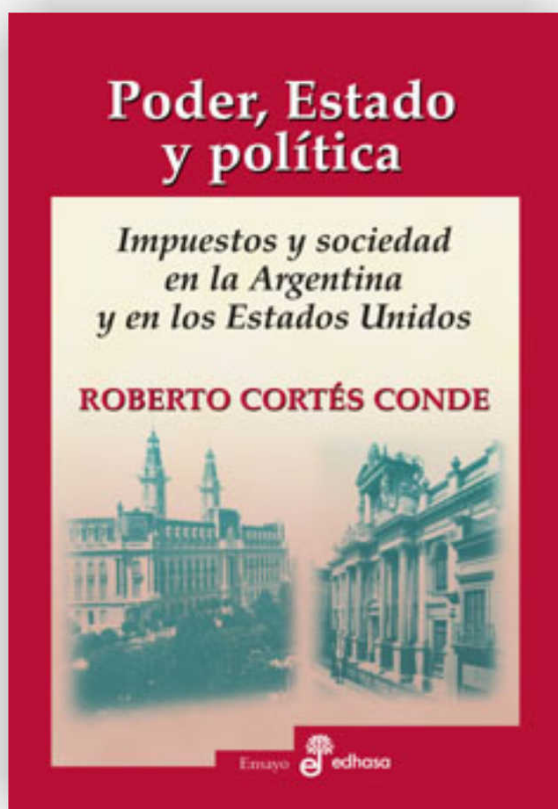


Roberto Cortés Conde, *Poder, estado y política. Impuesto y sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos.* Edhasa, 2011.*



* La presentación del libro se realizó el 4 de octubre de 2011 en el Auditorio de la Universidad de San Andrés, sede Capital.

Natalio Botana (UTDT) *

Resulta un placer presentar un nuevo libro de Roberto Cortés Conde que se inserta en una obra trascendente de tantos años que jamás decae. Admiramos en Roberto no sólo el contenido de dicha obra sino la voluntad intensa para proseguirla. Este libro me interesó particularmente porque, tal vez, sea el primero donde Roberto roza la teoría política, al ocuparse de las dos empresas históricas que configuran el Estado dentro de un territorio particular: la empresa de consolidar el monopolio de la fuerza pública y la empresa de consolidar un sistema fiscal.

Formularé a continuación tres comentarios. En primer lugar, el aspecto en mi opinión más atractivo por la densidad que tiene es que pone sobre la mesa -y ante el lector- las dos tradiciones estatales que se forjaron en el mundo occidental. Aquí advierto el eco de Montesquieu en sus consideraciones sobre la historia de los romanos y en *L'Esprit des Lois*. Por un lado, la tradición romana y canónica, y por otro, la tradición germana y sajona. Es decir, la tradición del Estado que funda una soberanía unívoca y homogénea y la tradición del Estado que establece una soberanía compartida entre diferentes fuentes.

Ambas tradiciones aparejan efectos hacia dentro de los Estados. En un caso, la soberanía absoluta y, en otro, la soberanía limitada. Dicho en perspectiva fiscal, impuestos que surgen de la expropiación de un poder central e impuestos que derivan de la representación política. Estos atributos, con sus variados conflictos, conforman un régimen fiscal. Roberto presenta la definición, a modo de recapitulación, de régimen fiscal, en la página 147: "Habíamos definido un régimen fiscal como el conjunto de reglas que establecen la obligación que tiene el contribuyente de transferir bienes al gobierno, el poder que tiene éste para exigirlo usando eventualmente la coerción, y las condiciones y límites para ejercerlo. No se trató en este libro de cuáles son los impuestos más eficientes, su incidencia y sus efectos económicos, sino de las reglas del proceso de decidir los impuestos y de cuán eficientes son para obtener la cantidad de recursos necesarios al menor costo posible. Se trata, entonces, de reglas que pertenecen al ámbito de un sistema político".

