

## LOS ESTADOS POSCOLONIALES DE AMERICA LATINA

Sinesio López Jiménez

Esta ponencia examina los logros y los límites de las principales investigaciones que se han realizado en las dos últimas décadas sobre la formación y la construcción de los estados poscoloniales de América Latina. Todas ellas han asumido una perspectiva comparada y casi todas han sido realizadas en coyunturas críticas. Algunas enfatizan los aspectos institucionales y otras subrayan las dimensiones estructurales. Lejos de oponerse, estas investigaciones se complementan para tener una visión integral.

Algunas investigaciones se han concentrado en las coyunturas críticas y otras en las secuelas y los legados. La mayoría de ellas no han examinado o no le han otorgado la importancia debida al peso del pasado colonial, los antecedentes y los clivajes de las coyunturas críticas que inciden de algún modo en el carácter y el comportamiento de los protagonistas de estas coyunturas y que explican hasta cierto nivel los resultados poscoloniales, las secuelas y los legados.

Una coyuntura crítica es el tiempo corto de la historia en la que se condensan los antecedentes y los principales clivajes de una sociedad y en el que determinados protagonistas producen acciones y acontecimientos que pueden cambiar la historia pasada y sus contradicciones y dejan una serie de secuelas y legados (Collier & Collier, 2002, Collier & Munck, 2022).

Uno de los problemas que es necesario resolver para examinar la relación entre la historia y las coyunturas críticas es el peso que tiene la primera sobre las segundas en las que se desarrollan acciones y acontecimientos que pueden cambiarla. Marx plantea este problema en *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (Marx, 1969, 99) y lo resuelve afirmando que los hombres hacen la historia, no a su libre arbitrio, sino en condiciones no elegidas por ellos mismos y sostiene que muchas veces la historia de los muertos pesa más que la historia de los vivos. Acemoglu y Robinson afirman que “los resultados de los acontecimientos durante la coyuntura crítica están perfilados por el peso de la historia, porque las instituciones económicas y políticas existentes perfilan el equilibrio de poder y definen lo que es factible políticamente. No obstante, el resultado no está predeterminado históricamente, sino que es contingente. El camino exacto del desarrollo institucional durante estos períodos depende de cuál de las fuerzas en oposición logra tener éxito, de qué grupos son capaces de formar coaliciones efectivas y de qué líderes pueden estructurar los acontecimientos en provecho propio” (Acemoglu y Robinson, 2020: 137).

Pero los pesos de las historias son diferentes. No basta decir que todos los países de América eran colonias y que el peso de su historia es el mismo para todos ellos. Es necesario considerar qué nivel de colonia y que tipo de colonizador sufrió cada país. ¿Es una colonia establecida en el colonialismo mercantil (1400-1700) o es una colonia del colonialismo liberal vigente entre el siglo XVII y siglo XIX?. Incluso los países que sufrieron el colonialismo mercantil son diferentes. ¿Fueron sociedades precoloniales complejas, densamente pobladas, con abundantes recursos mineros o fueron sociedades precoloniales simples, poco pobladas y sin muchos recursos?. ¿Fueron colonias centrales, semi-periféricas o periféricas en el colonialismo mercantil y en el colonialismo liberal?. El tipo de colonización y la ubicación (centro, semi-periferia,

periferia) en el tipo de colonia determinan los pesos diferentes de su pasado colonial. Todas estas preguntas se formula Mahoney para examinar el peso de las historias coloniales en las sociedades post- coloniales. Similares interrogaciones nos hacemos con respecto a las otras coyunturas críticas.

## 1. El pasado colonial en los estados post-coloniales

El pasado colonial tiene que ver mucho con la formación de los estados post-coloniales. Los tipos de colonialismo, las características de las sociedades originarias, la existencia o no de recursos naturales, las organizaciones e instituciones establecidas por el dominio colonial así como los cambios que se produjeron en los colonialismos centrales y en sus relaciones con las colonias han influido en gran medida en la formación de los estados post-coloniales de América Latina, luego de la independencia.

Centeno y Ferraro sostienen que en estos últimos años hay una explosión en los estudios sobre los legados coloniales y sus consecuencias. Señalan que varios académicos han debatido las razones de la relativa diferencia en el “desempeño entre las colonias ex-españolas y británicas. Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff comenzaron el debate con su argumento sobre la dotación de factores. En un giro interesante de la historia Whig, propusieron que los asentamientos de pequeños agricultores centrados en los cereales en América del Norte —a diferencia de la producción de productos básicos en América Latina— proporcionaron la base fundamental para dos fundamentos del éxito posterior: menos desigualdad y homogeneidad racial. Estos, a su vez, contribuyeron a una forma de gobierno democrático más receptiva e institucionalizada. Pero la perspectiva de la dotación de factores no tiene en cuenta el caos político que sufrió la mayor parte del mundo ibérico durante el siglo XIX. Otros investigadores se centran más en el fracaso de las instituciones ibéricas para resolver los diversos dilemas políticos enfrentados en el siglo XIX. El énfasis aquí está en la ausencia del orden necesario para construir una sociedad viable. Las sociedades latinoamericanas, así como la española del siglo XIX, encajan muy bien en lo que North, Wallis y Weingast han denominado más recientemente sociedades *de acceso limitado*, en las que se estableció un equilibrio en el que las amenazas de violencia, patrocinio político y rentas económicas precariamente equilibrarse entre sí sin un orden subyacente institucionalizado e impersonal. Ninguna de estas perspectivas logra abrir la caja negra del fracaso institucional (Centeno y Ferraro, 2013, 8-9)

Mahoney argumenta que se debe prestar atención, como pieza central orientadora, a las variaciones en los tipos y niveles de colonialismo, definido como la medida en que las personas y las instituciones de una nación colonizadora se implantan en un área colonizada. Las diferencias en los niveles de colonialismo son dignas de ser explicadas en sí mismas, ya que muestran contrastes cruciales en el colonialismo mismo como un fenómeno histórico. También llaman la atención debido a su papel como causas del desarrollo a largo plazo. Las variaciones en el nivel del colonialismo, junto con el conocimiento de la organización institucional de la propia nación colonizadora, son esenciales para la explicación de las diferencias persistentes en el desarrollo entre los países poscoloniales (Mahoney, 32-49). Mahoney critica que Acemoglu y Robinson que hablen del colonialismo en general y no diferencien el colonialismo mercantil del colonialismo liberal. Robinson ha asumido la crítica y ha escrito un breve artículo

diferenciando el colonialismo mercantil del liberal y señalando sus impactos diferentes y sus distintos resultados (Robinson, 2022, 53-65).

### **1.1. El modelo general de Mahoney**

Los colonizadores europeos diferían fundamentalmente según las instituciones dominantes que caracterizaban sus economías políticas. Algunas naciones colonizadoras en algunos momentos, especialmente antes de 1700, presentaban una economía política mercantilista, mediante la cual las instituciones estaban organizadas para promover la adquisición inmediata de riqueza a través de protecciones estatales que apoyaban balanzas comerciales favorables, la acumulación de recursos preciosos y arreglos sociales corporativos.

Otras naciones en otros momentos, especialmente después de 1700, presentaban una economía política liberal, en la que las instituciones estaban diseñadas para estimular la acumulación a largo plazo a través de la inversión y el comercio con fines de lucro en mercados competitivos. España antes de 1700 y Portugal a lo largo de la mayor parte de su historia colonial se aproximaron al colonizador mercantilista típico ideal, mientras que España después de 1700 (especialmente después de 1700) y Gran Bretaña a lo largo de la mayor parte de su historia colonial se aproximaron más al tipo liberal.

Las diferencias institucionales determinaron profundamente tanto la extensión en que una nación colonizadora implantó su gente e instituciones en un territorio conquistado, como los tipos de personas e instituciones que implantó. Respecto a estos últimos, los colonizadores mercantilistas y liberales trajeron autoridades y colonos cuyas disposiciones y mandatos reflejaban en parte las instituciones de las sociedades de las que procedían. Las reglas coloniales que establecieron o hicieron cumplir de otro modo eran en general congruentes con los tipos de códigos que prevalecían en la metrópoli.

