

Una estrategia emergente para la política pública

Henry Mintzberg y Jan Jørgensen

El concepto “política pública” ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto “estrategia” significa para el sector privado. Tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se formulan consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explícitas y después se aplican de manera formal. Un gran número de investigaciones y pruebas han planteado toda clase de dudas respecto a la validez de ese modelo tradicional. Sin embargo, en el sector público, en particular, la alternativa ha sido volver a las descripciones en las que se hace énfasis en los procesos incrementales y en los juegos de poder político, como si la política pública o las estrategias no existieran, con lo que se menosprecia tanto el concepto como los esfuerzos de quienes tienen que abordarlo.

Definir el concepto estrategia como “pauta en acción” abre una perspectiva completamente nueva en la formulación de políticas en el sector público. Las estrategias, aun las muy efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. En un caso extremo, podemos oponer al tradicional modelo racional un modelo emergente o “popular”, en el que las estrategias surgen de lo más profundo del sistema, en ocasiones incluso

Henry Mintzberg es profesor en la Facultad de Administración de la Universidad McGill y Jan Jørgensen es profesor adjunto en política pública en Bronfman. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la primera Conferencia J.J. Carson, patrocinada por la Universidad de Ottawa. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

inadvertidamente, como crece la maleza en un huerto. Este concepto de estrategia emergente debería tener consecuencias importantes para el sector público. Desafortunadamente, en la actualidad, las organizaciones del sector público están enfocadas a extirpar los procesos emergentes, con lo que se inhibe la capacidad de las organizaciones públicas para adaptarse y aprender.

Cada comunidad de estudiosos cuenta con su concepto principal. Para los economistas, ese concepto es el mercado; para los politólogos, la política; para una comunidad de estudiosos de aparición más reciente, llamados teóricos de la organización, el concepto principal es la organización. La base de este artículo es la creencia en que la perspectiva de la teoría de la organización ofrece conocimientos nuevos e importantes sobre los procesos gubernamentales de la formulación de políticas, conocimientos que no se encuentran disponibles ni en las ciencias económicas ni en las políticas.

Para bien o para mal, nuestra sociedad se ha convertido en una sociedad de organizaciones, lo cual es cierto tanto en el gobierno como en cualquier otro sector de la sociedad. Para el teórico de la organización, el gobierno es, más que un proceso legislativo integrante en el que se debaten los problemas desde el punto de vista político, un conjunto de organizaciones débilmente acopladas en el que las presiones administrativas desempeñan una función central. En consecuencia, para entender cómo los gobiernos formulan las políticas y cómo deberían hacerlo, es necesario entender la dinámica de la formulación de políticas en el contexto de un espacio organizado.¹

En este artículo extraeremos algunas conclusiones de un proyecto de investigación diseñado para estudiar las estrategias de varias organizaciones —en su mayoría canadienses, públicas y privadas— con el propósito de entender cómo se desarrollan las estrategias y cómo cambian con el tiempo.² Expondremos nuestros argumentos en una serie de puntos correspondientes a las ideas de los dos primeros párrafos de este artículo.

¹ Algunos ejemplos de estudios conocidos en los que se analiza el gobierno desde la perspectiva de la teoría de la organización son: Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949; Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964; y Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown & Co., 1971.

² Los estudios publicados de este proyecto incluyen los siguientes: H. Mintzberg, "Patterns in Strategy Formation", *Management Science*, 1978, pp. 934-948 (sobre la estrategia de Estados Unidos en Vietnam y la planta de Volkswagen); H. Mintzberg, J.P. Brunet y J. Waters, "Does Planning Impede Strategic Thinking? The Strategies of Air Canada, 1937-1976", en R. Lamb (ed.),

El concepto "política pública" ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto "estrategia" significa para el sector privado. Ambos sectores consideran que es una guía, un plan o conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro. Tradicionalmente, el sector público lo ha denominado "política pública", si bien los teóricos militares han preferido el término "estrategia"; no obstante, estos últimos, a su vez, han sometido siempre la estrategia militar a la política pública, al menos en teoría, y desde la última guerra mundial han tendido a usar la estrategia en un sentido cada vez más restringido con respecto a la guerra nuclear. En el sector privado, por otra parte, al menos desde mediados de la década de los años sesenta, el término favorecido ha sido estrategia, mientras que el de políticas ha sido el subordinado. Antes de esa época, no obstante, el término favorito en el sector privado era el de políticas, y no estrategia, todo lo cual indica simplemente la confusión en la terminología.

Con todo, hay un rayo de esperanza. A mediados de la década de los años sesenta, al tomar prestado de los militares el término estrategia, la administración ganó un poco en claridad. Quizá sea tiempo de que la administración pague el favor y ponga el término estrategia a la disposición del sector público —para que éste lo use en forma más amplia y sistemática— y, de esa manera, ayude a aclarar algunos problemas o, al menos, parte de la confusión que va asociada con el uso indiscriminado del término política pública.

Tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se formulan consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explícitas y después se aplican de manera formal. Si la política pública o las estrategias son un plan deliberado, entonces se deduce que el proceso mediante el

Advances in Strategic Management, Englewood Cliffs, Prentice Hall, vol. 4, 1987; H. Mintzberg y A. McHugh, "Strategy Formation in an Adhocracy", *Administrative Science Quarterly*, 1985, pp. 160-197 (sobre el Consejo Nacional de Cinematografía de Canadá); H. Mintzberg y J.A. Waters, "Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm", *Academy of Management Journal*, 1982, pp. 465-499 (sobre Steinberg Inc.); H. Mintzberg y J.A. Waters, "Researching the Formation of Strategies: The History of Canadian Lady, 1939-1976", en R. Lamb (ed.), *Competitive Strategic Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984; H. Mintzberg, S. Otis, J. Shamsie y J.A. Waters, "Strategy of Design: A Study of Architects in Co-Partnership", en J. Grant (ed.), *Strategic Management Frontiers*, Greenwich, Conn., AI Press, 1987; H. Mintzberg, W. D. Taylor y J.A. Waters, "Tracking Strategies in the Birthplace of Canadian Tycoon: The Sherbrooke Record, 1946-1976", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 1985, pp. 1-26. Asimismo, existen otros estudios que no han sido publicados.

cual se formulan debe ser muy racional. La esencia del modelo resultante es que el conocimiento debe preceder al acto. En la administración, esto se ha institucionalizado como la dicotomía entre “formulación” y “aplicación”: primero se concibe o, al menos, se elige la estrategia y después empieza su aplicación. El sector público lleva más allá esta distinción, con su separación entre “política pública” y la “administración”, formalizada en la división del trabajo entre los políticos electos y los servidores públicos designados. La premisa del campo de la administración en el sentido de que debe hacerse explícita la estrategia antes de que comience su aplicación también está institucionalizada en el sector público por la naturaleza misma del proceso legislativo: los políticos fijan la formulación en leyes y reglamentos concretos y, después, la burocracia de servidores públicos la aplica. Tanto en los debates sobre la neutralidad política de los servidores públicos como en los estudios acerca de la supervisión que ejerce el Parlamento sobre la formulación de políticas delegada en las dependencias gubernamentales se ha reconocido la existencia de violaciones a esa división del trabajo idealizada, pero la dicotomía fundamental entre la formulación de políticas y su aplicación se mantiene incólume.