En segundo lugar, convendría que escuchemos ahora el eco de ambas tradiciones en América, pues esto constituye el meollo del libro que presentamos. Al leer este libro, y con entusiasmo, me di cuenta que resuenan en un diálogo implícito los temas obsesivos que también abordaron Mitre, Sarmiento, Vicente Fidel López y Alberdi. ¿Por qué sostengo este punto de vista? Porque las reflexiones de estos cuatro personajes, obviamente al mismo tiempo políticos y pensadores, son un contrapunto entre las dos tradiciones.

Hacia el norte predominó lo que Vicente Fidel López llamó la tradición de la libertad política. El antiguo gobierno de legislaturas que votaban los impuestos es previo a la independencia y a la organización federal propuesta por la Constitución de Filadelfia. Como decía Alberdi, y este es un enfoque que Roberto ilustra y completa admirablemente, los norteamericanos fueron de la descentralización de soberanías cuasi independientes hacia la unidad del Estado o del gobierno federal, según el lenguaje de Filadelfia, después adoptado en Santa Fe y Buenos Aires en la Constitución de 1853/1860.

Entre nosotros, recorrimos el camino inverso. De la unidad del Estado colonial, sustentado en el absolutismo monárquico y en la base rentística de la minería, fuimos a una descentralización que se produjo de hecho luego de la independencia y del estallido de las guerras civiles. Estos recorridos tuvieron importantes consecuencias y son muchas las que expone Roberto mediante un estilo sintético e

* La desgrabación de la presentación de Natalio Botana estuvo a cargo de Lucía Bracamonte.

insistente en relación con los temas sustanciales de su argumento. Me contentaré con revisar brevemente el tema de los gobiernos locales.

En Estados Unidos y en Argentina los gobiernos locales, de acuerdo con la hipótesis de Tocqueville, fueron el punto de partida de la república federal. En este sentido, en la página 111 del libro aquí comentado, Roberto describe así el sistema local de lo que luego serían los Estados Unidos: “Cada ciudad y condado, *countries*, se ocupaba de los servicios básicos de la comunidad que en esa época eran seguridad, salud, salubridad y educación, los que se financiaban con impuestos a la propiedad. Los gastos y los impuestos se votaban en la localidad y eran de fácil evaluación, ya que el encargado de la cobranza, *sheriff*, tenía un conocimiento directo de la comunidad. Se trató de un caso de correspondencia fiscal y de una importante experiencia en la gestión del gobierno local. Mientras muchos podían ser indiferentes a lo que pasara en el gobierno federal, todos en cambio seguían muy de cerca aquello que afectaba las decisiones del gobierno de la comunidad”.

Si volvemos a nuestra circunstancia argentina la situación, como verán ustedes de inmediato, es muy diferente. “En la compleja trama burocrática que diseñó la Corona Española en las Indias, los cabildos pudieron haber sido la única instancia en que los pobladores ejercieran derechos políticos. De hecho, salvo contadas excepciones, no lo fueron, ya que sus autoridades no fueron electas por los vecinos sino por los virreyes, los mismos regidores, los cabildos o, en los casos de mayor amplitud en la participación, sus cargos fueron comprados en subasta por quienes querían acceder a ellos. De todos modos, salvo casos excepcionales, en algunos cabildos abiertos como los que tuvieron lugar en el Río de la Plata al final del periodo colonial, no ejercieron funciones de representación ni de gobierno”.

En este contraste resuenan mucho más las voces de Vicente Fidel López y Sarmiento que las de Mitre y Alberdi. Para López y Sarmiento los cabildos están en la raíz de nuestro desajuste republicano. Practicaban una representación política al revés, pues los miembros del cabildo producían su propia representación, como escribió López, y carecían por tanto de poderes de imposición. Es precisamente lo que Sarmiento soñaba rehacer en sus comentarios a la Constitución de 1853 con la ayuda de nuevos municipios calcados en su visión utópica de los que habían nacido en Nueva Inglaterra.

Mitre y Alberdi, con perspectivas radicalmente opuestas, buscaron rescatar los cabildos. Mitre mediante una suerte de instauración vibrante de la voluntad del gobierno propio el 25 de mayo de 1810, con el pueblo, en el sentido de Rousseau, congregado en la plaza pública. Allí estaba la sede de una soberanía activa. En las antípodas, Alberdi buscó también rescatar a los cabildos pues estaba convencido de que durante un lapso prolongado los medios institucionales del antiguo régimen debían coexistir con los fines de progreso de la Constitución de 1853.

