Cómo entender el "neoliberalismo" desde el concepto de cooperación. Y desde qué alternativas se continúa su crítica. Una aproximación organizacional al aeropuerto de la Ciudad de México como posible estudio de caso

Recibido: 18 junio 2022- Aceptado: 15 julio 2022

Marcos Hernández Rojo[1]

RESUMEN

En México, a raíz de las reformas administrativas, el nuevo institucionalismo económico (NIE) forjó las estrategias programáticas para la transformación y el rediseño de la administración pública y conseguir un desempeño cooperativo y eficiente. Nos interesa comprender ¿en qué consistió ese ensamblaje teórico que el NIE propuso para propiciar la cooperación eficiente en las organizaciones del estado de bienestar? Ahora bien, a partir de los resultados actuales y enconados debates sobre el fracaso del "neoliberalismo" suele pasarse por alto en México, por ejemplo, la reflexión sobre la problemática de fondo en las fallidas reformas. Por ello, queremos también indagar ¿cuáles fueron los límites de la perspectiva de cooperación del NIE? y, a partir de esas aproximaciones, dejar planteada la necesidad de nuevos enfoques para repensar los vacíos o deficiencias metodológicas del NIE sobre la cooperación. La cancelación de los proyectos de nuevo aeropuerto para la Ciudad de México nos sirve como ejemplo de espacio organizativo donde los conceptos y debates analizados pueden adquirir connotación empírica.

Palabras clave: *Nuevo institucionalismo económico, teoría de la organización aeropuerto de la Ciudad de México, neoliberalismo.*

ABSTRACT

In Mexico, as a result of the administrative reforms, the new economic institutionalism (NIE) forged the programmatic strategies for the transformation and redesign of the public administration and to achieve a cooperative and efficient performance.

What did this theoretical assembly that the NIE proposed to promote efficient cooperation in welfare state organizations consist of? However, based on the current results and bitter debates on the failure of "neoliberalism", in Mexico, for example, reflection on the

[1] Profesor investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Mexicano. marcos.hernandez.rojo@uacm.edu.mx

underlying problems in the failed reforms is often overlooked. For this reason, we also want to investigate what were the limits of the NIE's perspective of cooperation? and, based on these approaches, raise the need for new approaches to rethink the gaps or methodological deficiencies of the NIE on cooperation. The cancellation of the new airport projects for Mexico City serves as an example of an organizational space where the concepts and debates analyzed can acquire empirical connotation.

Key words: *New economic institutionalism, Mexico City airport organization theory, neoliberalism.*

La teoría económica de la organización ofreció un bagaje teórico fundamental a las reformas administrativas –en México y gran parte del mundo a partir de la década de 1970– para conseguir un nuevo y eficiente accionar del gobierno (Schneider y Heredia, 2003). Y en la escala de la política pública, el nuevo institucionalismo económico (NIE) forjó las estrategias programáticas para la transformación y el rediseño de la administración pública y conseguir un desempeño cooperativo y eficiente. En tal sentido, nos interesa comprender ¿en qué consistió ese ensamblaje teórico que el NIE propuso para propiciar la cooperación eficiente en las fracasadas organizaciones del estado de bienestar? Ahora bien, a partir de los resultados actuales y enconados debates sobre el fracaso del "neoliberalismo" suele pasarse por alto en México, por ejemplo, la reflexión sobre la problemática de fondo en las fallidas reformas. Por ello, queremos también indagar ¿cuáles fueron los límites de la perspectiva de cooperación del NIE? y, a partir de esas aproximaciones, dejar planteada la necesidad de nuevos enfoques para repensar los vacíos o deficiencias metodológicas del NIE sobre la cooperación.

La mirada política del grupo gobernante en el actual sexenio, 2018-2024, suele tomar decisiones de política pública a partir de una narrativa organizacional sustentada en el rechazo de todo proyecto "neoliberal". La cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) constituyó un importante ejemplo (Figura 2). En el transcurso de veinte años (1998-2018), el organismo público responsable de erigir un aeropuerto experimentó grandes cambios en su inserción institucional y en su diseño organizacional en el afán de cumplir con su misión de ofrecer seguridad al transporte aéreo. En tal sentido, esta organización responsable de otorgar un servicio público vital, puede ser un referente general y didáctico para reflejar esos debates importantes que acompañan las críticas al neoliberalismo.

En el marco de la evolución de la teoría de la organización, el NIE asume con mucha actualidad un programa de investigación ligado a la arena de poder existente en las organizaciones (Commons, 1934 y Williamson, 1991) y, desde su matriz ortodoxa del decisor racional y de la búsqueda social de la eficiencia, prioriza una dimensión económica del comportamiento humano oportunista y de racionalidad limitada (Simon, 1972). El actor en las organizaciones puede entonces desplegar sus ineludibles estrategias oportunistas guiado por esos supuestos economicistas, los cuales, a su vez, constituyen una caja de herramientas organizacional para neutralizar y dirigir -manipular- los comportamientos hacia la cooperación y los resultados de eficiencia esperados. Sin embargo, la ventana abierta por el NIE al análisis político del comportamiento organizacional y su diseño cooperativo adolece de un sesgo economicista, el cual obstruye la continuidad del examen político más allá del diseño formal neoinstitucionalista.