Todo lo anterior —a lo que Graham Allison se refirió como el “modelo de actor inteligente”—³ se ha visto fortalecido en una gran medida por un conjunto de técnicas analíticas y, en particular, por un conjunto integrado de procedimientos conocido como “planeación”, al que los administradores se refieren como planeación estratégica. En el sector público, al menos durante la violenta época de Robert McNamara, generalmente se le denominó como el sistema de planeación-programación-presupuestación, o sencillamente por sus siglas en inglés PPBS.*

Un gran número de investigaciones y pruebas han planteado toda clase de dudas respecto a la validez de ese modelo tradicional. El hecho de que nada de lo anterior haya dado nunca resultados fue ignorado durante mucho tiempo, al menos en el sector privado, que sólo recientemente ha puesto su atención en los fracasos. La revista *Business Week*, por ejemplo, inició un reportaje especial en 1984 con el siguiente comentario: “El reino del formulador de estrategias puede estar llegando a su fin”.⁴ El fracaso absoluto del PPBS en el sector público se hizo

³ Allison, *Essence of Decision*, op. cit.

* Las siglas PPBS se refieren en inglés al planning-programming-budgeting system.

⁴ “The New Breed of Strategic Planner”, *Business Week*, 17 de septiembre de 1984, p. 62.

evidente mucho antes; ya en 1974, Aaron Wildavsky escribió: “El sistema de planeación-programación-presupuestación ha fracasado siempre en todas partes”.⁵

Para ser más precisos, deberíamos decir que nunca funcionó en lo que respecta a la formulación. Finalmente se hizo evidente que la planeación formal era un conjunto de procedimientos para la aplicación sistemática o para la programación de determinadas estrategias, o bien, un mero dispositivo para controlar el gasto.⁶ Nunca fue un medio para crear estrategias o políticas; en realidad, nunca tuvo nada que ver con la formulación, como no fuera asumir que ésta ocurría. En efecto, el PPBS fue antes bien un sistema de programación y presupuestación que de planeación.

La experiencia que se tuvo con el PPBS llevó a un número considerable de miembros del sector público a poner en tela de juicio el modelo tradicional del actor inteligente, pero en general no puso en duda la esencia del modelo. Incluso algunos críticos tan acerbos como Aaron Wildavsky (en un trabajo escrito junto con Giandomenico Majone) se inclinó más por unirse a quienes hablaron de una “deriva” o un “desprendimiento” de la política pública —es decir, distorsiones en el proceso de su aplicación— que por desechar tajantemente la dicotomía formulación/aplicación.⁷ En cierto sentido, volvieron implícitamente al segundo modelo de Allison, el del “proceso orgánico”, en el que, dado que se centra en los procedimientos burocráticos, en realidad se acepta la política pública como algo dado.

En nuestra opinión, el problema no consiste sólo en un desprendimiento sino, en muchos casos, en una falta total de aplicación. Tom Peters (coautor del *best-seller En búsqueda de la excelencia*) describió como exagerada la afirmación de que sólo 10% de las estrategias formuladas en el sector privado llega a aplicarse, y cree que la verdadera cifra es ¡mucho más baja!⁸ Quizá Peters también exagera, pero los administradores del gobierno deberían compadecerse; no hay duda alguna de que quienes reciben los efectos de las políticas, esto es, los ciudadanos (que al menos leen en los periódicos sobre las intenciones de su gobierno), están conscientes del problema.

⁵ A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 2a. ed., Boston, Little, Brown & Co., 1974, p. 205.

⁶ Véase Mintzberg y Waters, “Tracking Strategy”, op. cit.

⁷ G. Majone y A. Wildavsky, “Implementation as Evolution”, *Policy Studies Review Annual* 1978, Beverly Hills, Sage, 1978, pp. 103-117.

⁸ Peters cita a W. Kiechel, “Sniping at Strategic Planning”, *Planning Review*, mayo de 1984, p. 8.

Por otra parte, todos sabemos que hay políticas que se presentan sin anuncio alguno, que parecen ser aplicadas aun cuando nunca haya habido una intención formal de hacerlo. En ocasiones, los propios formuladores de políticas son inadvertidamente responsables de ellas, cuando tratan de hacer frente a situaciones de las que saben que son demasiado complejas para manejarlas mediante las formas de racionalidad convencionales. Algunas otras de esas políticas parecen provenir de lo más profundo del sistema, desarrolladas en ocasiones por burócratas intransigentes, y en otras, por burócratas conscientes que tratan de hacer frente a las directrices que les llegan de arriba sobre cierta política y que saben que son impracticables. Y también están las políticas que parecen surgir por sí mismas. El director de una organización contra la pobreza comentó en un programa de radio de la CBC: "En este país existe la política de utilizar las iglesias, los bancos de comida y otras organizaciones similares como extensiones del sistema de bienestar social. No es una política que haya sido escrita". La gente del gobierno podría no llamarla una política pública, pero a los ojos del público —como lo demuestra la cita— puede tener el mismo efecto.

En el sector público, en particular, la alternativa ha sido volver a las descripciones en las que se hace énfasis en los procesos incrementales y en los juegos de poder político, como si la política pública o las estrategias no existieran, con lo que se menosprecia tanto el concepto como los esfuerzos de quienes tienen que abordarlo. Mientras que la mayoría de los formuladores de políticas y de los teóricos parece aferrarse al modelo tradicional, algunos lo rechazan por completo, con lo que, en nuestra opinión, arrojan el niño junto con el agua de la bañera.