Por lo tanto, la España y Portugal de los Habsburgo fueron, por lo general, difusores y ejecutores de las instituciones económicas mercantilistas en sus territorios de ultramar, mientras que la España borbónica y Gran Bretaña transmitieron y mantuvieron instituciones más liberales. Las colonias ciertamente no se convirtieron en "clones" de sus metrópolis, pero es igualmente falso que sus herencias coloniales no fueron influenciadas por la organización de las metrópolis (Mahoney, 2010, 253-254)

En España y Portugal de los Habsburgo, los colonizadores mercantilistas, establecieron y reprodujeron significativamente sus instituciones en entidades políticas con instituciones existentes y formaciones políticas de tipo estatal altamente diferenciadas. Fueron el centro de México alrededor de la capital del Imperio Azteca, las regiones andinas donde el Imperio Inca había prevalecido, el noreste de Brasil con su economía de plantación basada en la esclavitud en las zonas que fueron pobladas y transformadas en su mayor parte por los colonos y las autoridades. Los colonizadores mercantilistas gravitaron hacia estos lugares porque ofrecían la mejor promesa de rendimiento económico bajo el modo mercantilista de acumulación, especialmente a través de la explotación de mano de obra nativa. Las áreas sin sociedades estatales complejas, como el Cono Sur de América del Sur e, inicialmente, todo Brasil, tenían mucho menos interés para estos colonizadores; los rendimientos económicos que prometieron fueron pequeños y de largo plazo. Las áreas intermedias donde dominaban varios cacicazgos fueron ignoradas en su mayoría, como sucedió en gran parte de América Central, o

vieron niveles medios de asentamiento e implantación institucional, como en Colombia, donde la presencia de recursos fácilmente explotables (esclavos humanos o metales preciosos) despertó el interés colonial.

Los asentamientos y las transferencias institucionales siguieron un camino diferente para los colonizadores liberales, ejemplificados por Gran Bretaña pero también incluyendo la España borbónica tardía después de 1700. Estos colonizadores ocuparon principalmente y llevaron sus instituciones a las áreas menos pobladas que presentaban sociedades pre-estatales con instituciones menos diferenciadas. Las colonias británicas (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) son los principales ejemplos: fueron ocupadas por políticas menos complejas en el momento de la colonización y luego recibieron asentamientos masivos y una remodelación institucional radical. Pero el patrón también se mantiene en general para la América española colonial tardía, dado que las áreas poco pobladas del Cono Sur experimentaron una colonización sustancial a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Estos territorios eran vulnerables al colonialismo liberal extensivo precisamente porque sus habitantes e instituciones autóctonas podían ser ignoradas, apartadas o eliminadas, lo que, a su vez, hizo posible la implantación completa de instituciones liberales que apoyaron la acumulación orientada al mercado en el largo plazo.

El nivel del colonialismo mercantilista estaba inversamente relacionado con el desarrollo poscolonial porque los efectos distributivos de las instituciones mercantilistas extensivas crearon actores de élite que tenían una grave responsabilidad para la prosperidad futura. La colonización mercantilista generalmente implicó sistemas laborales coercitivos, gremios monopolísticos y jerarquías etno- raciales polarizadas. De estos arreglos surgieron poderosas coaliciones de propietarios de tierras mercantiles que obstaculizaron el desarrollo exitoso en una economía mundial cada vez más orientada hacia el capitalismo. Los países fuertemente dotados de tales actores quedaron rezagados y, con muy pocas excepciones, no se pusieron al día durante el período poscolonial. Por el contrario, las colonias mercantilistas que evitaron la implantación intensiva de estas instituciones y actores fueron más capaces de moldear estados y sociedades efectivos, ya sea durante el período colonial mismo o poco después, y así pudieron embarcarse en una trayectoria comparativamente propicia de desarrollo.

Bajo un poder colonizador liberal, por el contrario, el nivel de colonialismo se relacionó positivamente con el desarrollo poscolonial. De hecho, una forma pura e intensa de colonialismo liberal era la única forma en que un territorio colonial podía alcanzar la cima de la jerarquía económica mundial. Por lo tanto, fueron las cuatro colonias de colonos británicos y otras dos ciudades-estado británicas (Hong Kong y Singapur) las que vieron la reelaboración completa de sus economías políticas autóctonas de manera que permitieron que las élites comerciales florecieran y competieran con la propia metrópolis después del colonialismo. Ninguna región colonial española podría hacer lo mismo, ya que ninguno de los países hispanoamericanos tuvo una experiencia colonial liberal pura. Incluso aquellos países que habían sido fuertemente colonizados durante el período borbónico tardío (por ejemplo, Argentina) todavía acarreaban problemas heredados del período mercantilista de los Habsburgo.

## **1.2. Causas de los niveles de colonialismo en Hispanoamérica**

Mahoney conceptualiza las diferencias en los niveles de colonialismo para los quince casos hispanoamericanos con las categorías de centro, semiperiferia y periferia. Porque el imperio de España era un sistema único dentro del cual diferentes territorios asumieron roles y posiciones particulares frente al flujo de personas y recursos. Durante la fase mercantilista, México, Perú y Bolivia fueron centros coloniales; Guatemala, Colombia y Ecuador constituyeron un status semiperiférico. Todos los demás territorios (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) eran periferias. En cambio, para la fase liberal, los centros coloniales fueron Argentina y México, mientras que Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela fueron semiperiferias. Los territorios restantes (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay) eran periferias.

Mahoney sostiene que “para explicar por qué los casos se convirtieron en centros, semiperiferias o periferias mercantilistas, el modelo general proporcionó mucha información, pero tuvo que complementarse con ideas de enfoques orientados geográficamente. Por lo tanto, la presencia de un imperio indígena burocrático, similar a un estado, fue una causa necesaria pero no suficiente del estatus de centro mercantilista. La suficiencia causal se logró solo cuando un imperio indígena similar a un estado se combinó con una abundante riqueza mineral o una proximidad cercana a la capital del Imperio Azteca o Inca. México y Perú tenían estas tres condiciones completamente presentes, sobredeterminando su estatus como centros coloniales bajo los Habsburgo. Bolivia presentaba una sociedad indígena similar a un estado y también impresionantes recursos minerales, lo que aseguraba su condición de centro. Las semiperiferias mercantilistas (Guatemala, Colombia y Ecuador) tenían civilizaciones indígenas de tipo estatal, pero no tenían los otros ingredientes geográficos, al menos no completamente, y por lo tanto atrajeron menos colonos y menos transformación institucional. Y las periferias coloniales carecían por completo de sociedades indígenas altamente diferenciadas o de los factores geográficos relevantes (o ambos), lo que las dejó sin importancia como sitios de asentamiento y objetos de atención real”. (Mahoney, 2010: 259).

## **1.3. Consecuencias de los niveles de colonialismo en Hispanoamérica**

Debido a la herencia colonial dual de Hispanoamérica, Mahoney desarrolló una explicación en capas del desarrollo postcolonial que requería una que evaluara los efectos combinados de instituciones y actores adquiridos en diferentes puntos del tiempo histórico-mundial. Las categorías de centro colonial y semiperiferia colonial se fusionan en un solo concepto —núcleo colonial— y las diferencias en los niveles de desarrollo económico poscolonial se resumen como superior, intermedio e inferior. El enfoque produce cuatro caminos hacia los resultados poscoloniales.

Tres países —México, Perú y Colombia— fueron regiones centrales o semiperiféricas (es decir, núcleos coloniales) durante ambas fases del colonialismo español. Las importantes instituciones mercantilistas y liberales que adquirieron fueron los instrumentos a través de los cuales se construyeron actores coloniales poderosos y, en

última instancia, contradictorios. En México, Perú y Colombia por igual, la era de los Habsburgo estableció reglas legales y de facto que produjeron poderosos actores mercantilistas. La élite terrateniente de comerciantes atrapó el capital, asfixió la inversión y la actividad empresarial, y por lo tanto bloqueó el desarrollo. Sin embargo, a fines del período colonial, las élites de México, Perú y Colombia se enfrentaron a administradores y comerciantes de orientación más liberal que buscaban hacer sus propios avances, incluyendo la promoción de la agricultura comercial. No obstante, las reformas coloniales liberales en México, Perú y Colombia ayudaron a salvar a estos países de un destino mucho peor.

Esto queda claro cuando consideramos los tres países —Bolivia, Ecuador y Guatemala— que tuvieron un colonialismo mercantilista intensivo sin cambios liberales posteriores durante el período borbónico. La combinación generó un subdesarrollo económico extremo.

