

Legislación, intereses y reformas de la contribución territorial en Jujuy, 1870- 1930.

Cecilia A Fandos
CONICET (ISHIR- UNHIR) / UNJu

A comienzos del siglo XX, a la saga de la “cuestión agraria” argentina, los gravámenes fiscales fueron perfilándose como mejores instrumentos redistributivos y de “reformas agrarias”, constituyendo una de sus máximas expresiones la difusión del georgismo entre sus filas intelectuales y dirigentes. En esta línea, el artículo apunta a determinar las variaciones en los fundamentos ideológicos y de intereses de la regulación de la contribución territorial entre sus orígenes y la maduración de la imposición de un impuesto sobre la tierra libre de mejoras en provincia de Jujuy. Analizamos la evolución de los ingresos procedentes de la contribución territorial y la sucesión de leyes respectivas, entre fines del siglo XIX y 1930, de Jujuy; estudiamos los procesos de revaluación de la propiedad para el levantamiento de catastros y determinamos el posicionamiento divergente de la dirigencia política y los sectores propietarios en estos actos.

Palabras claves: propiedad, fiscalidad, “reforma agraria”, Georgismo, Jujuy

Legislation, interests and property tax reforms in Jujuy, 1870 - 1930

In the early 20th century, at the saga of the Argentinian "agrarian matter", taxes were emerging as the best instruments of redistribution and of "land reforms", becoming the “georgism” one of the most relevant expressions among intellectuals and leaders.

This paper aims to determine variations in the ideological foundations and interests of the regulation of the territorial taxes from its origins up to the tax on the free land from improvements in the province of Jujuy. We analyze the evolution of the income from the territorial taxes and the succession of its laws, between late 19th century and 1930,

in Jujuy; We study the processes of revaluation of the property for cadastres and determine divergent political positions of political leaders and of the property owners in these actions.

Key words: property, taxation, "agrarian reform", Georgism, Jujuy

Legislación, intereses y reformas de la contribución territorial en Jujuy, 1870- 1930

Cecilia A Fandos

CONICET (ISHIR- UNHIR) / UNJu

Como el resto de las provincias argentinas Jujuy introdujo la Contribución directa como basamento de su fiscalidad a partir de 1853. Entonces quedó ideada una distribución impositiva que reservaba los impuestos indirectos al Estado nacional y los directos a las provincias (derecho territorial, mobiliario y patentes), bajo el supuesto alberdiano del beneficio que reportarían éstos últimos en gobiernos provinciales más estables y conocedores directos de las fortunas de sus ciudadanos. La adopción de un nuevo sistema impositivo fue parte del proceso de construcción del Estado nacional, que impulsó un proceso de “modernización” fiscal, por sus componentes de “racionalismo”, uniformidad, proporcionalidad, regularidad, legalidad, legitimidad y el predominio de la tributación directa.¹

En principio, el ingreso originado del tributo de la contribución directa estaba destinado a ser el principal soporte de las administraciones provinciales. Para los distintos casos conocidos analizados podemos diferenciar recorridos disímiles como, por ejemplo, Buenos Aires y Córdoba, ambas en su perfil agroexportador, que a fines del siglo XIX sustentaron su fiscalidad a partir del gravamen a la propiedad de la tierra, derivado de un ciclo de expansión económica propicio a la valorización de este factor productivo.² Otro conjunto de provincias, como las del interior, con diferentes enlaces al modelo agroexportador, muestran una performance fiscal con una alta fragilidad en la contribución directa, con recurrente déficit y dependencia del subsidio federal, la mayoría de las veces. El caso de Jujuy no fue una excepción a ese comportamiento y paulatinamente tomó una mayor gravitación la renta proveniente del sector azucarero,

¹ Parolo, María Paula y Fandos, Cecilia “La modernización fiscal y sus respuestas sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX” en Teruel, Ana (Dir.): *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy*. Rosario, Prohistoria ediciones, 2010 pp. 55- 91.

