

perdido de los anticuarios locales, que Gänger ha recreado tan minuciosamente. Este es un libro cuyos ricos aportes bibliográficos e innumerables ideas darán forma a docenas de nuevos estudios.

Christopher Heaney
University of Pennsylvania

Soifer, Hillel David. *State Building in Latin America.* Nueva York: Cambridge University Press, 2015, xvi + 307 pp., ilustr.

Inscrito en el campo de los debates y la metodología de la ciencia política, pero simultáneamente basado en una importante investigación histórica, este libro procura entender el surgimiento y el éxito o fracaso de la «construcción estatal» en América Latina. El autor, profesor de la Universidad de Temple, considera que el período de auge del liberalismo en el continente —*grosso modo*, de 1850 a 1920— fue la era decisiva en que las organizaciones estatales adquirieron la forma y la poca o mucha fuerza que luego las ha caracterizado. Para su estudio, eligió los casos de México, Colombia, Perú y Chile, un conjunto que agrupa a países del norte y del sur del continente, a países de régimen federal y de régimen unitario, a países con un tejido y pasado social de fuerte contenido indígena y a países con uno más mestizo o blanco. Hubiera sido interesante incluir también a países latinoamericanos del lado del Atlántico, como Argentina o Venezuela, cuya historia demográfica y económica fue distinta; los países seleccionados para el análisis, a diferencia de estos últimos, no recibieron aluviones de inmigrantes y su economía estuvo menos conectada a los mercados de Europa y más a los de los Estados Unidos.

A Soifer le interesa el grado de eficacia que lograron alcanzar las organizaciones estatales; es decir, la capacidad de los Estados para desarrollar políticas e imponer sus leyes y disposiciones, más allá de la bondad o conveniencia de estas. Como barómetro de esta eficacia estudia tres elementos de indudable importancia para el desarrollo de una comunidad

nacional: la extensión y la calidad de la educación básica o primaria; la capacidad de imponer tributos (sobre todo los directos, ya que los indirectos no tendrían el mismo mérito); y, por último, la capacidad de reclutar hombres para el ejército. El Estado eficiente sería, así, aquel capaz de elevar significativamente el alfabetismo de la población, de recaudar fuertes sumas de la población (a partir de impuestos a la renta, a la propiedad o «por cabeza») y de movilizar cantidades significativas de soldados en las coyunturas bélicas.

De acuerdo con el autor, los proyectos de construcción o fortalecimiento estatal no surgen de forma espontánea o automática; tienen que ser impulsados por una parte de la comunidad nacional. Esto último ocurre más fácilmente cuando una élite central logra imponer su supremacía sobre las élites regionales y consigue sacar adelante su proyecto de consolidación estatal. Países como Colombia o Ecuador, donde no ocurrió una «primacía urbana», no vieron el desarrollo de estos proyectos, al menos no durante el período bajo análisis.

Una vez iniciados, dichos proyectos pueden tener éxito o fracasar. El resultado dependerá, siguiendo al autor, de la estrategia seguida por el Estado para nombrar a sus funcionarios. La estrategia óptima para el robustecimiento estatal sería despachar burócratas propios, en vez de reclutarlos entre las élites locales. Así, desde el siglo XIX, los Estados en Chile y México, antes que delegar el poder a las élites locales, frecuentemente penetradas por ideas tradicionales y retrógradas, prefirieron desplegar burócratas desde el centro; el del Perú, en cambio, confió el poder a líderes locales y no tuvo tanto éxito. Recién cuando cambió de estrategia, desde las postrimerías del siglo XIX, mejoró la efectividad de su gobierno.

Habría que decir que lo que hicieron los Borbones en su imperio americano en el siglo XVIII fue precisamente seguir este consejo. Sin embargo, si bien se logró reforzar el poder del Estado, dicha estrategia incubó el resentimiento de las élites criollas americanas, que se sintieron desplazadas de la posibilidad de gobernar (o al menos subgobernar) las sociedades de las que eran nativas. Esta actitud fue la que terminó empujándolas a la búsqueda de independencia, con la consiguiente disolución del imperio en los inicios del siglo XIX.