Las teorías opcionales de más aceptación en el sector público —la oposición leal, por así decirlo— describen la formulación de políticas como un proceso incremental y/o político. Charles Lindblom hizo su carrera prácticamente⁹ de describir el proceso como carente de guía, terapéutico, serial y fragmentado —básicamente incremental— y en el que un sinnúmero de formuladores de políticas reaccionan uno frente a otro por medio de un ajuste mutuo. Se considera que las decisiones

⁹ Véase, por ejemplo, C.E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administrative Review*, 1959, pp. 79-88; C.E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Free Press, 1965; C.E. Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, 1979, pp. 517-526; y C.E. Lindblom y D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963.

resultantes son desarticuladas, por lo que no tiene sentido seguir hablando de políticas, sino sólo de decisiones.

Otros teóricos subrayan el aspecto político del proceso y lo describen como la rivalidad, entre intereses de poder individual, en el que sólo se sirve al bien público inadvertidamente (si acaso se reconoce que existe). El tercer modelo de Allison, llamado de política gubernamental, es el que mejor representa esa situación. Algunos otros teóricos van aun más lejos, pues le niegan toda racionalidad al proceso. Una teoría muy conocida afirma que la formulación de políticas es un cesto de basura en el que se mezclan al azar los problemas, las soluciones y los participantes en las políticas.¹⁰

No hay duda de que esos modelos opcionales captan parte de la realidad de la formulación de políticas, pero dejan mucho sin explicar. Uno se pregunta si, cuando describen el desorden y la confusión dentro del proceso, no pierden de vista en cierto modo parte de su orden más profundo, más sutil. En el caso del modelo del cesto de basura, uno se pregunta si este cesto no es quizás esa teoría, que sirve de receptáculo a nuestra propia confusión sobre el proceso de la formulación de las políticas. Sin duda alguna, el proceso consiste en algo más que el saltar de crisis en crisis o que el azar del ajuste mutuo. ¿Puede esto ser algo más que una caricatura del proceso de formulación de políticas? Por ejemplo: la política exterior de Estados Unidos se utiliza con frecuencia para ilustrar dichos modelos; en esa área, no obstante, ha habido una marcada congruencia política, en el sentido más amplio, de Dulles a Reagan, pasando por Carter. Seguramente ha habido algo que ha impulsado ese proceso; algunos pueden preferir llamarlo ideología o ímpetu burocrático o pensamiento de grupo, pero ni los modelos tradicionales de racionalidad ni los contemporáneos de política y de incrementalismo toman en cuenta esa congruencia. Las personas que formulan las políticas deben saber sin duda alguna que el proceso no es tan formalmente racional y, no obstante, tampoco tan meramente político e incremental; es evidente que se han propuesto algo. No hay duda de que necesitamos otra perspectiva sobre qué es la política pública y cómo se formula.

Definir el concepto estrategia como "pauta en acción" abre una perspectiva completamente nueva en la formulación de políticas en el sector

¹⁰ M.D. Cohen, J.G. March y J.P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972, pp. 1-25.

público. Vamos ahora a cumplir nuestra promesa de dejar a un lado el término política pública y tomar en su lugar el de estrategia, una palabra menos contaminada, al menos en el sector público.

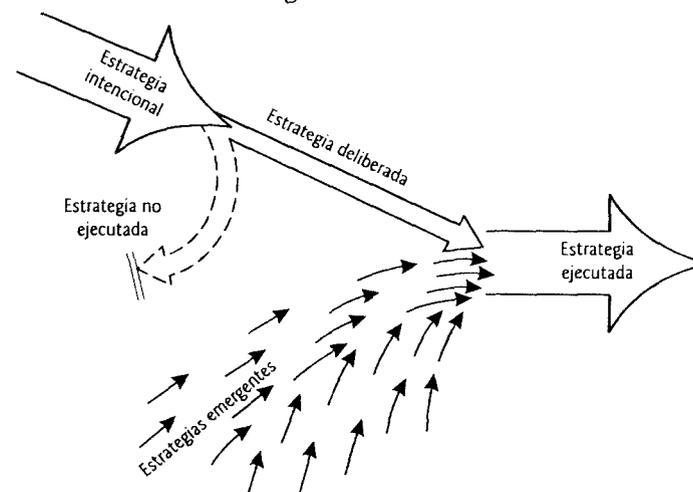
Como antes se dijo, la estrategia se define por lo general como plan; pero nosotros proponemos llamarla estrategia *intencional*. Además, deseamos proponer otra definición: estrategia como norma de acción, como congruencia en el comportamiento a través del tiempo, a la que proponemos llamar estrategia *ejecutada*. En otras palabras, conforme a esta segunda definición, un sistema tiene estrategia cuando se comporta con congruencia, *ya sea intencional o no*. Así, en los asuntos exteriores estadounidenses vemos una estrategia claramente ejecutada, tanto en los casos en que no era expresamente intencional como cuando sí lo era.

Considérese esta segunda definición, pues introduce un concepto engañosamente simple. La estrategia se convierte en lo que la organización hace, no en lo que dice o afirma que espera hacer. La estrategia es congruencia de comportamiento, sin importar el grado de intención. Y es este último aspecto el que hace que el concepto tenga una enorme fuerza. Si la estrategia intencional es realmente ejecutada, entonces podemos hablar de una estrategia *deliberada*; pero, si la estrategia ejecutada no era intencional, de una manera u otra, debemos buscar otra denominación; nosotros la llamamos estrategia *emergente* (véase la figura 1). Lo anterior sugiere que las estrategias pueden *formarse* sin que necesariamente sean *formuladas*. El acto puede preceder al conocimiento o ser paralelo a él.

Debería ser evidente que la estrategia deliberada corresponde exactamente al modelo tradicional, mientras que la estrategia emergente es algo muy diferente —diferente de los modelos político e incremental, así como de los tradicionales (aunque, en nuestra opinión, difícilmente desconocida para los formuladores de políticas experimentados, excepto la denominación)—; y es en el juego recíproco de esos dos tipos de estrategia donde las cosas comienzan a ponerse realmente interesantes.