² Moreyra, Beatriz “Agro y sistema tributario en Córdoba (1900-1930)” en Lázaro, Silvia *Estado y cuestiones agrarias en Argentina y Brasil: políticas, impactos y procesos de transformación*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2000, pp. 195-241. Molinatti, Catalina; “Tributos a la propiedad inmobiliaria en la Argentina. Radiografía de un Federalismo Fiscal inconcluso”. *Actualidad Económica*. Año 21, N° 73, 2011, p. 12.

en sus distintas variantes de gravámenes. Además de su proyectada relevancia en las estructuras fiscales provinciales, nos interesa puntualizar que ya a comienzos del siglo XX la contribución territorial tomó un cariz cualitativo como mejor instrumento en proyectos de redistribución de la riqueza y de “reformas agrarias”, para combatir el latifundio local, constituyendo una de sus máximas expresiones la difusión del georgismo entre sus filas intelectuales y dirigentes.³

En esta línea, el artículo apunta a determinar las variaciones en los fundamentos ideológicos y de intereses de la regulación de la contribución territorial entre sus orígenes y la maduración de la imposición de un impuesto sobre la tierra libre de mejoras, en consonancia con la influencia de las corrientes económicas de la época, especialmente con el georgismo. Para ello analizamos la evolución de los ingresos procedentes de la contribución territorial y la sucesión de leyes respectivas, entre fines del siglo XIX y 1930, en la provincia de Jujuy. Recurrimos también a estudiar los procesos de revaluación de la propiedad para el levantamiento de catastros a fin de determinar el posicionamiento divergente de la dirigencia política y los sectores propietarios en estos actos.

Canasta de recursos ordinarios en la Provincia de Jujuy (1853- 1930)

En la provincia de Jujuy el ordenamiento posterior a la organización del Estado nacional y la sanción de su constitución, implicó la supresión de algunos gravámenes, la paulatina desaparición de otros y la creación de nuevos impuestos.

Además de la imposición a la agroindustria azucarera provincial,⁴ sin duda, las principales innovaciones en la materia fueron los impuestos directos sobre la tierra, que no tenía precedentes locales, y el capital mobiliario en concepto de ganado y producción agrícola, aunque este último tenía el antecedente del diezmo. La tierra fue agregando

³ Fandos, Cecilia y Remy, Gastón Alejandro; “Finanzas municipales: consumo y gravamen durante la Primera Guerra Mundial. El "Impuesto único" en S. S. de Jujuy”. *Revista Escuela de Historia*, Año 10, Vol. 1 y 2, N° 10, 2011, p. 79- 108. Fandos, Cecilia “Georgismo en Jujuy, 1900- 1930. Consumo y “latifundio” en el clima de ideas sobre el Impuesto Único”. *X Jornadas Regionales De Investigación En Humanidades Y Ciencias Sociales*. Jujuy, Fac. de Humanid. y Cs. Sociales, UNJu, 2011. Fleitas, María Silvia y Teruel, Ana; “Los campesinos puneños en el contexto de los gobiernos radicales: política de tierras y conflictividad social en Jujuy”. *Revista Estudios del ISHIR*. N° 1, Rosario, 2011, p. 82-101. Consultado el 19/12/2011 en <http://www.revista.ishir-conicet.gov.ar/index.php/revistaISHIR/issue/current>

⁴ Fue sumando paulatinamente impuestos directos e indirectos al aguardiente y alcohol, a la producción de caña de azúcar y al azúcar

entre mediados del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX distintos gravámenes. Por un lado, en las tierras fiscales se cobró canon de enfiteusis y de arriendo, además de los ingresos de las ventas del dominio directo. Por otro lado, las escrituras de contratos de compra venta, las hipotecas, las particiones por herencias, fueron formas modernizadas de las antiguas alcabalas de contratos públicos, que se reglamentaron en una ley general de registro oficial de la propiedad inmueble de 1885, modificada en 1895.⁵ Finalmente, la propiedad de la tierra estaba afectada por la contribución territorial que fue concebida inicialmente en su naturaleza como un impuesto no destinado a gravar la renta sino a la riqueza, independientemente de la producción o utilidades brindadas a sus dueños.⁶