En seguida, se presenta la manera en que el NIE como perspectiva económica, queriendo ir más allá de los paradigmas macroeconómicos clásicos (estructuralistas), acepta integrar la conducta autónoma de los individuos en el logro de los fines organizacionales mediante un dispositivo "institucional" que asegura ex ante la cooperación. En su sesgo economicista creemos encontrar los límites a la cooperación que el NIE propone. La postura analítica del tomador de decisiones es la de diseñar incentivos pensando en un decisor tipo homo economicus, para incidir en la conducta de los actores y alinear sus intereses en dirección de los objetivos colectivos de la organización, de ese modo, instrumentalmente, la cooperación puede ser un resultado aséptico de política.

A partir de ese referente conceptual, que, en efecto, empeña su compromiso de eficiencia en la construcción de un tinglado de incentivos económicos y financieros que atraviesan las decisiones institucionales y organizacionales, se puede apreciar la lógica NIE de dos proyectos cancelados: el aeropuerto de Texcoco-Atenco iniciado en 2002; y el de Texcoco iniciado en 2014 (Figura 2). Su momento clave de factibilidad se sitúa en el diseño institucional o "reglas del juego" que orillarían a los actores involucrados a tomar una conducta racional en función de los objetivos de eficiencia de la organización aeroportuaria. En ambos casos, sin embargo, la innovación organizacional se trastoca durante la implementación debido a la complejidad del contexto. Así, se termina por aceptar que la dimensión política es un factor siempre presente e ineludible –y por supuesto ajeno a un diseño tipo NIE– que obliga a replantearse otros caminos para la cooperación.

Finalmente, nos empeñamos en señalar posibles alternativas conceptuales a la versión apolítica que el NIE hace de la racionalidad limitada. Desde la vertiente interpretativa de la sociología organizacional francesa es posible darle un giro político. Desde este nuevo enfoque, la cooperación no es apreciada como un

resultado predecible a la dinámica real de las organizaciones, dado un diseño perfecto de incentivos adecuados –como lo supone el NIE– sobre la sensibilidad racional de los actores considerados autónomos y oportunistas. La cooperación, por el contrario, desde esta visión alternativa, discurre permanentemente por el conflicto y la búsqueda de equilibrios durante la toma de decisiones. No es la sensibilidad racionalista sino también la sensibilidad política sobre la conducta de los actores, la que habría qué desarrollar desde nuevas perspectivas para repensar los vacíos que deja el problema de la cooperación derivado de una limitada visión del NIE.

El despliegue de la cooperación en el marco teórico del NIE

Ya por tratarse de economistas –varios premios Nobel entre ellos– interesados en la aplicación del modelo teórico tradicional o clásico, en condiciones reales lo cual quiere decir con tomadores de decisión en los mercados, o sea seres humanos con virtudes y defectos, ya por ese hecho, entender la aventura teórico-empírica de los economistas del NIE es una aventura intelectual interesante de conocer.

De la racionalidad omnisciente a la problemática racionalidad limitada

Es interesante constatar que el concepto de racionalidad limitada que confronta y hace declinar el supuesto de un decisor de racionalidad omnisciente, propio del modelo ideal de la economía neoclásica, surgió de una compaginación imposible observada por Herbert Simon en la práctica de funcionarios de la administración pública municipal (Rydley y Simon, 1938). "Ante la necesidad de elegir un curso de acción presupuestaria, los funcionarios que observaba [Herbert Simon] no hablaban de costos marginales y de optimización, pero su comportamiento parecía razonable si se ponía uno en el lugar de los funcionarios en cuestión" (Friedberg, 2011, p. 19). Descriptivamente, entonces, se evidenció la ausencia de un supuesto decisor racional (omnisciente) desplegando información completa y preferencias jerarquizadas y congruentes, para proyectar todos los escenarios posibles y compararlos cuantitativamente como medios alternativos respecto a sus correspondientes fines.

Para Herbert Simon una cuestión trascendental de la disolución del decisor omnisciente apunta hacia el problema de la cooperación en las organizaciones en la medida que es imposible a futuro conocer las consecuencias de los comportamientos: afirma que si el decisor "pudiese conocerlas, operaría […] una especie de causalidad inversa: las consecuencias futuras serían las determinantes del comportamiento presente" (Simon, 1972, p. 66). Siendo ello inviable, emergerá siempre la figura de un decisor digamos realista o de racionalidad acotada a su circunstancia ("limitada"): "Lo que él hace es formar expectativas de las consecuencias futuras […] basadas en relaciones empíricas conocidas y en

su información acerca de la situación existente" (Simon, 1972, p. 66). Finalmente, Simon hace una observación metodológicamente determinante para la búsqueda de la cooperación al señalar que no es posible "la disposición de la estructura de la organización para que sea paralela al sistema de medios y fines que entraña el cumplimiento de los propósitos" (Simon, 1972, p. 61). En la toma de decisiones, afirma en relación a su complejidad, que "en las situaciones reales es generalmente imposible conseguir una separación completa de los medios y de los fines, porque los medios alternativos no son habitualmente neutrales en su valor" (Simon, 1972, p. 63).