A la luz de lo que relata y compara Roberto, las interpretaciones de Sarmiento y López adquieren nuevos significados, sobre todo los significados que explican el destino de estados republicanos sumidos permanentemente en el disenso fiscal.

Por fin, como último comentario, quisiera destacar la maestría con la que Roberto plantea el choque entre ideas y realidades. De estas fricciones nació nuestra república. Dice Roberto: “La estructura virreinal, basada en la explotación patrimonial de las minas, fue sucedida no por una sino por dos distintas. La más moderna, en Buenos Aires, estuvo abierta al comercio de exportaciones y tuvo en la aduana, mientras no se la bloqueó, su fuente de recursos. La otra, en el interior antiguo, con economías pastorales muy pobres, sufrió una falta de recursos permanente y allí fracasaron las reformas de los años 1820 que trataron de establecer un nuevo régimen impositivo basado en los impuestos a la propiedad, porque en enormes extensiones aisladas, muchas veces desiertas, la valuación de los inmuebles rurales se hacía muy difícil, si no imposible. El impuesto a la propiedad había sido un exitoso recurso para los gobiernos locales en los Estados Unidos porque fue más fácil evaluarlo y percibirlo en sus pequeñas comunidades agrícolas o en los pueblos, pero

no tuvo éxito en una Argentina de enormes espacios casi desiertos. Las ideas liberales -prosigue- que hicieron importar los que proyectaron las variadas reformas institucionales chocaron con una realidad muy distinta.”

La Argentina, a juicio de Roberto, pudo salvar estas contradicciones mediante un pacto fiscal de larga duración que rigió entre 1862 y 1930. Un pacto fiscal, dicho sea de paso, que Alberdi esbozó en su *Sistema económico y rentístico* (aclaro que Roberto prologó el año pasado una nueva edición de este libro). Este es un tema constante en los libros de Roberto sobre esta materia. Me refiero, entre otros, a *La economía argentina en el largo plazo*, de 1997, a *Progreso y declinación de la economía argentina*, publicado un año después, y a *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, de 2005.

Cuando vuelca su mirada hacia el siglo XX, Roberto acopla dos historias. La primera de casi setenta años, entre 1862 y 1930, pone en evidencia el feliz intento de superar las herencias coloniales y de los conflictos civiles en el marco de un novedoso pacto fiscal. La segunda, de duración un poco más prolongada, desde 1930 hasta el presente, nos muestra en cambio cómo las crisis repetidas del régimen fiscal son factores determinantes en las crisis de legitimidad del Estado y del régimen político.

Las últimas palabras del epílogo, para concluir mi intervención, son al respecto elocuentes: “La crisis del régimen fiscal fue y es parte de la de un Estado y un régimen político que también están en crisis.”

Ezequiel Gallo (UTDT) *

Mi comentario adoptará una estrategia distinta, en parte porque la presentación de Natalio Botana ha sido muy completa, lo que me da la posibilidad de hablar desde un espacio diferente. Lo que voy a hacer es algo más modesto, más de acuerdo con mis posibilidades, que es un breve recorrido de lo que ha sido la trayectoria intelectual de Roberto, especialmente relacionada con este tema.

Conocí a Roberto en el año 1957, hace bastante tiempo. Desde entonces ha corrido bastante agua. Hemos seguido gran parte de este tiempo caminos similares, desde más o menos comienzos de los años sesenta, ya vinculados con un tema parecido. Recuerdo las idas a Rosario en las que Roberto jugó un benévolo papel de niñera tolerante. Me hizo llegar a Rosario más veces de las que hubiera sido el caso. Empezamos a trabajar en un artículo que salió en una revista local que dio lugar a un primer libro que fue *La formación de la Argentina Contemporánea*.