¿Es la estrategia emergente un oxímoron (dos palabras de las que se supone que no deben ir juntas, como “conservador progresista”)? El haber propuesto este concepto nos ha provocado numerosas impugnaciones a lo largo de los años, desde los griegos, que afirmaban que un buen término griego estaba siendo violado, hasta los cartesianos franceses, que argüían que estrategia era una palabra que implicaba voluntad libre y pura. Pero no habríamos persistido en su uso de no haber

Figura 1. Formas de estrategia



sido por un pequeño detalle: no existe ninguna estrategia que sea puramente deliberada, como tampoco existe una estrategia puramente emergente; en otras palabras, *toda* formulación de políticas implica un pensamiento consciente, así como un acto desarrollado. Las estrategias deliberadas y emergentes pueden ser consideradas como una forma de continuo en el que se sitúan las estrategias del mundo real, las cuales pueden ser encontradas en cualquier punto, con excepción de los extremos. El negar el aspecto emergente (como se ha hecho durante mucho tiempo tanto en el sector público como en el privado) es tan artificial como el negar el aspecto deliberado. Por eso ambos conceptos deben compartir la misma denominación; a saber: estrategia.

¿Qué característica tan importante tiene el aspecto emergente que aun pueden formarse patrones de conducta sin que haya una intención completamente consciente? Una sola: el aprendizaje. En la estrategia emergente se reconoce que las organizaciones pueden aprender *mientras* formulan la estrategia, que pueden responder a los resultados de sus propias acciones. Obsérvese que no se trata del incremento convencional, porque los actos individuales no están desarticulados; antes bien, convergen en patrones de conducta. Una vez que se ha reconocido lo anterior, una gran variedad de formas diferentes de formulación de políticas se hacen posibles o, más exactamente, reconocibles (y, por ende, legítimas).

Las estrategias, aun las muy efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. Una estrategia puede surgir a través de actos de un solo individuo o del comportamiento colectivo que llamamos orgánico, en ocasiones, como reflejo de intenciones claras de alguna parte del sistema, y en otras, no.

Quizá la forma más evidente de la estrategia emergente es la que surge cuando los formuladores de políticas de alto rango de un sistema enfrentan una situación nueva e insegura sobre la que saben demasiado poco como para poder establecer una estrategia intencional viable. Necesitan aprender, abordar la situación con cuidado de tal manera que pueda desarrollarse gradualmente una estrategia viable, una constancia en las acciones. Esto no consiste en un incrementalismo desarticulado, como lo describe Lindblom, porque al final ocurre la convergencia; parece semejante a lo que Quinn describió con la denominación de incrementalismo lógico.¹¹

En una forma más compleja, al menos parcial, existe la misma necesidad de aprendizaje, pero está fuera del alcance de los formuladores de políticas de alto rango del sistema. La información necesaria para la formulación de políticas puede encontrarse sepultada en el sistema, inaccesible para sus administradores de alto rango, o bien es posible que los miembros de menor rango estén en libertad de responder con flexibilidad a los problemas locales. Por lo tanto, una variedad de actores debe desempeñar funciones de guía en el proceso de aprendizaje; en otras palabras, también deben convertirse en formuladores de políticas.

En ocasiones, los formuladores de políticas de más rango sólo necesitan delegar un control parcial del proceso: en lo que denominamos estrategia de *sombrilla*, buscan establecer las directrices generales de la estrategia, si bien reconocen que no pueden controlar sus detalles específicos. En efecto, se permite que surjan esos detalles, mientras otros en la organización responden a las situaciones inmediatas. Una agencia de ayuda exterior, por ejemplo, puede establecer directrices generales para las subvenciones —el tipo de naciones, los tipos de subvenciones preferidas— y después dejar los detalles específicos a los servidores públicos encargados de ponerlas en práctica y que, por ello, pueden aprender cuál funciona mejor. Así, la estrategia de *sombrilla*

es en parte deliberada y en parte emergente o, para decirlo con más precisión, deliberadamente emergente, en el sentido en que el sistema es administrado con el propósito consciente de permitir cierto grado de emergencia en la estrategia. En cierto sentido, todas las estrategias son de *sombrilla* por naturaleza; en otras palabras, aunque ningún formulador de políticas de alto rango renuncia completamente a su responsabilidad, tampoco especifica *a priori* hasta el último detalle.

La cuestión interesante en la administración de la estrategia de *sombrilla* es qué hacer cuando una acción se sale de la *sombrilla*. Una administración tradicional la detendría de inmediato. Después de todo, los administradores están ahí para administrar (entiéndase controlar). Pero una administración más sensible podría no hacerlo, al reconocer que ello impediría que el aprendizaje tuviera lugar fuera de la *sombrilla* y desalentaría el surgimiento de patrones de acción inesperados e importantes. La administración podría, por ejemplo, fingir que no notó la acción desviada y, así, darse tiempo para evaluar las consecuencias del patrón en desarrollo. Más tarde, cuando las consecuencias fuesen claras, la administración podría actuar, ya sea deteniendo lo que resultara ser disfuncional o bien desplazando la *sombrilla* para abarcar lo que valiera la pena. Así es como las estrategias emergentes pueden convertirse en deliberadas y como las organizaciones pueden aprender en un sentido estratégico.

Lo que denominamos estrategia *de proceso* es similar en ciertos aspectos a la estrategia de *sombrilla*. En este caso, los administradores de alto rango buscan controlar, no las directrices generales de contenido de la estrategia, sino el proceso mediante el cual ésta se forma. Pueden diseñar la estructura de la organización y seleccionar a la gente que, a su vez, controla la formación de su estrategia. En la Comisión Nacional de Cinematografía de Canadá (National Film Board), por ejemplo, donde investigamos las estrategias a lo largo de cuarenta años, fue evidente (al menos después de los primeros años bajo su fundador, John Grierson) que el presidente de la Comisión tenía poco control sobre la estrategia del contenido de las películas. Los productores creativos de películas necesitaban un control considerable sobre su propio trabajo. El principal instrumento de control (aunque no siempre se usaba necesariamente) era la selección de los productores de películas mismos: aquellos que realmente hacían las películas.¹² Tam-

¹¹ J. B. Quinn, *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, Ill., Irwin, 1980.

¹² Mintzberg y McHugh, "Strategy Formation", *op. cit.*

bién en este caso, la estrategia de proceso es en parte deliberada (en lo concerniente al proceso), en parte emergente (en lo concerniente al contenido) y deliberadamente emergente.

