

La desigual capacidad del Estado en América Latina

Análisis de sus fundamentos históricos

Madai Urteaga Quispe*

Resumen: América Latina se caracteriza por ser una región con Estados de capacidad intermedia, pero hay Estados, como el chileno, que son más fuertes que otros, como el peruano. ¿Qué factores explican estas divergencias? Partiendo del institucionalismo histórico, los tres libros revisados (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015) pretenden responder esta interrogante al resaltar diferentes tipos de causas históricas. La principal lección es que factores estructurales, condiciones económicas, sociales, políticas y geográficas, determinaron poderosamente decisiones y acciones de las élites políticas y económicas que dieron lugar a la emergencia, éxito o fracaso de las empresas de construcción estatal. Sin embargo, el énfasis en estos factores pasa por alto otras condiciones importantes para entender mejor las trayectorias diferenciadas de la capacidad estatal en la región, como la autonomía estatal, el régimen político, la presión de las masas, los mecanismos de reproducción de fortaleza o debilidad estatal y las posibilidades de cambio que han tenido lugar más allá del siglo XIX en América Latina.

Palabras clave: capacidad del Estado, construcción estatal, élites, siglo XIX, América Latina.

State-building in Latin America: Analyzing its Historical Foundations

Abstract: Latin America is a region inhabited by states with intermediate levels of state capacity, but with remarkable variation between stronger states, such as the Chilean, and weaker such as the Peruvian. What factors account for this diversity in state capacity? Drawing on an historical institutionalist approach, the three books reviewed here (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015) aim to answer that question by highlighting different

*Madai Urteaga Quispe es politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asistente de investigación y miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (GICEP) de la misma casa de estudios. Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria 1801, Lima 32, Peru. Tel: (+51) 626 2000. Correo-e: madai.urteaga@pucp.pe. La autora agradece a Eduardo Dargent, Tomáš Došek y al revisor anónimo por sus valiosos comentarios a este trabajo.

Artículo recibido el 30 de junio de 2016 y aceptado para su publicación el 16 de noviembre de 2016.

types of historical causes. The main lesson is that structural factors, such as economic, social, political, and geographical conditions, strongly influenced the decisions and actions of governing elites that led to the emergence, success or failure of state building enterprises. However, the focus on structural conditions and elites overlooks other factors that deserve to be assessed, namely the influence of state autonomy, political regime, mass publics' pressures, the reproduction mechanisms of state strength or weakness, and the possibilities of change that have taken place beyond the nineteenth century Latin America.

Keywords: State capacity, state-building, elites, nineteenth century, Latin America.

Introducción

América Latina se caracteriza por ser, en conjunto, una región con Estados de capacidad intermedia. No obstante, es posible observar gran variación en su interior: Estados débiles como los de Bolivia, Ecuador y Perú conviven con Estados fuertes como el chileno o el uruguayo. Es precisamente esta heterogeneidad la que permite explorar las causas de la misma. ¿Por qué a pesar de la experiencia colonial común, el proceso turbulento de independencia o la dependencia de la exportación de materias primas, los Estados latinoamericanos poseen niveles diferentes de capacidad?

Para responder a tal interrogante, la tendencia ha sido usar un enfoque de institucionalismo histórico (Soifer, 2016), pues sucesos ocurridos en los periodos formativos de los Estados y causas históricas marcaron, y marcan, sus trayectorias institucionales de fortaleza o debilidad. Los textos *State building in Latin America* de Hillel Soifer (2015), *State Building in Boom Times* de Ryan Saylor (2014) y *Latin American State Building in Comparative Perspective* de Marcus Kurtz (2013) se inscriben en esta tendencia y ofrecen respuestas alternativas y complementarias a la pregunta. En conjunto, estos trabajos permiten afirmar que factores estructurales, condiciones económicas, sociales, políticas y geográficas, determinaron poderosamente las opciones, intereses y acciones de las élites políticas y económicas que dieron lugar a la emergencia, éxito o fracaso de las empresas de construcción estatal. Estos procesos ocurrieron en el siglo XIX y dieron lugar a trayectorias de éxito o fracaso en la construcción de los Estados de la región persistentes hasta la actualidad. A lo largo del texto, se podrá observar qué tipo de factores estructurales ejercieron mayor influencia en las élites según los autores.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es explorar los argumentos de los trabajos mencionados, mostrar sus complementariedades, los

acuerdos y desacuerdos, así como las fortalezas y limitaciones para responder a la pregunta sobre la variación de los niveles de capacidad estatal en América Latina. Determinar cuál teoría es la que responde mejor a esa interrogante va más allá de los propósitos del trabajo, pues requeriría un análisis teórico y empírico más profundo sobre el cual los historiadores especialistas en los casos de estudio tendrán mucho que decir. En todo caso, se busca proporcionar al lector herramientas para formarse un juicio inicial al respecto.

La reseña está organizada de la siguiente manera. Primero, se señala la aproximación teórica y empírica que usan los autores para aproximarse a la capacidad estatal. Segundo, se discuten los argumentos de los mismos para explicar la construcción del Estado en América Latina, señalando sus semejanzas, diferencias, fortalezas y debilidades. Tercero, se analizan las principales lecciones obtenidas de los autores revisados para entender la construcción de los Estados en América Latina. Finalmente, se presentan las conclusiones y la agenda de investigación pendiente. Transversal a la revisión es el análisis de los argumentos de los autores a la luz del caso chileno.

Capacidad estatal

Debido a que el objetivo central de los distintos trabajos mencionados es explicar la divergencia en la capacidad de los Estados en América Latina, existe necesidad de precisar qué entienden los autores por este concepto. Todos ellos parten de la concepción de capacidad estatal como “poder infraestructural”, el cual se refiere a la habilidad del Estado para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones en él (Mann, 2006). El poder del Estado es, en ese sentido, entendido como control de la sociedad en el territorio a través de las instituciones estatales.

Si bien los autores coinciden en que las dimensiones constitutivas básicas del concepto son la capacidad extractiva, coercitiva y de provisión de bienes públicos, difieren en cuanto a la forma de medirlo. Soifer (2015) utiliza como indicadores la recaudación de impuestos, el tamaño de las fuerzas militares, la conscripción y la educación primaria. A diferencia de Kurtz (2013) y Saylor (2014) que se basan en indicadores nacionales, este autor es el único que tiene en cuenta el desempeño heterogéneo del Estado en el territorio y sus medidas están diseñadas para reflejarla. Así por ejemplo, para la educación y la extracción examina la variación regional en la tasas de escolarización y recaudación de impuestos según el ámbito urbano y rural

(Soifer, 2015, pp. 149-150, 176). Esto, evidentemente, permite captar la dimensión espacial del Estado y, de esa forma, tener una imagen más precisa de su capacidad.