Este libro inició una tendencia en nuestros primeros trabajos que de alguna manera estaban impactados por dos factores principales. Por un lado, grupos locales; Tulio Halperin y José Luis Romero, entre otros, eran parte de ese grupo. Al mismo tiempo, las influencias que venían de afuera. En aquella época era mayoritaria la influencia del grupo *Annales* de Francia. Luego seguimos avanzando en esa dirección y empezó a surgir el impacto de los historiadores británicos, el grupo que alguna historiadora un poco malévola llamaba “*The group*”, formado por Eric Hobsbawm, Christopher Hill, E. P. Thompson, etc.

Esto siguió avanzando y con el tiempo siguió habiendo cambios. Entraron nuevas modas en la profesión. Para hacer la trayectoria un poco más corta, recuerdo el caso de la *Staple Theory*, después de esto el caso de Douglas North y de la historia institucional, y posteriormente Fogel y los contrafácticos.

* La desgrabación de la presentación de Ezequiel Gallo estuvo a cargo de Lucía Bracamonte.

PRESENTACIÓN DE LIBRO

Roberto siguió en historia económica en este tiempo cuando algunos de nosotros, agotados por estos cambios tan bruscos, empezábamos a dejar esa tendencia, esa disciplina, y nos inclinamos más hacia la historia política y la historia social. En mi caso, salvo por los trabajos de Douglas North y, desde un punto de vista más metodológico, algo de lo que hizo Fogel, empecé a abandonar ese camino y conmigo bastantes personas. La historia económica que había sido, allá a fin de los años cincuenta, comienzos de los años sesenta, la moda de acá, empezó a declinar. Por eso comenzaron a haber fugas, como la mía, hacia otras disciplinas del quehacer histórico. Roberto continuó firme en esa trayectoria y quiero remarcar entonces que si hay historia económica en la Argentina en gran medida se debe a la persistencia que tuvo aún en esos momentos de cambio.

En ese sentido, su presencia, que sigue hasta hoy en día -y este último libro es un ejemplo de esto-, fue de alguna manera pionera en los desarrollos de la historia económica argentina. Y no solamente desde un punto de vista puramente local, colocando los trabajos que se hacían en este país en una tradición cosmopolita y no simplemente provincial. Tuvimos historia económica y tuvimos una historia económica muy relacionada con lo que se hacía en otros lugares en gran medida, creo fundamentalmente, por los esfuerzos de Roberto.

Todo este itinerario lo hizo con todas las contribuciones de las cuales Natalio nos ha citado parte y ciertamente Eduardo va a continuar en este esfuerzo que hizo Roberto sobre el conocimiento de la historia de nuestro país. Todos nosotros conocemos los trabajos que él ha hecho y que culminan con este que tenemos enfrente y que completa el cuadro. Y este trabajo tiene las características que han, de alguna manera definido, en general, los trabajos de Roberto. Son trabajos que empiezan con una introducción de tipo histórica, siguen con un muy interesante análisis de las distintas teorías que se han movido alrededor de este problema y terminan con un análisis comparativo, en este caso entre la Argentina y los Estados Unidos. De alguna manera utiliza los instrumentos que son los que uno espera que estén presentes en una obra de esta magnitud.

Este libro trata, como lo dijo Natalio Botana, sobre el problema fiscal y el problema impositivo. Pero algo que llama la atención es cómo se enlaza con algunos otros de sus trabajos. Roberto ha sido un gran especialista en los temas de las aperturas comerciales y de la inserción externa que han tenido los países de este área y desde luego en especial el caso argentino. Cuando uno lee este libro ve la relación estrecha que hay entre ese conocimiento del área de economía externa, con el tema de los impuestos, la relación entre minería y la política fiscal e impositiva que se aplicó en la época colonial y posteriormente en la Argentina aparece claramente, y lo mismo en Estados Unidos.

Entonces tenemos una relación entre un área sobre la cual él trabajó intensamente antes y esta nueva dimensión que nos presenta en este libro. Pero estas dos áreas están al mismo tiempo insertadas en otra especialidad que Roberto siempre tuvo (por más que la expuso en la forma, yo diría tímida, que a veces expone). Y esa otra área es el área institucional jurídica. Roberto tiene una formación en esta materia que no es habitual entre los que ejercemos esta profesión. Y de nuevo esto se ve claramente en el desarrollo de este libro.

