

Mazzuca, Sebastián: *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, New Haven & London, Yale University Press, 2021. 447 pp.

Desde sus comienzos, la formación del Estado constituye un interrogante central para la ciencia política. Sin embargo, la investigación sistemática en América Latina comenzó hace apenas tres décadas junto con la recuperación democrática. *Latecomer State Formation* diverge de esta literatura, así como también con la teoría dominante en dos aspectos sustanciales. En el plano conceptual, Mazzuca ofrece una sugerente distinción analítica entre la formación del Estado, entendida como la monopolización de la violencia en un territorio delimitado, y la construcción de capacidades estatales –*state building*– o, en otras palabras, el desarrollo de una burocracia capaz de extraer recursos y distribuir bienes públicos de forma eficiente y equitativa. Mientras que buena parte de la literatura atribuye el déficit de los Estados latinoamericanos en esta segunda dimensión a fenómenos recientes, Mazzuca argumenta que este tiene profundas causas históricas e invita al lector a rastrearlas en el siglo XIX. Ambos argumentos convergen en la hipótesis central del libro: el contexto internacional que caracterizó el período analizado condujo a las elites políticas latinoamericanas a adoptar una estrategia de formación estatal incompatible con el desarrollo de dichas capacidades. Es decir, Mazzuca sugiere que el Estado latinoamericano nació dotado de poderosos anticuerpos -instituciones políticas- contra el *State Building*.

Si bien el autor presenta el libro como un estudio comparativo, lo cierto es que la obra establece un diálogo productivo con la historiografía. En efecto, *Latecomer State Formation* contribuye a la crítica a la historiografía tradicional –nacional– al proponer una nueva periodización (1845-1875) que refuerza la distinción entre el proceso revolucionario de independencia y la construcción del Estado. A su vez, la historiografía reciente provee al autor de insumos indispensables. Por un lado, esta ofrece la base sobre la cual Mazzuca construye una tipología inductiva de los agentes que protagonizan su teoría. Además, los estudios sobre los grandes Estados fallidos de la región, como la Gran Colombia o las Repúblicas Unidas del Centro de América, ayudan al autor a desplegar ejercicios contrafácticos que permiten escapar del “determinismo retrospectivo” e identificar toda clase de procesos causales.

El libro se divide en dos grandes secciones. En la primera, Mazzuca compara los procesos de construcción del Estado en Europa Occidental y América Latina a los efectos de explicar la gran diferencia entre ambos en términos de capacidades. El período de la historia global, en especial sus dimensiones económicas y geopolíticas, es señalado como el principal factor explicativo. En la Europa medieval, la anarquía reinante en el sistema internacional y el modo de producción feudal situaron a las elites frente a una disyuntiva de hierro: emprender una revolución militar o perecer. Para crear y mantener cuantiosos ejércitos, el constructor del Estado absolutista de-

bió incrementar su capacidad recaudatoria y para ello requirió de una burocracia eficiente. Más esto no era suficiente. Dado que la incorporación de nuevas tierras y siervos era el único modo de incrementar el producto de la economía feudal, la aneación de las periferias patrimonialmente dominadas por aristócratas se tornó imperativa. En conjunto, ambas variables obligaron a las élites del viejo mundo a converger hacia la maximización territorial y la burocratización. Con acierto, Mazzuca señala que este patrón militar de construcción estatal *–war-led path–*, producto de un contexto histórico único, ha sido erróneamente canonizado por las ciencias sociales y es debido a ello que las teorías dominantes no son capaces de concebir Estados desprovistos de tamañas capacidades.

Las élites hispanoamericanas no imitaron a los pioneros europeos sencillamente porque operaron en un marco geopolítico y económico moldeado por sus antecesores. En otras palabras, la teoría de Mazzuca parte de la premisa de que los Estados latinoamericanos son creaciones tardías *–Latecomer States–*. La conjunción de un sistema internacional con Gran Bretaña a la cabeza *–Pax Britannica–* y un pujante capitalismo global basado en el libre cambio convirtió al comercio internacional y, en especial, a los impuestos a las importaciones en la piedra angular del Estado latinoamericano. El éxito del proyecto dependía del desencadenamiento de un círculo virtuoso. El aprovisionamiento de ciertos bienes de clase como el derecho de propiedad, una adecuada infraestructura ferroviaria y un aparato represor capaz de mantener a raya la mano de obra, ya sea esclava, indígena o europea, provocaría un boom exportador que impulsaría las importaciones financiando así al Estado. A su vez, la pacificación y el auge del comercio internacional permitirían la llegada de inversiones extranjeras, necesarias para financiar la modernización de la infraestructura. Poner en marcha semejante proceso no resultó en absoluto sencillo. De hecho, durante la primera mitad de siglo todos los intentos fracasaron. Fiscalmente limitadas, las elites revolucionarias recurrieron a los caudillos para reclutar y conducir ejércitos. Una vez alcanzada la independencia, estos se vieron en la tentación de traducir su poderío militar en político provocando una fragmentación de soberanías similar a la de la Europa medieval. A diferencia de sus pares europeos, las élites hispanoamericanas procuraron una solución política. Los caudillos aceptaron desmovilizarse a cambio de transferencias fiscales e instituciones políticas *–fórmulas de gobernanza territorial federal–* que aseguraron e incluso potenciaron su poder patrimonial. En resumen, el patrón de formación estatal latinoamericano facilitó la monopolización de la violencia y la consolidación territorial, pero impidió toda posibilidad de *State Building*.