El sentido organizativo del mercado como plataforma del NIE

Una advertencia epistemológica importante respecto a la economía, antes de adentrarnos en su relación con la teoría de la organización, debe aclararnos que a partir de ella como concepción estructuralista es que nos acercamos a un fenómeno social como lo es el mercado. Francoise Dosse (2012), epistemólogo francés, refiriéndose a la microeconomía cuya axiomatización puede sustentar formalmente el concepto de equilibrio general, comparte el punto de vista de Michel Aglietta, renombrado economista de la escuela estructuralista, quien afirma que se trata de "una forma de estructuralismo que verifica las condiciones lógicas de una cientificidad a nivel de los criterios de constitución lógica de las propuestas y que conduce a resultados de alcance universal" (Dosse, 2012, p. 202). En tal medida, continúa Dosse, es preciso atenernos a que se trata de "una verdadera mecánica de autorregulación que remite a la insignificancia de toda práctica humana, fuera del esquema inicial, así como de toda historicidad de esta acción" (Dosse, 2012, p. 206). Por último, es evidente la exclusión de todo aquello que no sea medible. Como corolario de la visión estructuralista del modelo puro de mercado, podemos aludir a la misma observación que Friedberg (2011, p.16) hace sobre la cooperación automática en la teoría clásica de las organizaciones, donde "el comportamiento humano no constituía realmente un problema".

Oliver Williamson (1991) se propondrá darle realismo al mecanismo de mercado abordando sus fenómenos empíricos y situando en ellos como punto de partida del análisis la presencia del factor humano: no el abstracto decisor racional omnisciente sino el de racionalidad limitada; éste, será una presencia permanente que en su sentido económico se explica a contrario: "Dada una racionalidad ilimitada, se lleva a cabo el contrato de condiciones contingentes sea cual fuere el grado de complejidad" (Williamson, 1991, p. 39), lo que equivale a imaginar el árbol completo (con sus medios y fines perfectamente determinados) de la toma de decisiones eficiente. En otras palabras, como el equilibrio general de la mano invisible del mercado queda descartado –junto con el problema trivial de la

cooperación–, los economistas enfrentan, ahora, el reto de interpretar el significado de la racionalidad limitada.

Williamson le da a ese concepto un enfoque más bien cognitivo: el decisor, ya humanizado, deja ver sus restricciones neurológicas y de lenguaje, lo cual se torna en una fuente de incertidumbre para el mercado, al reiterarse materialmente la imposibilidad de contar con un árbol completo de decisiones (y contratos completos de largo plazo que contemplen todas las posibles contingencias). Para resaltar el modo en que la racionalidad limitada cambia de raíz el problema de la eficiencia, se contrasta con el caso excepcional del mercado de capitales donde, por el contrario, se dan las condiciones que vuelven intrascendente la presencia de un decisor, al realizarse "relaciones competitivas de números grandes de intercambio" (Williamson, 1991, p. 26).

Es momento entonces de ampliar la problemática y aludir a un enfoque general de "organización económica" tanto del mercado como de las empresas (o toma de decisiones jerárquicas) como alternativa de eficiencia.

A partir del ineludible referente coaseano –por ejemplo, el del conflicto entre granjero y ganadero (Coase, 1992, pp. 84-87) – sobre lo viable de una proximidad entre dos personas acordando transacciones económicamente satisfactorias por encima de un formalizado sistema de precios de mercado, Williamson desvela el otro ángulo personal del decisor: aparte de su racionalidad limitada, posee una inclinación innata al oportunismo. El teorema de Coase es paradigmático en la búsqueda de alternativas de eficiencia al mercado. En primera instancia por su propósito global o social de beneficio económico; y en segundo lugar porque surgen analíticamente las condiciones de una cooperación perfecta: el oportunismo innato del granjero y el ganadero, por ejemplo, dan paso a una circunstancia similar a la del mercado perfecto: cada actor, sin más, maximiza su decisión económica ante la ausencia de costos de transacción.

Williamson impregna de un halo moral su definición de oportunismo: lo liga al interés propio que todo agente económico persigue, el cual daría pie a comportamientos estratégicos entendidos como la "procuración con dolo del propio interés" (Williamson, 1991, p. 43). Teniendo como marco de referencia fundamentalista que "en el principio había mercados", dice Williamson, habría que detectar el oportunismo como "falla de organización", tanto en el mercado como en la empresa (organización jerárquica), en las transacciones de números pequeños de intercambios. Así, podemos ver una omnipresencia del decisor, por decirlo así, de carne y hueso en el mercado y las organizaciones. Ambos tipos de coordinación de transacciones: sistema de precios o sistema jerárquico, pasan a ser intercambiables en la búsqueda de la eficiencia económica (Williamson, 1991, p. 43).

Aquí se establece entonces una conexión conceptual interesante con los aportes de Mancur Olson sobre la relación hombre y organización, para la búsqueda y diseño de estructuras de cooperación que inhiban la recurrente presencia del decisor oportunista. En su libro La lógica de la acción colectiva (1985), este autor diagrama el comportamiento de los individuos en las organizaciones de la misma manera en que lo hace el análisis económico con el problema de los bienes públicos en tanto que "fallas de mercado", es decir, para detectar la ineludible conducta económica racional ahora convertida en un comportamiento indeseable de free rider:

El miembro individual de la organización grande típica está en situación análoga a la de la empresa en un mercado perfectamente competitivo o a la del contribuyente en el Estado: sus esfuerzos propios no producirán un efecto perceptible en la situación de su organización, de manera que puede disfrutar de cualquiera de las mejoras conseguidas por otros, haya o no trabajado para apoyar a su organización. (Olson, 1985, p. 26)

Una vez detectada la fractura del círculo de comportamiento racional económico de un actor en su organización, la prescripción de Olson para su enmienda apunta a que "sólo un incentivo por separado y 'selectivo' [negativo o positivo] estimulará a la persona racional que forma parte de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo" (Olson, 1985, p. 60). Williamson, en consecuencia, explorará exhaustivamente el oportunismo ligado a la presencia de asimetrías de información en la toma de decisiones en su afán por cerrar la brecha permanente de la no cooperación. Así, en la medida que una estructura organizacional "pueda ahorrar costos de transacción (relacionados con la incertidumbre, falta de información, negociación, etc.)" se tomará la decisión de "fabricar o comprar" (Zuber, 2016, p. 106).

