

Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America

Sebastián Mazzuca

EE. UU., Yale University Press, 2021, 448 páginas

ISBN: 978-0-300-24895-1

Por *Nelson Cardozo*

En este libro, Sebastián Mazzuca se propone analizar los procesos de formación estatal en América Latina. Esto permitió la gestación de una cartografía con particularidades específicas en la región desde una perspectiva deudora tanto de la ciencia política como de la historia en el trazado de una geografía política, en donde la estructuración de estos procesos ha expresado el desarrollo fallido de parte de las capacidades específicas del Estado. El libro retoma en parte el trabajo expuesto en *A Middle-Quality Institutional Trap. Democracy and State Capacity in Latin America*, publicado un año antes junto a Gerardo Munck. En este sentido, Mazzuca retoma una tradición de la ciencia política que ha tenido destacados representantes surgidos en la Argentina y la región.

El eje del trabajo plantea que, en América Latina, la interacción Estado-democracia no ha generado un ciclo virtuoso. Esto se debe a que los problemas relativos al Estado impiden la plena democratización y las dificultades de la democracia impiden el desarrollo de la capacidad estatal. Así,

La formación del Estado es fundamentalmente un proceso político. Incluso implica una extraordinaria forma de política. La formación del Estado difiere ampliamente de la política en tiempos regulares. El cambio político en tiempos comunes ocurre a nivel de la política pública, del gobierno, o menos frecuentemente, en el régimen político (por ejemplo, en el surgimiento o caída de la democracia) (p. 4).

Formado en la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, Mazzuca continuó sus estudios en los EE. UU. al realizar un máster en Economía Política y posteriormente su doctorado en la Universidad de California en Berkeley. Desde muy temprano, se preocupó por construir puentes entre la ciencia política argentina que surgía después de la dictadura militar con la producción de los principales centros académicos, lo que dio lugar a la revista *Ágora*, una de las primeras publicaciones del país que incorporaba estándares editoriales básicos en los años noventa del siglo pasado. En ese momento, la traducción de textos de los grandes representantes de la disciplina se articulaba con la producción local. A su regreso al país, se incorporó al *staff* de la Universidad Nacional de General San Martín y también ingresó como investigador al CONICET, para luego instalarse en la John Hopkins University en el país del norte.

Durante la década del sesenta, el desarrollo de las ciencias sociales fue muy grande en América Latina: se crearon carreras de grado y posgrado, se consolidaron grupos de investigación y también crecieron los centros privados, además de aparecer varias revistas especializadas. La sociología fue la principal de estas disciplinas, aunque también la ciencia política comenzó un despliegue destacado. A su vez, la problemática de la modernización y su correlato en la teoría de la dependencia como expresión crítica tuvieron un rol central, mientras que la sociología norteamericana recaló profundamente con versiones locales del estructural funcionalismo de corte parsoniano. Como contrapartida, las corrientes neomarxistas también fueron parte del debate académico en donde figuras como Antonio Gramsci y Louis Althusser centralizaron la atención. Ya hacia finales de la década y entrando en la siguiente, el debate europeo entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas fue otro elemento que repercutió en la región y en sus intelectuales. Estas tradiciones teóricas fueron matizadas con el intento de analizar la especificidad de los procesos sociopolíticos latinoamericanos. En esta dirección, Marcos Kaplan va a publicar *Formación del Estado Nacional en América Latina* (1969). En 1975, se creará en Buenos Aires el Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), donde las figuras de Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi van a ser centrales. Aquí el denominado *enfoque histórico-estructural* va a ser central para la comprensión de las complejas relaciones entre Estado y sociedad. Si bien las obras del CEDES van a expresar ese diálogo entre el neomarxismo y las teorías de la modernización, hay un elemento que será central:

la figura de Max Weber; lo que tiende un puente con la obra de Mazzuca que estamos presentando (O'Donnell, 1985, 1996; Oszlak, 1990).

La vuelta a la democracia va a permitir una nueva etapa dentro de las ciencias sociales en la región y el intento de analizar los procesos de construcción del Estado, en donde ya vamos a tener en forma clara la crisis del Estado de bienestar y sus equivalentes regionales. Es así como autores como Aldo Isuani van a secuenciar históricamente los vínculos entre este y la sociedad (1991). Desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) también esta problemática será central, ya que la figura de Daniel García Delgado (2001) va a resaltar en un intento similar que continúa hasta nuestros días, en donde la propia pandemia del COVID-19 no deja de estar presente. Comprender este itinerario intelectual en la región nos permite enmarcar la producción específica de Sebastián Mazzuca en una obra de gran envergadura y de reciente publicación. El libro constituye en sí mismo una publicación de gran envergadura y minuciosidad: son 448 páginas en donde la agudeza teórica tiene su correlato en una detallada base empírica histórica; algo presente desde el comienzo de la obra.

En la primera parte del libro, «Formación del Estado contra construcción del Estado: América Latina y Europa occidental comparados» tiene lugar la discusión conceptual que sustentará el análisis empírico. Siguiendo esta idea, el autor intenta hacer una reconstrucción teórica e historiográfica de la formación del Estado en América Latina como llave para entender los procesos políticos contemporáneos y, más específicamente, su capacidad estatal. Esta conformación nacional va a tener consecuencias cruciales en la vida de los futuros países como un legado. Para ello, indaga dos dimensiones clave: la *formación del Estado* (*State formation*), entendida como la consolidación del territorio y la imposición del monopolio legítimo de la violencia, que puede asociarse al atributo weberiano de su definición mínima de estatalidad; y, por otro lado, la *construcción del Estado* (*State building*), entendida como la extinción del patrimonialismo en las relaciones sociales y la creación de una capacidad burocrática. Así, pues, planteadas estas dos dimensiones analíticas, la pregunta de investigación que guía el libro es: ¿bajo qué condiciones estos dos procesos estuvieron acoplados, desacoplados o fueron incompatibles en América Latina?

