

Reseña

Poder, estado y política,

por Roberto Cortés Conde

Poder, Estado y política 1ª ed.- Buenos Aires: Edhasa, 2011. 184 p. 22,5 x 15,5 cm
ISBN 978-987-628-135-5

Gustavo Edgardo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
blutman@gmail.com

Nadie duda en Argentina de la capacidad y reconocimiento que Roberto Cortés Conde tiene principalmente en el campo de la historia económica. Este libro lo afirma en esa valoración con la misma sintonía que sus obras anteriores.

Analizar históricamente los temas impositivos y de financiamiento de Argentina y Estados Unidos no es una tarea menor, especialmente desde el lado comparativo en que se hace, lo que le da un valor agregado importante. Este último aspecto es muy destacable ya que el solapamiento de cómo se van constituyendo los dos regímenes y sus distintos antecedentes marcan una configuración del trabajo que pocas veces se ve en los estudios comparativos. El núcleo de los impuestos se va desagregando para los dos países, estableciéndose en algunos casos como variable dependiente y en otros como variable independiente que afecta acciones de distinta índole.

Se podría llegar a decir que es un libro simple. Esta adjetivación, que para algunos puede resultar peyorativa, en el caso de este trabajo potencia su valor, reafirmando su focalización sobre un centro específico que genera claridad en los objetivos planteados, la estructura del texto y las conclusiones a las que se arriba.

Fecha de recepción:

1.3.12

Fecha de aceptación:

5.6.12

El enfoque *weberiano* de la legitimación de la violencia por parte del Estado se hace eco de las posturas de la aplicabilidad de la carga fiscal para la sociedad. “*Todo grupo humano, desde épocas remotas, se ha organizado inicialmente para brindar protección a sus integrantes*” (pág. 12). Esto requiere un modelo teórico, una teoría de gobierno -dice el autor- que permita a los nuevos agrupamientos (de la familia a la tribu, al clan, a la aldea) resolver las complejidades de la convivencia.

Las sociedades avanzan y las demandas crecen. Los problemas de gobernabilidad, como se señalaba en las décadas del 60 y 70 del siglo XX, por exceso de demandas sociales -más salud, más educación, entre otras- se transforman en elementos que el Estado tiene que resolver. Surge una puja entre diferentes actores públicos y privados que hacen inflexible el presupuesto. Se torna cada vez más confusa la capacidad de generar recursos vía exacciones impositivas que solventen los mecanismos que el Estado tiene para cubrir los baches que genera la complejidad social.

El entramado teórico-histórico es básico para entender la especialización de las sociedades y el nudo de la multiplicidad de variables que intervienen en la estructuración paulatina de nuevas comunidades que requieren proteger a sus miembros.

Los detalles de los orígenes históricos sobre diferentes aspectos -que más tarde van a apoyar el nodo del libro-, aunque breves, contextualizan el comienzo de la obra y hacen más interesante la lectura. Esto se entronca con los conjuntos teóricos que se modulan a partir de una clasificación específica en a) fuentes romanas y canónicas: donde la legitimidad impositiva emanaba de Dios; b) fuentes germánicas: producto de los conflictos, el monarca debía pactar con sus súbditos; c) teoría sobre el gobierno: con un peso fuerte en la legislación; d) teoría corporativa: con vínculos papales y monárquicos, e) teoría absolutista: que desprendía el rol del Rey al del Papa; y f) teorías de la representación y el consentimiento: donde si bien hay delegación, la soberanía reside en el pueblo.

Estos marcos de entendimiento irán delineando lo que habitualmente referenciamos como teorías del Estado.

Vale resaltar la afirmación: “*Todo régimen fiscal se basa finalmente en una teoría sobre el poder, el control de los recursos y la legitimidad de su apropiación*” (pág. 17). Esa visión atraviesa los distintos regímenes y sistemas políticos a partir de una noción de apropiación violenta, sea por el saqueo a los derrotados o por la aceptación de la enajenación en otro, “el Estado”, de parte de los patrimonios personales.

Las configuraciones de poder que se van desarrollando con el correr histórico también muestran patrones específicos para los orígenes anglosajones o latinos de las corrientes que se iban a implantar en América.