La cooperación y el juego institucional de la eficiencia

La declaración de principios de Douglas North sobre su concepto de "instituciones" confronta la presencia ineludible de la incertidumbre, que impedirá siempre maximizar la eficiencia debido a un aceptado contexto donde prevalece la información incompleta y asimétrica. Sin embargo, tomando como referente contraintuitivo al Teorema de Coase –que consigue maximizar la eficiencia sin partir de los supuestos neoclásicos– tratará de inducir la conducta de los actores de racionalidad limitada y oportunistas hacia condiciones con los mínimos costos de transacción: "En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos" (North, 1990, p. 14).

En esa propuesta de diseño sobre las elecciones que pretenderían conducir –sin nunca alcanzarlas– hacia decisiones sin costos de transacción gracias a la solución

de los problemas de información, también está en juego la posibilidad simultánea de conseguir la cooperación entre los actores. North observa que el puente hacia la cooperación se llama "retroalimentación de información eficiente" (North, 1990, p. 28). Y esa misión definiría a las instituciones. La cooperación –en ese modelo estructural– no es un problema y se logra acciológicamente en los modelos de racionalidad omnisciente y mercado perfecto: "aun cuando los actores puedan tener modelos diversos y erróneos, el proceso de retroalimentación de información (y de arbitraje de los actores) corregirá modelos inicialmente incorrectos, castigará la conducta desviada y dirigirá a los jugadores sobrevivientes hacia los modelos correctos" (North, 1990, p. 29).

Ahora bien, en un plano de condiciones reales de mercado los actores enfrentarán permanentemente costos de negociación y ahí, precisamente, indica North, es cuando "se les pedirá a las instituciones consiguientes del mercado que induzcan a los actores a adquirir la información esencial que los hará llegar a los modelos correctos" (North, 1990, p. 29). Y, una vez humanizado este decisor, al cual hemos inducido a que alinee su comportamiento gracias al fácil acceso a la información correcta, se presenta el complejo ángulo de la intervención de sus valores e intereses propios que lo acompañan, y que, por su natural diversidad, pueden provocar una disrupción de la cooperación. La respuesta está en que "la función utilitaria del agente, su propio sentido sobre cómo debe ser el mundo, desempeña al parecer un cierto papel en los resultados" (North, 1990, p. 37, cursivas nuestras). Situados en este énfasis economicista, se puede inhibir su intervención en el camino de la eficiencia. El objetivo "institucional" ahora debe ser que el individuo descubra la función de equilibrio entre ambas dimensiones. North, tomando la idea de Nelson y Silberberg (1987) lo cifra así:

Cuando el precio es bajo para los individuos que pueden expresar sus propios valores e intereses, ellos lo apreciarán alto en cuanto a las elecciones hechas; pero cuando el precio que pagamos por expresar nuestra propia ideología o nuestras normas o preferencias es muy alto, entonces eso tendrá un significado mucho menor en cuanto a la conducta humana […] Las instituciones alteran el precio que los individuos pagan (North, 1990, p. 37).

El sesgo economicista de la cooperación *ex ante* entre decisores

Entre las constantes que aparecen en el permanente semicírculo de la eficiencia por causa del decisor y sus rasgos personales sobresalen, entre otras cuestiones, por ejemplo, la manera en que Williamson circunscribe la racionalidad limitada a un impotente papel ante el modelo de decisor omnisciente. Del mismo modo, el concepto de oportunismo adquiere una estigmatización de lastre moral del individuo: "procuración con dolo del propio interés". No obstante, en el marco de un sistema cerrado donde estructuralmente, como él afirma, se debe llegar a

decidir "fabricar o comprar", esas circunstancias anómalas de la racionalidad limitada y el oportunismo pueden, inclusive, integrarse funcionalmente. Es interesante esta reafirmación de su visión organizacional en una entrevista de 2016: "se ha establecido acumulativamente una ciencia de las organizaciones. Y es una ciencia que no ha permanecido abstracta y confinada a los libros de texto. Aborda fenómenos empíricos y reales (problemas de gestión, políticas públicas, etc.) y genera predicciones" (Zuber, 2016, p. 109).

Douglas North, por su parte, parece darle al Teorema de Coase y su principio de inexistencia de costos de transacción un valor real y conseguible, a la mano, si se diseñan las restricciones económicamente correctas y estratégicamente eficaces para que no afloren las "conductas desviadas" de los resultados eficientes esperados; y que adquieran un precio muy alto y no interfieran en sus decisiones los valores, intereses o ideología. El Teorema es un referente crítico en tanto que metáfora de la eficiencia neoclásica, pero, al cabo, también un modelo contraintuitivo de la obtención de la misma. En todo caso, puede proyectarse incluso como figura conceptual, asumiendo su propuesta de derechos de propiedad y costos de transacción, al modo en que Max Weber concibe metodológicamente el "tipo ideal", no como espejo de la realidad sino para captar sus "anomalías" (Zamudio y Arellano, 2011).