El resultado más satisfactorio —un alto nivel regional de desarrollo económico— implicó precisamente la combinación opuesta: estatus periférico mercantilista combinado con estatus central liberal. Esa fue la trayectoria de Argentina, Uruguay y, con salvedades, Venezuela. Ignorados por los Habsburgo, el litoral argentino y Uruguay ingresaron a mediados del siglo XVIII sin los obstáculos impuestos en otros lugares por las élites terratenientes mercantiles profundamente arraigadas. Luego, bajo los últimos Borbones, las reformas comerciales y tributarias, los nuevos patrones de asentamiento y los realineamientos políticos alentaron el desarrollo de economías comerciales dirigidas por clases burguesas nacientes en Buenos Aires y Montevideo, clases que estaban vinculadas a los mercados internos y externos y capaces de dirigir economías de exportación exitosas (Mahoney, 2010, 259- 262).

En consecuencia, Argentina, Uruguay y Venezuela ya tenían un desempeño económico regional superior cuando ganaron su independencia de España: “En nueve países, entonces (México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Argentina, Uruguay y Venezuela), el colonialismo dejó instituciones y actores que fueron determinantes de los niveles iniciales relativos de desarrollo económico. Una vez adquiridos, estos niveles iniciales se mantuvieron, con pocas excepciones, durante todo el período poscolonial. Al hablar en términos de desarrollo de largo plazo, se puede decir que Argentina y Uruguay son más ricos ahora porque comenzaron más ricos; Bolivia, Ecuador y Guatemala son más pobres ahora porque siempre han sido más pobres; y México, Colombia y Perú son medianos porque así estaban posicionados al principio (aunque México se levantó un poco después de la revolución). El colonialismo llevó a la mayoría de los países a sus posiciones en la jerarquía económica regional” (Mahoney, 2010: 262).

Para los otros seis países donde el colonialismo implicó una menor impronta institucional —El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Chile y Paraguay— los resultados del desarrollo quedaron abiertos a las contingencias de del siglo XIX.

#### **1.4. Repensar el colonialismo y sus legados**

Algunas implicaciones amplias adicionales que se derivan de los hallazgos de Mahoney se refieren a las consecuencias del colonialismo para el desarrollo a largo plazo. El

argumento de que las instituciones coloniales fueron determinantes básicos de los resultados del desarrollo a largo plazo, por supuesto, no es nada nuevo. Más novedosa es la afirmación de que las instituciones coloniales ejercieron sus efectos mediante la asignación de recursos en formas sistemáticamente desiguales y, por lo tanto, constituyendo los actores colectivos que posteriormente impulsaron los resultados del desarrollo. Las instituciones coloniales crearon grupos dotados y motivados diferencialmente, y estos agentes colectivos luego llevaron a cabo los comportamientos (que a veces incluían conflictos entre sí) que establecieron trayectorias de desarrollo a largo plazo.

El colonialismo mercantilista en toda regla implicó la imposición de severas regulaciones e impuestos comerciales, derechos de monopolio o casi monopolio a organizaciones y actores seleccionados, y sistemas laborales coercitivos de un tipo u otro. Tales instituciones no solo atrofiaron las oportunidades de inversión a corto plazo, sino que también crearon actores mercantilistas dominantes- especialmente comerciantes monopolistas y propietarios afiliados de bienes raíces que estaban motivados para atrapar capital y sofocar la inversión y la actividad empresarial durante todo el período colonial. Cuando llegó la independencia, las economías habían sido conducidas al subdesarrollo, y las nuevas naciones fueron relegadas a los peldaños más bajos de la jerarquía internacional de la riqueza.

Cuando las instituciones coloniales liberales estaban completamente implantadas, por el contrario, los actores de élite eran más hábiles para supervisar el desarrollo orientado al mercado. Por supuesto, incluso bajo el tipo más intensivo de colonialismo liberal, la élite resultante estaba lejos de poseer las características de una burguesía genuina totalmente orientada a invertir ganancias en mercados sin restricciones. Pero algo parecido a una clase comercial orientada al mercado nació de instituciones que canalizaron recursos hacia el comportamiento emprendedor para al menos algunos grupos seleccionados, o que dirigieron a los actores estatales para apoyar actividades comerciales, o que promovieron intercambios y vínculos entre comerciantes que atienden diferentes mercados. Cuando estas instituciones estuvieron presentes, el legado fue una clase comercial que estimuló el crecimiento a través de economías impulsadas por la exportación y que posicionó a los países recién independizados en niveles más altos de la jerarquía de desarrollo mundial.

## **2. La coyuntura crítica**

### **2.1. Las guerras de la independencia**

Las guerras de independencia se originaron tanto en las condiciones internas de las colonias como en los acontecimientos en Europa. En parte, fueron la culminación de tensiones centenarias entre las colonias que buscaban una mayor autonomía y un imperio debilitado que solo recientemente había intentado restablecer el control centralizado. Las divisiones sociales fueron paralelas a las institucionales. Dentro de la élite, los blancos nacidos en las colonias (criollos) sufrieron una discriminación sistemática a favor de los súbditos nacidos en España (peninsulares). Los intentos de reformar las políticas económicas o las instituciones políticas a menudo se interpretaban como algo que beneficiaba a una u otra de estas dos facciones de élite. La alianza de los

grupos subalternos a un lado u otro de la élite dependían de la región y de las circunstancias específicas (Centeno y Ferraro, 2013)

La guerra de la independencia en la Península Ibérica, que estalló ante la invasión de Napoleón, puso término a la alianza franco-hispana y creó eventualmente, en cambio, la alianza británico-española. Pero Inglaterra no dejó, a pesar de esto, de alentar la revolución en América Hispana (Basadre, 2015, 75-76).

Las guerras se pueden distinguir en tres frentes principales: México, el Cono Sur y los Andes del Norte. La lucha por la independencia se inició en 1810 en la región del Bajío. El padre Miguel Hidalgo condujo a una masa pobremente armada de soldados en su mayoría indígenas y mestizos a través de algunas victorias espectaculares, masacres y una derrota temprana cuando la disciplina del ejército colonial derrotó a los insurgentes. El sucesor de Hidalgo, José María Morelos, tuvo más éxito en la creación de un ejército viable e incluso pidió al Congreso de Chil Pacingo que elaborara un modelo para el nuevo México posterior a la independencia

Muchos criollos originalmente simpatizantes de la independencia optaron por luchar contra cualquier amenaza a su posición social. La derrota de las fuerzas de Hidalgo y Morelos provocó varias críticas. Primero, marginó a las masas indias de lo que se convertiría cada vez más en una lucha intra-élite. En segundo lugar, la élite blanca llegó a temer el potencial de la violencia social y buscó limitar las oportunidades para que tales explosiones volvieran a estallar. En una lección que se repetirá una y otra vez en todo el continente, los criollos apreciaron que cualquier diferencia que pudiera existir entre los blancos necesariamente estaba en segundo lugar ante la necesidad de preservar el orden social colonial.

Las guerras de independencia del Cono-Sur comenzaron en Buenos Aires en mayo de 1810 y en Santiago en septiembre del mismo año con el establecimiento de juntas que pretendían reemplazar la autoridad real de España. A diferencia del caso mexicano; estos hechos no generaron llamados a cambios radicales en las estructuras sociales. En cambio, en un patrón que se repetiría durante los siguientes cincuenta años, sus principales esfuerzos militares se orientaron a mantener otras provincias bajo su control. El Santiago revolucionario no tuvo tanta suerte con las débiles fuerzas reales, siendo retomado por los leales en 1814.

En las costas del norte, el patrón fue el mismo que en Chile. El entusiasmo original en Caracas enfrentó la resistencia provincial, los temores de agitación social y la decidida oposición realista. El control sobre el área cambió, pero en 1815, Bolívar estaba exiliado en Jamaica y los realistas se vengaban en todas las ciudades principales.