Desde luego, las estrategias también pueden surgir en lo profundo de los sistemas organizados, a pesar de las intenciones de los administradores de alto rango o a falta de ellas. Algunas son simplemente estrategias *desconectadas*, que ciertos actores de menor rango, en algún rincón del sistema, tratan de seguir de manera muy independiente de cualesquiera otras. Las estrategias desconectadas son en ocasiones clandestinas, lo que significa que los actores de menor rango las siguen calladamente, pero en oposición directa a las intenciones declaradas de la administración superior, ya sea con propósitos privados o porque los actores de menor rango perciben dichas intenciones como impracticables.

Las estrategias desconectadas (quizá incluso las clandestinas) pueden, por supuesto, ser deliberadas o emergentes desde el punto de vista de quienes las siguen, aunque siempre son emergentes (en otras palabras, no intencionales) desde el punto de vista del sistema en general. En ocasiones, claro, un individuo en lo profundo de un sistema sigue deliberadamente una estrategia desconectada buscando su aceptación general, que invada las acciones de la organización para que ésta efectúe una reorientación estratégica; en otras palabras, todo el sistema debe aprender, aun cuando uno de sus miembros ya lo haya hecho. En términos contemporáneos, a esa persona se le denomina en ocasiones el “campeón” de la estrategia y al proceso de que se vale, como “intraemprendedor”. Así, en la década de los años sesenta y setenta, John Chapman hizo esfuerzos dentro y fuera del gobierno de Canadá para ayudar a establecer las actividades de comunicaciones por satélite en el país.¹³ (Debemos hacer notar que todas esas mezclas de estrategias deliberadas y emergentes plantean una serie de interrogantes fascinantes respecto a las organizaciones, incluida la naturaleza de la intención colectiva y la lectura de la “mente de la organización”).¹⁴

En algunos casos, no hay un solo “campeón” del cambio estratégico, el cual simplemente ocurre, en un sentido colectivo. Lo anterior

¹³J. P. Killing, “Spar Aerospace Limited (A)”, en N. Fry y J. Killing (eds.), *Canadian Business Policy: A Casebook*, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1983, pp. 9-27.

¹⁴H. Mintzberg y J. A. Waters, “Of Strategies, Deliberate and Emergent”, *Strategic Management Journal*, 1985, pp. 257-272.

puede ir en contra de las creencias bien establecidas sobre cómo se supone que debe crearse una estrategia, pero tales cosas ocurren realmente. La televisión llegó a Canadá en 1952 e hizo surgir un debate en la Comisión Nacional de Cinematografía sobre cuál debería ser su función en el nuevo medio. La administración central tenía dudas sobre la producción para la televisión, pero, mientras el debate continuaba, un productor de películas hizo una sola serie para la televisión. Con ese precedente establecido, otros siguieron, y en unos meses la Comisión estaba siguiendo una nueva estrategia con una intensidad nunca igualada. La estrategia era de consenso, en realidad, de consenso virtualmente espontáneo; no fue administrada ni tuvo “campeón” alguno, fue simplemente el resultado de la convergencia de los ajustes mutuos entre un grupo de actores. Las estrategias de consenso se acercan más a la noción de emergencia pura.¹⁵

Para resumir esta breve discusión, *en un caso extremo, podemos oponer al tradicional modelo racional* (que, por razones que se harán evidentes, denominaremos el modelo del “invernadero”) *un modelo emergente o “popular” en el que las estrategias surgen de lo más profundo del sistema, en ocasiones incluso inadvertidamente, como crece la maleza en un huerto*. Este último modelo incluye las siguientes seis proposiciones:¹⁶

1) Las estrategias surgen inicialmente como la maleza en un huerto, no son cultivadas, como los jitomates, en un invernadero; en otras palabras, los procesos de formación de las estrategias pueden ser sobreadministradas. En ocasiones es más importante permitir que surjan patrones que forzar prematuramente una congruencia artificial en una organización. Si es necesario, el invernadero puede venir después.

2) Las estrategias pueden echar raíces en toda clase de lugares extraños, prácticamente dondequiera que la gente tenga la capacidad para aprender y los recursos para apoyar esa capacidad. Ya analizamos las diversas maneras en que pueden surgir las estrategias; en este caso, lo que queremos hacer ver es que no siempre se puede planificar dónde van a surgir y, mucho menos, planificar las estrategias mismas.

¹⁵El análisis que hace Lindblom de la “congruencia” que puede derivarse del ajuste mutuo (en *The Intelligence of Democracy*, *op. cit.*, cap. 13) no se extiende a la convergencia real de las decisiones para formar estrategias congruentes.

¹⁶Este modelo, así como la conclusión que sigue, fue tomado de Mintzberg y McHugh, “Strategy Formation”, *op. cit.*, pp. 194-196.

3) Las estrategias se convierten en orgánicas cuando se vuelven colectivas, esto es, cuando los patrones proliferan hasta invadir el comportamiento de la organización en general. La maleza puede proliferar y abarcar todo el huerto y entonces las plantas convencionales pueden parecer fuera de lugar. Lo mismo ocurre con las estrategias emergentes; pero, claro, ¿qué es la maleza si no plantas inesperadas? Con un cambio de perspectiva, la estrategia emergente, como la maleza, puede convertirse en algo apreciado.

4) El proceso de proliferación puede ser consciente, sin ser necesario que lo sea; asimismo, puede ser administrado, pero tampoco es necesario que lo sea. El proceso mediante el cual los patrones iniciales se abren camino a través del sistema no tiene que ser conscientemente intencional de parte de los dirigentes formales o informales; los patrones pueden simplemente extenderse, así como proliferan las plantas. Desde luego, una vez que se reconoce que las estrategias son valiosas, el proceso de proliferación puede ser administrado, como se diseminan selectivamente las plantas.

5) La penetración de las nuevas estrategias, que pueden estar surgiendo continuamente, tiende a ocurrir durante periodos de divergencia bien diferenciados que puntúan periodos de convergencia precisos de estrategias predominantes bien establecidas. Las organizaciones, como los jardines, parecen aceptar la máxima bíblica del tiempo de siembra y el tiempo de cosecha (aun cuando en ocasiones cosechen lo que no habían tenido la intención de sembrar). Nuestros estudios sobre la formación de estrategias indican que la mayoría de las organizaciones experimenta largos periodos de continuidad integrada, interrumpidos por breves periodos ocasionales de cambio cuantitativo ("revoluciones estratégicas"),¹⁷ aunque en algunas organizaciones más creativas los dos tipos de periodos tienden a ocurrir en ciclos más equilibrados. En cualquiera de los dos casos, no obstante, lo confuso de la distinción entre los periodos parecería indicar un deterioro de la organización, de manera muy similar a cómo la confusión entre la siembra y la cosecha destruiría la productividad de un huerto.