El NIE construye otro círculo normativo

La mixtura entre economía neoclásica y visión organizacional que distingue al NIE y que, con el tiempo, lo eleva a la pertinencia política que alcanzó como enfoque internacional para corregir las fallas del Estado de bienestar (Banco Mundial, 1997) es, a su vez, una corrección del modelo racional clásico de mercado retomada de una tradición norteamericana "institucionalista" de principios del siglo XIX, con Thorstein Veblen, y continuada después de la Primera Guerra Mundial con John R. Commons (Williamson, 1991).

Para estos autores, el mercado concebido sólo económicamente como abstracto dispositivo social para tomar decisiones racionales que lógica y autoreguladamente se transformarían en última instancia en bienestar público, no tiene sentido a menos que se tome en cuenta la presencia simultánea de problemas reales y permanentes en torno al conflicto de intereses entre los decisores. Este escenario constatable, entonces, requiere de la presencia constante de instituciones (leyes, reglamentos, comportamientos sociales) cuyo propósito es propiciar una "acción colectiva que controla la acción individual" (Guéry, 2001, 27).

Los padres inspiradores de los autores que generaron el NIE propusieron hipótesis políticas condicionando el análisis económico neoclásico. Era inequívoco para ellos que la eficiencia, en un ambiente de incertidumbre debido al permanente

conflicto de intereses entre los decisores, no surgiría de una supuesta búsqueda científica y racional de armonía entre ellos.

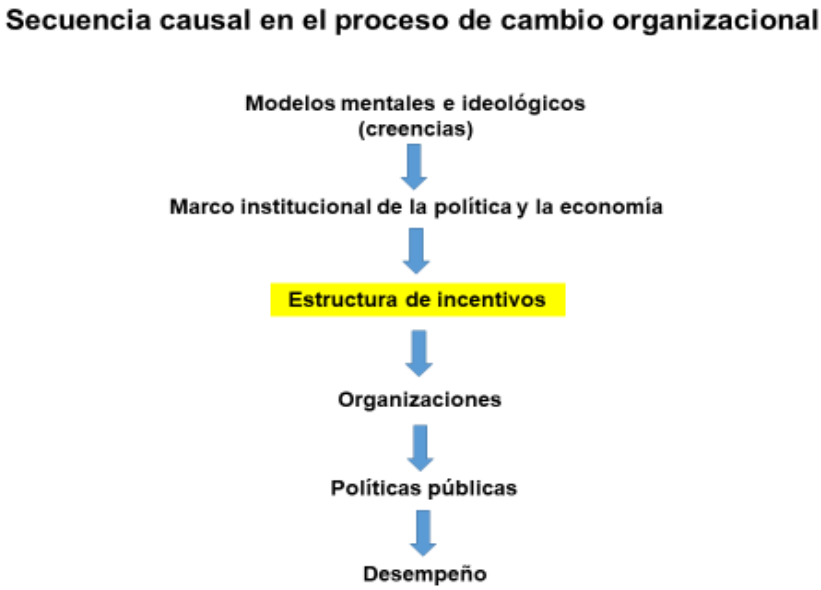
Nominal y explícitamente el NIE pretende una solución basada en diseñar objetiva y racionalmente restricciones o reglas del juego, es decir "instituciones", para imponer orden en el conflicto. Williamson lo reconoce sin reserva: "Mi deuda con Commons radica principalmente en que definió el problema económico desde una perspectiva muy semejante a la mía" (Williamson, 1991, p. 22).

Sin embargo, al cabo del avance y puesta en práctica de su modelo organizacional, el NIE abandona la perspectiva política que supone partir de actores autónomos, de relativa libertad en su ámbito de decisión y, como lo afirma Herbert Simon (1972), de racionalidad limitada y oportunistas buscando obtener decisiones satisfactorias (no racionales). Para ellos, la resolución al dilema de acción colectiva aun en las condiciones generalizadas de incertidumbre y oportunismo se juega en ese remedo de "instituciones" alusivas a reglas del juego que restringirían, bajo un sentido racional y economicista, cualquier complejidad dentro de la conducta social.

El alcance que supone un diseño organizacional pleno y perfecto, es decir en cuanto a la propuesta de incentivos que como cambio en las reglas del juego inducirá la acción colectiva hacia objetivos de eficiencia máxima, ese alcance, para el NIE, suele incluso comprender dimensiones de lo social difíciles de manipular como la cultura, las creencias o los modelos mentales. En una de la síntesis más acabada del proceso causal que propone el NIE –la de Douglas North– para un desempeño eficiente (Figura 1) se muestra un esquema normativo cuyo disparador es el diseño de incentivos para el cambio sobre las dimensiones formales propias de lo organizacional; pero también esos mismos incentivos pueden insertarse y acomodarse en la trayectoria informal de larga duración (cultura, creencias, etcétera) que envuelve a la organización.

Figura 1

Douglas North y la secuencia normativa del NIE



Fuente: Chavance, B. (2018). "La nouvelle économie institutionnelle". Chavance, B. L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte, p. 69. (Traducción propia)

Comprendiendo los debates importantes tras la implementación del NIE

El recurso de acudir a las cursivas para distinguir el sentido retórico o ideológico de la palabra neoliberalismo, esperamos que queda claro luego del análisis conceptual antes desarrollado del NIE. Así pues, éste, como piedra de toque de las reformas administrativas neoliberales, en realidad se distingue por ofrecer teóricamente una propuesta de solución estática y apolítica. En seguida queremos explorar desde una referencia muy aproximativa a dos eventos en torno al aeropuerto de la CDMX la posibilidad de ir más allá del NIE.