En síntesis, desde la década de 1870 las modificaciones tributarias en Jujuy tendieron a captar mayores recursos fiscales gravitando en las principales actividades económicas. Así, recayeron sobre distintos rubros principales del consumo: sal, aguardiente y licores, carne, coca, tabaco. Por su parte, se gravó la producción de alcohol, caña y azúcar, ganado y varias especies agrícolas, a lo que sumó ya en el siglo XX la incorporación de otros rubros, como la explotación de la madera y la minería.⁷ También se impusieron impuestos específicos sobre los patrimonios mobiliarios (derecho mobiliario y de marcas) y la propiedad territorial.

Cuadro 1. Provincia de Jujuy. Participación de la Contribución Territorial en los recursos ordinarios provinciales (1886- 1930)

Años	CT. Ingreso calculado	CT. Ingreso real	Total ingresos reales ord.	% CT/ Total ingresos
1886	6400	7606	68102	11
1887	27500	21179	91363	23
1889	25000	23000	64450	35
1899	42000	34162	334849	10
1900	42000	35642	288862	12
1908	46000	11442	306760	4
1910	75000	75755	489.795	15
1913	85000	125926	1040426	12

⁵ AHJ. Registro Oficial, T V, Ley del 28 de febrero de 1885, fs. 386- 390.

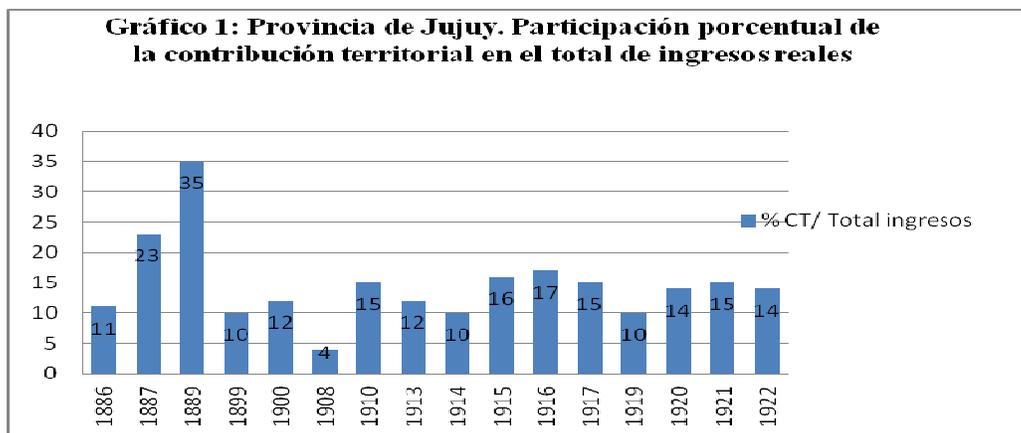
⁶ AHJ. Caja de expedientes N° 60, Expte. 83, Letra B, 1915. “El error fundamental [...] consiste en creer que la contribución territorial es un impuesto a la renta siendo por el contrario un impuesto al capital produzca o no utilidades a sus propietarios cuya acción personal no puede ser fiscalizada ni trabada en forma alguna”

⁷ Actividades gravadas con las “patentes mineras”, el impuesto a la “Explotación de bosques” y el “Impuesto al tanino”.