Kurtz (2013) presenta una aproximación más estrecha. A pesar de reconocer el carácter clave de la dimensión coercitiva, sus indicadores sólo se acercan a las dimensiones extractiva y de provisión. Utiliza la tasa de recaudación de impuestos nacional, la tasa de escolarización primaria y secundaria y, a diferencia de Soifer (2015), sí considera la provisión de infraestructura, específicamente de redes ferroviarias en el territorio. Además, de forma similar a Soifer (2015), es sensible al tipo de impuestos que se cobran, por lo cual complementa el análisis cuantitativo con el cualitativo. Esto último permite mirar más allá de la cantidad de recaudación como porcentaje del producto interno bruto (PIB), una medida engañosa, pues en economías muy dependientes de las rentas de materias primas como las de América Latina, estos impuestos pueden inflar las cifras. Observar entonces el tipo de recaudación permite superar esta debilidad y centrarse en aquellos impuestos que son institucionalmente más demandantes y que, por lo tanto, evidencian mejores capacidades estatales.

Por último, la aproximación de Saylor (2014) se centra en indicadores asociados solamente a la dimensión de coerción y provisión. Debido a que el propósito de su investigación es analizar la construcción de capacidad estatal en tiempos de *boom* de recursos, sus indicadores están relacionados con aquellos bienes públicos que las élites exportadoras buscaban para seguir incrementando sus ganancias: pacificación territorial, redes ferroviarias y créditos financieros públicos. Así, el autor se centra en cuantificar el número de revueltas regionales, la densidad de redes ferroviarias a lo largo del territorio, así como el rendimiento de los bonos públicos (Saylor, 2014, pp. 41-51). Evidentemente, esta es una aproximación, si bien multidimensional, restrictiva, pues impide observar la capacidad del Estado en la provisión de bienes fundamentales, como educación, o su habilidad para extraer impuestos. No obstante, a diferencia de los otros autores, con su medida de pacificación territorial permite observar la capacidad del Estado para garantizar orden y paz, que son los fines últimos del Estado (Fukuyama, 2004).

En suma, los autores entienden la capacidad del Estado como poder infraestructural y las dimensiones nucleares del concepto son la capacidad coercitiva, extractiva y de provisión. El enfoque más completo en cuanto a la medición del concepto es el de Soifer (2015), pues posee indicadores

para cada dimensión y, además, éstos son sensibles a la dimensión espacial transversal a la capacidad del Estado. En contraste, las aproximaciones de Kurtz (2013) y Saylor (2014) son más limitadas, pues sus indicadores sólo cubren dos de las tres dimensiones básicas del concepto (extracción y provisión en el caso del primero, y coerción y provisión en el caso del segundo). Incluso, la medición de Saylor (2014) puede ser criticada debido a que la provisión de crédito público no es una función primaria del Estado (en todo caso podría considerarse como una función intermedia según la clasificación de Fukuyama, 2004). No obstante, las divergencias en la medición no repercuten en el estatus de éxito o fracaso que los autores otorgan a los países según su nivel de capacidad estatal, pues el *ranking* de los Estados es convergente. Esto quiere decir que los Estados tienden a desempeñarse de forma homogénea en las diversas dimensiones: Estados capaces como el chileno cumplen sus funciones básicas de forma efectiva, incluso aquellas secundarias, mientras que el Estado colombiano, por ejemplo, es menos capaz de hacerlo.

Causas históricas de la capacidad estatal en América Latina

El gran acuerdo entre los autores es que el periodo crítico de formación estatal para América Latina fue el siglo XIX, luego de la independencia, pero difieren en el tipo de factores que determinaron las trayectorias diferenciadas en los niveles de capacidad. En ese sentido, los trabajos se inscriben en la tradición del institucionalismo histórico. Éste enfatiza la existencia de causas históricas presentes en periodos clave que dan lugar a resultados persistentes de fortaleza o debilidad de los Estados. En palabras de Soifer (2016, p. 182):

Quizá la forma más fundamental en la que el núcleo conceptual del institucionalismo histórico se hace eco en la literatura sobre construcción del Estado es el consenso académico casi universal de que los resultados del desarrollo estatal están determinados por lo que Stinchcombe (1968) llamó causas históricas: factores causales que existieron en el pasado pero que ya no están presentes en la actualidad.

Los macroarreglos institucionales generados por esas causas en periodos clave se reproducen, generan instituciones complementarias; actores sociales, políticos y económicos poderosos vierten intereses en ellas, resistiendo

intentos de cambio por parte de otros actores y, en última instancia, las instituciones adquieren vida propia, modelando las expectativas y margen de acción de los agentes en los periodos históricos siguientes (Thelen, 2003; Kurtz y Schrank, 2007). Los resultados son patrones de fortaleza o debilidad institucional difícilmente reversibles, a menos que *shocks* externos o internos, o coyunturas críticas, cambien las condiciones sociales y políticas que sostienen tales arreglos y den lugar a periodos de innovación institucional (Thelen, 2003; Krasner, 1984).

Uno de los enfoques clásicos para entender la construcción de capacidad estatal dentro de esta tradición ha sido el bélico. De acuerdo con Tilly (2006), la amenaza geopolítica constante que enfrentaron los Estados de Europa Occidental durante los siglos XVI y XVIII fue una fuente de presión ineludible para que se fortalecieran. Había que pelear guerras y para ello se necesitaba extraer impuestos, burocratizar las instituciones, movilizar a la sociedad para proteger el territorio y generar amplios consensos en las élites. En contraste, en el siglo XIX, América Latina se caracterizó por la ausencia de amenazas de tal naturaleza. Según Centeno (2002), las guerras que se pelearon no fueron totales, sino limitadas, a menudo internas y se produjeron en el tiempo incorrecto, pues los países de la región contaban con facilidades de acceso a recursos por ser exportadores de materias primas y a préstamos externos. Por lo tanto, estos enfrentamientos tampoco produjeron iguales incentivos para la construcción del Estado. Así pues, las guerras limitadas en la región produjeron también Estado débiles.

Este enfoque posee dos debilidades fundamentales. Primero, debido a que la ausencia de guerras totales en América Latina es una constante no permite explicar la variación en los niveles de capacidad de los Estados de la región. Segundo, existe ambigüedad en torno a cuál es el factor prioritario en el tiempo para enfrentar las amenazas bélicas; si en América Latina la guerra no hizo Estado, entonces, ¿el Estado hizo guerra? Centeno (2002) es enfático en afirmar que la relación entre guerra y Estado no se produce de forma automática; es necesario que exista cierto núcleo de organización política previa que permita sacar ventaja de la coyuntura bélica. En palabras del autor: “Debe existir un núcleo institucional suficiente antes de la guerra para que esta sirva como un estímulo al desarrollo administrativo” (Centeno, 2002, p. 275). Así, la explicación de Centeno (2002) se complejiza, pues la causa de la falencia o éxito en la construcción de los Estados pasa de ser la guerra a este otro factor. ¿Cuál es entonces la causa primaria de construcción de capacidad estatal?