Desechar el agua turbia del "neoliberalismo" con todo y dinámica organizacional

En el marco de las preocupaciones expresadas en la introducción respecto a las polémicas públicas abiertas por el fracaso del "neoliberalismo" en México, y la cauda de señalamientos gruesos sobre sus razones aludiendo a propósitos maquiavélicos de funcionarios tecnócratas y neoliberales, van quedando claras varias cosas importantes a partir del somero ejercicio analítico del presente ensayo.

Una cosa es el ámbito de validez del modelo económico neoclásico como referente utópico (en contra del cual el NIE mismo se pronuncia), de un imaginado mercado

sin costos de transacción y con decisores de racionalidad completa, es decir, un estado de cosas extraordinario en una realidad económica: sin sujetos o actores, o sea sin conflictos de cooperación ni política. Y otra cosa muy diferente es la apuesta reformista neoliberal que, como se ha podido apreciar, es eminentemente organizacional en la medida que acepta partir de la decisión autónoma de los actores organizacionales para conseguir un consenso cooperativo y voluntario en dirección de los mismos objetivos de eficiencia.

Esa distinción entre ambas concepciones es metodológicamente determinante porque si no se hace, se pierde la posibilidad de someter a debate la pregunta sobre lo que pasó ya en la implementación de los cambios organizacionales y rediseños "institucionales" impulsados desde una perspectiva de NIE.

Atenco: Los incentivos de los actores (al parecer) estaban alineados

La cancelación por razones políticas del proyecto aeroportuario en Texcoco-Atenco durante el gobierno del presidente Fox, no obstante, deja ver en términos generales el horizonte NIE construido para darle factibilidad. Tanto en su escala macro (para grandes actores financieros internacionales) como en la micro (para el campesino involucrado) se diseñaron los incentivos que deberían haber confluido en la construcción de un nuevo aeropuerto que resolvería la saturación del de la Ciudad de México en el largo plazo.

Por una parte, se diseñó el plan de negocios conteniendo las variables financieras que en el largo plazo asegurarían un equilibrio entre ingresos y egresos del nuevo aeropuerto. Esto, con el objetivo de hacer atractivo el proyecto en los mercados internacionales de capital, y poder obtener de ahí gran parte de los recursos financieros de una inversión que fluctuaba entre 2 y 3 mil millones de dólares (Aguilar 2001). Por otra parte, en el espacio de decisiones de los ejidatarios cuyos terrenos serían parte del proyecto, se perfilaron por parte del gobierno federal escenarios atractivos para un campesinado pobre cuyo trabajo de la tierra ya no era la fuente principal de su sustento. En condiciones precarias como esas, por ejemplo, se hicieron ofrecimientos de 500 mil pesos por hectárea, en el entendido de que ese monto, a su vez, podría contemplarse como posible enganche para la compra de un taxi que daría servicio en el mismo aeropuerto. Por supuesto, muchos campesinos tenían la disponibilidad de entregar la tierra (Padgett, 2002).

Al margen de la complejidad no sólo política de intentar comprar terrenos en una zona cultural, ecológica y antropológicamente especial, su complicación llevó al gobierno de Fox a imponer una estrategia reactiva que fue la de cancelar el proyecto. No obstante, puede entreverse en la retórica oficial ciertas razones de fondo que remiten a la lógica NIE: el funcionario responsable del proyecto y vocero de su cancelación, afirmó que se hizo una "oferta [a los campesinos] que llegaba

al límite aceptable para un proyecto de esta magnitud". Del otro lado, aparecerá el argumento complementario: declaraciones de ejidatarios contestando que "resulta insuficiente [la oferta] a juicio de muchos de nosotros" (Martiarena, 2002). En suma, desde la visión gerencial propia del gobierno de Fox, las verdaderas negociaciones de fondo que pudieron haber puesto orden en el conflicto poseían un talante hecho de incentivos económicos.

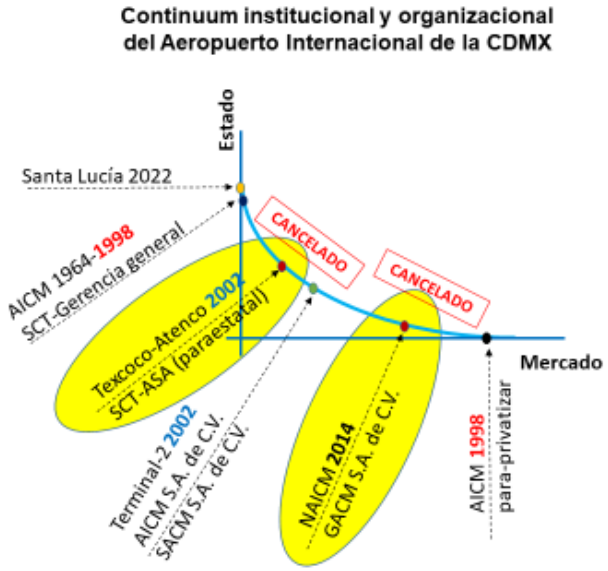
El NIE: tomando decisiones anti "neoliberales"

Pues bien, en el caso del NAICM, iniciado en 2014 por el gobierno del presidente Peña Nieto, y cancelado por el gobierno del presidente López Obrador en 2019, su perspectiva NIE propone al igual que el proyecto de Fox una estrategia de sustentabilidad financiera para darle viabilidad a la decisión de construirlo. La diferencia entre ambos aeropuertos es que, en uno, el de Fox, es el Estado a través de sus instancias administrativas, quienes se responsabilizan del proyecto. Y en el caso del aeropuerto del presidente Peña Nieto, además de no tener que comprar tierras ejidales, es la empresa paraestatal GACM S.A. de C.V. la que diseñó la propuesta.

