

## El Estado en su dimensión de Filtro: Un breve esbozo de la teoría del Estado

Ilka Treminio Sánchez\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 5 de febrero de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 26 de mayo de 2009.

**Resumen:** Este artículo discute y sintetiza, algunos de los principales elementos presentes en la literatura sobre el rol del Estado en la teoría política actual. Para ello, se toma como partida "la dimensión de filtro" planteada por O'Donnell (2008). Se basa fundamentalmente en una revisión de la literatura sobre el tema y pretende aportar mayor profundización en aspectos relevantes y comparar las orientaciones en el debate de la teoría para el caso europeo y para el latinoamericano.

**Palabras clave:** Teoría del Estado / Derecho Político / Ciencias Políticas / Nación / Pensamiento político.

**Abstract:** This article discusses and summarizes some of the major existing elements in the literature related to the role of the State in the current political theory. To this end, it departs from the "dimension filter" proposed by O'Donnell (2008). Mainly based on a review of the subject's literature it aims to bring greater depth to relevant aspects and to compare the theory debate guidelines for the European and the Latin American cases.

**Keys words:** State Theory / Political Law / Political Sciences / Nation / Political thought.

---

\* Politóloga y máster en desarrollo local, es estudiante del postgrado en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. [ilka@gmail.com](mailto:ilka@gmail.com)

## **I. Introducción**

El presente artículo hace un breve análisis de los postulados sobre la teoría del Estado a partir de la dimensión de filtro que propone O'Donnell (2008). Para su desarrollo este se ha estructurado de la siguiente forma: en un primer apartado se introducen conceptos teóricos que enmarcan el estudio y comprensión del Estado como institución de la modernidad; un segundo tema trata el Estado y su concepción como Estado democrático, en esta misma sección se incorporan las tendencias de formación de organismos políticos más allá del Estado-Nación que están presentes en la bibliografía consultada; un siguiente acápite problematiza la función de filtro del Estado y finalmente, se aportan algunas reflexiones finales sobre el tema.

La sociedad ha experimentado transformaciones económicas, sociales y culturales producto de una nueva dinámica de acumulación y de la división internacional del trabajo. Estos cambios introducen nuevas demandas y cuestionamientos a los sistemas políticos que deben adaptarse para responder a las nuevas configuraciones y dinámicas. Sobre este contexto de cambio, así como sobre los demás contextos pasados, la teoría política contribuye conceptualizando y codificando realidades para su aprehensión y así comprender la complejidad en que nos movemos. El aporte que se hará con este trabajo es fundamentalmente de revisión teórica, al respecto se anota que la teoría tiene un doble atributo, simplifica y complejiza. Simplifica en el entendido de que al tomar un mosaico social lo codifica y así puede explicarlo y, complejiza, pues los diferentes conceptos generan una estructura de códigos que reconstruyen la realidad, además los distintos

cristales teóricos o enfoques, que presentan distintas lecturas de una misma realidad.

Más que en una era postmoderna, afirma Giddens (1990), nos encontramos en un momento en el cual las consecuencias de la modernidad se han radicalizado. Se conservan sus instituciones emblemáticas como el Estado y el mercado capitalista, pero las transformaciones al nivel del tiempo y el espacio debido a su separación y el desanclaje de los sistemas sociales ha producido un mayor dinamismo en la sociedad. No podría ser de otra manera, puesto que la modernidad lleva en sí misma una naturaleza cambiante, que ha sido desdeñada por los mitos del evolucionismo social. Es importante traer esta idea a colación, pues nos permite explicar que la formación de Estados no puede verse en un período determinado, al contrario, ha sido un proceso continuado con momentos de mayor surgimiento, que en algunos casos se les ha reconocido como “olas”. Así, tanto los diferentes tiempos como las condiciones en que surgen los Estados, determinan gran parte de su capacidad de institucionalización; claramente el espacio en que este proceso se desenvuelve, marca notables diferencias.

En el presente seguimos siendo testigos de la creación de nuevos Estados, todos en distintas condiciones, pero podemos advertir que no siempre el sólo hecho de la declaración formal de independencia de una nación implica la simultánea creación de Estados nacionales, como nos indica Oszlak (2007:2). En algunos casos, la consolidación del Estado-nación lleva mucho más tiempo, pues requiere crear una serie de instituciones que le den forma y contenido.

Este proceso de conformación, en su fase inicial, generó una especie de convivencia entre Estados, en la cual las relaciones que se gestaron no eran simétricas (y continúan no siéndolo), por el contrario, sobresale la persistencia de las desigualdades. Una primera desigualdad a notar es aquella entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas, esta evidencia toma relevancia a partir del Siglo XX, cuando se habla de los bloques del norte y del sur, en un sentido económico. Nuevamente aquí tiene validez la separación tiempo- espacio, en la medida en que se han constituido distintas formas de reorganizar lo moderno con lo premoderno o tradicional, y esta combinación es plausible dado que existen diferentes formas de combinar el espacio y el tiempo, lo que se ha dado en llamar también la simultaneidad de lo no simultáneo (Von Beyme, 1994).