De otro lado, la estrategia de despachar burócratas desde el centro pareciera una estrategia posible solo para Estados que ya tienen una importante fuerza. No es una opción para Estados débiles, que precisamente necesitan apoyarse en las élites nativas para ganar una mínima eficacia en las redes, la legitimidad y el conocimiento del territorio y la población local. Un Estado solo puede apoyarse en burócratas especializados, rotativos y asalariados cuando ya ha desplegado una infraestructura de comunicaciones que permita una fluida interacción con ellos y entre ellos y la población; es decir, cuando se ha estandarizado un idioma nacional, funciona un sistema de correos y, para la época que aborda el autor, existen ferrocarriles y telégrafos.

Soifer examina las respuestas alternativas que en la academia se ha dado para el éxito o fracaso de la construcción estatal en América Latina, tales como la geografía, el legado colonial, los procesos de independencia o el desorden político que sobrevino tras ella, descartándolos como factores eficaces. Aunque esta forma de validar su tesis acerca de lo decisivo de la estrategia burocrática es legítima e interesante, las alternativas elegidas, aunque en principio apropiadas, son tratadas muy esquemáticamente. La geografía es analizada bajo un modelo dual según el suelo del país: si es o no es predominantemente montañoso, o si contiene mucho o poco bosque amazónico. La geografía, sin embargo, tiene muchas más dimensiones que pueden jugar un rol fundamental para el devenir de los Estados: los territorios pueden ser secos o lluviosos, de temperamento cálido o frío, los ríos pueden ser o no ser navegables, los países pueden tener fácil acceso a cuencas comerciales o no tenerlo, por citar unos ejemplos.

Lo mismo ocurre con los procesos de independencia. Estos no pueden reducirse a si cobraron o no la forma de guerra civil, o si fueron obtenidos con o sin ayuda externa. El Perú, por ejemplo, que en este libro representa el caso más fuerte de un proyecto de consolidación estatal fallido, tuvo un proceso de independencia cuya peculiaridad más fuerte, frente al conjunto latinoamericano, fue la duración del estado de guerra y el encono que estalló entre los bandos en lucha que terminó con el destierro y la cuasi desaparición de la élite colonial. Aunque, en principio, pudiera parecer que el esquema del proceso de independencia fue

razonablemente igual en los cuatro países, cuando uno se acerca a la historia de cada uno, encontrará importantes diferencias, capaces de explicar el diferente rumbo que luego tomaron los procesos políticos en cada país.

Asimismo, cuando Soifer compara el éxito del Estado en Chile para reconstruir sus ingresos fiscales después del fin del auge del salitre con el fracaso para lo mismo en el Perú tras el eclipse del guano y del salitre, habría que señalar, en primer lugar, que se están comparando épocas distintas (la coyuntura posterior a la Primera Guerra Mundial, en el caso de Chile, con la de *c.* 1890, en el caso peruano) que económicamente implicaron ciclos internacionales y de negocios muy diferentes. Además, en segundo lugar, no puede omitirse el hecho de la forma traumática que, en el caso peruano, tuvo el fin del ciclo del guano: no ocurrió porque el precio del producto se derrumbase en el mercado mundial, sino que implicó una cruenta guerra de tres años en la que la capital del país fue invadida por un ejército enemigo y el Estado colapsó por completo. Los «detalles históricos», en estos casos, pueden contar mucho.

El diálogo entre las disciplinas nunca es sencillo y los historiadores hemos probado a menudo ser una tribu poco hospitalaria con los científicos sociales que osan pronunciarse sobre periodos anteriores a 1950. No quisiera ratificar aquí esta vocación xenófoba. Por el contrario, creo que la historiografía puede ganar mucho adoptando los conceptos, los modelos y las preguntas de los científicos sociales que, valientemente, incursionan en épocas pretéritas. En este sentido, a pesar de mis discrepancias con varias conclusiones de este libro, creo que se trata de un trabajo inteligente, valioso e inspirador. El autor no solo nos ha mostrado que las estrategias burocráticas de los Estados son una rica veta de estudio, sino que también nos ha señalado las fuentes para ello; en su caso, los periódicos oficiales donde se publicaban los nombramientos de los funcionarios. Las conclusiones que se derivan del trabajo podrán ser objeto de debate, pero el aporte de la investigación para la historia del Estado en los países analizados, especialmente en los casos de Chile y Perú, es indudablemente positivo.

Carlos Contreras Carranza
Pontificia Universidad Católica del Perú