Varias lecciones salen de los primeros cinco años de las luchas por la independencia en el continente. Primero, existe un patrón contradictorio de destrucción sustancial con una complejidad logística limitada. Los ejércitos que lucharon en estas guerras no eran grandes, pero dejaron a su paso considerable muerte y destrucción. En segundo lugar, en todas partes uno ve élites que se pelean. El primer corte fue claramente entre peninsulares y criollos, pero incluso debajo de estas divisiones vemos facciones cada vez más reducidas y batallas entre supuestos aliados. Los bandos se cambian, las lealtades se traicionan, las ideologías se derriban en una cadencia vertiginosa. Finalmente, está el terror de la guerra de razas y clases que se cierne sobre todas las



batallas y que motiva a las élites a pasar a un lado u otro dependiendo de las condiciones locales. El trasfondo de las guerras de independencia fue el miedo a que una batalla política se transformara en una social. Solo los que estaban en el poder se sintieron seguros en su futuro (o cuando España comenzó a representar una amenaza potencialmente mayor para el statu quo social), pudieron proceder las revoluciones (Centeno, 2002, 50)

En el Perú se desarrollaron varias sublevaciones desde 1810, pero la más importante fue la insurrección de Angulo y Pumacahua en 1814-15 que fue brutalmente reprimida por el ejército colonial español y movilizó a mestizos y criollos de Cuzco y del sur del Perú. Basadre ha señalado que si esta revolución hubiera triunfado le hubiera dado otro sentido a la independencia peruana: “Sea lo que fuere, ratificamos ahora los puntos de vista expresados hace ya más de cuarenta años, al sostener que, entre la revolución surgida entre 1820 y 1824 y la de 1814, preferimos esta última. En el caso de haber logrado ella sus objetivos máximos, para lo cual le faltaron, como acaba de verse, un conjunto de «probabilidades objetivas», había surgido un Perú nacional, sin interferencias desde afuera y con una base mestiza, indígena, criolla y provinciana” (Basadre, 2015, 94-95)

José de San Martín y Simón Bolívar encabezaron el regreso de la rebelión. San Martín había sido oficial del ejército real, pero se sumó a la rebelión a su llegada a Buenos Aires en 1812. Convencido de que la clave del éxito de la guerra residía en capturar a la leal Lima, presionó para una invasión a través de Chile en lugar de la ya fallida ruta a través del Alto Perú.

La guerra de Bolívar fue igualmente triunfante, aunque algo más compleja. Varios aspectos de las campañas de Bolívar merecen atención. En primer lugar, en un indicio temprano de las tensiones que caracterizarían el próximo siglo, los esfuerzos por reclutar personas que no pertenecían a la élite ni a los blancos en el ejército encontraron varios obstáculos y produjeron resentimiento entre los criollos locales y dentro del mismo ejército. La cuestión de a quién se podía confiar la ciudadanía, implícita en el servicio militar, nunca se resolvió. En segundo lugar, los diversos congresos y reuniones organizados por Bolívar durante la campaña traicionaron la ambivalencia entre lo que vendría a llamarse puntos de vista conservadores y liberales sobre la formación de los nuevos estados y sus relaciones con las sociedades bajo su dominio.

La consecuencia más importante de las guerras fue la fractura del poder político. El imperio hispanoamericano no sólo se disolvió en varias naciones (un proceso que continuó durante la década de 1820), sino que incluso dentro de las nuevas fronteras, los gobiernos ejercían poca autoridad y tenían aún menos control. La administración civil fue destruida en todo el continente. A diferencia del caso de Europa, donde el final de las guerras napoleónicas proporcionó una base política para cien años de consolidación política y crecimiento económico, las luchas por la independencia en América Latina dejaron un legado de violencia y destrucción que aún acecha a la región (Centeno, 2002, 51)

## **2. 2. Los tipos de guerras: europeo y latinoamericano**

Es importante distinguir primero entre los diferentes tipos de guerras y sus respectivos efectos de construcción del Estado. Por ejemplo, América Latina no ha experimentado una de las formas de guerra más significativas que produce autoridad centralizada. En muchos de los casos europeos, la guerra contribuye a la formación del estado no como un subproducto no deseado, sino como resultado directo de la conquista.

La combinación de la herencia colonial y la experiencia militar particular de América del Sur produjo una variante muy diferente de la construcción del estado que la que se ve en Europa, donde los estados se construyeron de adentro hacia afuera; una región o provincia labraría su dominio sobre las demás. El estado se construyó al mismo tiempo que se adquiría el territorio. En América Latina, la lucha consistía en asumir el control de lo que quedaba de un estado patrimonial (el descendiente de la corona), incluso si no ejercía una autoridad significativa sobre grandes partes de la nación formalmente definida. Las guerras, por tanto, eran contraproducentes para la construcción del Estado. Eran riñas internas que dejaban el territorio doméstico saqueado o luchas entre pesos ligeros políticos que no producían el estímulo necesario para la evolución organizativa e institucional. A diferencia de Europa, los militares no conquistaron territorio para formar un estado, sino que tuvieron que imponer el orden sobre un conjunto de intereses locales conflictivos, cada uno irrevocablemente casado con el otro.

Las guerras civiles en América Latina a veces se definieron territorialmente, pero más comúnmente involucraron reclamos contrapuestos por el poder central. Estos conflictos rara vez se trataban de delimitar fronteras internas o externas, sino de decidir quién controlaba el territorio nacional ya definido. A diferencia de Europa, tenemos pocos ejemplos, siendo dos la creación de Uruguay y la Guerra de la Confederación Peruano-Boliviana, donde la guerra internacional se combinó con el proceso de conquista regional. El principio de *uti possideli* (derecho de posesión) consagraba las fronteras de los nuevos estados.

El nacimiento del Estado latinoamericano, a pesar de ser anunciado a balazos, no produjo el aparato político esperado. La liberación de España produjo una institución mucho más débil (al menos medida por la estructura fiscal) y mucho más dependiente de la economía internacional. Las guerras de independencia arruinaron la economía y endeudaron a los países, haciendo mucho más difícil el surgimiento del equivalente estructural de una burguesía nacional. Así, América Latina se vio privada de un ancla política y social sobre la cual basar el desarrollo institucional. El Estado latinoamericano nunca fue capaz de imponer la unidad interna requerida para el proceso extractivo, ni siquiera ante amenazas militares. Por extraño que parezca, dada la opresión tan endémica del continente, el estado latinoamericano puede haber sufrido un proceso incompleto de dominación interna. En los casos europeos, los representantes de la monarquía, la oligarquía terrateniente o la nueva burguesía estaban dispuestos a cargar con parte de la carga para protegerse, o podían imponer esa obligación a sectores sociales recalcitrantes. En América Latina, el control del estado permaneció en disputa.

### **3. Las secuelas y los legados**

#### **3. 1. La formación de los estados**

Centeno analiza el papel de la guerra en la formación de los estados de AL. Las guerras ayudan a construir la base institucional de los estados modernos al requerir un grado de organización y eficiencia que solo las nuevas estructuras políticas podrían proporcionar; son el gran estímulo para la construcción del Estado. Los estados, en cierto sentido, son subproductos de los esfuerzos de los gobernantes por adquirir los medios de guerra; la guerra es inherentemente un fenómeno organizador del cual el estado deriva su maquinaria administrativa. El avance de las formas burocráticas puede ser en parte el resultado de las crecientes demandas de eficiencia administrativa generadas por las necesidades de las crecientes fuerzas armadas y los crecientes costos de hacer la guerra (Centeno, 2002, 101-102)

Los impuestos son la mejor medida de la autoridad política efectiva y el desarrollo institucional, ya que representan y aumentan la fortaleza del estado medida por la capacidad de tener recursos para hacer cumplir el gobierno centralizado en un territorio y su población. Los impuestos determinan en parte el tamaño mismo de los estados instituciones y moldean las relaciones entre éstas y la sociedad; ayudan a moldear la forma eventual del Estado. La guerra es ampliamente percibida como un aumento de la capacidad de un estado para gravar a su población.

Las guerras solo hacen estados cuando ya existe alguna forma de unión entre una institución política o militarmente dominante y una clase social que la ve como el mejor medio para defender y reproducir sus privilegios. Centeno sostiene que el fracaso de las guerras latinoamericanas para generar fuerzas de construcción de estado similares a las que se vieron en Europa después del siglo XVII puede servir para mejorar nuestra comprensión de la relación entre conflicto y desarrollo institucional. Centeno examina la contribución de la guerra al proceso de centralización y empoderamiento del Estado latinoamericano del siglo XIX. Identifica los elementos críticos que transforman (o no logran transformar) la anarquía de la guerra en la imposición del orden a través de la violencia monopolizada y sostiene que la guerra en América Latina nunca pudo romper el desastroso equilibrio que existía entre varios poderes e intereses sociales. Muestra que los desarrollos estatales exitosos se deben no a la guerra en sí misma, sino a la presencia de una élite unida, dispuesta u obligada a aceptar la pérdida de prerrogativas individuales por un bien colectivo (todavía definido por la élite), y liderando una sociedad no desgarrada por divisiones étnicas o raciales (Centeno, 2002: 107-108)

#### **a. El monopolio de la violencia para proteger a los habitantes**

El estado tiene que ser capaz de defender fronteras preestablecidas y asegurar la obediencia a sus leyes dentro de esas fronteras. No existe una medida precisa a utilizar para establecer de manera absoluta la fecha en que se forzará la centralización y la pacificación en América Latina. Para la primera, se puede usar la última fecha de revueltas regionales significativas. Para la segunda, se puede considerar el fin efectivo del bandolerismo o la eliminación de una amenaza militar indígena. En algunos casos, definir el umbral es relativamente fácil. En Argentina, 1880 marca la última gran rebelión regional dentro de la clase política y también la conquista final de las tribus indígenas del sur. Chile está efectivamente centralizado a principios de la década de 1830, y no tiene rebeliones de regionalismos después de esa fecha. La pacificación finalmente se logra con el asalto final a los mapuches a principios de la década de 1880. En Venezuela, Guzmán Blanco estableció el control centralizado y los cincuenta años

hubo la paz política. En México, Porfirio Díaz centralizó la autoridad y pacificó el campo (a menudo matando a los que estaban en él). La revolución y su consolidación en la década de 1920 terminaron el proceso. Finalmente, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia aún no han cumplido la tarea básica de pacificación.

