

Respuesta a Samuel Handlin

Por Sebastián Mazzuca*

Los estudios sobre formación de Estados en distintas regiones del planeta han hecho una contribución enorme. A ellos debemos, ni más ni menos, nuestro conocimiento sobre cómo se crearon los países modernos —la unidad de análisis canónica de la ciencia política—. Siguiendo los pasos de Weber y Hintze, Tilly relanzó el análisis de la creación de Estados en Europa Occidental. Al poco tiempo aparecieron estudios brillantes sobre China, Asia Occidental, África y América Latina. Tilly advirtió precozmente que la experiencia de Europa era irreplicable. Los especialistas en otras áreas, aunque hablan poco entre sí, coinciden en confirmar que, en sus casos, “Tilly no se aplica”. El consenso es que, fuera de Europa, los Estados no se formaron como respuesta hipereficiente a niveles darwinianos de presión geopolítica.

Latecomer State Formation (LSF) es un libro sobre América Latina pero aspira a hacer una contribución teórica general más allá de América Latina. Ofrece un marco que sirve para entender cómo se forman los países en múltiples regiones y varias épocas, y con qué consecuencias de largo plazo para el desarrollo político y económico. Es hora de integrar —de una forma que produzca real progreso científico— las lecciones de los estudios de área, incluida Europa. Estas lecciones son muy valiosas, pero corren el serio riesgo de pasar al olvido por su apariencia idiosincrática. El único mensaje en común de estas lecciones es que la experiencia de cada región tiene “scope conditions” (condiciones de alcance), en las cuales la lógica de cualquier otra región quedaría neutralizada y se activarían procesos de formación estatal únicos, con sus propias causas, mecanismos y efectos. Si bien las condiciones de alcance confirman que la historia europea no puede repetirse, la contracara es que nos alejan de entender por qué. ¿Qué fuerzas, más fundamentales, hacen que prevalezcan ciertas condiciones iniciales para la formación de Estados en unos contextos y que otras condiciones lo hagan en contextos distintos?

El marco teórico de *LSF* se basa en dos innovaciones analíticas: una en la conceptualización de los efectos de los procesos de creación de países y otra en la sistematización de las causas. Respecto a los efectos, *LSF* hace una distinción entre formación de Estado y construcción de Estado, lo cual parece un juego de palabras, pero está lejos de serlo. La formación es la creación física de un país, un proceso que

*Sebastián Mazzuca es profesor asistente de Ciencia Política en la Johns Hopkins University Department of Political Science. 332 Mergenthaler, 3400 N. Charles Street, Baltimore, MD 21218. Tel: 410 516 7539. Correo-e: smazzuca@jhu.edu. ORCID: 0000-0002-0802-677X.

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

combina la consolidación territorial (unión o secesión de regiones) y la monopolización de la violencia (emergencia de un centro con el poder militar de producir orden interno y seguridad internacional). Construcción, en cambio, es la creación de capacidad weberiana, la acumulación de recursos económicos y humanos para suministrar bienes públicos de forma eficiente y pareja a lo largo del territorio. Esta distinción permite formular una pregunta clave en el estudio de capacidades estatales: ¿en qué condiciones el proceso de formación de Estado favorece u obstaculiza el proceso de construcción de capacidad? Esta pregunta no había sido planteada porque los estudios seminales sobre la formación de la Europa moderna no tuvieron la necesidad de distinguir formación y construcción. En Europa, ambos procesos fueron de la mano. Las presiones de la guerra eran demasiado fuertes como para que los nuevos países pudieran sobrevivir si no estaban equipados de sustanciales capacidades weberianas. Los estudios de otras regiones simplemente no hicieron la distinción, aunque se beneficiarían mucho con ella.

Respecto a causas, *LSF* presenta una tipología de órdenes internacionales que forman el ecosistema dentro del que ocurre el proceso de formación de Estados. Estos órdenes se pueden clasificar por la estructura geopolítica (por ejemplo, unipolar, bipolar, multipolar) y por la naturaleza de las relaciones económicas (feudalismo, capitalismo mercantil, capitalismo de libre mercado). Con esta herramienta conceptual es posible integrar teorías parciales y acumular conocimiento histórico: los especialistas de área pueden colocar a su región, sin excepción, en algún cuadrante de esta tipología. El punto clave es que cada tipo de orden internacional presenta un conjunto distintivo de presiones e incentivos para la formación de Estados y, más importante, para hacer que la formación estatal sea compatible o incompatible con la construcción de capacidad. La tipología transforma en variables causales lo que, en la proliferación de estudios de área, era un listado algo anárquico de condiciones de alcance que impedían comparaciones sistemáticas entre regiones.