Mazzuca no se limita a explicar la particularidad de los Estados latinoamericanos; por el contrario, la segunda parte del libro da cuenta de sus diferencias en términos de tamaño y de *timing* respecto a la obtención de sus atributos. Para ello, el autor hace a un lado los determinantes estructurales y sitúa el foco de atención en los tres tipos ideales de actores que protagonizaron el proceso: un emprendedor político portuario *–port–*, una red supraregional de protopartidos *–party–* o un supercaudillo *–lord–*. En función de sus atributos; es decir, su base de sustentación política, los medios de los que dispone y sus objetivos, cada uno de estos agentes exhibirá una tendencia expansionista o separatista a la hora de procurar su supervivencia política. Aquí es donde los ejercicios contrafácticos adquieren especial relevancia. Una vez iniciado el ciclo exportador, el autor argumenta que los actores dispusieron de un margen de maniobra desconocido por los constructores de Estados europeos. Si bien

muchas combinaciones regionales eran económicamente viables, solamente algunas de ellas ofrecían a cada tipo de agente la perspectiva de alcanzar la supremacía política. De hecho, el caso de Mitre y la Argentina ilustra a la perfección las preferencias de los actores; es decir, estos estaban dispuestos a sacrificar prosperidad económica a cambio de hegemonía política. Mientras que la gran mayoría de los países alcanzaron la consolidación territorial y monopolio coercitivo en simultáneo, los casos de México, Colombia y Uruguay exhiben una brecha de entre tres y cinco décadas entre el primero y el segundo. Mazzuca sugiere que las redes partidarias son las responsables. En búsqueda de apoyos de cara a las elecciones municipales, los políticos locales tejieron redes suprarregionales que delimitaron el territorio. Sin embargo, la ausencia de una supremacía, característica de este incipiente bipartidismo, provocó un duopolio de la violencia. Luego de años de guerras civiles, los partidos eventualmente hallaron un arreglo institucional –la representación de minorías– capaz de sustentar una solución de compromiso.

Latecomer State Formation da cuenta de medio siglo de política extraordinaria en América Latina. Durante ese período, fueron creados tres colosos territoriales –Argentina, México y Brasil–, países pequeños como Guatemala y otros dotados de excepcionales capacidades estatales –Chile, Uruguay y Costa Rica–. A diferencia del resto de la región, estos últimos pudieron embarcarse en procesos exitosos de *State Building* precisamente porque no debieron lidiar con periferias patrimoniales. Además, el libro ofrece numerosas contribuciones a la teoría del Estado así como también a la literatura que versa sobre América Latina. Al situar el foco en una región en donde la formación del Estado se efectuó bajo condiciones diametralmente opuestas a las de Europa occidental, Mazzuca despliega una teoría general que echa luz sobre las condiciones de posibilidad –*scope conditions*– del proceso y que por ende es pasible de ser adaptada a otras latitudes. A su vez, el autor sugiere que el *outcome* latinoamericano –Estados de exitosa consolidación territorial desprovistos de capacidades burocráticas– invita a purgar a la teoría del Estado de sus sesgos funcionalistas y a prestar mayor atención a las instituciones políticas. En otras palabras, Weber estaba en lo correcto al definir al Estado a partir de los medios de los cuales se sirve y no en función de sus objetivos. El Estado no tiene funciones predeterminadas ni tampoco es condición necesaria para el desarrollo de otras instituciones. En efecto, América Latina ofrece numerosos ejemplos donde la formación del Estado es concomitante al desarrollo del federalismo o de regímenes de representación de minorías.

Por último, *Latecomer State Formation* interviene en discusiones que trascienden la ciencia política. En términos generales, los científicos sociales atribuyen la deficiente performance política y económica de América Latina al legado colonial o al particular modo en que la región ingresó a la política de masas hacia mediados del siglo XX. En cambio, Mazzuca señala al período 1845-1875 como la coyuntura crítica en la cual pueden rastrearse muchos de los problemas que atraviesan nuestro desarrollo político.

Sebastián G. Cortesi
Johns Hopkins University
scortes5@jh.edu