Esta evidencia sobre la desigualdad hace necesaria la reflexión sobre la eficacia de los Estados, poniendo énfasis en el desempeño político, aunque también hay que tener presente que se han generado otros debates sobre mecanismos de compensación económica, por parte de los países desarrollados; pero estos procesos son atinentes a otros campos de estudio. Luhman (2009) añade a la discusión que mientras algunas regiones periféricas siguen a la espera de la "modernidad", en otros Estados europeos se busca la solución a los efectos colaterales del desarrollo de ésta. Al respecto menciona las terapias personales (psicología), comunitarias (trabajo social, psicología social), ambientales (ecología), entre otras.

Para Beck (2002) esto se explica porque la propia "modernidad se envejece" y la expresión de este envejecimiento es lo que él denomina sociedad del riesgo, en la cual las acciones que se toman buscan eludir todo tipo de control y a las mismas instituciones protectoras de la sociedad.

## II. El Estado como institución de la Modernidad

Los Estados modernos se construyeron como Estados-Nación (Held, 1997:71) es decir:

*"como aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial determinada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos."*

En esta definición se destacan los elementos centrales y recurrentes que presenta el Estado moderno: la territorialidad, el control de los medios de violencia, la estructura impersonal del poder y la legitimidad.

Pero estos elementos en sí, encierran una discusión en el pensamiento político, puesto que de partida se señala que el Estado goza de un orden impersonal legal o constitucional, que cuenta con una estructura común de autoridad y que tiene la potestad de definir el control y la administración de una comunidad determinada (Held, 1997). Esta noción, de acuerdo con el autor, encierra dos ideas sobre el poder: por un lado, negar al pueblo el derecho de determinar su propia

identidad política con la independencia de su soberano y, por el otro, privar al soberano del derecho de actuar con impunidad contra el pueblo.

Como se desprende de lo anterior, en el fondo, el problema reside en la doble ubicación o *locus* de la soberanía, la pregunta que surge es ¿A dónde debe residir la soberanía?

Held (1997:62) citando a Bodin explica que: "*la soberanía es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes*". La soberanía es la característica definitoria o constitutiva del poder del Estado. Ahora bien, para Bodin, el soberano es la cabeza legítima del Estado en virtud de su cargo, no de su persona, pero la manera a partir de la cual podía actuar descansaba en que en él residía la soberanía. La idea de que la soberanía residía en el Estado la sostuvo también Hobbes.

No obstante, el *locus* de la soberanía sigue siendo motivo de debate con el postulado de Locke sobre que el poder supremo era un derecho inalienable del pueblo, es decir, la legitimidad del gobierno tenía la posibilidad de caducar si el pueblo lo juzgaba necesario. En concordancia y siendo una de sus principales aportaciones, Rousseau insistió que la soberanía se origina en el pueblo y allí debía permanecer (Held, 1997:67).

En síntesis, el discurso de la soberanía sentó las bases del poder estatal impersonal y procuró combinar la soberanía estatal con la soberanía popular, aunque esta unión no ha encontrado una forma definitiva y su discusión sigue abierta hasta el presente, agravado por

los cuestionamientos que introduce la globalización en la reconfiguración de la dinámica territorial y de decisión.

La razón para recoger brevemente la idea de soberanía en esta reflexión sobre el Estado, es que su desarrollo se interpreta como un reconocimiento mutuo de los derechos de jurisdicción y autonomía sobre sus propios territorios y población; y a partir de este reconocimiento es que puede plantearse la existencia de una "*sociedad de Estados*". Los Estados a partir de este atributo se entienden como autónomos en materia de política interna y en la determinación de su destino (Held, 1997:102).

Como se verá más adelante, esta configuración no es la que predomina hoy en día, donde las relaciones a nivel internacional son más complejas y han dado lugar a nuevos escenarios.

Por su parte, O'Donnell (1993) define el Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O'Donnell (1993) considera que el Estado garantiza un ordenamiento legal y territorial, el cual no es igualitario ni socialmente imparcial, los factores ideológicos moldean y determinan relaciones desiguales de poder. Sin embargo, al mismo tiempo sostiene que desde la cúspide del Estado se mantiene que dicho orden es igualitario para todos *qua* miembros de la Nación.