1914	125000	116255	1200947	10
1915	200000	169776	1072791	16
1916	200000	189845	1091887	17
1917	200000	180095	1156551	15
1919	200000	134493	1394892	10
1920	190000	185845	1295178	14
1921	180000	187586	1211579	15
1922	243488	173182	1211258	14
1926	175000	156233	3608804	4

Fuente: elaboración propia sobre la base de Archivo Histórico de Jujuy (AHJ), Carpeta de Mensajes del Gobernador de la Provincia de Jujuy años 1887, p. 24 y 27; 1888, p. 20; 1889, p. 33; 1900, s/p; 1900, s/p; 1909, p. 29; 1910, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1919, 1920, 1921, 1922, 1926

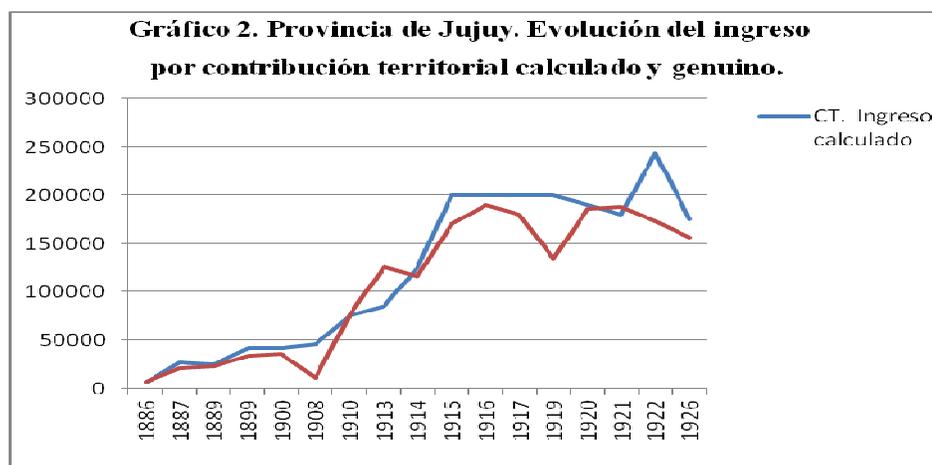
Según el cuadro 1 precedente, hemos tomado registro de los ingresos provenientes de la contribución territorial en una serie discontinua, entre 1886 y 1926, de todos aquellos informes contables que consignan a la vez los cálculos proyectados y los ingresos reales. Como puede apreciarse en el gráficos 1 un primer punto de inflexión corresponde al año 1887, en que la percepción de la contribución territorial duplicó su participación porcentual en el ingreso genuino total. En ese año se puso en práctica una nueva evaluación de la propiedad, como detallaremos más adelante, en la que se sostuvo la leve mejoría de la renta provincial en general. Su implementación fue, según se desprende de los mensajes de gobernadores, impopular entre los principales propietarios de la provincia. Pero luego esas protestas fueron acalladas. La tendencia iniciada en 1887 marca esa evolución favorable de estos ingresos hasta finalizar esa década.



Fuente: consignadas en cuadro 1.

Desde 1910 se advierte el inicio de un comportamiento más estable en el recorrido de su participación en el conjunto de ingresos ordinarios, para adquirir porcentajes más constantes, entre el 10 y 15%. También se observa marcas temporales decrecientes en 1908, 1914 y 1919. No podemos explicar mayormente el suceso para el primer año, mientras que el 14 estuvo directamente condicionado por la crisis de la Guerra, que impactó en un cese de las operaciones inmobiliarias y la consecuente desvalorización de la propiedad.⁸ Luego, en 1919 la interpretación oficial adujo el hecho únicamente a las “deficiente formación del nuevo catastro”.⁹

Además, como se advierte en el gráfico 2, desde 1915 se percibe una sobrestimación de las posibilidades de los ingresos provenientes de la contribución territorial que perduró hasta 1920, refrendada en un discurso que concebía y consideraba que por regla general la propiedad de la tierra estaba subvaluada y debía ejercerse más control tanto en los valores asignados a la propiedad como sobre los deudores morosos. Las proyecciones hechas sobre la posible recaudación de esos ingresos con la realidad se equiparon entre 1920 y 1921 para volver a trepar la sobrestimación al siguiente año, en medio de una aguda crisis financiera provincial y en un momento en que se redobló la presión del fisco sobre los impuestos a la propiedad, como veremos luego.