### **b. El cobro de impuestos**

Los estados latinoamericanos no tuvieron tampoco mucho éxito en recaudar las rentas derivadas de la coerción y de la protección. Los patrones de gasto de los estados se parecen mucho al estado belicista clásico. Estos eran países aparentemente dedicados a la guerra. Los gastos se concentraron en el ejército y en el pago de la deuda derivada de la guerra (la disminución general de los gastos militares después de la década de 1870 refleja una disminución general de la violencia interestatal a partir de finales del siglo XIX). Las excepciones al patrón tienden a confirmar la regla.

Incluso si el estado creciera, y esto no era universalmente cierto, no desarrolló la musculatura fiscal asociada con el estado en guerra. El estímulo de la guerra no produjo el aumento dramático en la complejidad institucional de extracción asociada con el modelo teórico. A pesar de los aumentos en los gastos, los ingresos quedaron muy rezagados.

Tres excepciones importantes sirven para aclarar el patrón. La dependencia relativamente baja de México de los recibos aduaneros refleja la continua dependencia estatal de los préstamos internos y la imprenta. El gobierno central era generalmente incapaz de imponer impuestos domésticos antes del Porfiriato. Por el contrario, Bolivia y Perú mantuvieron el opresivo tributo indígena colonial y dependieron de estas fuentes para una gran parte de sus ingresos hasta mediados del siglo XIX.

### **c. Deudas y muerte**

¿Cuáles fueron los efectos de las guerras de la América Latina del siglo XIX sobre la capacidad política del Estado? Produjeron sangre y deuda y no estados. La fácil disponibilidad de financiamiento externo le permitió al Estado el lujo de no entrar en conflicto con aquellos sectores sociales que poseían los recursos necesarios. En la década de 1820 y desde la década de 1870 hasta la de 1890, los préstamos eran relativamente fáciles de obtener.

Si no podían pedir prestado en los mercados internacionales (como fue el caso aproximadamente entre 1830 y 1870), los estados latinoamericanos podrían vender el acceso a una materia prima. El Guano permitió que Perú se convirtiera en lo que Shane Hunt ha llamado un "estado rentista" (Shane Hunt, 2011, 102-103). La disponibilidad de los ingresos del guano retrasó el desarrollo del Estado al permitirle existir sin el más remoto contacto con la sociedad sobre la que descansaba y sin tener que instituir una maquinaria administrativa más eficiente. El guano permitió la eliminación de la contribución regresiva del tributo indígena (en 1855), pero también permitió que el estado evitara la modernización de su estructura fiscal mientras tomaba prestado grandes cantidades de dinero. Un observador británico contemporáneo señaló que "un gobierno prudente habría tratado esta fuente de ingresos como temporal y extraordinaria. Los peruanos la consideraron como si fuera permanente, aboliendo otros impuestos y aumentando imprudentemente los gastos". Al igual que la bonanza del

guano en el caso peruano, la conquista de territorios salitreros permitió al Estado chileno expandirse sin tener que “penetrar” en su sociedad y enfrentar la desigualdad rampante. Hacia 1900, el nitrato y el yodo representaban el 50 por ciento de los ingresos chilenos y el 14 por ciento del PBI.

### **3.3. Guerras sin estados**

Al final las guerras no hicieron estados en América Latina. Lo mejor que podían hacer los estados era sobrevivir a las guerras o ganar suficiente territorio de sus vecinos para financiar la expansión. En ninguna parte la acción militar generó el tipo de penetración social visto en Europa. América Latina estaba atrapada en un equilibrio inercial: ninguna clase era lo suficientemente poderosa para imponer su dominación y ningún estado era lo suficientemente fuerte para imponer su control. El camino hacia el estado moderno requería uno u otro.

Si América Latina luchó en diferentes guerras y sufrió barreras sociales, raciales y geográficas que impidieron el desarrollo del estado, la pregunta entonces es por qué estas fueron particularmente agudas en el continente. Primero, el regionalismo en América Latina fue alentado por un importante aliado natural. La geografía física del continente presentó obstáculos logísticos y administrativos que solo se replicaron en partes seleccionadas de Europa. Las comunicaciones desde la capital eran inciertas y el apoyo militar irregular.

Segundo, las divisiones étnicas también fueron mucho más significativas en América Latina, ya que no sólo estuvieron acompañadas de visibles características raciales, sino que también se sustentaron en un sistema legal y social que institucionalizaba las más mínimas diferencias. La presencia de importantes divisiones étnicas, y su reconocimiento legal, es quizás la característica que más distingue la experiencia latinoamericana de la europea.

La combinación de poder central débil y dirección económica externa es la característica definitoria de los estados poscoloniales. En primer lugar, no hay razón para esperar que los estados asuman el desafío político y organizativo de penetrar en sus sociedades si los recursos se pueden encontrar más fácilmente. En segundo lugar, debe existir un núcleo administrativo que el Estado pueda utilizar como base sobre la cual desarrollar su fuerza. El caos y la violencia de la guerra no proporcionan la incubación adecuada para las políticas de desarrollo. Tercero, ningún cuerpo político puede acumular suficiente autoridad para coaccionar y extraer sin aliados sociales.

### **3.4. Las naciones ausentes: racismo, regionalismo y división de las élites.**

Las guerras brindan oportunidades para el desarrollo institucional, pero la centralización requiere una lógica política elaborada preexistente. Esto puede provenir de una élite ya unida que ve el crecimiento del estado como de su interés, o alternatively, de una clase naciente que busca aumentar el territorio bajo el cual puede funcionar. Ya sea la aristocracia nacionalista o la burguesía en expansión, estos grupos utilizan la guerra para derrotar a los rivales en competencia. América Latina no poseyó a ninguno de los dos grupos durante su siglo de guerras. Había demasiadas divisiones y pretensiones de poder.

En general, los países latinoamericanos carecían de una clase única capaz de imponer su voluntad y organizar las capacidades del Estado hacia la guerra. En el mejor de los casos, caudillos militares, comerciantes urbanos y grandes terratenientes formaron alianzas temporales e inestables. Las guerras de independencia no lograron producir la hegemonía requerida para la conjunción de la acción militar y la extracción interna.

La clave para comprender el fracaso de América Latina en “beneficiarse” de la guerra radica en las excesivas divisiones que caracterizaron a estas sociedades, detectables incluso antes de la independencia, cuando América Latina experimentó un intento de centralización de la autoridad alimentado en parte por preocupaciones militares: las reformas borbónicas. (Centeno, 2002, 141-143).

Centeno señala tres divisiones importantes de las sociedades latinoamericanas que fueron heredadas desde los tiempos coloniales y que aparecieron con claridad en la independencia: el regionalismo, el racismo y la división de las élites.

**El regionalismo.** La noción de una soberanía fragmentada tenía una larga historia en el continente. El régimen colonial ya había reconocido una considerable diversidad y autonomía regional e incluso había lanzado un plan de dividir el continente en tres reinos: México, Perú y Nueva Granada. Los conflictos de soberanía no eran simplemente entre provincia y capital, sino también dentro de las propias provincias, entre gobiernos regionales y municipales. En cualquier caso, el estado colonial apenas controlaba gran parte del imperio.