6) El administrar ese proceso no significa preconcebir estrategias, sino reconocer su emergencia e intervenir en el momento oportuno. Una vez que se ve que una maleza es destructora, es mejor desarraigarla inmediatamente, pero si parece capaz de dar frutos, vale la pena

¹⁷ Sobre el concepto de cambio cuantitativo en las organizaciones, véase D. Miller y P.H. Friesen, *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984, capítulos 8-10.

observarla, quizá cultivarla y, en ocasiones, incluso construirle un invernadero. En este contexto, la administración consiste en crear un clima en el que pueda surgir una amplia variedad de estrategias (en establecer estructuras flexibles e ideologías de apoyo, en definir las estrategias de sombrilla que sirvan de guía), en observar qué ocurre realmente y en no apresurarse a eliminar lo inesperado. Mientras supervisan el proceso de emergencia (cuyos resultados deben en ocasiones ser deliberados), los administradores deben supervisar también el patrón de convergencia y divergencia y saber cuándo deben fomentar el cambio en bien de la adaptación externa y cuándo resistirse a él en bien de la eficacia interna. Lo más importante es evitar los excesos en uno y otro casos: dejar de abordar uno de los aspectos o concentrarse demasiado en el otro por un impulso burocrático (o psicológico). En otras palabras, los administradores deben ser capaces de sentir cuándo explotar una cosecha de estrategias ya establecidas y cuándo alentar nuevas cepas que la desplacen.

No es nuestra intención fomentar exclusivamente este punto de vista extremo de la formulación de estrategias, porque en la realidad es falso; es decir, ningún sistema puede actuar en forma continua de manera puramente espontánea. Ello equivaldría a la abdicación del control central, para no mencionar el pensamiento consciente. Pero el punto de vista general del "invernadero" no es menos falso, porque niega el aprendizaje una vez que se ha establecido un curso. Nadie, ningún sistema, puede ser tan inteligente. El mundo debe funcionar en algún punto entre estos dos modelos, combinando los elementos deliberados con los emergentes en la formación de las estrategias, en otras palabras, permitiendo tanto el aprendizaje activo como el control consciente.

Al analizar el gobierno (o cualquier otra clase de sistema organizativo), esperaríamos encontrar toda una gama de comportamientos en la formulación de políticas, dependiendo de las circunstancias inmediatas. Los compromisos de recursos importantes, como la compra de equipo de clasificación en una oficina postal, por lo general deben ser administrados más bien deliberadamente (aunque la experiencia canadiense sugiere que hay maneras mejores y peores de hacerlo), al igual que las actividades muy rutinarias y fácilmente comprensibles, como el cobro de impuestos. Es fácil imaginar los problemas que surgirían de un exceso de emergencia en las estrategias relativas al impuesto sobre la renta.

En el otro extremo se encuentran las situaciones menos comprensibles y menos predecibles que exigen el mayor número de conocimientos especializados y, quizá, la mayor creatividad, como en una compleja agencia de investigación o de políticas o en una comisión de cinematografía. En estos casos, el conocimiento crítico para la formulación de estrategias se encuentra en lo profundo del sistema y se corre el peligro de especificar las estrategias intencionales antes de que el sistema sea capaz de aprender cabalmente sobre cada nuevo fenómeno que encuentra. En este caso se encuentran, quizá, aunque con una mayor orientación hacia la estrategia de sombrilla deliberadamente emergente, ciertas dependencias como el Consejo Canadiense o CIDA, cuyos miembros necesitan directrices amplias, pero también mucho espacio para maniobrar en ellas.¹⁸ También hay, claro, departamentos que dividen las necesidades. Un estudio hecho en la universidad McGill hace algunos años sugirió que, en tiempos de paz, los militares planean en forma obsesiva, pero, cuando surgen situaciones inesperadas (como en el caso de la intervención en Corea a principios del decenio de 1950), la estrategia emergente se impone a medida que la necesidad de adaptación y aprendizaje se vuelve lo más importante.¹⁹ (El Departamento de Asuntos Exteriores descubrió lo mismo durante su famosa travesura iraní.)

Este concepto de estrategia emergente debería tener consecuencias importantes para el sector público. A pesar de la inevitable mezcla de procesos de formulación de estrategias en el gobierno, un punto parece claro: la necesidad de respuestas emergentes ha aumentado con el paso de los años y es muy probable que siga aumentando. La época en que todo podía ser controlado desde un solo centro terminó hace mucho (si alguna vez existió en realidad). La imagen (o mito) de un Sir John A. Macdonald que dicta la política nacional de altos aranceles y el desarrollo occidental gracias al ferrocarril transcontinental difícilmente es suficiente en el mundo actual. El gobierno es ahora mucho más grande que nunca; comprende grados de conocimientos especializados mucho más altos que antes y sus operaciones son mucho más vastas, tanto en contenido como geográficamente.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Harry W. Strachan, "Side-Effects of Planning in the Aid Control System", *World Development*, 6, 1978, pp. 467-478; y Dennis A. Rondinelli, "The Dilemma of Development Administration: Complexity and Uncertainty in Control-Oriented Bureaucracies", *World Politics*, 35, 1982, pp. 43-72.

¹⁹ C. Dube, *The Department of National Defence and the Defence Strategies from 1945 to 1970*, Montreal, McGill University, 1973. Tesis de maestría.

Una parte del debate sobre las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, para no mencionar la cuestión anterior y más amplia de la estrategia industrial nacional, abarca implícitamente las dudas sobre cuán deliberada puede o debe ser tal estrategia. ¿En qué medida es posible especificar en el acuerdo todos los detalles, en oposición a permitir que los futuros formuladores de políticas tengan espacio para adaptarse? En otras palabras, ¿existe un gobierno con la suficiente inteligencia para poder reunir en cierto lugar y en cierto momento todas las ideas y la información necesarias con el propósito de articular una estrategia intencional detallada que sea viable para una porción tan vasta de la economía y para un tiempo tan largo en el futuro? ¿Debemos esperar algo más que un esbozo general de una estrategia de sombrilla que permita que surjan muchos detalles en el camino? Como lo señaló van Gunsteren, la eliminación de la redundancia y el desaliño (falta de sentido del orden) de los que se lamentan los planificadores racionales (en la estrategia emergente) erradicaría la variedad y flexibilidad que hacen posible el aprendizaje en los sistemas complejos.²⁰ ¿Cómo puede alguien entonces negar hoy la importancia de la estrategia emergente en el sector público?