Antes se citaba que el Estado surge como un Estado-Nación, según Held (1997), no obstante, esta idea no es del todo aceptada, pues si bien más tarde se hablaría del Estado-Nación, no tuvieron su génesis al unísono y no son expresiones idénticas de la organización política. Al respecto, surge la cuestión de que el Estado-Nación suele concebirse como una especie de enlace o "matrimonio" (Anderson, 2000:6) la unión entre ambas hace pensar que funcionan como una sola entidad, incluso es ilustrativo de esta visión el monolítico "una nación, un estado". El problema que trae consigo esta noción es que oculta en el imaginario moderno que la relación entre ambas instituciones ha sido en muchos momentos conflictiva, ha provocado guerras, secesiones, separaciones, genocidios y la persistencia de conflictos étnicos.

Es decir, la relación antes mencionada no ha funcionado con total armonía, entre otras razones porque en el proyecto común de la nación hay etnicidades subrepresentadas y sobrerrepresentadas. Con esto no se insinúa que la relación de minoría sea necesariamente opresora, pero sí que en términos políticos es claro que la relación de poder ha favorecido a unos grupos sobre otros al nivel nacional y esta dinámica no ha sido pacífica, ni ha sido aceptada perdurablemente. En períodos recientes han surgido nuevos brotes de luchas nacionalistas que justamente traen a colación las complicadas formas de coexistencias de naciones sin Estado, de Estados con diversas naciones, etc. (Eagleton, 2000:57). La crisis de legitimidad que atraviesan algunas sociedades sirve en algunos casos, como un amplificador de estos brotes.

Inclusive, el mismo Held (1997:72) reconoce que es equivocado considerar que la idea de Estado-Nación trae implícito que el conjunto



de su población tiene similitudes o comparten sus prácticas religiosas, lingüísticas y otras representaciones simbólicas. Es decir, la homogeneidad cultural no es una característica necesaria de esta institución moderna, y a su vez, introduce otra diferenciación, la de nacionalismo.

El nacionalismo en este escenario jugó un papel de motor en la unificación administrativa del Estado. Sobresalen en este proceso de construcción las pugnas entre las comunidades políticas y las elites para llegar a la invención de "*identidades nacionales*" a las cuales se le pudiera atribuir la legitimidad de las políticas del gobierno. Desde esta lógica, es un proceso más de afirmación del poder, lo que coincide con Mann (2000:21) cuando expresa que la legitimidad en la modernidad se utiliza para reivindicar los excesos de la limpieza étnica y política de los regímenes modernos en momentos de afirmación del proyecto de Estado-Nación, y en ese orden, dichas acciones aparecen dadas "*en nombre del pueblo*". Este es un punto de quiebre que debiera ser importante en el escenario político actual, no obstante, los procesos más recientes de formación de Estados siguen teniendo las mismas formas y procedimientos violatorios de derechos, ante la mayor indiferencia de la comunidad internacional (de Estados).

Un avance en este camino, pasa por el necesario reconocimiento del constructivismo en el nacionalismo del Estado, para dar lugar al espacio o momento político de re-pensar el lugar de los hechos culturales y las etnicidades desde paradigmas más inclusivos y de reconocimiento de ciudadanía.

Por esta razón, cabe reivindicar la idea de nación aunque desde un ángulo más normativo para agregarle un nuevo valor. Habermas (1998) es quien plantea una definición afortunada al decir que *“la nación encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico- cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos de participación y comunicación”*.

Esta definición abre las puertas a la idea de una nación política, más que de una nación cultural, ambas posturas han sido discutidas por Eagleton (2000) quien distinguía entre posturas políticas y culturalistas en la formación del Estado. Lo interesante es que en esta perspectiva es donde confluyen la ciudadanía democrática y el Estado-Nación. Habermas insiste en que el Estado tiene como aspiración dotar a los ciudadanos de oportunidades y derechos y de la distribución equitativa del bienestar, aludiendo a la promesa republicana de igualdad ante la ley.

Esto coincide con la visión de Estado democrático que propone O'Donnell (2008) quien considera que según avanza el impulso y la garantía de la ciudadanía, el Estado es realmente consonante con la democracia: un Estado democrático, entendido como aquel que además de contar con la capacidad de ejercer las sanciones y respaldar los derechos de la ciudadanía política que supone un régimen democrático, a través de un sistema institucional, también procura el reconocimiento de los múltiples derechos *“emergentes”* de la ciudadanía en sus diferentes aspectos civil, social y cultural.

Como se observa, las definiciones más afirmativas de la ciudadanía y de democracia están en una frontera entre lo empírico y lo normativo. Al tiempo que se explican, se consideran aspiraciones y en tanto son susceptibles de evaluarse, de ampliarse y de reinventarse. Sartori (1992) comparte con Dahl (1989) que la democracia es un ideal, en el sentido de que sin democracia ideal, no podría concebirse una democracia real. Sobre el tema del ideal- realidad, encontramos que Dahl parte en su trabajo de una diferenciación entre el sistema ideal, en este caso la democracia, y un sistema basado en convenios institucionales “que deben verse como aproximación imperfecta al ideal”, que es lo que llama la poliarquía.