**El racismo.** Una respuesta importante a las reformas borbónicas fue el creciente conflicto entre razas, clases y castas. Las revueltas de Túpac Amaru partieron de cimientos mucho más antiguos y complejos que las reformas borbónicas. En el caso de la rebelión de Túpac Amaru, hay que tomar en cuenta las frustraciones de la antigua aristocracia inca, el gran peso del trabajo forzado de la mita, las presiones regionalistas para crear una intendencia separada para Cuzco y, lo más importante, las luchas raciales (Walker, 2015, 208-217). El racismo y el miedo a los no blancos armados también obstaculizaron las primeras campañas de Bolívar. El gobierno real explotó con éxito estas tensiones. Para 1812, un ejército realista aliado con negros, indios y pardos pudo imponer su autoridad sobre Venezuela. El siguiente intento de Bolívar incluyó una alianza con los pardos y, lo que es más importante, con los vaqueros llaneros al mando de José Antonio Páez. Campañas posteriores en Perú, a su vez, parecían haber sido obstaculizadas por percepciones del ejército independentista como indígena.

**La división de las élites.** Debido a su posición extremadamente privilegiada, las élites estaban divididas internamente en la mayoría de los países latinoamericanos. No sorprende que algunas élites (y no élites) fueran leales a la corona y que la lucha por la independencia tardó casi dos décadas en completarse. Las divisiones de élite dificultaron la unificación de la capacidad coercitiva y su uso constructivo. En el caso de Argentina, la primera década posterior a mayo de 1810 se caracterizó por divisiones de élite no solo en líneas insulares/criollas, sino también entre grupos que deseaban diferentes niveles de separación del gobierno en España. Una decisión fatídica en este sentido fue permitir que San Martín, el mejor general de Buenos Aires, y considerables tropas y recursos se dedicaran a la derrota de las fuerzas leales en Chile y Perú.

El Perú posterior a la independencia continuó sufriendo divisiones de élite, a menudo correlacionadas con las regiones. Los miembros de la élite limeña estaban divididos en sus actitudes hacia Bolívar y San Martín y sus sucesores. A su vez, Lima se escindió de los comerciantes y mineros de la sierra, quienes no estaban de acuerdo con los plantadores de azúcar de la costa. Con la posible excepción de Ramón Castilla, ningún empresario político podría establecer un monopolio sobre el poder nacional. Estas divisiones jugaron un papel importante en la eventual derrota de Perú en la Guerra del Pacífico. En Bolivia, el ejército independentista pronto se dividió en una lucha entre aquellos los que buscaban la unión con los vecinos del sur o del oeste y los que querían la plena independencia.

### **3.5. Peso y continuidad del pasado colonial**

El colonialismo y sus legados ofrecen lecciones para el desarrollo en el futuro. La historia colonial afirma la idea básica de que las "mejores" instituciones para lograr el éxito internacional varían según el sistema mundial y las economías mundiales prevalecientes: "Por tentador que sea, no se puede concluir de la experiencia colonial que las instituciones orientadas al mercado hayan sido herramientas singularmente eficaces para promover el desarrollo. En cambio, los tipos de instituciones que han estimulado la prosperidad han cambiado en respuesta a la evolución de las circunstancias económicas y políticas internacionales" Mahoney, 2010: 268).

Antes de la era moderna, el colonialismo mercantilista intensivo podría haber permitido que las regiones tengan éxito militar y económicamente. Porque el sistema mundial en ese momento recompensaba a los gobiernos con estados autosuficientes y jerárquicos diseñados fundamentalmente para extraer recursos y participar en la conquista. Incluso en la época moderna, los territorios coloniales que recibieron instituciones puramente orientadas al mercado disfrutaron de ventajas decisivas principalmente sólo durante el período comprendido entre finales del siglo XVII hasta principios del siglo XIX, cuando las clases comerciales de Europa luchaban por obtener la autonomía frente a los estados monárquicos autoritarios. De este período y sus contiendas surgieron las doctrinas originales de libre mercado que enfatizaban la benevolencia del capitalismo liberal y las inherentes deficiencias de los arreglos económicos estatistas (Mahoney: 2010, 268)

Sin embargo, desde fines del siglo XIX y XX, el desempeño económico exitoso requería cada vez más que el Estado desempeñara un papel de liderazgo. Todas las formas de capitalismo, incluso en los países industriales avanzados, han llegado a depender en gran medida de los servicios estatales que se ejecutan a través de canales no comerciales (por ejemplo, la provisión de educación, transporte masivo y seguridad pública y social). En los países en desarrollo, la participación efectiva en la economía mundial se ha producido en gran medida sólo cuando el estado estimula y dirige activamente clases comerciales y empresariales. Este papel estatal guarda poca semejanza con las economías políticas mercantilistas típicas ideales o liberales-capitalistas. Los nuevos "estados desarrollistas" se basan, en cambio, en una asociación activa entre el estado y el capital privado, en la que los actores estatales disfrutaban de una autonomía relativa de las clases empresariales, incluso cuando están profundamente vinculados a esas clases a través de las redes sociales. Este tipo de modelo de Estado-sociedad, que quizás tenga a Japón como ejemplo, ha demostrado ser el más efectivo

para lograr un alto crecimiento sostenido desde finales del siglo XIX (Mahoney, 2010, 269-270)

#### **4. La formación y construcción de los estados en AL (siglo XIX y XX)**

Mazzuca sostiene que es necesario distinguir la formación del estado de su construcción porque son conceptualmente diferentes. En efecto, Michael Mann (2007) habló de estado despótico como diferente de estado infraestructural. Mucho antes, Gramsci (1966) llamó estado económico-corporativo al estado despótico y estado hegemónico a una forma estatal que desborda al estado infraestructural de Mann.

Mazucca sostiene que, a diferencia de Europa occidental, la formación del Estado en América Latina se convirtió en un impedimento para la construcción del Estado. La trayectoria de la formación del Estado en América Latina se puede dividir en tres períodos: Independencia (1808-1824), fracaso del Estado (1825-1845) y formación del Estado (1845-1875) (Mazzuca, 2021, 25-64).

Teniendo en cuenta la bibliografía dedicada a la construcción del estado en AL en las dos últimas décadas, podemos afirmar que ella es un proceso complejo que comprende los siguientes componentes: la existencia de una élite liberal y la elaboración de un proyecto de construcción del estado, las formas de construcción del estado hacia adentro del territorio, los problemas estructurales que favorecen u obstaculizan dicho proceso, el timing que puede ser en tiempos de boom o de crisis y la construcción de capacidades del estado. Cada autor enfatiza algunos elementos y subestima otros. Subraya algunos puntos de vista teóricos y metodológicos y pasa por alto otros. En realidad, sus diferencias son formas distintas de enfatizar y legitimar las perspectivas de sus propias investigaciones. Pienso, sin embargo, que todos los componentes y las diversas perspectivas de las investigaciones se complementan para tener una visión global de la construcción del Estado en América Latina.

##### **4.1. Proyectos en la construcción del Estado**

Soifer trata de responder el desafío de por qué surgen los proyectos de construcción del Estado. Se centra en el papel de la geografía y de las ideas generales sobre el desarrollo. Afirma que un clima de relativa estabilidad que surgió después de la crisis posterior a la independencia facilitó que los líderes estatales optaran por la construcción del Estado siempre y cuando lo vieran como un medio para los objetivos de desarrollo que buscaba el crecimiento económico, la paz social y la estabilidad política. Si la construcción del Estado parecía propicia dependía, a su vez, de la naturaleza de la geografía política y económica: donde existía un solo núcleo urbano dominante y el desarrollo era visto en una dinámica centro-periferia, podía afianzarse un consenso de la élite sobre la importancia de extender la autoridad central para lograr el desarrollo. Por el contrario, donde existían varios centros regionales y cada uno se sentó en una economía política regional distinta, la construcción de la autoridad central del Estado no parece una estrategia de desarrollo propicia.

Colombia divergió de los otros tres casos que estudia Soifer (México, Perú y Chile) en este punto: la trayectoria de la debilidad del Estado a través del siglo después de la independencia se puede explicar por su geografía económica policéntrica. Fragmentada en múltiples regiones, ella no tuvo un proyecto de construcción del estado que llevó al



poder una serie de esfuerzos para lograr el desarrollo mediante, no de la construcción, sino del desmantelamiento del estado. En los otros tres casos, el consenso ampliamente liberal después de mediados de siglo tenía un núcleo desarrollista y desplegó esfuerzos concertados de construcción del Estado (Soifer, 2015, 4-5).