En la actualidad, las organizaciones del sector público están enfocadas a extirpar los procesos emergentes, con lo que se inhibe la capacidad de las organizaciones públicas para adaptarse y aprender. Quizá, en principio, nadie pueda negar la importancia de la estrategia emergente en el sector público, pero eso no impide que el propio sistema funcione constantemente para suprimir esos procesos. (¿Podríamos llamar a eso una estrategia emergente?) La democracia liberal se desarrolló en los primeros tiempos, cuando el gobierno era mucho más simple y menos penetrante; hoy, en nuestra opinión, algunos de los principios fundamentales de ese sistema actúan de tal manera que impiden la capacidad del gobierno para responder a las necesidades públicas. Todavía predomina el modelo del invernadero, no sólo porque es inherente al pensamiento de muchos de los que controlan la formulación de políticas públicas, sino también porque el diseño de larga duración del propio sistema lo exige.

Entre los impedimentos para el aprendizaje de estrategias en el sector público deben figurar tales aspectos fundamentales de la demo-

²⁰ Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, Londres, John Wiley & Sons, 1976, p. 22.

cracia liberal como la responsabilidad del ministerio, la supremacía del parlamento y dispositivos aparentemente tan inocentes como el periodo de preguntas parlamentarias. Desde luego, se supone que son los políticos quienes deben formular las políticas; sin embargo, ¿cuánto pueden saber realmente 282 individuos, ya no digamos los 40 que tienen a su cargo las responsabilidades del ministerio? Aunque no tuviesen una gran variedad de otros deberes además de la formulación de políticas, como asistir al Parlamento y velar por los intereses de sus electores, ¿cuánto tiempo tienen los ministros para desarrollar una comprensión cabal de la gama de cuestiones complejas sobre las que se supone que deben desarrollar una política? La información resumida está destinada a aliviar el problema, pero a menudo sólo sirve para agravarlo, al trivializar una cuestión compleja. El entender cabalmente muchas cuestiones de política exige la comprensión de muchos detalles, así como una percepción de la situación, que sólo pueden ser el resultado de años de contacto directo con ella. Al suponer que los individuos de un solo centro tienen la capacidad para alcanzar tal entendimiento rápidamente, el sistema actual fomenta a menudo un grado de estrategia deliberada (o al menos la expectativa de ella) que es completamente irreal.

La manifestación más evidente y quizá la más desafortunada de lo anterior en el sistema parlamentario ocurre durante el periodo de preguntas. Su propósito es claro y eminentemente razonable: asegurar la responsabilidad del ministerio y permitir que se ventilen las cuestiones importantes en un foro público. En cierto sentido, forma parte de nuestros dispositivos más poderosos para mantener la democracia en el parlamento; sin embargo, tiene también un efecto secundario muy disfuncional con respecto a la estrategia emergente: los ministros y los miembros de la oposición juegan un juego durante el periodo de preguntas, lo cual es más evidente cuando es nombrado un nuevo ministro. La intención de la oposición es demostrar que el ministro está mal informado, aun cuando sólo haya estado en el puesto por un día. El ministro, a su vez, debe probar que lo sabe todo; pero, ¿cuán sapiente puede ser aun un ministro experimentado sobre una cartera compleja? El resultado es una apariencia en torno a la ilusión del conocimiento: el ministro trata de parecer creíble respecto a lo que a menudo es una base de conocimientos frágil frente a una oposición cuyo conocimiento sobre la cartera puede restringirse a una anécdota embarazosa. Y el efecto sobre la formulación de políticas puede ser devastador: forzar que en el plano ministerial se tomen decisiones apre-

suradas y superficiales sobre lo que pueden ser cuestiones complejas que requieren una consideración cuidadosa y un aprendizaje gradual. El robo de registros fiscales en una oficina de Windsor, seguido por preguntas en el Parlamento, debería sin duda alguna provocar la acción respecto a una situación inaceptable, pero, ¿de quién? Pretender que un ministro, que nunca ha estado cerca de la oficina —que, en realidad, pudo haber estado en la oposición cuando fueron establecidos los procedimientos actuales—, es personalmente responsable del problema en alguna medida y que su gobierno debe resolverlo a las cegadoras luces del periodo de preguntas significa inevitablemente forzar una solución centralizada superficial de un problema difícil. El periodo de preguntas puede ser un dispositivo poderoso para la identificación de problemas, pero es una amenaza para su solución.

Por supuesto, el ministro que conoce la diferencia entre lo que se supone que sabe y lo que realmente sabe puede caer en una fórmula probada, aunque no necesariamente adecuada: contratar a un equipo de analistas inteligentes, “jóvenes sabios”, de un tipo u otro (planificadores, consultores, asistentes políticos, “expertos” de todas clases, equipos de trabajo o miembros de una comisión real); ellos al menos tienen el tiempo y, por lo general, las habilidades analíticas (aunque no necesariamente de síntesis) muy desarrolladas y eso les permite hacer el rápido ajuste que tan a menudo exige nuestro sistema de gobierno: la ilusión de que los problemas complejos han sido resueltos mediante un análisis rápido y agudo. Esos analistas son “los mejores y los más inteligentes” sobre los que escribió Halberstam en su condena de los tecnócratas que rodeaban a McNamara durante la era de Vietnam.²¹

Con todo, de lo que a menudo carecen —como tanto lo evidenció Halberstam— es de perspicacia: no de la *información* que se obtiene de leer informes, estudiar estadísticas y recibir informes de segunda mano, sino de la *sabiduría* que se obtiene de vivir y experimentar de primera mano una situación compleja. El primer tipo de conocimiento, inevitablemente superficial, alienta la estrategia deliberada basado en la ilusión de que hay comprensión y de que se tiene el control de las cosas; el segundo, usualmente mucho más profundo, alienta el aprendizaje estratégico, porque el actor puede evaluar lo mucho —y poco— que realmente entiende. Sólo necesitamos volver a Vietnam, según describe la situación Halberstam, para apreciar las consecuen-

²¹ D. Halberstam, *The Best and the Brightest*, Nueva York, Random House, 1972.

cias del problema: los formuladores de políticas se encontraban en Washington, promoviendo las estrategias deliberadas basadas en estadísticas agregadas, mientras la gente que estaba en el lugar (en los campos, no en las bases; los halcones lo mismo que las palomas) trataba en vano de comunicarles la ineficacia de esas estrategias.