El relato histórico con sus respectivas ejemplificaciones y en base a un corpus teórico atractivo, sustentan la vinculación de Gran Bretaña y España a papeles determinantes en las adaptaciones que para el caso tendrán Estados Unidos y Argentina. Esto se comprueba en la conformación de modelos de aplicabilidad de estructuras impositivas específicas, con las particularidades del caso que el autor nos irá marcando y comparando con estos dos últimos países.

Queda la pregunta acerca de si países como Francia, Italia y Alemania también han ejercido alguna influencia en la implementación de cierta orientación impositiva particular. Sin embargo, lo anterior no se convierte en una limitación ya que el relato es acompañado por una descripción de los diferentes países y su relación con los tributos. En ese sentido, la cronología no es sólo una enumeración de hechos y datos sino la unión de diferentes períodos y la aparición de lógicas semejantes que se van rearmando.

“Las tradiciones españolas e inglesas que habían sido volcadas en normas escritas y no escritas orientaron las acciones colonizadoras y diseñaron las nuevas reglas y organizaciones del mundo americano.” (pág. 59).

Tal vez el título resulte un poco ampuloso ya que se va a hablar de las temáticas de Poder, Estado y Política pero no como eje central. El subtítulo incluye el tema *sociedad* (Impuestos y sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos). Sin bien el foco estará en el papel de los impuestos, la relación entre éstos, el papel del Estado y el uso de su poder para generar acciones de políticas públicas es omnipresente.

Los principales puntos del libro se traducen en marcar la libertad que poseían las colonias inglesas, con mayor grado de descentralización a diferencia de las colonias españolas que replicaron un sistema centralizado de administración.

De todas maneras hubo intentos centralizadores en lo que fue posteriormente Estados Unidos. En los virreinos españoles se intentó romper la centralización con los impulsos independentistas, aunque sus resultados fueron infructuosos. En este segundo caso se resalta la disyuntiva de los recursos mineros provenientes del Virreinato del Perú frente a los recursos pastoriles y la aduana controlada por Buenos Aires.

A diferencia de Estados Unidos, que adoptó a los Estados existentes como colonia, Argentina debió constituir un Estado nuevo plagado en sus orígenes de conflictos y con elevadas deudas producto de las divisiones interiores, generando una constante elevación de los déficits producto de las guerras interiores.

Tanto Estados Unidos como Argentina convivieron con los clásicos períodos de *stop and go*, de depresión y expansión. La estrategia de ambos a la salida de las crisis marcó un diferencial importante en los éxitos futuros de ambos países.

“Los ciclos de expansión fueron más prolongados y repetidos y los de depresión más cortos y menores, lo que le dio una característica especial a las finanzas públicas de los EE.UU., muy distinta a las de las ex colonias españolas, la reiteración de superávits de magnitudes considerables.” (pág. 103)

Otra diferencia remarcable fue el rol de los gobiernos locales, con un peso sustantivo en Estados Unidos y un rol menor en la Argentina. En el primero, por el alto nivel recaudatorio de impuestos a la propiedad; en el segundo, por los altos espacios abiertos existentes que impedían una cobranza real.

De todas maneras se estima que los municipios en Argentina generan en la actualidad más del 50% de sus recursos totales. Imposibilitados de cobrar impuestos (en algunos casos lo hacen por delegación provincial), cobran tasas específicas. La mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos. Le sigue en importancia una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en comercios, industrias y servicios. En los municipios que incluyen áreas rurales adquiere mucha importancia la tasa vial que abonan los inmuebles ubicados fuera del radio urbano, las tasas por control de marcas y señales, y de guías que gravan al sector ganadero. En algunos distritos mineros se abonan derechos por la extracción. A ello se suman otros derechos con menor peso recaudatorio como los de cementerio, construcción, uso u ocupación de la vía pública, habilitación de comercios, venta ambulante, inspección veterinaria en mataderos, permisos para espectáculos públicos, entre otros, y los ingresos por multas e infracciones. (Cao et al, 2007) ¹.

A diferencia de los municipios, resulta interesante la discusión sobre las autonomías provinciales en Argentina y estatales en Estados Unidos. El grado de autonomía de este último, más allá de centralizaciones específicas mencionadas, ha sido sumamente alto desde sus orígenes. En cuanto a Argentina, si bien es un país federal, los expertos han dividido su pensamiento entre el alto presidencialismo y sus mecanismos de control formales e informales, y la independencia en las decisiones que construyeron las provincias a lo largo de estos años. Sin ánimos de saldar el debate, surge un punto sustantivo que puede marcar una diferencia en la discusión y que Cortés Conde resalta: la correspondencia fiscal. El autor señala que en un Estado descentralizado ésta permite a los contribuyentes votar sobre bienes que se producen y pagan localmente.