Los trabajos de Kurtz (2013), Saylor (2014) y Soifer (2015) buscan superar las debilidades del enfoque belicista. Soifer (2015) argumenta que las instituciones de administración pública locales, delegadas o desplegadas, son las responsables del éxito o falencia de los proyectos de construcción estatal en la región. Por su lado, para Saylor (2014) el tipo de coalición gobernante, económica o política es el que determina la construcción de capacidad en tiempos de bonanza económica. Finalmente, Kurtz (2013) enfatiza la naturaleza de las relaciones de producción existentes en el periodo inmediatamente posterior a la independencia, mano de obra servil o libre, y la cooperación entre las élites para explicar por qué unos Estados son más fuertes que otros. Así pues, factores políticos, sociales, económicos, ideológicos e institucionales explican la construcción de capacidad estatal exitosa en países como Chile y Uruguay, y deficitaria en otros como Perú o Colombia.

Fundamentos ideológicos e institucionales

El enfoque ideológico-institucional de Soifer (2015) pone énfasis en la importancia de la posesión de un proyecto de desarrollo centrado en el Estado y el tipo de administración pública que se despliega en el territorio para explicar la construcción estatal. La innovación de Soifer (2015) recae en que, en contraste con los otros autores, diferencia entre factores que hacen posible la emergencia del proyecto de construcción estatal de aquellos que determinan su éxito o fracaso. La existencia de la “primacía urbana”, es decir, de una sola región que concentre la población y la economía del país, un centro, permite que florezca la ideología liberal que apuesta por el Estado como promotor de desarrollo y que los líderes y las élites decidan empezar el proyecto de construcción estatal, tal como sucedió en Chile, México y Perú. En contraste, donde existe más de un centro; es decir, hay regionalismos predominantes, una ideología liberal de *laissez-faire*, la cual apuesta por un Estado pequeño, lo menos intervencionista posible, el proyecto de construcción del Estado no emerge. Éste es el caso de Colombia.

Sólo donde ha emergido el proyecto estatal es posible que se dé el éxito o fracaso del mismo (Soifer, 2015, pp. 5-6). La naturaleza de la administración pública que opera en el ámbito local es el factor determinante. Donde la burocracia se despliega desde el centro hacia la periferia, la construcción de capacidad estatal será exitosa, pues se trata de agentes de Estado independientes de la élite local, cuyo salario, estatus y autoridad son otorgados por el centro, y tienen entonces los incentivos para colaborar con sus pro-

yectos. Chile y México ejemplifican tal camino. Al contrario, en los casos en los que los cargos burocráticos locales son delegados, los deseos de construcción estatal se truncan, pues los funcionarios son parte de la élite local, no dependen del Estado central, sino de su posición en la comunidad y, por lo tanto, no poseen incentivos para hacer cumplir los mandatos del centro; incluso pueden oponerse a los mismos cuando contrarían sus intereses. Éste es el caso de Perú, en el que la burocracia delegada fue mayoritaria y eso hizo que las políticas centralizadoras del Estado no se llevaran a cabo adecuadamente.

En el caso de Chile estuvieron presentes todos los factores que hicieron posible tanto la emergencia del proyecto de construcción estatal como su desarrollo exitoso. Luego de la estabilización del periodo de caos que surgió con la independencia, en la segunda mitad del siglo XIX, existió un consenso entre la élite liberal y la conservadora sobre el papel del Estado como garante del orden y estabilidad del país, así como de su labor como proveedor de servicios básicos e infraestructura. Esto se afianzó con la existencia de Santiago y Valparaíso como regiones dominantes del área central, desde donde se proyectó la construcción del Estado hacia las regiones del norte y el sur (Collier y Sater, 2004). El éxito del mismo fue posible gracias a que una parte importante de la burocracia designada por el centro no pertenecía a la élite local, con lo cual pudo implementar las políticas sin mayores obstáculos. Detrás de la decisión de desplegar ese tipo de burocracia en la periferia estuvo la inexistencia de amenazas locales lo suficientemente fuertes que hicieran necesarias alianzas con esas élites. Así, Chile se configuró como un caso exitoso de construcción estatal.

El argumento de Soifer (2015) es especialmente atractivo porque privilegia un factor poco explorado en la literatura sobre construcción de capacidad estatal: las ideas. La construcción estatal no es una respuesta reactiva a amenazas geopolíticas, ni un producto secundario de la persecución de los intereses particularistas de las élites, sino un proyecto deliberado, proactivo, en el que las ideas de las élites sobre el rol que debe asumir el Estado para garantizar el orden y el progreso son fundamentales. En palabras de Soifer (2015, p. 19): “Los proyectos de construcción estatal no reflejan simplemente los intereses de una clase particular o la composición social de la coalición gobernante. La construcción estatal es un proyecto del Estado, no el de una clase o el de intereses sectoriales”. Así, a diferencia de los enfoques de Saylor (2014) y de Kurtz (2013) que, como se verá más adelante, asumen motivaciones estrechas de las élites orientadas a la maximización

de los privilegios económicos y políticos, el autor reconoce que las ideas constituyen una racionalidad más amplia, capaz de trascender el interés particular inmediato de las élites y motivar el consenso entre las mismas para emprender el proyecto de construcción estatal.

Otra fortaleza del argumento del autor es que establece que el fracaso o el éxito en la construcción del Estado puede ser explicado por factores endógenos al mismo y no sólo exógenos. Más allá de la resistencia de los actores sociales a los intentos de centralización del Estado que pueden truncar el proceso (por ejemplo, los poderes locales que poseen control sobre la mano de obra nativa e incluso milicias características de los países latinoamericanos en sus periodos oligárquicos), las instituciones de administración pública desplegadas a nivel local desde el Estado central son las responsables de que las políticas de expansión en el territorio y la centralización funcionen o no. En palabras del autor,

A pesar de que la resistencia social y su efecto negativo en el desarrollo del Estado puede ser importante, las explicaciones académicas sobre la construcción del Estado ignoran las dinámicas internas del mismo. Con frecuencia, los esfuerzos de construcción del Estado están respaldados por amplios sectores de la sociedad, pero enfrentan resistencia dentro del Estado (Soifer, 2015, p. 60).