Samuel Handlin hizo una reseña de *LSF* que me halaga —no porque sea acrítica; me halaga porque su autor puso el cuidado y la brillantez que caracterizan al resto de su trabajo—. Además, reconoce las dos principales contribuciones teóricas de mi libro. Y plantea exactamente los dos temas que yo habría cubierto si la editorial hubiera autorizado que *LSF* tuviera cien páginas adicionales.

Primero, Handlin sostiene que la teoría del libro es mejor para explicar orígenes de los Estados latinoamericanos que para explicar legados, es decir, efectos de largo plazo —en particular, el persistente dominio de formas patrimonialistas de ejercicio del poder—. Segundo, Handlin cuestiona la caracterización de Argentina, Brasil y México como Estados débiles. Sugiere que en rigor son Estados de capacidad intermedia y que, en los tres casos, el tamaño del territorio es un activo y no solo un lastre. Las siguientes secciones abordan cada uno de estos dos temas.

PERSISTENCIA DEL PATRIMONIALISMO

El enfoque de *LSF* privilegia el Estado en sus dimensiones territoriales. A falta de mejor expresión, elegí “geografía política” para evocar un rango de fenómenos: las fronteras externas de un país y el espacio físico dentro de ellas, la relación entre las unidades subnacionales y el gobierno central, y los vínculos entre la metrópolis y las periferias nacionales. Estas realidades tienen cierto carácter permanente —se mueven en cámara superlenta—. De hecho, las ciencias sociales dedicadas a América Latina no han prestado suficiente atención a la extraordinaria robustez de su geografía política, que es la más sólida entre todos los Estados modernos. Incluso dentro de América Latina, la persistencia del Estado territorial contrasta con la inestabilidad de cualquier otro fenómeno político, como regímenes, gobiernos y políticas públicas.

La constante de la geografía política latinoamericana es una nueva clave para entender múltiples ámbitos de una realidad social cambiante, incluidas las posibilidades de crecimiento económico, los movimientos demográficos, las coaliciones políticas, el régimen político y, desde luego, la capacidad del Estado para gobernar su sociedad.

LSF explica el origen de los territorios nacionales latinoamericanos en el siglo XIX y no analiza la evolución de la calidad de las administraciones públicas en el siglo XX. Los legados son una implicación de la teoría. Una teoría explícita del legado patrimonial sería una extensión natural de *LSF* que puede apoyarse en tres consideraciones.

Primero, los territorios nacionales creados a mediados del siglo XIX, junto con los acuerdos políticos que los consolidaron, hicieron posible la emergencia de administraciones patrimoniales con fuertes anticuerpos contra la posterior eficientización weberiana. En los países grandes, las satrapías subnacionales no solo sobrevivieron a la creación del Estado, sino que fueron reforzadas por medio de fórmulas federales que garantizaron su autonomía, Senados que sobrerrepresentaron su poder y partidos nacionales que las hicieron socios pivotaes de grandes coaliciones.

Segundo, casi todos los libros de política latinoamericana y casi todas las historias políticas nacionales, no importa el siglo o periodo, tienen en su trasfondo un Estado recurrentemente capturado y frondosamente clientelista. Estos libros ayudarían a extender *LSF* al siglo XX y, a su vez, *LSF* ayudaría a conectarlos por medio de una nueva perspectiva sobre el origen del Estado patrimonialista y sus capacidades de resistencia congénitas.

Tercero, para estudiar la continuidad del patrimonialismo sería ideal documentar año por año la evolución de las administraciones públicas de cada país de América Latina. Como la producción de este tipo de conocimiento puede ser intimidante, existe un atajo legítimo: poner el foco en las oportunidades de despatrimonialización. Tenemos abundante conocimiento sobre las dos grandes clases de oportunidad

de cambio: las coyunturas críticas posteriores a la formación del Estado —especialmente la emergencia de la política de masas— y los intentos de reformas del servicio civil. Lo fundamental es que ni las coyunturas críticas ni las reformas del servicio civil han alterado el patrimonialismo latinoamericano.

La coyuntura crítica de la emergencia de la política de masas, en rigor, ha agregado un mecanismo de “infiltración” del patrimonialismo de las periferias en el centro mismo de la arena política. Antes de la política de masas, la infiltración solo ocurría desde arriba —a través de cuotas de poder en el Senado y de contraprestaciones acordadas dentro del ámbito de partidos de notables—. La industrialización de la primera mitad del siglo xx en América Latina ocurrió dentro de los parámetros de la geografía política demarcada un siglo antes. Cuantiosos contingentes de población de las periferias migraron a los nuevos centros industriales en busca de mejores ingresos. Las áreas centrales de los países grandes se convirtieron en sedes colosales de concentraciones demográficas periurbanas. Los partidos políticos que emergieron para aprovechar las oportunidades electorales que ofrecía la nueva estructura social hicieron dos cosas: pactar con las viejas redes patrimoniales periféricas y crear máquinas clientelistas en las nuevas metrópolis industriales. A partir de la nueva coyuntura crítica, el patrimonialismo comenzó a infiltrarse desde abajo.

