
Límites del mercado, límites del Estado.

Ensayos sobre la economía política del Estado

José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre la economía política del Estado*, México, INAP, 1992, 202 pp.

Gabriel Corona Armenta

El objetivo de esta obra es analizar los límites de la economía regulada por el Estado interventor, así como de la economía regulada por el mercado; con este propósito, el libro se divide en cuatro capítulos. En el capítulo I, "Los enfoques neoinstitucional y sistémico sobre el Estado", Ayala Espino afirma que este último es la creación institucional más importante de la modernización; sin embargo, ha perdido influencia en las economías desarrolladas y subdesarrolladas en beneficio del mercado. En este sentido, plantea que el Estado y el mercado están inevitablemente

relacionados, en virtud de lo cual ninguno de los dos puede gobernar por sí solo al sistema.

El autor expone que el Estado, la economía y la sociedad son esferas que cuentan con autonomía relativa, y se encuentran unificadas en un sistema global. Para Ayala Espino el Estado es una institución que cuenta con la mayor capacidad para fijar las normas que rigen el subsistema político social y al sistema socioeconómico en su conjunto. Por su parte, el mercado es definido como un conjunto de instituciones sociales donde se realiza un amplio número de transacciones.

Ayala argumenta que la organización estatal ha conocido distintos modelos y tipos: el Estado instrumento, el Estado mínimo y el Estado ampliado. En la primera concepción, el Estado es un instrumento que despliega políticas para influir en la marcha del sistema; en la segunda, el Estado se reduce a su mínima expresión para mantener y promover la libertad económica y política; en la tercera se atribuyen al Estado funciones productivas directas, de promoción del bienestar social, de pleno empleo y de desarrollo económico.

Desde una perspectiva sistémica, el autor concibe al Estado como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que inciden en la operación de los subsistemas. Bajo esta óptica se analiza al Estado como una variable

decisiva, aunque no única, en la dinámica del sistema.

Además define cuatro subsistemas institucionales en torno al papel del Estado en el sistema: el de propiedad, el político-social, el decisional y el económico. El subsistema de propiedad organiza los aspectos políticos, sociales y económicos del régimen privado; el subsistema político-social contiene a las instituciones estatales y sociales que organizan, regulan y articulan las relaciones entre el Estado y la sociedad, en este subsistema los individuos y grupos participan en la toma de decisiones, defienden sus intereses, proyectan sus valores y externalizan sus preferencias ideológicas; el subsistema decisional contiene las reglas derivadas del marco legal existente para conducir la toma de decisiones, señala que en él los agentes y fuerzas sociales, por medio de la confrontación y la negociación, buscan preservar o mejorar su ubicación en la distribución del poder y la riqueza, para influir en la toma de decisiones; el subsistema económico se define como la organización institucional que contiene las reglas y leyes para regular la producción y el intercambio entre los agentes, en este subsistema se relacionan y articulan el mercado, el Estado y la economía.

En el capítulo II, "Economía pública, economía mixta e intervención estatal", el autor indica que no existe consenso

sobre las fronteras de la economía pública y sobre los alcances del intervencionismo estatal. Para los neoliberales, el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos y, en contraste, la intervención estatal es la principal fuente de distorsiones. Por su parte, los estatistas reconocen la importancia del mercado, aunque aceptan que tiene fallas a nivel micro y macroeconómico que la intervención estatal debe corregir.

Se mencionan también otros nuevos paradigmas para delimitar las funciones del Estado y el mercado, entre los cuales destaca el ofertismo, la corriente de las expectativas racionales, los monetaristas y la elección pública. Según el ofertismo, la intervención estatal es negativa para el crecimiento, ya que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público e impuestos desincentivan la inversión; para la corriente de las expectativas racionales todos los actores económicos, excluyendo al Estado, toman decisiones acertadas; los monetaristas afirman que las intervenciones estatales no contrarrestan los auge y recesiones del sistema; finalmente, la elección pública busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien, quienes al maximizar sus ingresos pueden destinar su excedente a fines sociales.

En el capítulo III, "Modelos de Estado y crecimiento del Estado", analiza los distintos tipos de

intervencionismo: el Estado del bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista. El Estado del bienestar coloca el acento en una política orientada a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social; el Estado empresario pone énfasis en una política de apoyo a las ramas débiles de la economía; el Estado desarrollista promueve el crecimiento económico, la inversión y el empleo para impulsar la modernización industrial.

Ayala analiza también las contradicciones y crisis de los modelos intervencionistas, las cuales no ocurren en forma aislada, sino en un contexto general de ascenso del neoliberalismo. No obstante que para los neoliberales el intervencionismo estatal ha sido nocivo, el autor señala que las intervenciones estatales y el mercado son dos factores complementarios en el desarrollo económico.

En el capítulo IV, "La reforma del Estado. Marco general y estrategias políticas", plantea que la reforma estatal es un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia, aumentar la competitividad, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. Señala que esta reforma se hizo necesaria por la deficiente intervención estatal y por las presiones de un contexto internacional más global y competitivo.

Para el autor existen dos enfoques básicos sobre la reforma

del Estado: el enfoque neoliberal y el neointervencionista. El primero asume la globalización como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial; el segundo propugna por una reestructuración eficiente del gasto público, una selectiva privatización y una gradual liberación comercial.

La reforma del Estado es concebida por Ayala como una estrategia para redefinir las reglas del juego político, para cambiar los instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales. Considera que la reforma estatal puede darse en cuatro niveles: el sistema político, el sector paraestatal, la administración pública y el pacto constitucional.

Para el autor la reforma del Estado puede ser enfocada desde dos perspectivas: la primera, reformista-progresista, se procuraría una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatales; la segunda, reformista-conservadora, se orientaría hacia una disminución drástica de la intervención estatal, reduciéndola al mínimo posible.

Respecto a las estrategias reformistas, señala que dos son posibles: una, centrada en soluciones de mercado, originada en la sociedad; otra, centrada en soluciones estatales, promovida por la élite burocrática. No obstante, advierte que en cualquier estrategia que se elija,

será necesario calcular los costos inherentes a la reforma. Subraya que el éxito de la reforma dependerá de la capacidad de la sociedad para tomar la iniciativa, de la voluntad política del Estado, de la existencia de márgenes amplios de maniobra económica y de niveles razonables de gobernabilidad.

En cuanto a los instrumentos y políticas para la reforma del Estado, plantea que existen dos principales: la privatización y la desregulación, que pueden ser incluso complementarias. La privatización busca elevar la eficiencia económica mediante el redimensionamiento y el saneamiento financiero del sector público. A su vez, la desregulación es concebida como un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados monopolizados.

En la parte final del libro el autor destaca que la privatización, la desregulación y la liberalización

no son políticas aplicables a toda economía, sino que deben diseñarse de acuerdo a las circunstancias, atendiendo el grado de desarrollo económico del país en cuestión, el tipo de Estado en proceso de reforma y el tipo de relaciones entre los sectores. Advierte que no tomar en cuenta estos factores podría traer resultados negativos para los Estados que han emprendido su reforma.

En virtud de la riqueza de las tesis contenidas en la obra descrita consideramos que su lectura es sumamente útil en la coyuntura actual. Los aportes de Ayala Espino son importantes en torno a la discusión sobre un fenómeno tan mitificado como el de la reforma del Estado. En los momentos actuales de transformaciones nacionales, creemos imprescindible su lectura para aquellos estudiosos y actores de la política mexicana interesados en el rumbo que ha tomado nuestro país en los últimos años.