El tipo de burocracia desplegada en el territorio no es un factor exclusivo del argumento de Soifer (2015), pues Saylor (2014) y Kurtz (2013) también lo consideran fundamental para el éxito de la construcción estatal. No obstante, la divergencia radica en el estatus que se le asigna a ese factor. Mientras que para Soifer (2015) ésta es una opción (variable independiente), dentro de las varias que pueden ser elegidas por las élites, basada en las ideas que éstas tienen sobre la estabilidad o inestabilidad de la nación, para Saylor (2014) y Kurtz (2013) esta decisión está determinada por las circunstancias que enfrentan las élites (variable dependiente). Saylor (2014) considera que el despliegue de un sistema de administración no mediado es una respuesta a la amenaza que las élites económicas locales excluidas representan para la coalición gobernante; de forma similar, para Kurtz (2013) éste es el reflejo de las relaciones sociales de producción local de mano de obra libre bajo las cuales la élite local no percibe como amenazantes a los burócratas del Estado central.

Como se puede observar entonces, la construcción de Estados fuertes depende, ya sea de forma directa o indirecta, de la posesión de una admi-

nistración pública independiente de los poderes locales, pues eso hace que el proceso de centralización del Estado sea efectivo. Conuerdo con Kurtz (2013) y Saylor (2014) en que esta decisión no ofrece mucho margen de elección. Las amenazas de revuelta que se enfrentan desde la periferia por parte de las élites locales con intereses divergentes de los del centro condicionan la elección de una burocracia desplegada. Incluso Soifer (2015) no termina de convencer respecto a si esta “elección” posee tanto margen como plantea, pues ésta a su vez está estructurada por la existencia de amenazas de revueltas sociales.

Para Soifer (2015, pp. 107-108) las amenazas no determinan el despliegue de la burocracia central, pues las élites centrales pueden elegir formar alianzas con las élites locales para evitar el desorden, cuando creen que éste no es suficientemente desestabilizador. Sin embargo, la evidencia empírica, al menos en el caso chileno, demuestra que las revueltas surgidas en la periferia en la década de 1850 fueron lo suficientemente fuertes como para impulsar el despliegue de una burocracia desde el centro y no simplemente confiar en la delegación de la administración a las élites locales (Collier y Sater, 2004). Lo último habría significado la intensificación del conflicto y el riesgo de otra guerra civil en el futuro, más aún en contextos en los que el doble *boom* económico (de trigo y cobre) fortaleció también a las élites periféricas. De hecho, ambas guerras estallaron debido a la exclusión de estas élites, como muestra Saylor (2014), por lo que una tercera podría haber sido viable de no haberse optado por el despliegue desde el centro. Por lo tanto, más que una elección, el despliegue de burocracia central es una obligación cuando el Estado está embarcado en una labor de centralización y enfrenta rivales potenciales.

Los fundamentos sociales

La capacidad estatal entendida como “poder infraestructural” es un concepto relacional. En tanto el control del Estado se ejerce sobre la sociedad, es lógico pensar que ésta también es capaz de influir en el Estado como fuente de resistencia o apoyo para los proyectos de construcción estatal (Migdal *et al.*, 1994). La misma noción de autonomía que se asume como una de las dimensiones básicas de la capacidad estatal supone un complicado equilibrio entre fuerzas sociales que ejercen presión y el Estado que busca controlarlas y subordinarlas a su voluntad. Así pues, más allá de factores endógenos como las instituciones analizadas por Soifer (2015), hace falta observar a factores sociales como fuente de capacidad Estatal.

En esta línea, Kurtz (2013) elabora una teoría de enfoque sociológico para explicar la divergencia en la capacidad estatal de Chile, Perú, Argentina y Uruguay. Usando un argumento de *path dependence*, el autor plantea que existen dos momentos cruciales, coyunturas críticas, que dan origen y marcan las trayectorias de fortaleza y debilidad institucional: *a)* la economía política del periodo postindependencia y *b)* el momento de incorporación de las masas a la política (1900-1940). Respecto al primero, cuando las relaciones de producción están basadas en el empleo de mano de obra libre y el poder político central incorpora a las élites regionales o locales relevantes (y excluye a las masas), los esfuerzos de construcción del Estado no serán bloqueados, pues no se verá el despliegue de la burocracia central ni la recaudación de impuestos como amenazantes para el poder local. En relación con la segunda coyuntura crítica, si las clases medias emergieron y se desarrollaron durante o después de la Gran Depresión, en un contexto de consenso sobre el rol Estado y beneficiadas por su expansión, hay condiciones favorables para la creación de una coalición “desarrollista” con la clase trabajadora, la cual demanda redistribución y mayor intervencionismo. Este segundo momento contribuye a reforzar patrones de fortaleza o debilidad previos iniciados en la primera coyuntura crítica.

El caso chileno es el que permite observar una trayectoria inicial de construcción estatal y una consolidación exitosa. Las relaciones de producción en Chile postindependencia se basaban en una mano de obra libre que funcionaba a través del sistema de inquilinaje. Éste se refiere al trabajo voluntario y hereditario de la fuerza laboral en las haciendas de los terratenientes, en las que los inquilinos tenían pequeñas propiedades y a cambio de mantenerlas trabajaban para el hacendado especialmente en la siembra y cultivo de trigo (Collier y Sater, 2004, p. 23). Dadas tales relaciones, las élites regionales no veían como amenaza los intentos centralizadores y modernizadores del Estado, pues no amenazaban su “control” sobre la mano de obra que, por lo demás, era abundante; por lo tanto, no resistieron a la burocracia desplegada desde el centro. A ello se suma la existencia de cooperación entre las élites, que se formó y expresó durante la era de Portales, a través de métodos autoritarios y de un sistema político que favorecía el “pacto conservador” que excluyó a los sectores no oligárquicos del poder político (Collier y Sater, 2004). Además, los encadenamientos de la economía hacían posible que fueran a menudo las mismas élites las que se desempeñaran en diferentes actividades económicas, lo cual favorecía la cooperación en torno al proyecto de construcción estatal común. Todos es-

tos factores se sumaron para que el Estado chileno iniciara una trayectoria favorable de fortaleza.

Respecto a la segunda coyuntura crítica, la incorporación total de las clases medias a la política chilena se produjo posteriormente a la Gran Depresión, con el ascenso al poder del Frente Popular (1936-1941). Ello en un contexto de expansión del rol del Estado que había empezado incluso antes y que se volvió más pronunciado con los sucesivos gobiernos radicales a lo largo de la década de 1930 (Correa *et al.*, 2001). Las clases trabajadoras también ganaron fuerza paralelamente a la expansión industrial encabezada por Corfo (Corporación de Fomento de la Producción). Todo ello creó condiciones favorables para el desarrollo de una coalición desarrollista. Para el momento de la incorporación formal de las masas a la política en 1958, durante la segunda presidencia de Ibáñez (1952-1958), el Estado chileno ya contaba con la capacidad y el soporte para procesar tal incorporación. En palabras de Kurtz (2013, p. 134), “un Estado nacional ya consolidado confrontó la inclusión de partidos de clase media y trabajadora, los cuales presionaron para obtener importantes expansiones en la actividad del sector público”. Así pues, esta segunda coyuntura crítica sirvió para consolidar al Estado chileno.