Esta idea nos lleva al siguiente punto de la relación entre Estado y democracia.

### **III. El Estado y la democracia**

En este entramado institucional, el papel de los gobiernos es desarrollar las acciones del Estado, preservando el imperio de la ley (Held, 1997:181). La igualdad de todas las personas ante la ley, y la protección de todos los ciudadanos del uso arbitrario de la autoridad política y la coerción, son condiciones *sine qua non*. El Estado es la base sobre la que se pueden salvaguardar esos derechos y las libertades equivalentes.

El Estado tiene como atributo contar con una comunidad gobernada por un marco equitativo. Y en esta relación, en cambio, la idea de democracia es que los ciudadanos deben poder elegir libremente las condiciones de su propia asociación y que a la vez, estas elecciones deben constituir la legitimación básica de la forma y la dirección de la colectividad política.

La relación entre Estado y democracia exige concebir el poder y la autoridad como atributos derivados del sistema de derechos. Tal y como lo estipula la democracia liberal. Por otro lado, cabe agregar que en la organización del Estado democrático intervienen una gama de actores como los partidos políticos, las burocracias, grupos de interés, organizaciones, entre otras.

Algunos autores (Giddens, 1998; Luhman, 1993, Habermas, 2000) manifiestan que el papel del Estado en un entorno cada vez más complejo pareciera al menos, haber perdido cierto protagonismo en la dirección de las sociedades, especialmente el tipo de Estado conocido como Estado de bienestar<sup>2</sup>. Tanto Giddens (1998) como Habermas (2000), coinciden en que en este contexto procede repensar cómo lograr un sistema que atienda las necesidades sociales y pueda afrontar el modelo económico global.

Por otra parte, para algunos estudiosos (Castells, 1998; Beck, 2002; Habermas, 2000), nos encontramos en una era donde el

---

<sup>2</sup> Luhman (1993:49) define en su texto Teoría política en el Estado de Bienestar que: "...la realización de la inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de bienestar.[...] Esto no supone solo, de ninguna de las maneras, el aseguramiento y el acrecentamiento continuo de unas condiciones mínimas de bienestar para cada cual, sino en gran medida también la aparición de problemas especiales de distinto género [...]Las mejoras discurren, por tanto, no sólo en la dirección del aumento de los niveles mínimos, sino también en el descubrimiento continuo de nuevos problemas que competen a las autoridades políticas".

predominio está dado por la comunicación, la cual envuelve la sociedad en una paradoja entre la reflexividad y el discurso. De ahí, que Habermas considere que se deben cambiar los estilos de comunicación, así como *“los espacios de formas y foros de autorepresentación”*. A la vez, manifiesta desconfianza por el conocimiento organizativo que prevalecía, pues se requiere pensar en nuevas formas de organización para las acciones y para la legitimación política, desde la perspectiva del interior del Estado. Esto es central, pues posiciona el cambio para poder darle lugar a la ciudadanía democrática.

Habermas (2000) añade que las tendencias que hoy suscitan la atención general bajo el concepto multiuso de la *“globalización,”* están transformando una constelación histórica caracterizada por el hecho de que Estado, sociedad y economía son, por así decirlo, coextensivas dentro de los mismos límites nacionales. El sistema económico internacional, en el que los Estados trazan la frontera entre economía interna y las relaciones comerciales exteriores, está cambiando hacia una economía transnacional a raíz de la globalización de los mercados. Así que, si se piensa que el principal reto es la relación con exterior, sin duda se debe recurrir a la explicación de que el sistema económico internacional pasó a convertirse en una economía con comportamiento transnacional, y en esta transformación los Estados dejaron de ser los nodos de la red global de relaciones comerciales, como cuando formaban parte de un sistema de relaciones interestatales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para Habermas (2000:46-59) incluso, estas nuevas relaciones económicas que impone la globalización hacen pensar que *son los Estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están insertas dentro de las fronteras nacionales.*

Esto explicaría por qué los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales. Nunca se establecieron en el pasado fronteras del todo impermeables contra otras esferas, es por eso que cada vez más las fronteras han sido atravesadas por variados tipos de esferas y procesos que complejizan las interacciones y sistemas de poder de dicha unidad. En este sentido, es interesante plantearse las implicaciones de cuán poroso es el filtro en el Estado y qué filtra efectivamente.