Las reformas del servicio civil tampoco alteraron el patrón patrimonialista. En un texto debidamente crítico de las mediciones de capacidad estatal elaboradas por organismos internacionales, Grindle (2012) sostiene que la gran mayoría de las reformas del servicio civil en América Latina ha sido sobre todo fachada, con escaso o nulo legado weberiano. En suma, varios shocks y reformas en el siglo xx afectaron el tamaño del Estado latinoamericano pero no cambiaron su naturaleza. Si ocurrieron oscilaciones en capacidad de Estado, se mantuvieron dentro de los parámetros sólidamente establecidos por la geografía política del siglo xix.

DEBILIDAD DE ESTADO

Handlin sostiene que Argentina, Brasil y México no son, en la actualidad, Estados débiles. Para evitar complicaciones, *LSF* no separó los conceptos “Estado débil” y “administración patrimonial”. *LSF* considera que Estado débil y Estado patrimonialista son esencialmente la misma cosa. Es importante aclarar este uso de los conceptos. Los Estados patrimonialistas no son necesariamente débiles en sentido absoluto —Estados paralizados por la incompetencia— o en comparación con otros casos —el Estado patrimonialista de México puede movilizar más recursos fiscales y humanos que el Estado weberiano de Chile—. Sin embargo, los Estados patrimonialistas son fundamentalmente débiles en relación con el caso contrafáctico de lo que podría hacer ese mismo Estado si fuera weberiano. Los Estados patrimonialistas pueden engañar la vista del observador desprevenido. Son capaces de producir una serie de bienes públicos que lucen impresionantes —el Estado argentino entre

1874 y 1914, con sus escuelas primarias y redes ferroviarias, es el caso más notable de América Latina— y sin embargo quedar muy lejos de su frontera de posibilidades.

Todos los Estados patrimonialistas causan desperdicio de recursos públicos —impuestos que se usan con fines de acumulación privada o construcción partidaria—. La frecuencia y el volumen del desperdicio varía con la política del día a día, pero la propensión al desperdicio es permanente. Esa es la implicación clave de *LSF* respecto de los legados de capacidad.

Los Estados de Argentina, Brasil y México experimentaron episodios fulgurantes de crecimiento institucional, y de ese modo han dado la apariencia de gran capacidad. Los tres Estados han crecido de forma notable en cuatro periodos: el del desarrollo por exportaciones primarias (construcción de ferrocarriles, telégrafos, correo y puertos), el de la política de masas (hospitales, escuelas, firmas de servicios públicos y algunas fabricaciones militares), el del desarrollismo (empresas estatales de producción de insumos industriales) y el del giro a la izquierda (programas de transferencias condicionales de ingreso).

El enfoque de *LSF* permite ver estos desarrollos desde una nueva perspectiva. Expansiones en la cantidad de Estado no significan aumentos de su calidad. En el siglo XX la apariencia de modernización estatal —que podía deslumbrar con edificios colosales de última generación— no pudo ocultar la persistencia del patrimonialismo. El patrimonialismo queda expuesto con crisis fiscales crónicas y, consecuentemente, la corta vida útil de los servicios públicos que esas mismas expansiones habían creado. En otras palabras, el mismo aumento en cantidad del Estado, si el Estado hubiera sido más weberiano, habría causado menor desperdicio fiscal y mayor bienestar social (y más sostenible).

Por último, el tamaño del territorio puede ser un activo en muchos casos, pero sus efectos negativos son poco conocidos. Como sugiere Handlin, el gran tamaño de Argentina, Brasil y México en términos de superficie y de concentraciones urbanas facilitó buena parte del crecimiento estatal. Los Estados argentino, brasileño y mexicano pudieron aprovechar la creación de economías de escala en la producción de bienes públicos. El propósito de *LSF* no es insistir en los efectos positivos conocidos del tamaño de los países (repetidamente evocados en todas las mitologías nacionales), sino descubrir sus consecuencias perversas ocultas. Los tres colosos de América Latina tienen demasiado territorio en relación con el Estado que los puede administrar y esos territorios están demasiado plagados de lo que O'Donnell bautizó “zonas marrones”. 

REFERENCIA

Grindle, Merilee S. (2012), *Jobs for the Boys*, Cambridge, Harvard University Press.