Existen dos aportes significativos en el trabajo de Kurtz (2013) respecto de los autores anteriores. En primer lugar, el autor se aleja parcialmente de la postura determinista de los otros enfoques al establecer un momento de cambio, una segunda coyuntura crítica, que es capaz de redefinir la trayectoria de fortaleza o debilidad de los Estados. Si bien el enfoque del institucionalismo histórico se caracteriza por enfatizar causas cuyos legados persisten en el futuro, también es cierto que las condiciones políticas, económicas y sociales, tanto domésticas como externas, no son permanentes, sino que cambian, lo cual hace que ciertos periodos sean especialmente propicios o perjudiciales para el desarrollo del Estado. Esto no quiere decir que se niegue el peso de los legados institucionales históricos en el presente, pues como muestran Soifer (2015) y Kurtz (2013) existe gran correspondencia entre la fortaleza de los Estados en 1900 y en 2000, sino que las teorías deben ser sensibles a los cambios de las condiciones históricas en el tiempo.

El argumento de Saylor (2014) no se ocupa de esta cuestión. Su enfoque determina, para bien o para mal, patrones de capacidad estatal permanentes (*time invariant factor*) y, por lo tanto, poseen limitaciones para explicar las variaciones longitudinales dentro de un mismo caso. Así por ejemplo, el

argumento de Kurtz (2013, pp. 97-99) permite entender la trayectoria cambiante del Estado argentino: A pesar de la existencia de una mano de obra libre, no existió cooperación entre las élites en torno a la centralización del Estado; ésta se produjo tardíamente, después de 1881, situando al país en una trayectoria institucional favorable, para luego volver a ser interrumpida por una demanda de incorporación de las masas temprana, antes de la Gran Depresión, que imposibilitó la existencia de una alianza interclasista entre los sectores medios y trabajadores, lo cual, a su vez, dio lugar a ciclos repetidos de episodios populistas y antipopulistas. En contraste, Saylor (2014) presenta al caso argentino como uno de construcción estatal exitosa en tanto las coaliciones exportadoras favorecieron la provisión de bienes públicos y el despliegue burocrático directo en la periferia durante el *boom* de la lana. Así pues, la insensibilidad a los cambios en su argumento no permite entender la trayectoria oscilante del Estado argentino.

En segundo lugar, Kurtz (2013) es el único autor que considera como parte de su argumento a las masas sociales y su relación con el Estado. La política no es exclusivamente un juego de élites políticas y económicas como lo consideran Saylor (2014) y Soifer (2015). Esto fue así durante los años de los Estados oligárquicos excluyentes de las masas, pero a medida que éstas crecieron y empezaron a demandar inclusión se convirtieron en actores relevantes en la arena política, ya que presionaron para tener mayor expansión y capacidad estatal con el fin de satisfacer sus demandas (la llamada “cuestión social”). En ese sentido, la presión proporciona incentivos para que esta capacidad del Estado se desarrolle y logre penetrar y regular efectivamente a amplios sectores de su población, haciendo verdadera la premisa de “penetración social” del Estado. Entonces, tal como demuestra Kurtz (2013), la forma en la que el Estado lidia con las masas en periodos clave de la historia, puede influir en la consolidación o reversión de las trayectorias institucionales originales.

Los *booms* de recursos y la política de coaliciones

Tanto el enfoque ideológico-institucional de Soifer (2015) como el sociológico de Kurtz (2013) analizados desconocen la importancia crucial de los *booms* de materias primas en el desarrollo de los Estados latinoamericanos. Kurtz (2013) los considera como un factor que carece de peso explicativo en tanto es incapaz de determinar por qué unos Estados, como el chileno, se forman fuertes a pesar de ser dependientes de rentas extractivas. Soifer

(2015), en una línea similar a la de Kurtz (2013), también considera estos factores como variables de control e ignora su importancia explicativa. No obstante, no tomar en cuenta el rol de factores económicos en los países de América Latina es problemático. Primero, porque la naturaleza dependiente de los países de las rentas producidas por recursos naturales es una realidad presente a lo largo de la historia que, en muchos países, no ha podido superarse a pesar de los intentos desarrollistas y de diversificación productiva (Bulmer-Thomas, 2014). Segundo, porque los ciclos de bonanza económica determinados en los mercados internacionales han tenido importantes efectos domésticos. Dejar de lado tales factores da entonces una imagen incompleta de la construcción estatal.

Por ejemplo, el argumento de Soifer (2015) ignora que los *booms* de recursos pueden ser coyunturas especiales que cambien los incentivos de las élites acerca de qué tipo de instituciones administrativas usar en la periferia (si confiar en las élites locales o en burócratas del Estado central). El hecho de contar con más recursos concentrados en el territorio puede hacer que el Estado central elija una estrategia de despliegue con fines extractivos, mellando el poder de las élites locales. De forma similar, Kurtz (2013) no analiza el hecho de que los *booms* económicos pueden socavar la cooperación existente entre las élites al otorgar ventajas económicas desproporcionadas a unos actores sobre otros con los consecuentes efectos negativos para el consenso en torno a la provisión de bienes públicos básicos. Desde mi punto de vista, la teoría de Saylor (2014) puede llenar tales vacíos al analizar la relación entre los *booms* de recursos y las dinámicas políticas domésticas, si bien no lo discute directamente en sus trabajos.