Ahora bien, en este entramado de nuevas conexiones, Castells (1997:381) afirma que el Estado ha perdido gran parte de su soberanía, dado que estas bases han sido socavadas por el tránsito de flujos globales y las redes de signo transnacional que integra finanzas, información y poder. Al unísono, el desmantelamiento del Estado de bienestar, luego del abandono de las políticas keynesianas causa una pérdida de legitimidad. A esto súmese parte del argumento de que el resurgimiento de los proyectos políticos con base en identidades particulares que justamente emergen en momentos de la escasa legitimidad del Estado lo imposibilitan para realizar la idea de comunidad, de nación, entre colectivos.

La denominada crisis del Estado de bienestar se hace patente ante la incapacidad de dotación de bienes y seguridades a los ciudadanos, pero es importante subrayar que no es sólo la falta de dotación de sistemas de seguridad, también tiene que ver con el hecho de que el Estado se encuentra en una situación de imposibilidad para proveer de seguridad a los ciudadanos. Si lo vemos desde la perspectiva de Beck

(2002) el debilitamiento del Estado se da porque se han socavado sus sistemas de control y cálculo del riesgo.

Un problema central es que la democracia al encontrarse con la nueva interconexión global, se encuentra en un momento de desafío para mantener la forma en que tradicionalmente se resuelve el dilema entre teoría y práctica democrática. Se encuentran las sociedades frente a la realidad de que las decisiones pueden ser tomadas en otro espacio que no son los Estados- nación y estas decisiones afectan de manera directa a su población, la cual es la misma que castiga o premia a quienes son sus representantes en el espacio nacional.

Volviendo al argumento de Giddens, una solución que propone para gobernar el nuevo orden político y económico en que nos encontramos, se encuentra en profundizar la democracia, lo que él denomina "*democratizar la democracia*", con lo cual enfatiza que la democratización debe ser sobre la nación y por debajo de ella, es decir, una especie de democratización del (des) orden transnacional.

La idea de democratizar la democracia, lo que busca es una devolución del poder desde espacios donde éste se concentra hacia los ciudadanos. Una agenda de este tipo incluye fundamentalmente comunicación y transparencia; pero requiere también que los nuevos actores del escenario político se aproximen a los más tradicionales en la creación de una cultura cívica orientada hacia la participación y el interés político. Una situación tal, es posible en la medida en que se trascienda la simple dualidad público- privado/ Estado- mercado para

pensar en otros miembros de la sociedad que son agentes no económicos.

El aporte, particularmente interesante, es que además de democratizar a lo interno, se aboga por la ampliación democrática, es decir, se debe ir más allá del Estado-Nación. Para el autor, hoy en día, el cuestionamiento que le señala la globalización a la soberanía nacional es un síntoma de que aunque los Estados siguen siendo poderosos, la fuerza ejercida por los procesos globales es en gran medida la causa del déficit democrático frente al que nos encontramos. El carácter de interdependencia que el mundo ha ido adoptando durante la segunda mitad del siglo XX provoca una serie de cambios que escapan a la democracia.

Planteado este tema, surge la cuestión, de cuál es el *locus* adecuado para la realización de la democracia. Teniendo en cuenta que si el agente central, figura política emblemática de la modernidad, se encuentra impactado por una serie de estructuras que le son superpuestas, cabe preguntarse dónde debe residir la democracia.

Habermas (2000) plantea algunas ideas en ese sentido también. Desde su punto de vista, la democracia sólo es posible en el Estado-nación, cuyo balance de desempeño es más bien positivo, pero que ciertamente se encuentra cerca de topar con los límites que le impone el desarrollo capitalista. El Estado se encuentra hoy debilitado y sobrecargado. En este escenario se plantea la siguiente interrogante: "*¿Podría extenderse esta forma de autotransformación democrática de las sociedades modernas más allá de las fronteras nacionales?*"



En la constelación posnacional que vislumbra Habermas, se deben visualizar nuevas organizaciones políticas, que estén a la altura de los mercados. Una condición *sine qua non* de esta organización es que el proceso democrático vaya acompañado de una mentalidad distributiva y basada en la solidaridad, principios que antes solo se concebían a lo interno de las fronteras nacionales. La postura esbozada, comenta el autor, ha sido fuertemente criticada, pero para defender su tesis, el argumento central está en que los Estados-Nación nacieron con sus Constituciones, incluso defiende que *"la democracia misma es una forma de integración jurídicamente mediada"*.<sup>4</sup>

Esto es lo mismo que en gran parte encontramos en la propuesta de Held (1997:283) sobre el establecimiento de un modelo cosmopolita de democracia, basado en un ordenamiento jurídico, con un complejo institucional con alcance global y local y el necesario reconocimiento democrático de las comunidades que lo integran.