A pesar de esa dramática falla, la mentalidad de invernadero —esencialmente la obsesión de tener que planificar todo, de tener que dar por terminado el pensamiento en un lugar central antes de que la acción pueda comenzar en otro— continúa invadiendo el sector público. El sistema de planificación, programación y presupuestación puede estar muerto, pero sus principios (con esa mentalidad obligatoria de joven sabio) siguen vivos.

El problema penetra aún más profundamente, incluso en la naturaleza del proceso legislativo mismo. Al exigir que las políticas queden escritas en reglamentos, que equivalen a estrategias intencionales fijas, el gobierno se asegura de que el aprendizaje no pueda llevarse a cabo a medida que se desarrolla una situación política compleja. A lo anterior se añade el principio conforme al cual se supone que los servidores públicos —en especial los que actúan en el extremo correspondiente a la aplicación y que, por ello, se encuentran en general en la mejor posición para discernir la viabilidad de la estrategia intencional y sus posibles alternativas— no deben participar en el proceso de la formulación de políticas, que debe dejarse a los políticos electos. La suprema ironía del sistema que hemos desarrollado es que a quienes por lo general son los más capacitados para aprender se les impida participar en la formulación de políticas, la cual se deja a quienes con frecuencia son los más alejados de la situación. En realidad, los primeros con frecuencia se ven incluso impedidos (tanto por la distancia jerárquica como por la geográfica) de comunicar siquiera su opinión a los formuladores de políticas oficialmente sancionados o a sus consejeros.

Por supuesto, hay cuestiones para las que el conocimiento puede concentrarse en un lugar central, como es el caso de las políticas relativas a los pagos de transferencia de impuestos sobre la renta, que, para empezar, se encuentran en un grado bastante alto de agregación y abstracción. En este caso, el análisis central extensivo y el uso de la infraestructura de consejeros expertos parecería tener sentido; sin embargo, muchas de nuestras dificultades han surgido cuando hemos extendido este enfoque más allá de la limitada esfera en que puede ser aplicado.

Las fuerzas institucionalizadas de nuestro sistema de gobierno

hasta ahora analizadas, junto con años de tradición, han hecho arraigar la mentalidad de invernadero con tal profundidad en la mente colectiva de la burocracia gubernamental que, aun cuando se eliminaran esas limitantes concretas de la estrategia emergente, el sistema seguramente no aceptaría esos procesos de formación de estrategias sin una profunda reorganización de sus estructuras y de la mentalidad de la gente que los controla. En efecto, las dependencias administrativas centrales del gobierno han institucionalizado la estrategia deliberada; quizá no dicten de manera directa su contenido —lo cual sigue siendo prerrogativa legal de los ministerios específicos, o al menos de los ministros—, pero ciertamente dictan los procesos mediante los cuales se forma y, por lo tanto, tienen un efecto muy marcado, aunque indirecto, en el contenido del resultado (para emplear nuestros propios términos, las dependencias centrales imponen estrategias de *proceso*). El Secretariado de la Junta del Tesoro, la Oficina del Contralor General, otras dependencias centrales, esencialmente tecnócratas, así como la Oficina del Auditor General, todos parecen estar obsesionados con la planificación formal, con la creencia de que las estrategias deben ser deliberadas.

Es bien conocida la preocupación de la Junta del Tesoro por el análisis formal y la existencia de planes formales para justificar todos los programas. De manera similar, cuando el personal de la Oficina del Auditor General tuvo dificultades para llevar a cabo sus auditorías generales de valor en dinero (en nuestra opinión, porque, por su propia naturaleza, muchos de los beneficios realmente importantes del gobierno no pueden ser medidos, sin importar cuánta tecnología de planificación se emplee), terminó recurriendo a una lista de revisión de prácticas de buena administración: si, entre otras actividades, el departamento en revisión estaba al menos planificando, entonces, por definición, el contribuyente recibía a cambio el valor de su dinero. Y es probable que hubiese estado ocurriendo justo lo contrario: que en ocasiones el contribuyente obtuviese más de las dependencias que se rehusaban a planificar.

Los intentos recientes de aumentar la responsabilidad por sus actos de cada uno de los departamentos gubernamentales federales, al mismo tiempo que se les otorga quizá cierta influencia en la formulación de políticas a expensas de las agencias centrales, sólo hará que el problema aumente en ese punto, pues se exigirá, como lo dicen explícitamente los documentos gubernamentales, más planificación específica en el plano departamental para generar las intenciones bien

combinadas entre sí sobre las que se hará responsables a los departamentos. En otras palabras, lo que probablemente obtendremos, bajo los rubros de responsabilidad y descentralización, no es más flexibilidad, sino menos, en favor de más planificación y, como resultado, más centralización en algunos departamentos en particular. En el espíritu de las estrategias emergentes, la descentralización significa, no la transferencia de poder de unas cuantas dependencias centrales a las pocas personas de más alto rango de los departamentos —muchos de ellos gigantescos y en ocasiones desesperadamente abigarrados—, sino la difusión del poder, en ocasiones hacia lo más profundo de esos departamentos, a la gente que tiene el conocimiento necesario para responder a las necesidades particulares.

Todo lo anterior puede parecer una argumentación para permitir que los servidores públicos formulen políticas, al menos los que se encuentran en la base de la jerarquía, cerca de quienes reciben los servicios. En realidad no es así. Es, antes bien, un llamado a enfrentar un importante dilema en el gobierno contemporáneo: lo que parecen ser algunos principios muy razonables de la democracia liberal en realidad entran en conflicto con algunas necesidades muy importantes de la sociedad contemporánea. Necesitamos reflexionar realmente sobre la naturaleza de nuestras instituciones democráticas, al menos con respecto a cómo dan forma a las políticas públicas, y sobre el papel de los políticos electos en relación con los servidores públicos. Un gobierno de organizaciones no puede ser administrado como si fuese un simple sistema legislativo.

No sólo se debe permitir que los administradores administren, sino que se debe permitir que todos los actores bien informados piensen y, así, influyan en las estrategias que en realidad se ejecutan, pues no basta que nuestras instituciones públicas sean democráticas formalmente; también deben ser responsables informalmente.