Saylor (2014) presenta una teoría de construcción del Estado en periodos de éxito económico aplicable para casos de América Latina (Argentina, Chile y Colombia) y África (Mauricio, Gana y Nigeria). De acuerdo con el autor, el fortalecimiento del Estado en periodos de auge dependerá del tipo de coalición en el poder. Los *booms* de recursos revelan la necesidad de nuevos bienes públicos para seguir produciendo y pueden cambiar el balance de poder económico a favor de determinados actores. Si una élite económica exportadora gobierna y es la principal beneficiara económica del *boom*, proveerá los bienes públicos necesarios (redes ferroviarias, pacificación territorial y crédito) para seguir generando riqueza y, como resultado, el Estado se fortalecerá. No obstante, si los actores económicos beneficiados son otros que no están incluidos en la coalición gobernante (económica), entonces la élite en el poder percibe una “amenaza directa” a su poder y, en consecuen-

cia, decide desplegar agentes del Estado central a la periferia para desplazar a los poderes locales. Al contrario, si la coalición gobernante es política, no exportadora, no responderá a los incentivos de fortalecimiento estatal del *boom*, pues usará los recursos de forma discrecional, generalmente para seguir manteniendo su base de apoyo. En situaciones en que el crecimiento enriquece tanto a los actores dentro de la coalición dominante como a aquellos excluidos, se producen situaciones de “enriquecimiento dual”, que son las más propicias para la construcción de capacidad (Saylor, 2014, pp. 35-36). Chile y Argentina se beneficiaron de este enriquecimiento paralelo, mientras que en Colombia el *boom* benefició a actores excluidos de la coalición gobernante, con lo cual sus demandas de mayores bienes que derivarían en el fortalecimiento del Estado no fueron escuchadas.

El gran aporte de Saylor (2014) es que, en contra de las teorías de la maldición de los recursos, considera los *booms* de recursos como ventanas de oportunidad, causas permisivas, para la construcción de capacidad del Estado. Más que asumir *a priori* que son perjudiciales en sí mismos (“maldiciones”) porque incentivan el carácter rentista de las élites y por lo tanto contrarían el desarrollo del Estado, los periodos de prosperidad económica proporcionan los recursos necesarios para financiar la expansión del Estado y en ciertas circunstancias su capacidad (Paredes, 2013). Ahora bien, esto no significa que los *boom* generen capacidad de forma automática sino que crean los incentivos; aprovecharlos depende del tipo de coalición que se encuentre en el poder en el momento del *boom* (causa productiva). Así pues, “las coaliciones orientadas a la exportación pueden no sólo ayudar a los países a evitar la maldición de los recursos, sino que contribuyen a convertir los recursos en una bendición” (Saylor, 2014, p. 8).

Ahora bien, la teoría de Saylor (2014) presenta dos debilidades. Primero, la evaluación del autor sobre qué hace que una amenaza desde la periferia por parte de élites enriquecidas por el *boom* sea lo suficientemente poderosa como para desplegar burocracia no mediada desde el Estado central es poco clara. Por ejemplo, si bien tanto Chile como Colombia experimentaron episodios de guerra civil en la segunda mitad del siglo XIX (en 1851 y 1858 en Chile y la guerra de los Mil Días en 1899 en Colombia) que amenazaron a las élites, sólo en el primer caso esto se tradujo en el despliegue de burocracia central. Saylor (2014) explica este resultado diferenciado en términos de que las élites centrales no vieron como “suficientemente amenazantes” tales eventos como para ameritar esa solución institucional. Sin embargo, la guerra civil fue lo bastante larga (tres años) y sangrienta como

para ser considerada una amenaza real, incluso peor que los episodios chilenos, que fueron menos duraderos (un año en promedio).

La imagen más acertada del caso colombiano parece ser más bien que la élite gobernante no pudo optar por tal solución al conflicto, a pesar de que las circunstancias lo ameritaban. Tal como Saylor (2014) mismo reconoce, el centro colombiano nunca fue fuerte, incluso en términos militares, como para imponerse sobre una periferia que, al contrario, contaba con una serie de prerrogativas institucionales, incluso constitucionalizadas, que la ponía en pie de igualdad (por ejemplo, control sobre elecciones municipales, posesión de ejércitos locales). En esta línea, el argumento de Soifer (2015) cobra especial relevancia, pues ayuda a entender que fue el carácter no centralizado del territorio colombiano (la ausencia de un centro urbano con peso demográfico y económico indiscutible) y el consecuente regionalismo predominante el que en última instancia imposibilitó al Estado central para desplegar su burocracia sobre el territorio. Así pues, las élites nacionales colombianas no podían darse el lujo de imponer soluciones centralizadoras sobre territorios locales con poder que resistían, al contrario de sus pares chilenos que sí contaban con los medios para hacerlo.

Segundo, el soporte empírico del argumento de Saylor (2014) para el caso chileno es discutible. Según el autor, el doble auge de recursos en Chile (1848-1883) fortaleció a las élites exportadoras de trigo y cobre, del sur y norte respectivamente, que estaban excluidas de la coalición gobernante, de tal manera que se convirtieron en una amenaza directa al poder de la coalición exportadora asentada en el Valle Central. Las dos revueltas producidas en 1851 y 1859 con claras líneas territoriales en contra del gobierno de Montt parecen sostener este argumento: fueron resultado de la frustración de estos nuevos actores económicos por su exclusión del poder político y la falta de atención a sus demandas de redes ferroviarias y crédito.

No obstante, la caracterización de las élites exportadoras chilenas en términos excluyentes, *insiders* versus *outsiders*, es confusa. Esto oculta el hecho de que, de acuerdo con Collier y Sater (2004, p. 89), “los intereses económicos de las élites se superponían y con frecuencia chocaban, los mineros se convertían en terratenientes y los propietarios de tierras invertían en la minería. La tradición terrateniente en particular dio un alto grado de coherencia a su grupo social dominante”. De hecho, los nuevos ricos, mineros, se integraron fácilmente a la esfera social y política tradicional, a través de la construcción de redes sociales cimentadas por alianzas matrimoniales (Collier y Sater, 2004, pp. 76-83). Por lo tanto, es posible decir que las revueltas

ocurridas en 1851 y 1859 fueron el resultado de divisiones políticas más que económicas o territoriales entre conservadores y liberales: muchos hacendados del sur y mineros del norte respaldaron a los conservadores y no a los liberales rebeldes del sur (Collier y Sater, 2004, p. 198). Así pues, la evidencia parece sugerir que la lógica de exclusión inter-élite en términos territoriales merece ser matizada. Las conexiones entre la élite central y la periférica existían, así como también lo hacían actores económicos nuevos, fuera de la coalición gobernante y fortalecidos por el *boom*, cuyos intereses entraron en conflicto y en última instancia obligaron a las élites centrales y sus aliados en la periferia a desplegar instituciones administrativas no mediadas.

En esta línea, un trabajo que merece mención es el de Paredes (2013). A diferencia de Saylor (2014), su argumento minimiza la importancia de las divisiones territoriales por los efectos del auge, pues las características del mismo pueden ayudar a superarlas. Para Paredes (2013), cuando los *booms* de materias primas son mineros y agrícolas a la vez, se favorece el desarrollo de una estructura económica diversificada, pues las élites invierten tanto en minería como en agricultura. Como ambas facciones obtienen beneficios, entre éstas no existen asimetrías de poder estructurales tan marcadas y eso hace posible que se cohesionen, lo cual repercute en la formación de empresas de acción colectiva y proyectos comunes en torno al Estado que balancean la tendencia al gasto discrecional de los políticos y presionan para recibir bienes públicos del mismo. Así, según Paredes (2013), la unidad de las diversas facciones de la élite exportadora que trasciende divisiones geográficas y no el enfrentamiento entre las mismas defendido por Saylor (2014) es la clave para explicar el éxito en la construcción del Estado. Así pues, el resultado de interés, la construcción de capacidad estatal, puede surgir de dinámicas de cooperación entre las élites y no necesariamente de exclusión.