Ahora bien, lo que sí debe aclararse es que estos planteamientos se han hecho a la medida del modelo supraestatal europeo, donde incluso se podrían plantear dudas de su adecuado funcionamiento con el surgimiento de las nuevas naciones fruto de la caída del muro de Berlín; no en vano la preocupación de Habermas de replantear el principio de la solidaridad en este entramado. En otras regiones del mundo y por las razones esbozadas al inicio, el camino recorrido por las sendas de la consolidación institucional parece incompleto y por ello, es aún prematuro considerar seriamente un órgano más allá de los Estados que

---

<sup>4</sup> El argumento del autor además usa como modelo el caso de la Unión Europea, que lo imagina como un Estado federal europeo.

funcione para ejercer cualquier tipo de gobierno o función política. Pero, lo que hace que este tema sea interesante es que permite comparar los ritmos del cambio y del pensamiento político en relación con un concepto tan discutido como es el Estado.

#### **IV. El Estado en su papel de filtro**

En el artículo escrito por O'Donnell encontramos que se ve al Estado en cuatro dimensiones: el conjunto de burocracias, el sistema legal, la identidad colectiva y la condición de filtro. De estas dimensiones, sobresale a su vez el carácter de eficacia y efectividad del Estado.

Dado el énfasis del debate que se ha venido desarrollando, se considera que un punto focal para la contribución desde la ciencia política al pensamiento del Estado, es precisamente la cuarta dimensión, que considera que el Estado es un filtro y como tal se le asignan las siguientes funciones:

*"[...] regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el "adentro" y el "afuera" del territorio, los mercados y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la capacidad de filtraje, de cada estado, que se supone inteligente y realmente apuntada al bien público"<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> O'Donnell (1993:163-184)

Para O'Donnell el Estado actúa como filtro entre un entorno globalizado allende sus fronteras y la población local dentro de sus fronteras. Esta concepción es compartida en este trabajo, aunque no deja de ser problematizada en el entendido que en ciertas áreas el Estado más que un filtro actúa como un espectador; es el caso de aquellos Estados donde; algunos espacios territoriales han ganado un amplio terreno en sus propias relaciones con las dinámicas económicas de la globalización, la lógica de la localización económica en muchos casos, trasciende al Estado, entidades menores pueden ser más competitivas, al respecto se ha hablado de "*ciudades ganadoras*" "*ciudades globales*", etc. Otro elemento a resaltar, es que la metáfora del filtro tampoco es adecuada para captar los aspectos no económicos de la globalización, como son los movimientos sociales y las crecientes acciones de organizaciones no gubernamentales de sello internacional. De cierta forma, lo que sí se acepta es que normativamente el Estado debiera actuar como filtro en una doble dirección, si este fuera el escenario no tendríamos que preocuparnos de los riesgos sociales, económicos e incluso ecológicos que nos afectan.

Si se ve el caso latinoamericano, sobresale que ante la caída de los sistemas de regulación y la política económica de pleno empleo, el Estado no pudo filtrar el modelo económico para proteger el pacto social, en los casos en los que hubo, porque se reconoce con lo dicho hasta el momento, que los niveles de cohesión social e institucionalización de la política social fue distinta en la región.

Posterior a la crisis inflacionaria y recesiva de los años 70 y 80, los Estados latinoamericanos debieron adaptar sus modelos internos,

contrayendo el gasto público, para lo cual las medidas más conocidas fueron: flexibilización laboral, desregulación económica, control fiscal, reducción del gasto de gobierno, control de la inflación, entre otras y sus consabidas repercusiones (debilitamiento de los sindicatos, desempleo, aumento de la pobreza urbana, privatización, disminución en la inversión en salud y educación, etc.) Estos lineamientos los sintetiza y recoge Beck (2002) al expresar que el Estado está supeditado a responder a los requerimientos de la economía mundial en el manejo de la macroeconomía, en aspectos como la estabilidad cambiaria necesaria para facilitar el comercio internacional entre los países y el manejo austero del gasto público. En un contexto tal y con la obediencia seguida por los gobiernos, es cuestionable que los Estados hayan sido capaces de actuar como filtro, con lo cual no se critica que esa función esté presente, incluso que en determinados momentos y países específicos haya sido empleada, pero en términos generales, al menos durante las décadas que van de 1980 al año 2000, no pareciera haber operado efectivamente.

En este derrotero que se ha planteado de forma sucinta, el papel del Estado es minimalista, se le reducen sus posibilidades de dar respuesta a las necesidades. El eclipse en que se haya, difícilmente se puede pensar en la posibilidad de ampliar la ciudadanía social de la que tanto se discute hoy, si no se realizan cambios profundos. Sin embargo, es claro que el Estado en estos casos sigue contando, tiene presencia, sus instituciones siguen funcionando pero ha perdido su capacidad de control, en el sentido que le da O'Donnell.