Eduardo Zimmermann (JUDES)

En las conclusiones de este reciente trabajo, Roberto Cortés Conde apunta que “la crisis del régimen fiscal fue y es parte de la de un Estado y un régimen político que también está en crisis” (p. 171). Esa crisis, que tiene entre sus varias caras la del deterioro del concepto de “ciudadanía fiscal” apuntado por Natalio Botana hace algunos años, parece haber adquirido en los últimos tiempos un tono más dramático. Según un estudio reciente, más del 85% de los argentinos confesó haber cometido algún tipo de fraude fiscal en 2008.¹

El ensayo del historiador económico, entonces, se proyecta sobre cuestiones que entrelazan la cuestión fiscal con problemas que tocan rasgos culturales y valores morales centrales al tejido social. No es a consideraciones de ese tipo, sin embargo, hacia donde el texto se dirige. Más bien a la vinculación de las formas de un régimen fiscal con el marco institucional y los fundamentos políticos del sistema en el cual el mismo se asienta.

Hace unos años, en la introducción a *Progreso y declinación de la economía argentina. Un análisis histórico institucional* (1998), un ensayo de interpretación de la evolución de la economía argentina en el que se resumían las perspectivas producidas por más de tres décadas de investigación sobre el tema, Cortés Conde colocaba como eje interpretativo a la intención de encuadrar los hechos económicos en “los cambiantes marcos institucionales en que ocurrieron”. En ese sentido afirmaba que “la evolución exitosa de la economía no es una consecuencia de ella misma. En todos los casos, las decisiones económicas se toman dentro de determinados marcos institucionales. Para analizar el problema de la Argentina no debemos preguntarnos si la economía fue exitosa, sino si tuvo las instituciones adecuadas para que pudiera serlo.”

Esta intención reflejaba la voluntad del autor de incorporar en su análisis los desarrollos más recientes que la interacción entre la economía, la ciencia política y la historia institucional estaba ofreciendo y anticipaba en cierto modo nuevos rumbos para su futura producción.

En el libro aquí reseñado, ese rumbo queda plenamente confirmado. Efectivamente, Cortés Conde aclara acertadamente que *Poder, Estado y política* no trata de “cuáles son los impuestos más eficientes, su incidencia y sus efectos económicos, sino de las reglas del proceso de decidir los impuestos y de cuán eficientes son para obtener la cantidad de recursos necesarios al menor costo posible. Se trata entonces de reglas que pertenecen al ámbito de un sistema político” (p.147). No se trata aquí del “rescate de la política” en el sentido obvio al que se alude contemporáneamente (la presencia de la competencia política como factor en los procesos de toma de decisiones colectivas en las democracias modernas) sino de la política en un sentido más amplio: son las reglas del sistema político, los principios que definen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, los que están en la base de la explicación de la conformación de dos “culturas fiscales” diferentes en la Argentina y en los Estados Unidos. En todo caso, esa voluntad del autor de entrelazar el estudio de los fenómenos económicos y su evolución en el tiempo con el análisis de los marcos institucionales en los cuales los mismos se desarrollan parece imprescindible para el tema en estudio.

A tal efecto, Cortés Conde combina en este libro –y muy exitosamente- cuatro distintos cuerpos de literatura de las humanidades y las ciencias sociales que permiten iluminar distintas facetas del tema estudiado:

¹ Bergman, M. (2009) *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America. The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, p. 4.