El peso de los factores estructurales sobre las decisiones de las élites en los procesos de construcción estatal

Los textos revisados en la sección anterior dejan importantes lecciones acerca del rol de los factores estructurales y su influencia en las decisiones tomadas por las élites en el proceso de construcción de capacidad estatal en América Latina. La central es que las empresas de construcción estatal son producto de factores del contexto económico, social, político y geográfico que condicionan las motivaciones, opciones, incentivos y, en última instan-

cia, las decisiones de las élites que llevan o no al fortalecimiento del Estado. Entonces, la agencia de los actores no tiene un peso necesariamente independiente, sino que factores fuera de su control modelan el margen de acción que poseen.

En un continuo que representa la amplitud del margen de acción de las élites en relación con la estructura, es posible situar los trabajos en el orden que sigue. Para Saylor (2014), las condiciones económicas son las que determinan los intereses de maximización de riquezas de las élites exportadoras, las cuales en contextos de auge buscan incrementar aún más su poder económico usando como instrumento al Estado. De hecho, el autor presenta la imagen de un Estado “capturado” por élites que emprenden proyectos de provisión de bienes públicos, que sirven para reducir los costos que implicaría producirlos ellas mismas. De forma similar, los intereses de las élites, en el caso de Kurtz (2013), están condicionados por la estructura de relaciones de producción agrícola subyacente: La existencia de mano de obra libre lleva a percibir como poco amenazantes los intentos centralizadores del Estado. Por lo tanto, la estructura social es la que permite el despliegue exitoso de burócratas desde el Estado central. Pero, a diferencia de Saylor (2014), Kurtz (2013) reconoce cierto componente de acción en las élites al hablar de la cooperación entre las mismas. Lograr que éstas emprendan empresas comunes depende de su capacidad para realizar maniobras políticas de negociación que garanticen al otro el respeto de acuerdos en el mediano plazo (por ejemplo, la alternancia de poder en el siglo XIX en Chile) (Kurtz, 2013, pp. 87-89).

Soifer (2015) parece alejarse de las posturas de los autores anteriores al presentar a unas élites con mayor margen de maniobra. El autor afirma que los intereses de las élites están motivados por razones ideológicas y no estrictamente económicas para construir el Estado. Sus preferencias no sólo son el reflejo de la estructura económica y social, sino que trascienden las mismas; es su deseo de “orden político, progreso social y desarrollo económico” el que las motiva a dirigir sus esfuerzos (Soifer 2015, pp. 25-26). Ahora bien, ambas posiciones no son excluyentes, pues el consenso ideológico es funcional para el interés económico de las élites y viceversa. Sin embargo, no se debe perder de vista el hecho de que un factor geográfico también está detrás de las ideas de las élites para emprender el proyecto de construcción estatal: el grado de centralización económica y política del país en cuestión (primacía urbana), con lo cual el factor estructural pasa a tener mayor peso en el argumento del que Soifer reconoce. Así, en palabras del

autor, “las ideas desempeñan un papel causal independiente en este contexto, aunque su prominencia no puede entenderse sin una referencia al medio geográfico” (2015, p. 57).

En segundo lugar, los autores coinciden en afirmar que en el proceso de construcción del Estado es fundamental la cooperación de las élites, pero ésta, una vez más, tiene detrás otros factores. De acuerdo con Kurtz (2013, pp. 39-42), para que el proyecto estatal tenga éxito es necesario que las élites cooperen, sean incluyentes de todas las facciones relevantes, compartan intereses comunes, lleguen a consensos y se cohesionen. Saylor (2014) enfatiza la necesidad de la existencia de una “coalición” exportadora, no de actores individuales, y también Soifer (2015) hace referencia al “consenso” ideológico que debe existir entre las élites para sacar adelante el proyecto de construcción del Estado. Sin embargo, se trata de una cooperación excluyente de las masas, pues las políticas de construcción del Estado se definen por las élites, al menos en su periodo crítico. Mientras las masas estén excluidas del acceso a la política, como lo estuvieron a lo largo del siglo XIX, no representan amenaza alguna y no entorpecen el fortalecimiento institucional.

¿Cómo se llega a la cooperación entre las élites, tan necesaria para la construcción de capacidad del Estado? Más que voluntaria, la cooperación está condicionada por factores fuera del control de las élites. Para Saylor (2014) la cohesión de la élite económica en el poder político se hace posible por el afán de maximizar el poder económico en condiciones económicas expansivas, pero también es resultado de la amenaza común que enfrentan por parte de otros actores económicos excluidos que los obligan a mantenerse unidos. De forma similar, para Kurtz (2013) la cooperación de las élites está influida por factores estructurales; es decir, por condiciones económicas que facilitan el desempeño simultáneo en uno u otro sector económico, sobre todo minería y agricultura, y también por la amenaza que representan los actores sociales, masas, excluidas del poder político. En todo caso, a pesar de ser predominantemente reactiva, la cooperación es fundamental porque lleva al surgimiento de acuerdos de largo plazo entre los actores favorable a la institucionalización y porque el Estado llega a ser el espacio donde las élites resuelven sus conflictos (Kurtz, 2013), haciendo así que se viertan intereses en su fortalecimiento.

Otra lección importante de los textos revisados es que la construcción de capacidad estatal no es incompatible con la persecución de los intereses particulares de las élites. Kurtz (2013) y Saylor (2014) ilustran claramente cómo las élites, en búsqueda primaria de satisfacer sus propios intereses de

grupo (económicos y políticos), pueden también proveer bienes públicos que benefician el desarrollo del país en su conjunto. En palabras de Saylor (2014, p. 14):

A veces los actores sociales son involuntariamente benéficos debido a que su estrecha búsqueda de objetivos económicos los lleva a demandar nuevos bienes públicos del Estado que pueden desencadenar la expansión de la capacidad del mismo. Otras veces, los actores sociales persiguen firmemente su propio interés político, lo cual, a su vez, puede resultar en instituciones fortificadas.