Por tanto, no puede afirmarse que el Estado ha llegado a su ocaso, incluso los más recientes hechos económicos vuelven su mirada a la salvaguarda del Estado, a la intervención, la mano visible del Estado, pero sí existen signos que hacen pensar que el Estado como institución requiere transformaciones para responder a una sociedad con nuevas demandas. En este sentido, el contexto que rápidamente se ha ido dibujando en el último año, da señales optimistas para el cambio, para retomar el rumbo hacia ampliar las bases sociales del Estado, que sin duda es la gran deuda en América Latina. De alguna manera es como detenerse a recoger frutos que se cayeron del canasto de las políticas de décadas atrás. Pero en esta nueva concepción de la gestión política, debe incorporarse una visión de espacios compartidos, donde sobresalen un entramado de actores e instancias políticas de nuevo cuño como las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que hasta el momento han generado una especie de "*privatización*" de la acción social en diversos campos, pues no tienen cabida en el espacio político tradicional, lo cual no significa que deban sustituir en el espacio público el papel de los partidos y otras instancias de gobierno, pero sí de tener nuevos ámbitos donde esta inclusión permita ampliar mecanismos de comunicación de demandas.

Un señalamiento interesante es que estos nuevos actores han ganado espacio gracias a los medios de comunicación, que concentran a la población de todas partes del mundo en hechos ante los que los Estados en ocasiones no tienen capacidad de reacción, y por tanto, se proyectan aquellas que sí las tienen, piénsese en temas de paz, desnutrición, desastres ecológicos, entre otros. En esta pérdida de

acción, lejos de fortalecerse, el Estado pierde centralidad, en un afán por garantizar su perduración (Castells, 1998:297).

Por otro lado, cuando se cree en la especificidad de los Estados nacionales y toda la red de actores que intervienen en su funcionamiento, el pensamiento sobre la democracia cosmopolita y demás aproximaciones antes mencionadas, se considera que no pueden estar exentos de críticas, especialmente si se piensa en un contexto como el latinoamericano, donde la característica sobresaliente es la heterogénea conformación de los Estados- nación. Incluso, para las nacientes democracias europeas es difícil imaginar una exitosa inserción en un ordenamiento político global, teniendo internamente las bases frágiles para formar sus propios gobiernos y generar consensos con su población.

Siguiendo el argumento de O'Donnell (1993:163-184) "*los estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse*". El reconocimiento de este mosaico es esencial para comprender la naturaleza desigual de los estados latinoamericanos y en primera instancia hace pensar en la necesidad de completar las fases de consolidación de Estados democráticos en la región antes de copiar los modelos de quienes llevan muchos siglos de diferencia.

Por tanto, podemos asegurar que faltan procesos internos que deben cumplirse en la región antes de proclamar el salto al

*cosmopolitismo*, lo cual no quiere decir que no pueda haber algo similar a procesos paralelos de infra y supra organización política, que se ve incipientemente en el caso del Mercosur; sino que son muchas las fracturas políticas al nivel de cada Estado que deben vencerse antes de pensar en un supra estado. Aún más, si se piensa que más allá de los gobiernos centrales, en los niveles intermedios y subnacionales de gobierno, parece notarse en muchos casos el predominio de organizaciones pre-democráticas, con estilos “cacicales” y parroquiales de gobierno.

Aunque el año del artículo haría pensar que muchas cosas han cambiado en la región, O’Donnell (1993) planteaba que con diferentes ritmos e intensidades, los Estados latinoamericanos estaban sufriendo una crisis que se expresaba a partir del accionar del conjunto de burocracias y por tanto afectaba su eficacia y la de la efectividad de la ley. La relación entre ciudadanía pasa por un contrato que garantice que la ley ampara por igual a todos, pero el mismo autor reconoce que en los casos que ha analizado para la región latinoamericana, este principio en la práctica encuentra múltiples formas de incumplimiento. Las jóvenes democracias de la región han tenido un largo padecimiento para lograr establecer instituciones que protejan mínimamente a sus ciudadanos, por ello, en una forma muy sugerente enuncia:

*“En el mundo actual, la gozosa celebración del advenimiento de la democracia debe complementarse con el sobrio reconocimiento de las inmensas dificultades (por cierto, históricamente inusuales) que enfrenta su institucionalización”<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> O’Donnell (1993:163-184)

En general, del balance que realiza, se puede afirmar que los Estados latinoamericanos y sus gobiernos, hasta ese momento no gozaban de suficiente capacidad para avanzar en la democratización de sociedades golpeadas por varios siglos de reproducción de la desigualdad, lo que conlleva tradiciones de exclusión y por ende, de gran heterogeneidad social.