⁸ Mensaje del Gobernador Pedro J. Pérez, 1915 (fotocopia del mismo consultada en el AHJ): 21. En el año 1915 entró en vigencia un nuevo catastro que venía prorrogándose desde 1913, por el mismo efecto de la crisis. En atención a esas circunstancias el gobierno resolvió disminuir en un 20% las evaluaciones practicadas en 1914. Además, en 1914 por iguales motivos se dispuso la prórroga para el cobro de la contribución territorial sin multar a los deudores morosos (AHJ. Registro Oficial, Tomo XVIII, Año 1914, fs 334)

⁹ Mensaje del Gobernador Horacio Carrillo, 1920, Jujuy, Talleres Gráficos del Estado.

Fuente: consignadas en cuadro 1

Evolución de la reglamentación de la Contribución Territorial en la Provincia de Jujuy.

La primera reglamentación de la Contribución Territorial data de 1855 y afectaba toda propiedad –rural, urbana y enfitéutica- que se conocía como bien raíz a razón de cuatro por mil sobre su valuación. En 1856 se dispuso exceptuar del pago a predios rurales valuados por debajo de los 125 pesos y urbanos inferiores a 250 pesos. A partir de allí la contribución territorial fue sufriendo diferentes transformaciones de forma y de fondo.

Hemos elaborado un cuadro de síntesis de las leyes y reglamentaciones sobre la contribución territorial hasta 1930. El uso de los distintos colores indica los momentos de durabilidad y de cambio de una norma referida a cada ítem. Sobre el segundo aspecto tratado, el alcance de esta contribución, la variación estuvo dada por la enunciación de la enfitéusis (gravada como tal en 1872) que se anuló posteriormente.

Respecto de las excepciones de aplicación del impuesto territorial, más allá de las cláusulas persistentes sobre edificios públicos y demás, se advierte etapas diferenciadas según fueran más o menos proclives a la progresividad. Efectivamente, hasta 1895 se dejó fuera de percepción predios con valuaciones menores a 250 y/o 500 pesos (mb). Este tipo de exclusiones dejaron de regir entre 1895 y 1920, año este último que inauguró un nuevo concepto. Entonces una ley exoneró del pago de la contribución territorial por ese año a propietarios con valores inferiores a 3000 pesos.¹⁰ Luego, en 1922, se propuso el impuesto adicional que implicaba únicamente a propiedades valuadas por encima de los 5000 pesos y según las mejoras, fuera de esas condiciones no se exceptuaba ninguna otra propiedad privada para el pago de la contribución territorial clásica. Finalmente, en 1930 se propuso una revaluación que preveía una escala de aplicación según un tópico valuativo y el uso dado a cada predio. Respecto a la cuantía del gravamen aplicado el criterio de progresividad vuelve a manifestarse claramente a partir de la década de 1920, cuyos adicionales (1922) y revaluaciones (1930) se basaron en el principio a la tierra libre de mejoras.

¹⁰ AHJ. Registro oficial, Tomo XXII, Año 1920, Ley 399.

En cuanto al listado de los datos a relevar en los catastros podemos agrupar dos momentos. Uno, entre 1872 y 1895 en que primó una consigna estrictamente fiscalista, en el sentido de que interesaba solo la información suficiente para el fin fiscal. Otro, desde 1910 que marca una caris censal y de estadística ya que disponía un agregado mayor de los datos, persiguiendo además de la necesidad de “obrar acorde a la mayor equidad, recoger información general del “progreso agrícola e industrial de la provincia”.¹¹

El reclamo de los propietarios sobre las evaluaciones efectuadas era previsible según las leyes, solo que fueron mutando las instancias por ejemplo desde la jurisdicción municipal/ provincial y desde una composición estricta de funcionarios del Estado a la combinación de éstos con la participación de ciudadanos, calificados por ser los mayores contribuyentes de este impuesto.