Desde una perspectiva igualmente comparativa, es de destacar que la división del trabajo entre Nación y provincias en el área tributaria deja escasas potestades en manos las provincias, lo que termina generando un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones (Cao et al, op. cit).

Muchos especialistas consideran que el bajo grado de correspondencia fiscal tiende a producir lo que se conoce como *ilusión fiscal*: la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del “objetivo a lograr” (ibídem).

La cultura tributaria es un eje que puede cruzar los modelos tributarios imperantes. Seguramente en una simple encuesta en diferentes países ante la consulta de si le gustaría pagar menos impuestos, la respuesta sería mayoritariamente afirmativa. Sin embargo, cuando el tema se plantea desde los servicios que hace el Estado, algunos países reconocerán que las acciones que se derivan del producto de los ingresos fiscales son más positivas en unos que en otros.

“... no es impensable en los Estados tributarios modernos que los individuos traten de recibir la mayor cantidad de bienes públicos pagando por ellos lo menos posible”.
(pág. 147).

Tener en cuenta los elementos anteriores no es un dato menor para llegar a políticas fiscales con resultados exitosos. Para eso es necesario tomar en cuenta elementos sociales, culturales e institucionales. El reconocimiento por parte del ciudadano de la derivación de sus aportes hacia fines que él detecta es un aspecto que rodea la cultura tributaria en los distintos países.

Los temas a resolver por el Estado son varios: la legitimidad del mismo para ejecutar acciones de imposición, el grado de coerción y control a ejercer, la trasmisión cultural de los objetivos de las contraprestaciones que permitan un mayor grado de aceptación y acatamiento y la verificación de quiénes son los ganadores y perdedores en el esquema propuesto que reduzca los grados de conflictividad entre los actores, para que las minorías no se apropien de los recursos disponibles.

Todos estos elementos se encuentran en permanente construcción en naciones jóvenes como Estados Unidos y Argentina, si las comparamos con las europeas. La diferenciación en los derivados logrados por ambos países tiene una carga especial por la trayecto-

ria realizada por ambas naciones. En esto han influido las migraciones, el aumento de las poblaciones, las redes de transporte, la diferenciación económica primaria e industrial, la descentralización política, el grado de federalismo, entre otros tópicos.

Como la mayoría de los textos, los disparadores sobre lo que falta y lo que sobra desde la mirada del lector pueden ser múltiples. Las conjunciones teóricas hacia el título principal de la obra, por ejemplo, pueden resultar limitadas ya que como se señaló, el eje central se basa en el subtítulo del texto. Algunas apreciaciones teóricas que adquieren un peso relevante respecto a la dimensión del Estado pueden resultar cuestionables.

“Los estados – según Alesina y Spolara – tienen una dimensión que resulta del equilibrio entre el ahorro que generan las economías de escala por mayor tamaño...”
“... y los mayores costos que tiene la administración en las regiones extendidas.” (pág 157).

La cita completa apunta a generar una hipótesis causal entre nivel de gastos con la extensión de territorio. Resulta discutible desde el punto de vista de la cantidad de contra ejemplos existentes. Este pequeño desvío de la obra, que busca conceptualizar algunos elementos trabajados, en nada objeta la estructura general del libro.

Podría pensarse que el último capítulo se aparta del esquema general del texto, pero se muestra allí una semblanza de la situación particular del siglo XX y los cambios en las economías locales que afectaron la situación específica de Argentina.

En aspectos formales se destaca el correcto uso de la bibliografía. En este sentido, si bien las notas al final de cada capítulo son tupidas, restando dinámica a la lectura, agregan información adicional a la temática en cuestión, lo que fortalece las apreciaciones del autor. El uso de los gráficos es importante para el seguimiento de la información, aunque aparecen problemas de impresión que no permiten una lectura cómoda.

En síntesis, es posible apreciar un trabajo cerrado, focalizado y estructurado que encierra elementos útiles para el entendimiento de la conformación de dos Estados nacionales a partir del eje impositivo.

¹ CAO, Horacio, BLUTMAN, Gustavo, ESTÉVEZ, Alejandro, ITURBURU, Mónica (2007) *“Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios”*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.