Soifer sostiene que el destino de los esfuerzos de construcción del Estado dependía del diseño de las instituciones de la administración local que extendió el alcance del estado a la periferia nacional. Más específicamente, se argumenta que los esfuerzos de construcción del Estado fracasaron donde las élites locales se encargaron de administrarlos, pero vieron el éxito donde los administradores locales eran extraños a las comunidades a la que ellos servían. Dos lógicas sustentan esta afirmación: Primera, las élites locales invirtieron menos en la construcción del Estado, y fueron menos responsables ante sus superiores en la burocracia nacional. En el Perú, especialmente antes de 1895, los líderes estatales delegaron la administración a las elites locales, y el resultado fue que las iniciativas de construcción del Estado que emanaron del centro dieron un pequeño fruto. Segunda, en Chile y México, los líderes estatales desplegaron burócratas forasteros en todo el territorio nacional; esto llevó a un mayor éxito la construcción del Estado.

Soifer analiza la evolución del estado en cuatro países de América Latina durante la era liberal, que va desde el final de las crisis posteriores a la independencia en cada uno de ellos hasta principios del siglo XX. Colombia no tuvo élite ni proyecto y Perú si tuvo las dos cosas, pero fracasó entre 1845-1895 y tuvo un éxito parcial entre 1895-1920. Siguieron dos rutas distintas que los condujeron a la debilidad del Estado contemporáneo. México y Chile son dos casos de la construcción del Estado exitoso. Las muchas diferencias en términos históricos, sociales, económicos y políticos entre estos casos ayudan a aislar los factores que tenían en común y que eran necesarias para que los esfuerzos de construcción del Estado tengan éxito. Estas tres trayectorias que conducen a los resultados de la fuerza y de la debilidad del Estado analizan la variación en la capacidad del Estado en América Latina (Soifer, 2015, 6-9).

#### **4.2. Los problemas estructurales: Kurtz y los fundamentos sociales del desarrollo institucional.**

Kurtz quiere comprender cuál fue el proceso de construcción del Estado no en situaciones excepcionales (caída del feudalismo en la temprana era moderna de Europa o auge de la Guerra Fría con intervención de EUA en países del sudeste asiático), sino más bien se enfocará en contextos ordinarios durante dicha construcción. Los países ejemplo serán: Argentina, Chile, Perú y Uruguay. La elección de estos países se debe a la similitud de sus historias, pero que han tenido resultados diversos. Argentina, país rico con bajo nivel administrativo; Chile, país pobre con alto nivel de efectividad; Uruguay mantiene una burocracia efectiva; y Perú se ha visto a sí mismo en una trayectoria del desarrollo político que es inmune a reformas administrativas efectivas.

La construcción de Estado en América Latina es un proceso histórico de largo plazo que está sujeto a (path dependant) puntos de inflexión que lo constriñe substancialmente. Lo que define el camino y trayectoria del desarrollo institucional son dos puntos. En este aspecto, lo que importa es si es que el trabajo es libre o servil y si es que las élites cooperan en la delegación de autoridad política hacia un centro: Cuando las relaciones

de trabajo son libres y las élites cooperan para formar una oligarquía excluyente, una trayectoria de desarrollo institucional puede iniciarse. Cuando las relaciones sociales prevalecientes no son libres o las élites se cierran en una lucha suma-cero por el control de las políticas nacionales, la institucionalización de sistemas nacionales administrativos se verá atrasado y estará potencialmente sujeto a la atrofia (Kurtz, 2013, 36-42).

Una vez que el Estado ha iniciado la dinámica de construcción de Estado centralizado o la atrofia institucional, esta trayectoria interactúa con un momento crítico: “la incorporación electoral inicial de grandes masas de la clase media y trabajadora” (Kurtz, 2013: 9). Si esta incorporación llega tarde (durante o después de la Gran Depresión), una alianza entre partidos de clase media y trabajadora es posible, los cuales estarán organizados alrededor de una expansión y fortalecimiento del Estado que tiene una visión estratégica desarrollista. No obstante, si esta incorporación llega antes, estará centrada en la economía privada y será canalizada por partidos con fuertes lazos con las políticas de libre intercambio hegemónicas en ese período. Los actores de clase media ven al Estado como una fuente de impuesto a su trabajo y proteccionismo, lo que dificultará una alianza con el sector público y el subsecuente fortalecimiento del Estado.

### **La construcción del Estado en la primera crisis post-independencia**

En la región de América Latina, este primer momento crítico tuvo lugar al principio del proceso de modernización económica de todos los países de la región. Kurtz sostiene que cuando una elite local organiza una economía agraria de trabajo represivo, el desarrollo político efectivo, aun frente a la guerra o la riqueza, es muy poco probable. Pero el trabajo libre no es suficiente para producir una trayectoria institucional positiva. Se requiere una segunda condición; es decir, la incorporación de actores de la clase alta de todas las principales facciones del sistema político nacional - mientras se mantiene la exclusión de los sectores populares. Cuando ambas condiciones se dan, y esto a veces sólo se produjo tras un largo periodo de conflicto, las élites se reunirán para centralizar el poder en las instituciones nacionales que son capaces de penetrar y controlar a una parte cada vez más extensa y creciente de la sociedad, al tiempo que construyen una infraestructura nacional, imponiendo impuestos sustanciales y proporcionando sustanciales beneficios individuales y colectivos a la oligarquía que los creó. Pero ¿por qué son críticas estas dos condiciones? (Kurtz, 2013, 36- 37).

Kurtz busca explicar las divergencias de desarrollo institucional postcolonial en Chile y en Perú. ¿Por qué en Chile hubo un desarrollo institucional efectivo y de larga data; y por qué en el caso peruano sufrió un irremediable y persistente estancamiento?. Todo esto en un contexto en el que el caso peruano contaba en su etapa previa a su independencia con una burocracia gobernante más fuerte y un aparato coercitivo, extractivo y humano mucho más fuerte; y en el caso chileno era una región periférica colonial, lejana de las instituciones centrales, con una economía periférica, entre otras características. ¿Por qué Chile con su no auspicioso legado institucional colonial desarrolló un Estado con más altos niveles de poder infraestructural, mientras que Perú, con un más favorable legado y similares recursos, se vio atrapado en un ciclo de persistente calamidad institucional?. Dichas preguntas han sido respondidas siguiendo la lógica comparativa del diseño de sistemas de máxima similitud y el enfoque teórico explicativo del *path dependency*.

### Diseño de sistemas de máxima similitud

Casos	Chile	Perú
<b>Variables constantes</b>	Dependencia de las exportaciones de materias primas	Dependencia de las exportaciones de materias primas
	Participó en guerras	Participó en guerras
<b>Las diferencias causales</b>	Relaciones sociales prevalecientes en la agricultura (y minería): Relaciones de inquilinato	Relaciones sociales prevalecientes en la agricultura (y minería): Relaciones serviles.
	Habilidad de las elites de diferentes facciones para cooperar, mientras al mismo tiempo mantienen la exclusión de los grupos de no elites del poder político.	No habilidad de las elites de diferentes facciones para cooperar, mientras al mismo tiempo mantienen la exclusión de los grupos de no elites del poder político.
<b>Resultado final</b>	Desarrollo institucional postcolonial eficiente y persistente	No desarrollo institucional postcolonial estancado

#### 4.3. El timing. Coaliciones y commodities en tiempos de boom

En el corazón de los proyectos de construcción del estado se situaron gobernantes que estaban profundamente preocupados por obtener ingresos para luchar en las guerras, que eran endémicas y cada vez más caras. Este imperativo de los ingresos impulsó a los gobernantes a establecer reglas y revitalizar la burocracia permanente que hoy asociamos con el estado moderno. Es difícil, sin embargo, encontrar muchos de esos logros impresionantes de construcción del estado en el mundo no europeo. Menos guerras en el mundo no europeo engendran estados más débiles en general. Cuando los estados no europeos fueron a la guerra la financiaron con ayuda extranjera o préstamos. Por eso la construcción del estado fuera de Europa ha sufrido un retraso debido a un tibio imperativo de los ingresos fiscales.

Las teorías basadas en el imperativo de los ingresos supone una lógica *de arriba a abajo* en la construcción de un estado por la que los gobernantes construyen los estados en respuesta a necesidades de ingresos. Esta perspectiva debe complementarse con una mayor atención a las presiones de la sociedad que provocan una construcción del Estado *"desde abajo"*, con el fin de llegar a una comprensión más amplia de los factores determinantes de capacidad del estado en el mundo en desarrollo. Si el imperativo de los ingresos ofrece una lógica de construcción del Estado por el "lado de la oferta", Saylor explora dos motivos que forman parte del "lado de la demanda" para construcción del estado. El primer motivo es el deseo de obtener el máximo beneficio privado. Los agentes económicos piensan regularmente que nuevos bienes públicos pueden ayudarlos a conseguir sus objetivos económicos haciendo lobby al estado para la prestación de esos servicios. El segundo motivo es el "botton-up", es decir, la

capacidad del Estado explicada por un juego de coaliciones de los grupos políticos y económicos.

