

Diálogos entre autores

Samuel Handlin y Sebastián Mazzuca*

Sebastián Mazzuca, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2021, 464 pp.

Por Samuel Handlin*

Las patologías de los Estados latinoamericanos son causa fundamental de muchas deficiencias en el desarrollo político y económico de la región. Sin embargo, ¿de dónde vienen los Estados latinoamericanos, con su geografía política idiosincrásica y sus déficits de capacidad burocrática? *Latecomer State Formation* es una obra ambiciosa que desarrolla un relato incisivo de cómo se crearon los Estados latinoamericanos, por qué tomaron formas diferentes y cómo sus “defectos de nacimiento” podrían haber limitado los esfuerzos posteriores de construcción estatal. En pocas palabras, *Latecomer State Formation* es uno de esos (pocos) libros que realmente cambian la forma en que uno piensa sobre el desarrollo político y económico de América Latina.

Mazzuca comienza con una distinción conceptual entre formación estatal y construcción estatal. El primer proceso (formación estatal) implica establecer una organización sociopolítica que pueda cumplir con los criterios weberianos básicos del Estado. El segundo proceso (construcción estatal) implica la construcción de la capacidad administrativa y burocrática del Estado, de modo que pueda proporcionar bienes públicos en todo el territorio de manera relativamente equitativa y eficiente. El énfasis del libro es desarrollar y probar una teoría de la formación del Estado. Pero el libro también avanza la hipótesis (aunque en general no la comprueba) de

*Samuel Handlin es profesor de Ciencia Política en el Swarthmore College, Department of Political Science Swarthmore College. 500 College Avenue Swarthmore, PA 19081. Tel: (610) 690 3411. Correo-e: shandli1@swarthmore.edu. ORCID: 0000-0003-3459-2609.

Texto recibido el 5 de abril de 2022 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2022.

que la dinámica de la formación del Estado tuvo implicaciones de larga data para el futuro de la construcción del Estado. La teoría de la formación del Estado establece primero por qué y cómo la experiencia latinoamericana difiere de la europea. Mientras que los Estados europeos surgieron de un proceso darwiniano de conquista territorial entre pequeños protoestados que luchaban por una masa de tierra limitada, la formación de Estados tardíos en América Latina del siglo XIX se produjo en un contexto en el que la tierra era abundante en relación con la población y la riqueza acumulada dependía más bien de una integración exitosa en el orden económico global impulsado por la *Pax Britannica*. Los fundadores de los Estados latinoamericanos no eran guerreros que luchaban por sobrevivir, como en Europa, sino políticos de diversas tendencias que buscaban cómo asegurar las ganancias económicas del comercio, al mismo tiempo que protegían su propio futuro político. Una implicación crítica fue que la formación de un Estado orientado hacia el comercio condujo a negociaciones entre los fundadores de los Estados y los caudillos locales que dominaban las periferias rurales a través de sistemas sociales represivos, de modo que estas áreas se incorporaron a los Estados sin ser realmente transformadas (o sencillamente se convirtieron en el germen de sus propios Estados). Los poderosos caudillos de las periferias que dominaban las comunidades semif feudales no fueron subyugados por las estructuras centrales de sus Estados, como había ocurrido en gran parte de Europa, sino que se consolidaron como “potentados patrimonialistas”.

Dentro de esta tendencia general, Mazzuca identifica tres vías distintas hacia la formación del Estado lideradas por tres tipos diferentes de políticos, que representaron a los principales protagonistas de estos procesos en el mundo latinoamericano del siglo XIX: el terrateniente rural que gobernaba una rica zona costera desde su zona interior contigua, el empresario político que controlaba una importante ciudad portuaria, o el par de partidos políticos rivales compitiendo por el control de una red de pueblos y ciudades conectadas. La dinámica de cada vía provino de los distintos incentivos políticos de cada tipo de actor y condujo a resultados divergentes en términos del territorio agregado por los Estados y la velocidad con la que se estableció el monopolio de la violencia legítima.

Donde un terrateniente rural dominaba un centro costero económicamente dinámico, buscó consolidar su dominio sobre esa próspera área en lugar de emprender una expansión territorial que pudiera diluir o amenazar su poder por medio de la inclusión de otros caudillos en la arena política. Este escenario dio lugar a Estados relativamente pequeños y en los que rápidamente se consolidó el monopolio de la violencia, como en Guatemala. Donde un empresario político controlaba una ciudad portuaria boyante, intentó buscar la integración estratégica de las regiones periféricas a través de acuerdos con los caudillos vecinos que permitieran expandir su base de poder. Esta lógica territorial expansiva creó los Estados territorialmente

gigantescos de Argentina y Brasil. Finalmente, cuando los partidos políticos, principalmente liberales y conservadores, compitieron por la supremacía en las ciudades, terminaron creando un Estado sin buscarlo, según las redes de competencia local iban creciendo con el tiempo para definir una arena política nacional. Esta vía también fue expansiva y particularmente violenta, ya que los partidos rivales a menudo recurrieron a la guerra para resolver disputas, generando grandes Estados como México y Colombia, dentro de los cuales el monopolio de la violencia no se pudo establecer durante algún tiempo.