## V. Reflexiones finales

La revisión bibliográfica que se ha realizado arroja una serie importante de ideas, la primera es que al hablarse de Estado se tiene una serie de representaciones bifurcadas que si se las sigue, llevan por distintos derroteros el análisis. Es fácil perderse en un análisis cuando el concepto es tan resbaladizo. No obstante, en este mismo escenario, de los autores citados y utilizados para completar un *corpus* resumido de pensamientos sobre el tema, hay diálogo entre dos corrientes, los que estudian el Estado en Europa (Held, Habermas, Beck, Luhman, Castells, Giddens) y quienes estudian el caso latinoamericano (O´Donnell, Oszlak, Alcántara, Banegas). No se sigue de esto que ambas corrientes no se nutran entre sí, especialmente si se considera que nos encontramos años después de que estas obras han salido a la luz y que los contextos han cambiado aceleradamente, pero sí que las lecturas de ambas realidades muestran diferencias importantes, la más evidente es que en el lado europeo, el pensamiento del Estado ya ha empezado a llevarse más allá de las fronteras nacionales y, en el caso latinoamericano, lo que se discute es que el Estado concluya su conformación, pues distintos procesos lo han sustraído de este objetivo y hay una deuda democrática notable.



Otro elemento a rescatar, es que el análisis que realizan los distintos autores muestra la convivencia de estas realidades y otras que no han sido abordadas, en el mundo actual. Este señalamiento es preocupante en la medida que aumenta la incertidumbre en las relaciones entre instancias cada vez más heterogéneas y asimétricas. Un claro ejemplo al que evoca esta situación, son los acuerdos comerciales y de asociación entre figuras como la Unión Europea y los Estados singulares, lo cual no es un tema menor, porque al día de hoy se continúa la discusión en el caso del Acuerdo con Centroamérica, sobre la negociación individual o lo que denominaría la "*integración forzada*".

Puede aducirse que lo anterior es un campo de predominio económico y comercial, pero el hecho de que entidades que tienen su origen en el mercado capitalista sean inspiradoras de nuevas formas estatales entre politólogos y sociólogos destacados de nuestro tiempo, lo hace revelador.

Finalmente, no se puede perder de vista que el gran reto es que delineen los contornos del Estado democrático en la región latinoamericana, soberanía, democracias y ciudadanía, son temas que siguen en la agenda de construcción de la institucionalidad de los Estados. Mientras estas áreas no sean enfocadas como ejes centrales en el nuevo entorno económico y político, lo más probable es que se ensanchen las asimetrías con otras zonas del mundo, especialmente las de mayor progreso económico con sus nuevos horizontes políticos.

- Alcántara, Manuel (2008). "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento". En: *Revista Sistema*, (203-204):125-147, (May., 2008).
- Anderson, Benedict (2000). "Presente y futuro del nacionalismo indonesio". En: *New Left Review*, (1):3-17, (feb., 2000).
- Bauman, Zygmunt (2005). *Identidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid, España: Editorial Siglo XXI.
- Castells, Manuel (1997). *La Era de la Información: Economía, sociedad y Cultura: el Poder de la Identidad*. Madrid, España: Alianza Editorial, Madrid. v.2
- Dahl, Robert (1989). *La Poliarquía*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Eagleton, Terry (2000). El nacionalismo y el caso de Irlanda. En: *New Left Review*, (1):44-61, (Feb., 2000)
- Giddens, Anthony (1990). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid : Taurus.
- Habermas, Jürgen (2000). "El Estado-Nación europeo y las presiones de la globalización". En: *New Left Review*, (1):146-59, (Feb., 2000).
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, España: Trotta.
- Held, David. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, España: Paidós.
- Luhman, Niklas (1987). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, España: Alianza Editorial.

- Luhman, Niklas (2009). Causalidad en el Sur. En: *Estudios Sociológicos*. México: Colegio de México.
- Mann, Michael (2000). "La cara oculta de la democracia: la limpieza étnica y política como tradición moderna". En: *New Left Review*, (1):18-45, (Feb., 2000).
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales". En: *Desarrollo Económico*, 30(130):163-184, (Jul.-Set., 1993).
- O'Donnell, Guillermo (2008). "Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras". Ponencia presentada en: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (2008 : Buenos Aires, Argentina).
- Oszlak, Oscar (2007). "El Estado democrático en América Latina Hacia el desarrollo de líneas de investigación". En: *Revista Nueva Sociedad*, (210):42-63, (Jul.-Ago., 2007)
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Von Beyme, Klaus (1994). *Teoría Política del Siglo XX: de la modernidad a la postmodernidad*. Madrid, España: Alianza Editorial.