PRESENTACIÓN DE LIBRO

1. Estudios que desde la filosofía política hasta la sociología histórica relacionan el régimen fiscal con teorías sobre la legitimidad de gobernantes, los derechos de los gobernados, las formas de la guerra y de la representación política. Así vemos aparecer en el texto desde clásicos de la filosofía política medieval hasta los estudios de Charles Tilly sobre las vinculaciones entre mecanismos de coerción, las finanzas públicas y el *state building* moderno;
2. La historia institucional, y en particular, el estudio histórico de las instituciones coloniales y su transición a los nuevos estados independientes. El uso de esos estudios por Cortés Conde plantea la cuestión del balance entre cambio y continuidad que esas formas institucionales atravesaron en las dos Américas;
3. La historia económica, que nos muestra los distintos condicionamientos marcados por las diferentes dotaciones de recursos encontradas en las dos regiones y el impacto de los patrones iniciales de poblamiento, actividad económica y administración en la evolución posterior;
4. Finalmente, una larga tradición de estudios comparativos entre el desarrollo de los Estados Unidos y el relativo atraso de América Latina. Lejos de inscribirse en la tradición culturalista que imputa al legado cultural hispánico la semilla de todos los males en distintas variantes de la *leyenda negra* de nuestras raíces hispánicas, Cortés Conde explora más bien el impacto que diferentes marcos institucionales apoyados en “creencias y tradiciones” (p. 18) divergentes sobre el gobierno tuvieron en el desarrollo de “culturas fiscales” diferentes en las excolonias inglesas y españolas.

El libro está estructurado en seis capítulos, en los cuales se transita sucesivamente por el estudio de distintas fuentes y teorías clásicas sobre el gobierno, nociones de soberanía, representación y consentimiento (capítulo 1); los antecedentes europeos modernos y la comparación entre el desarrollo de las instituciones representativas británicas e hispánicas y los procesos de transferencia y adaptación de esas instituciones a las dos Américas (capítulo 2); el análisis de los regímenes coloniales en sus aspectos institucionales en ambas regiones (capítulo 3); un estudio más detallado de la evolución de las colonias norteamericanas, el proceso de independencia, la organización constitucional de los Estados Unidos, el desarrollo de tradiciones de gobierno local y los mecanismos políticos e impositivos que hacían posible su funcionamiento, y el impacto de la Guerra de Secesión y las políticas de Reconstrucción sobre la historia fiscal (capítulo 4); un análisis similar de la evolución histórica argentina tras los procesos de independencia, las guerras civiles, la era rosista, la organización nacional y la desigual condición de la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires (capítulo 5); y finalmente una comparación de los regímenes fiscales de la Argentina y de los Estados Unidos en su evolución histórica (capítulo 6). La introducción establece con claridad los objetivos y posibilidades del análisis de los regímenes fiscales en perspectiva histórica y el epílogo del libro incursiona brevemente en el caso argentino durante el siglo veinte.

La hipótesis central del libro gira en torno a la capacidad de ciertos elementos diferenciadores presentes en el desarrollo de las culturas políticas tempranas de los Estados Unidos y de la Argentina para marcar fuertemente el desenvolvimiento de dos “culturas fiscales” notablemente distintas.

Señala Cortés Conde en ese sentido que “mientras los angloamericanos contaron con una tecnología y práctica del gobierno propio, los hispanoamericanos debieron crearla en medio de fuertes diferencias de intereses, no teniendo los recursos suficientes y en medio de una crisis, resultado de los mismos hábitos y cultura política coloniales” (p. 122) o “las autoridades coloniales (españolas), a

diferencia de las inglesas, no tuvieron la necesidad de contar con el voto de los colonos para cobrar impuestos y pagar sus gastos. No hubo una práctica de autogobierno (no lo fueron los cabildos) ni un régimen representativo y el Virrey fue el centro de la autoridad para la colonia” (p. 154).² El autor destaca entonces la centralidad que ocupa en el éxito del régimen fiscal de los Estados Unidos el papel de los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y la percepción de los impuestos correspondientes para pagarlos (la “correspondencia fiscal”). A la vez, la imposibilidad o dificultad extrema para desarrollar esquemas similares en las excolonias españolas.

Independientemente del acuerdo o desacuerdo que pueda sostenerse con la elección de esta causal explicativa, el libro tiene el enorme mérito de reflejar la necesidad de entrelazar los fenómenos económicos con el marco institucional y cultural que les da origen y sostén, y se convierte de ese modo en un muy adecuado capítulo de la agenda de investigación de su autor, que ha mantenido siempre esa preocupación a lo largo de toda su obra.

² En el énfasis puesto por Cortés Conde en este punto resuena el *dictum* de Bolívar según el cual por el tipo de dominación establecida por los españoles (“el triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio”) los americanos no pudieron adquirir “ni saber, ni poder, ni virtud”.