El libro está marcado por una asombrosa combinación de alcance, erudición y rigor. El análisis cubre casi toda la región, desde el Cono Sur hasta los Andes, América Central y México. Los capítulos empíricos están llenos de perspicacia, evidencia y observaciones interesantes sobre la economía política de la América Latina del siglo XIX. Y el análisis está rigurosamente estructurado, destacándose particularmente por su atención explícita a los contrafácticos, con un “universo de casos” que consiste no solo en los Estados eventualmente formados, sino también en aquellos que resultaron fallidos, así como las configuraciones alternativas de reglas que nunca llegaron a buen término o fueron desechadas rápidamente.

Si bien los principales interlocutores teóricos de Mazzuca son otros académicos que trabajan en la formación y la construcción del Estado, su trabajo plantea un desafío más implícito para los investigadores que enfatizan el peso de los legados coloniales sobre los patrones poscoloniales de desarrollo político. El libro reconoce la importancia de las instituciones coloniales en el establecimiento de condiciones preexistentes, al mismo tiempo que enfatiza los límites de los legados coloniales para comprender la política posterior a la independencia. Lo más obvio es que las élites latinoamericanas literalmente redibujaron los mapas. La nueva geografía política simplemente no siguió los legados económicos, socioestructurales o políticos del periodo colonial (incluso si en algunos casos las fronteras de ciertos Estados terminaron acercándose a las líneas de la administración colonial anterior).

Un desafío más matizado se refiere a la persistencia de relaciones sociales rurales patrimoniales y altamente represivas en gran parte de la región. Se podría argumentar que el dominio colonial arraigó estas configuraciones sociopolíticas con tanta fuerza que su persistencia era inevitable. En contraste, la sugerencia gerschenkroniana del libro es que, al menos en muchas partes de la región, su persistencia dependía de un patrón particular de formación tardía de Estados que ocurría a la sombra de un orden económico internacional jerárquico establecido por los pioneros europeos. Esto puede parecer un debate puramente académico y quizás irresoluble: si un árbol fuerte se encuentra con un viento débil, ¿cuál es el culpable de que no caiga? Pero hay importantes intereses intelectuales en juego, especialmente durante una época en la que la atención académica al colonialismo y sus legados ha ido en aumento y se ha puesto cada vez más de moda.

Mazzuca quizá va demasiado lejos cuando analiza cómo el proceso de formación de Estados orientados al comercio condicionó las dinámicas posteriores de construcción del Estado en toda la región. Debido a que esta hipótesis nunca se prueba verdaderamente, es posible que ciertas complicaciones no se enfrenten por completo. Una cuestión tiene que ver con cómo las malas prácticas características de los potentados patrimoniales se esparcen por el cuerpo del Estado. Después de todo, las patologías de muchos Estados latinoamericanos no están limitadas institucional o geográficamente a la periferia. Esas áreas periféricas pueden estar pintadas más vívidamente en marrón en el famoso mapa mental de presencia y capacidad del Estado de O'Donnell. Sin embargo, también hay áreas marrones en la metrópoli, tanto en comunidades urbanas desatendidas como, si nos movemos más allá de una imaginación puramente geográfica, en las instituciones estatales disfuncionales que tienen su sede en las ciudades capitales. ¿Cómo infecta la influencia maligna de los potentados patrimoniales al resto del cuerpo político? Quizá los oligarcas rurales bloquearon legislación como la reforma del servicio civil, a sabiendas de que aumentar la eficiencia de la administración estatal central les causaría problemas. Tal vez el poder de las oligarquías rurales, especialmente en los sistemas federales, condujo a cierto tipo de política partidaria en el ámbito nacional que no favorecía la construcción del Estado. O quizá la normalización del patrimonialismo en una parte del Estado se abre paso invariablemente por el torrente sanguíneo e infecta a otros miembros. Cualquiera que sea el caso, hay trabajo teórico y empírico por hacer para explorar mecanismos alternativos y dar cuenta del papel potencial de otras variables (como las instituciones políticas).

Una segunda observación se relaciona con la variación entre países dentro de América Latina. Mazzuca señala que el tamaño pequeño de los Estados ha sido una condición necesaria pero insuficiente para una alta capacidad estatal, con solo Chile, Uruguay y Costa Rica oponiéndose a la tendencia regional, y sugiere que la tendencia a formar grandes Estados ha sido un lastre para la construcción estatal en la región. Sin embargo, si medimos la capacidad estatal como lo hice en mi libro (promediando los indicadores de gobernanza mundial combinados para el control de la corrupción, la eficacia del gobierno y el estado de derecho), vemos que los Estados más grandes por geografía (Brasil, Argentina, México) caen en el medio del paquete en términos de capacidad. Van detrás del trío Chile/Uruguay/Costa Rica, pero superan claramente a muchos otros Estados de la región. Podría decirse que esta última diferencia tiene implicaciones sustantivas reales. Este patrón plantea la pregunta de si hay ventajas en un mayor tamaño (por ejemplo, quizá más recursos económicos para arrojar al problema, aunque sea de forma ineficiente) que compensen las desventajas de la gran agregación territorial teorizada por Mazzuca y, en conjunto, acaben produciendo resultados de construcción estatal de mediano alcance en esos tres grandes países.

Si bien el impacto preciso de los procesos de formación de Estados orientados al comercio en la construcción estatal puede permanecer algo incierto, la inmensa contribución de este libro no lo es. A través de su rigurosa y penetrante historia sobre el origen del sistema estatal latinoamericano, Mazzuca proporciona un nuevo punto de partida para considerar las trayectorias del desarrollo político y económico moderno en la región, con muchas implicaciones que quedan por ser desarrolladas. 