En resumen, según Saylor, hay dos visiones de cómo surge esta capacidad del Estado: i) “top down”, y ii) “botton up”. En Europa surge a través de un proceso “top down”, belicista, pues la guerra hizo la capacidad del Estado. Ambas variables se conectan de una manera compleja, la guerra entre países en Europa desencadenó un conjunto de legados que produjo una fuerte capacidad del Estado. Pero existen países donde la capacidad del Estado no surgió de la guerra, sino que se desarrolló a través de un proceso “botton up” que está relacionado con las presiones sociales que marcan la diferencia con respecto a la perspectiva bélica. Mientras la perspectiva del “bottom up” sostiene que la capacidad del Estado surge de las presiones de la sociedad, la perspectiva bélica sostiene que la capacidad surge por la búsqueda del propio Estado para fortalecerse en tiempos de guerra. La causa fundamental del “botton-up” es la capacidad de organizar o no una política de coaliciones. Esta capacidad o su ausencia explica uno u otro resultado. ¿Cuáles son los casos estudiados por Saylor? Los casos negativos son Colombia, Ghana y Nigeria; mientras que los casos positivos son Chile, Argentina y Mauritania.

## **5. Un tema central: la capacidad de los estados**

Los científicos sociales reconocen que la capacidad estatal es el tema central para dilucidar las diferencias en organización y funcionamiento de los estados y en el atraso o el desarrollo de los países. Los Gobiernos que presiden los aparatos de un estado capaz pueden garantizar el imperio de la ley, que es necesario para el buen funcionamiento de los regímenes democráticos. Sin las protecciones legales adecuadamente reforzadas, los gobiernos pueden simplemente encerrarse en las trampas de la democracia procedimental, en lugar de defender las formas sustantivas de la rendición de cuentas entre gobernantes y ciudadanos. La existencia de la capacidad del estado también facilita la provisión de bienes públicos y por lo tanto la mejora del bienestar. Y tal vez lo más importante, la capacidad sustancial del estado es ahora considerada como un requisito previo para el desarrollo económico transformador.

### **5.1. La construcción de las capacidades**

En América Latina la capacidad del Estado varía ampliamente entre países. Algunos países, como Chile y Uruguay, proporcionan bienes públicos básicos y la seguridad de sus ciudadanos, y son capaces de extraer ingresos y hacer cumplir las leyes. Pero el analfabetismo en Bolivia es de aproximadamente cinco veces mayor que en el Uruguay. Por cada niño no vacunado en Chile, hay cerca de diez sin vacunar en el Ecuador. La tasa de homicidios en Venezuela es diez veces más alta que la de Uruguay. ¿Cómo podemos explicar esta variación en la capacidad del Estado para llevar a cabo un conjunto de funciones fundamentales?. La desigualdad territorial de la capacidad estatal en los Estados más débiles de la región, se oculta, como ha señalado Snyder (2001), en las medidas nacionales promedio de la capacidad del Estado. En Colombia, por ejemplo, la alfabetización nacional según el censo de 2005 era de 85,9 por ciento, pero la escolarización sólo alcanzó el 60 por ciento de los residentes de La Guajira y el 78,4 por ciento de los habitantes de Córdoba. En cambio, en Chile, que tenía una tasa de alfabetización nacional en 2002 del 87,5 por ciento, la tasa de alfabetización de cada provincia fue de más de 80 por ciento. En Bolivia, la tasa vacunación nacional para los niños en 1997 era 74.1 por ciento, pero a nivel departamental, las tasas de vacunación

varió de más de 95 por ciento en Chuquisaca a menos de 50 por ciento en Pando (Soifer, 2015, 11-13).

## 5.2. Estados fuertes y débiles

La diferencia entre Chile, Perú y Haití frente a los desastres naturales, no es la riqueza, sino “la habilidad o inhabilidad de los Estados de crear infraestructura básica, imponer regulación en la construcción, en la producción de comida y su sistema de distribución, o responder efectiva y expeditivamente a emergencias de salud pública que han sido bien comprendidas” (Kurtz, 2013: 2).

Kurtz busca comprender qué hace a un Estado fuerte y qué lo hace débil en términos de su habilidad para manejar funciones básicas, imponer políticas públicas centrales, y regular el comportamiento privado.

Contrario de lo que uno puede pensar, la riqueza no es un factor determinante en la capacidad del Estado. Más bien, la habilidad del Estado y de las instituciones estatales de penetrar en la sociedad, moldear o configurar el comportamiento individual no es siempre costoso. En ese sentido, la efectividad institucional debe tener otras causas y elaborar esas causas será el objetivo del libro.

El poder institucional es “la habilidad del Estado para inducir a residentes, empresas y organizaciones para que actúen de maneras que no lo harían ante la ausencia de una presencia regulativa y administrativa” (Ibid: 3). La fortaleza de las instituciones estatales, el alcance infraestructural del poder del Estado, importan más que la implementación de políticas públicas. La fortaleza de las instituciones estatales sirve para prevenir y gestionar eficientemente conflictos étnicos, para impulsar el crecimiento económico a largo plazo y el desarrollo del país, así como también para el apoyo popular a la democracia, la calidad de la gobernanza democrática y la estabilidad de regímenes políticos.

La fortaleza de un Estado tiene que ver con la “habilidad de las instituciones políticas de penetrar profundamente en la sociedad y regular efectivamente el comportamiento social, económico o político de sus ciudadanos”. El libro de Kurtz asume una visión centrada-en-la-sociedad del desarrollo político, uniendo los resultados de largo plazo con subyacentes dinámicas políticas y sociales en dos momentos: “la consolidación inicial de las instituciones políticas luego de la independencia y la primera incorporación electoral a gran escala de la sociedad civil no-elitista en las décadas alrededor de la Gran Depresión” (Kurtz, 2013: 6). En ese sentido, estos dos períodos establecen trayectorias de desarrollo político que suelen ser difíciles de alterar. Los resultados del primer período condicionaran los del segundo. Es lo que se llama path dependence (Kurtz, 2013, 5-6).

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012), 2020. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Grupo Planeta.

- Basadre, Jorge, (1973), 2015. La serie de probabilidades dentro de la emancipación peruana. En: Contreras, Carlos y Luis Miguel Glave (editores). La Independencia del Peru. ¿Concedida, conseguida, concebida?. Lima: IEP
- Berins Collier, Ruth & David Collier. 2002. Shaping the Political Arena, Critical Juncture, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America, Indiana, Notre Dame Press.
- Collier, David. 2022. Critical Juncture Framework and the Five-Step Template. In: Collier, David & Gerardo Munk. 2022. Critical Junctures and Historical Legacies. Insights and Methods for Comparative Social Science. London: The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.
- Centeno Miguel A y Agustín E. Ferraro. 2013. State and Nation Making in Latin America and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, Miguel A. 2002. Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Gramsci, Antonio. 1966. *Notte sul Machiavelli, sulla politica y sullo stato moderno*. Torino: Einaudi editore.
- Hunt, Shane J. 2011. La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina. Lima: PUCP, BCR, IEP.
- Mahoney, James. 2010. Colonialism and Postcolonial Development. Spanish America in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael. El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de gabinete de Ministros de la Nación. *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, pp. 766.
- Marx, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. 1885. En: C. Marx y F. Engels. *Obras Escogidas*, Moscú, 1969.
- Mazzuca, Sebastián. 2021. Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America. New Haven & London: Yale University Press.
- Kurtz, Marcus J. 2013. Latin American State Building in comparative perspective. *Social Foundation and Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, James A. 2022. Critical Junctures and Developmental Paths: Colonialism and Long-Term Economic Prosperity. In: Collier, David & Gerardo Munk. 2022. *Critical Junctures and Historical Legacies. Insights and Methods for Comparative Social Science*. London: The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.
- Saylor, Ryan. 2014. State Building in Boom Times. *Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Snyder, Richard. 2001. Scaling Down: The subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*. Vol 36 # 1.

Soifer, Hillel David. 2015. *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walker, Charles. 2015. *La rebelión de Túpac Amaru*. Lima: IEP.