Lo anterior lleva a repensar la racionalidad rentista de las élites en el poder que se les suele atribuir de forma determinista. Bajo esta racionalidad estrecha éstas sólo buscarían maximizar sus beneficios económicos de forma inmediata, con lo cual la creación de instituciones fuertes sería incompatible, pues requiere cooperación y horizontes temporales de largo plazo. No obstante, los textos demuestran que éste es un juicio parcial. Como se mencionó antes, Soifer (2015) reconoce que las élites están motivadas por razones ideológicas y no sólo económicas. De forma similar, incluso para Saylor (2014), las decisiones de las élites exportadoras de presionar por la provisión de bienes públicos en tiempos de *boom* tiene como trasfondo la necesidad de superar los obstáculos a las actividades económicas a costos aceptables y con un horizonte de mediano y largo plazo, incompatible con el supuesto de la persecución inmediata de la maximización de riqueza de las élites rentistas. Además, el despliegue de instituciones administrativas no mediadas en el territorio, influido por el carácter amenazante del desorden de actores marginados en la periferia, es una solución de largo plazo más complicada que una salida fácil represiva, esperable desde la lógica de la racionalidad estrecha. En consecuencia, es erróneo presuponer que las élites son solamente “buscadoras de rentas”. El fortalecimiento institucional no siempre representa un obstáculo a sus intereses. Muchas veces este último puede ser funcional para los mismos y tener efectos positivos en el Estado en el mediano y largo plazo.

En suma, el fortalecimiento del Estado es una empresa fundamentalmente determinada por las condiciones económicas, sociales, políticas y geográficas que modelan las opciones, motivaciones, incentivos y, en última instancia, decisiones de las élites para construir o no el Estado. En ese sentido, su agencia no tuvo un rol independiente sino que interactuó con


estos factores estructurales en el siglo XIX, para dar lugar a trayectorias institucionales de fortaleza o debilidad que, para bien o para mal, se mantuvieron a lo largo del tiempo y determinan hasta hoy el destino de los Estados.

Conclusiones

Los textos *Latin American State Building in Comparative Perspective* de Marcus Kurtz (2013), *State Building in Boom Times* de Ryan Saylor (2014) y *State Building in Latin America* de Hillel Soifer (2015) ofrecen respuestas alternativas y complementarias a la pregunta de qué explica la construcción exitosa o fallida de los Estados en América Latina. En conjunto, presentan una imagen compleja acerca de la necesidad de considerar causas históricas de distinta naturaleza, económicas, sociales, políticas, ideológicas e institucionales, que se presentan en momentos clave de la historia y dan lugar a arreglos institucionales que marcan las trayectorias diferenciadas de capacidad estatal en la región. En todos los trabajos, el rol de los factores estructurales es fundamental para entender las opciones, motivaciones e intereses de las élites políticas y económicas que dan lugar a la emergencia, éxito o fracaso de las empresas de construcción estatal. En ese sentido, estas élites están situadas en contextos que ofrecen poco margen de acción para la toma de decisiones, incluso en los casos en que los autores pretenden darles un peso causal propio.

Más que recapitular los temas de los autores y las discusiones que se presentaron a lo largo del trabajo, interesa aquí observar aquellos factores no vistos por las teorías y que pueden ser materia de investigación futura. Primero, la autonomía estatal en los proyectos de construcción del Estado no es considerada por ninguno de los autores en su análisis: ¿Existió autonomía, al menos excepcional, en esos tempranos periodos de formación de las repúblicas latinoamericanas o ésta fue, como se ha afirmado en este trabajo, monopolio exclusivo de élites político-económicas?, ¿qué balances de cooperación entre élites lograron dar espacio para el desarrollo de un Estado capaz, con vida propia, en el largo plazo? Segundo, la influencia del régimen político está también poco observada. ¿Qué tanto las prácticas autoritarias o “democráticas” fueron claves en los momentos iniciales de creación de capacidad? ¿Algún tipo de régimen político fue más favorable para obtener resultados exitosos?

En tercer lugar, las presiones desde abajo no son consideradas por los autores como potenciales generadores de incentivos para que las élites de-

cidan fortalecer el Estado. De hecho, Kurtz (2013) es el único autor que aborda esta cuestión, pero como mecanismo de consolidación en el siglo xx de trayectorias iniciadas en el siglo xix. ¿No es posible acaso que estas presiones puedan ser fuente primaria de fortalecimiento? ¿La mano de obra libre a la que hace referencia Kurtz (2013) pudo haber surgido como resultado de alguna presión de este tipo? Finalmente, una tarea pendiente es explicar los mecanismos de reproducción de las continuidades y las posibilidades de cambio. ¿Cómo es posible que arreglos institucionales surgidos en el siglo xix sigan determinando las trayectorias de fortaleza o debilidad actual de los Estados, a pesar de los profundos cambios producidos en América Latina? ¿Son tan deterministas las causas históricas y tan excepcionales los periodos de innovación institucional? Asimismo, las aproximaciones revisadas y preguntas planteadas llevan a repensar la situación contemporánea de los Estados de América Latina a la luz de los efectos del reciente auge económico. ¿Ha servido éste para cambiar (al menos marginalmente) trayectorias institucionales o ha reforzado las ya existentes? Éstas son sólo algunas preguntas a la espera de respuestas por otras investigaciones futuras. 

Referencias bibliográficas

- Bulmer-Thomas, Victor (2014), *The Economic History of Latin America since Independence*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cavarozzi, Marcelo (1978), “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico”, documento de trabajo 12, Cedes/Clasco.
- Centeno, Miguel A. (2002), *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*, Nueva York, Penn State University Press.
- _____. (2009), “El Estado en América Latina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, pp. 11-31.
- Collier, Simon y William Sater (2004), *A History of Chile: 1808-1994*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Correa, Sofía, María Consuelo Figueroa Garavagno, Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, Claudio Rolle Cruz y Manuel Vicuña Urrutia (2001), *Historia del siglo xx chileno: Balance paradójico*, (2a ed.), Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, Francis (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Nueva York, Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1984), “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, 16(2), pp. 223-246.

- Kurtz, Marcus (2013), *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kurtz, Marcus y Andrew Schrank (2007), "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", *Journal of Politics*, 69(2), pp. 538-554.
- Mann, Michael (2006), "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-43.
- Migdal, Joe, Atul Kohli y Vivienne Shue (1994), *State Power and Social Forces: Struggles and Accommodation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paredes, Maritza (2013), "Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s", tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- Saylor, Ryan (2014), *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- Soifer, Hillel (2015), *State Building in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ____ (2016), "The Development of State Capacity", en Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti y Adam Sheingate (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 181-194.
- Stinchcombe, Arthur (1968), *Constructing Social Theories*, Chicago, University of Chicago Press.
- Thelen, Katherine (2003), "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-historical Analysis", en James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 3-40.
- Tilly, Charles (2006), "Guerra y construcción del Estado como crimen organizado", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-26.