La consolidación territorial se basa en la idea de que un *centro* va incorporando una periferia a la dominación. El proceso de integración de las relaciones sociales fuera del centro implica una transformación de los poderes locales y los patrones de dominación patrimonialista. Esto fue lo que sucedió en Europa occidental, donde la preparación para la guerra de diversos centros implicó esa metamorfosis de las márgenes. La construcción estatal europea trajo consigo la absorción de los diferentes poderes locales por centros políticos y militares que, efectivamente, fueron concentrando la capacidad de transformación en esa agregación.

Así, la principal discusión teórica que se realiza en este libro es con la hipótesis de Tilly (1974), ya que se argumenta que aplica solamente para la formación del Estado en los casos europeos. Por el contrario, encontramos otros aportes sobre realidades allende los países noroccidentales, como África (Herbst, 2016), el Imperio Otomano (Barkey, 1994) e incluso Latinoamérica (Centeno, 2002), donde el proceso de la construcción estatal no implicó necesariamente una transformación de la periferia como la teoría planteada sugiere para el caso europeo.

Para comprender estas diferencias, el autor recurre a una taxonomía de los procesos de construcción estatal, con base en dos dimensiones contextuales: por un lado, la economía y por el otro, el contexto geopolítico. En la primera dimensión, podemos encontrar el feudalismo y el mercantilismo como modos de producción, y luego el capitalismo librecambista. En la segunda, encontramos un sistema global anárquico y otro jerárquico. El caso de Europa occidental, que el autor denomina *formación estatal pionera* dirigida por la guerra bajo innovaciones tecnológicas, se dio en un contexto anárquico previo a la Paz de Westfalia en condiciones económicas precapitalistas. Por su parte, el caso estadounidense sucedió conducido por una guerra y un intercambio en un orden mundial anárquico, pero bajo el capitalismo.

Luego, encontramos las formaciones estatales reactivas que se dan en China, Japón y Europa del este en un contexto precapitalista, pero ya en un orden internacional jerárquico. Finalmente, la categoría que el autor acuña para clasificar el caso latinoamericano —que es *formación tardía*, donde se encuadran África y América Latina— muestra procesos conducidos por un intercambio. Así, la

conformación estatal latinoamericana, empíricamente, es totalmente opuesta al caso europeo, lo cual explica el desajuste teórico de la narrativa sobre los casos noroccidentales. Esto demuestra, además, la enorme diferencia en el proceso de consolidación de los estados de nuestra región.

En la segunda parte del libro, «Puerto, partidos y señores: senderos de la geografía política de Latinoamérica», se analizan las fuerzas centrífugas y centralizadoras que tendieron a la desagregación y la reagregación territorial en las nuevas naciones. A partir de la reconstrucción historiográfica de la cartografía decimonónica de nuestra región, se revisitan los casos de la Argentina, Brasil, México, Colombia, Uruguay, América Central, Venezuela y Perú. Observar esas idas y vueltas a partir de una perspectiva historiográfica permite valorar, a la luz de la teoría, cómo se generó ese intercambio de fuerzas disgregantes y centralizadoras que interactuaron en una forma compleja.

Mediante esta plantilla conceptual, Mazzuca intenta explicar el resultado que le preocupa en su programa de investigación: la debilidad de capacidades del Estado en nuestra región, opuesta a los Estados fuertes del norte. Para comprender esto, se narran dos procesos: por un lado, la formación estatal conducida por la fuerza de las formaciones pioneras; y, por el otro, la formación estatal conducida por el intercambio que resultó en una debilidad estatal de nuestra región. A su vez, los Estados latinoamericanos se pueden dividir en tres subtipos: 1) conducidos por un puerto (Argentina y Brasil); 2) conducidos por un señor (Venezuela, Centroamérica y Perú); y 3) conducidos por un partido (México, Colombia y Uruguay).

Hemos intentado realizar un comentario bibliográfico teniendo en cuenta el espacio que ocupa esta obra de producción reciente dentro de la compleja cartografía de la ciencia política durante las últimas décadas, lo que permite apreciar un conjunto de preocupaciones comunes y un proceso de desarrollo particular de los problemas específicos de la historia y los casos latinoamericanos. Acompañamos este pequeño análisis con las referencias bibliográficas generales que nos permiten reconstruir el debate mencionado. Nos queda la invitación a una lectura crítica y reflexiva de un libro que nos ofrece una mirada interesante y poco desarrollada dentro del campo de los estudios sobre los procesos de construcción estatal.

Referencias bibliográficas

- Barkey, K. (1994). *Bandits and Bureaucrats: The Ottoman Route to State Centralization*. Cornell University Press
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania State University Press
- García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO-Norma.
- Herbst, J. (2016). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.
- Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién tiene la culpa? Notas sobre la crisis de acumulación. En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño Dávila.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria.
- Mazucca, S. & Muck, G. (2020). *Elements in Politics and Society in Latin America*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1985). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Belgrano.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Belgrano.
- Tilly, C. (1974). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.