En México a partir del 1° de diciembre de 2018 la impronta del nuevo gobierno con la que está cambiando radicalmente el diseño institucional de programas y proyectos públicos –o cancelándolos–, alude a una retórica donde se vislumbra una toma de decisiones en los anteriores gobiernos basada en el "neoliberalismo" en tanto que economía neoclásica convertida en ideología. Tal visión general borra de golpe la diferenciación entre, por un lado, la vertiente macroeconómica y privatizadora de toda estrategia neoliberal, y, por el otro, la de la reforma administrativa de cambios institucional y organizacional de manera puntual en la administración pública. El presidente López Obrador constantemente enfatiza que "el mercado no sustituye al Estado"; "declaramos […] el fin de la política neoliberal"; y afirma que su gobierno inaugura una "era posneoliberal". (Urrutia, 2019).

Figura 2

Entidades públicas que en cuatro sexenios pudieron hacer el AICM



Fuente: Elaboración propia con base en Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Manual general de organización 2019.

Los límites conceptuales del NIE sobre la dimensión política

Cuando activamos la mirada ortodoxa de la economía neoclásica que, como modelo, al permear la vida económica de conductas libres y racionales a la vez de quienes se encuentran en el mercado, suponemos que arrojará un objetivo y creciente bienestar producto del equilibrio de los mismos, estamos situándonos en un ejercicio de alta simplificación explicativa sobre el proceso social de obtención del bienestar o interés público. El NIE planta una complejidad mayor al darle corporeidad y racionalidad limitada al decisor de racionalidad completa del mercado neoclásico, y, con ello, desplaza a sus condiciones terrenales (la influencia del contexto) el problema de la cooperación; pero mantiene el supuesto de la finalidad última de la eficiencia como valor general atrás del bienestar público.

Es evidente el avance del NIE al tomar mayores elementos de la complejidad social para explicar la acción colectiva, en relación a la explicación reduccionista del modelo neoclásico. Sin embargo, tal avance, desde su postura de una visión instrumental de la conducta individual encuentra razones epistemológicas para no interesarse por abarcar más elementos de la complejidad como la dimensión del contexto.

La teoría de la elección racional es el sustento teórico del NIE, y sus premisas individualistas son claras: "La acción racional de los individuos tiene un atractivo único como base de la teoría social. Si podemos dar cuenta de una institución o un proceso sobre la base de las acciones racionales de los individuos, entonces y sólo entonces podemos decir que han sido 'explicados' " (Boudon 2003, p. 393, citando a James S. Coleman). Oliver Favereau, por su parte, hace evidente los límites del NIE respecto a sus posibilidades de conceptualizar sobre el contexto: "La teoría de la elección racional es incapaz de 'hablar' de organización social, simplemente porque el homo racionalis concebido como una máquina calculadora es él mismo incapaz de 'hablar' " (Favereau, 2005, p. 105).

Alternativas de análisis político organizacional

El diseño organizacional tipo NIE se distingue por su condición ex ante de escenarios habitados por actores racionales y de reacción congruente ante incentivos que favorezcan sus intereses. Este diseño de incentivos, a su vez, engarzados con las inclinaciones informales (cultura, creencias, etcétera) de esos individuos, propiciarán, al cabo de su puesta en marcha, un alineamiento de objetivos entre individuos y organización. Esta visión armoniosa de la acción colectiva gracias a un perfecto ensamblaje racional de reglas del juego organizacional, termina por fijar un ideal normativo de lo que es la organización. Los supuestos de comportamiento racional de los actores complementan la imagen estática, armoniosa y apolítica de la organización.

Por el contrario, desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones propuesta por Michel Crozier y Erhard Friedberg suele partirse metodológicamente de no suponer que existe un problema organizacional, ni un diseño de estructuras formales que lo resolverán, ni mucho menos de la prescripción de reglas que guiarán como parte de la solución la conducta de los actores; y, todo ello, para comprender y ratificar el por qué se alcanzan o no los objetivos. Para ellos, la organización y su situación de éxito o fracaso es resultado de los fenómenos de poder que permanentemente la atraviesan:

Estudiar una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de las cuáles los actores organizativos manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar continuamente su propia buena voluntad y para imponer, en la medida de lo posible, sus propias orientaciones a otros actores, nos revela una segunda estructura de poder, paralela a la que el organigrama oficial codifica y legitima (Crozier y Friedberg, 1990, p. 75).

Esta corriente de análisis organizacional propone, en efecto, hacerse cargo del trabajo analítico de desvelamiento de las estrategias de poder en sus diversas expresiones: De los actores al interior de la organización; de la organización en su

relación con otras organizaciones; y del contexto tanto con la organización como institución, como con sus actores. (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 135-149).

Un aspecto estratégicamente interesante de este enfoque organizacional del poder tiene que ver con la proyección de la problemática política de la organización y su contexto, a su vez, dentro de un sistema de poder que las influye: "la relación con el medio no se puede reducir a una simple influencia externa seguida de una adaptación unilateral. De hecho, es un proceso permanente de intercambio a través del cual una organización se abre selectivamente, por decirlo así, al sistema de poder más amplio en el que participa" (Crozier y Friedberg, 1990, p. 147).

