabilidad limitada de la cual MACC sería el único miembro. Por último, ellos podían crear una nueva sociedad de responsabilidad limitada, cuyos miembros serían los actuales miembros de la OSA. Todas las opciones, sin embargo, eran intimidantes para los líderes, Según recuerda Berry, “Cada persona en algún momento pensó ‘Recuérdame otra vez porqué estamos haciendo esto’. Ellos se necesitaban los unos a los otros para acordarse y volver a la estrategia escogida.”

Si bien todas las opciones representaban diferencias significativas, algunas eran más relevantes que otras. El directorio de asesores podía tolerar una situación fiscal menos favorable, razonaban ellos, pero la nueva entidad legal tenía que respaldar la transferencia de recursos de sus agencias de origen a la Commonwealth. Berry explicaba:

“El directorio de MACC toma sus decisiones en base al principio general de una organización, un voto. Pero las participaciones en la Commonwealth se basan en cuánto contribuye al todo cada agencia. Nuestros miembros, al menos nuestros miembros más grandes, tenían que tener alguna garantía de que sus recursos estarían protegidos : Sin garantía legal que protegiera sus inversiones, ellos no se harían miembros.”

En base a este análisis, los directores ejecutivos se decidieron por la cuarta opción: una nueva sociedad de responsabilidad limitada (SRL) propiedad de sus miembros individuales. Cuando fue constituida en enero del 2007, la nueva SRL fue formalmente incorporada en el estado de Delaware porque la ley de Minnesota no permitía que las organizaciones sin fines de lucro tuviesen SRL. Sin embargo, esa estructura era muy atractiva. Esta ofrecía la capacidad de incorporar verdaderamente los valores de MACC en los estatutos y, por consiguiente, ésta funcionaría más como una cooperativa que como una corporación. Asimismo, permitía que la Commonwealth hiciese, en palabras de Berry, “... lo que no pudimos hacer como organizaciones sin fines de lucro”.

Sin embargo, en el desarrollo básico real de la Commonwealth, Birnbaum comprendió que estaban lidiando con mantener la lealtad de las mentes y corazones de sus empleados y no sólo con ocupar espacios físicos o consolidar culturas corporativas. Después de todo, mucha gente trabajaba para agencias sin fines de lucro—frecuentemente por menos dinero del que pudieran recibir de los sectores públicos o comerciales—porque eran firmes creyentes en la misión de la agencia. Como lo dijo Birnbaum, “La gente está verdaderamente ansiosa por participar en una organización que tenga valor”. El verdadero peligro de constituir la Commonwealth como una nueva SRL—una nueva corporación—era que le pedía a los nuevos empleados que se afiliaran por completo a una organización genérica cuya misión era meramente administrativa. A Birnbaum le preocupaba que, a menos que se manejara apropiadamente, esto acabaría con la pasión y la idea de brindar un mayor bienestar que motivaron a sus empleados en primer lugar. “Se corre un gran riesgo”, dijo él. “Si en verdad interferimos con lo que mantiene a nuestros empleados aquí entonces habremos echado a perder todo. Lo que mantiene a estas personas en el sector sin fines de lucro es su corazón. Nosotros tenemos que seguir alentando a sus corazones a que sigan participando en la misión”.

A largo plazo, los estados financieros demostrarían si la Commonwealth está percibiendo ahorros monetarios. En la etapa transicional, sin embargo, ¿cómo sabrán los líderes si la Commonwealth es un éxito? Wagner tiene una respuesta sencilla: “La Commonwealth será un éxito si atrae nuevos miembros.” Molly Greenman concordaba en que era esencial aumentar la Commonwealth en aproximadamente dos nuevos miembros al año. Si este crecimiento no se puede dar o si alguno de los otros miembros fundadores deja la SRL, la viabilidad estaría en grave peligro. Harían falta más miembros para producir las economías de escala a más largo plazo.

## Reclutando nuevos miembros

Una agencia que parece lista para emprender el camino era Neighborhood House. Su participación sería sumamente importante para la Commonwealth. Por una parte, ésta sería el primer miembro de la organización en St. Paul—las cinco agencias miembros pioneras estaban en Minneapolis—y llegar al otro lado del río sería importante dada la dinámica en las Ciudades Gemelas. Al evaluar su posible participación en la Commonwealth, los miembros del directorio de Neighborhood House se sentían atraídos por su gama de servicios administrativos y al mismo tiempo no querían poner en peligro sus propias ventajas en cuanto a instalaciones. Aunque Neighborhood House no participaría todavía por completo en el esfuerzo de MACC por crear una Commonwealth, Hoxworth, el presidente, era elocuente sobre lo que significa todo esto. “Miren todo el dinero que el estado de Minnesota está gastando en biotecnología”, señalaba Hoxworth.

“Ellos reconocen el valor y el potencial que tiene eso. La innovación social representada por la Commonwealth es tan real como la innovación científica de la biotecnología. Nuestros donantes siempre nos piden que probemos cosas nuevas, que experimentemos, que cooperemos. Pues bien, con la Commonwealth, hicimos lo que nos pidieron que hiciéramos. Es hora de que ellos reconozcan el valor de lo que hicimos y que lo apoyen como corresponde.”

Si otras organizaciones se unieran a la Commonwealth, surgirán otras cuestiones. ¿Cuáles son los recursos de valor mínimos que las nuevas organizaciones deben aportar para ser colaboradores potenciales? ¿Tendrán que comprometerse los nuevos miembros a las mismas grandes cantidades de tiempo administrativo que los miembros pioneros? ¿Qué otros servicios podrían ser apropiados aparte de finanzas, recursos humanos e informática? ¿Se volverían tensas las estrechas relaciones entre las cinco organizaciones existentes involucradas en la Commonwealth al incorporar nuevos miembros? Birnbaum cree que el personal de la Commonwealth hallaría las respuestas a tales preguntas. Él reflexionaba que “La lección más importante aprendida [en este experimento] es cómo enfocarse en los problemas y crear soluciones.” En el entorno de políticas cargadas y recursos públicos y privados limitados, las agencias de la cooperativa de MACC han aprendido mucho sobre esta lección.

Sin embargo, todavía existen muchos otros desafíos que recurrirán a todos los recursos de la cooperación. El volátil entorno fiscal del gobierno local y estatal en continuará. La falta de poder político de las personas de pocos recursos y de las organizaciones que les prestan servicios probablemente persistirán. Sin embargo, los dirigentes de MACC tienen esperanza y son optimistas acerca de lo que han vivido. Como dice Berry, “Este esfuerzo cooperativo es profundo.... La gente está dispuesta a hacerlo debido a un cambio de parecer que ha ocurrido a lo largo del proceso. Éste ha causado una transformación en la forma de trabajar de la gente y, según lo he aprendido, uno debe incorporar la transformación al proceso de cooperación. Es transformativo porque la gente misma es dueña del proceso”.