Tratar de entender decisiones inexplicables de política pública como las que el gobierno federal toma enunciando argumentos difusos como el de "neoliberalismo", además emitido en un tono peyorativo, es una cuestión que interpela directamente a la teoría de la organización en tanto posible conducto para comprender tanto el verdadero argumento de las decisiones, como los vacíos conceptuales a que da lugar.

Las reformas administrativas de las últimas décadas, como parte de las reformas del Estado, integran a la lógica tradicional del aparato gubernamental cambios para la sustentabilidad económica en la dotación de servicios públicos. El NIE fue una importante inspiración intelectual para conjuntar criterios basados en la responsabilidad del Estado con criterios de mercado.

El NIE apuesta por una reedición del actor racional del modelo económico neoclásico en un sentido de tipo ideal weberiano, es decir, bajo el lema de Williamson: "en el principio era el mercado", su teoría de la organización busca acercar mediante un sistema de incentivos la conducta de los actores hacia su predictibilidad racional. De esta manera, los resultados de interés público de una organización gubernamental pueden diseñarse a la par del alineamiento de la conducta de los individuos, esto, vía la manipulación ("diseño") de los incentivos.

Esta nueva estrategia que conjunta teoría economía y teoría de la organización, es decir, que propone caminos factibles de intervención por parte de los organismos públicos para fines de sustentabilidad financiera en su desempeño, es propiamente la esencia de lo "neoliberal" en las reformas administrativas. Por supuesto, el NIE adolece de un exceso de confianza –y hasta de ingenuidad– en la aparición de conductas económicamente racionales de los actores involucrados. Además, da por sentada una superioridad teórica de sus modelos en cuanto a poder manipular también dimensiones como la política, la cultura o las creencias.

Cuando el presidente López Obrador ordena, por ejemplo, cancelar el NAICM por tratarse de un proyecto neoliberal, en realidad no se está refiriendo a la estrategia económico-organizacional apuntada del NIE; ni mucho menos a su mayor

deficiencia de ser un modelo apolítico de intervención en política pública. Es patente que el calificativo neoliberal es una resonancia retórica que remite a las privatizaciones de bienes o servicios públicos, es decir, las decisiones que trasladan una actividad del dominio completo del Estado hacia un nuevo estatus de mercado.

El caso del servicio de transporte aéreo en la Ciudad de México, cuya responsabilidad es del gobierno federal a través de la organización AICM, nos muestra el riesgo que conlleva la aplicación de la retórica neoliberal para cancelar un proyecto tipo NIE como lo fueron los dos aeropuertos de Texcoco. Como se trata de una decisión con tinte electoral, termina ignorándose el debate sobre el avance del NIE respecto al modelo neoclásico de toma de decisiones; e igualmente se pasa por alto sus límites como modelo apolítico.

Vista diacrónicamente la serie de estrategias para solventar el problema de su saturación (Figura 2), es claro que un modelo como el NIE no puede dar cuenta de las complejidades de todo tipo que condicionan la posibilidad de una decisión para un proyecto eficaz. Sin embargo, la paradoja que arroja una cancelación por motivos políticos es justamente la imposibilidad de superar el enfoque NIE y dar paso a un enfoque de tipo político-organizacional como el propuesto por la escuela sociológica de Michel Crozier.

Referencias

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (2019). Manual general de organización.

Aguilar, A. (2001). "Los costos contra Tizayuca y la industria de aviación a favor de Texcoco". Reforma, 2 de octubre, sección Negocios, p. 3A.

Banco Mundial (1997). World Development Report.

Commons, J. (1934). Institutional Economics. University of Wisconsin Press.

Coase, R. (1992). "El problema del costo social". Revista de Estudios Públicos, 45, 81-134 (Original publicado en 1960).

Crozier, M. y Friedberg, M. (1997). El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México, Alianza, 390 pp.

Chavance, B. (2018). "La nouvelle économie institutionnelle". Chavance, B. L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte.

Dosse, F. (2012). "La voie structurale de l'école française d'économie". Histoire du structuralisme, Tomo I. La Découverte; Poche, 200-207.

Friedberg, E. (2011). "Rationalité et analyse des organisations". Idées économiques et sociales. 16(35), 15-23.

Guéry, A. (2001). "Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain". Cahiers d'économie Politique. 2001/2-3 (n° 40-41), 9-38.

Martiarena, R. et al (2002). "Cancela Fox Texcoco". Reforma, 2 de agosto, p. 1A.

Nelson, D y Silberberg, E. (1987). "Ideology and legislator shirking". Economic Inpuiry, 25(1): 15-25.

Olson, M. (1985). La lógica de la acción colectiva. Limusa / Noriega. (Original publicado en 1971).

Padgett, A. (2002). "Pierden oportunidad de 'no ser campesinos' ". Reforma, 3 de agosto, p. 5A.

Schneider, B. R. y Heredia, B. (eds.) (2003). Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North South Center Press.

Simon, H. (1972). El comportamiento administrativo. Aguilar. (Original publicado en 1947).

Urrutia, A. (2018). "Abolidos, el modelo neoliberal y su política de pillaje, asegura AMLO". La Jornada, 18 de marzo, p. 3. https://www.jornada.com.mx/2019/03/18/politica/003n1pol

Williamson, O. (1991). Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust. México FCE. (Original publicado en 1975).

Zamudio, L. y Arellano, D. (2011). "Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las oi". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 213, 27-50.

Zuber, M. (2016). "Entretien avec Oliver E. Williamson". Les Organizations. Éditions Sciences Humaines.