Finalmente, en un tema central como el del funcionamiento y conformación de las comisiones evaluadoras y formadoras del catastro, vemos una evolución desde un perfil político/administrativo a otro más profesionalizado. Esta caracterización surge de observar cómo hasta 1913 las tareas de evaluación eran encomendadas a personal administrativo o funcionarios del Estado provincial, a elección del Poder Ejecutivo. Ello comenzó a cambiar a partir de la intervención específica de la Oficina de Obras Públicas, con la cual colaboraban otros funcionarios. Esta tendencia se hizo patente en 1930 cuando se incorporó a la Oficina de Obras Públicas (que seguía involucrada) a profesionales como agrimensores, ingenieros y escribanos públicos.

¹¹ AHJ. Registro Oficial, Tomo XIV, Año 1909, fs. 487.

Cuadro 2: Evolución de las leyes de Contribución Territorial en la Provincia de Jujuy. 1872- 1930

	1872	1886	1887	1895	1909-10	1913- 14- 15	1922	1930
Materia	Ley Contribución territorial.	Reglamentación comisiones de avaluación y levantamiento de nuevos catastros	Decretos complementarios de 1886	Ley de contribución directa.	Decreto de formación de un nuevo catastro (Basada en la ley de 1895)	Ley de Contribución territorial N°288 y decretos varios	Ley Impuesto Adicional de Emergencia a la propiedad raíz	Ley de Revaluación de la Propiedad Raíz (877).
Alcance	Todas las propiedades rurales, urbanas y enfitéuticas, enajenables	Todas las propiedades urbanas y rurales						
Excepciones	Públicas, eclesiásticas, de beneficencia, con valuaciones menores a 250 pesos (mb) las rurales y 500 pesos (mb) las urbanas			Públicas, eclesiásticas, de beneficencia, educacionales	Públicas, eclesiásticas, de beneficencia, educacionales, cementerios y monumentos		La tasa adicional se exime para las propiedades valuadas por menos de 5000 pesos, es progresiva en función de las valuaciones y las mejoras.	Edificios públicos, instituciones de beneficencia, única propiedad urbana o rural inferior a 4000 pesos, habitada y trabajada por propietario
Gravamen	Cinco por mil			Urbanas: cinco por mil y rurales seis por mil			Se aplica cinco por mil a urbanas y seis por mil rurales menores a 5000 pesos. A partir de allí una tasa adicional mas para rurales según superficie utilizada, y para urbanas según	Seis por mil revaluación aplicada únicamente a tierras libre de mejoras

			edificación.	
Datos relevados	Nombre de propietarios, clasificación (rural/urbana) de la propiedad, nombre de las fincas, avaluación y derecho correspondientes	El domicilio exacto y/o nombre de la propiedad, nombre propietarios, extensión, edificios, mejoras	Cada propietarios debe exhibir título y declarar sobre: Ubicación y nombre propiedad, superficie, extensión, cultivado bajo riego o a temporal, cantidad y clase de productos que cosecha, edificación y establecimientos, numero de colonos o arrendatario, renta anual que produce, precio en que la estima	
Reclamos	Competencia de la Municipalidad, con sumario, a juicio verbal	Un jurado específico compuesto por tesorero provincial, síndico municipal y/o intendente, agente fiscal. Fallo inapelable.	Un único jurado que funcionará en la Capital, si más recursos de apelación. Integrado por Tesorero general y cuatro ciudadanos –titulares y sus suplentes- escogidos de una lista de los “mayores contribuyentes”, nombrados por el Tribunal de Justicia. Con ejercicio gratuito y obligatorio.	Comisión Central encargada de levantar catastro.
Período Catastral	Cada cinco años	Cada cuatro años		
Comisiones avaluación y catastro	Funcionarios públicos y ciudadanos nombrados por el Poder Ejecutivo. Retribución: 10% del monto total de	Comisión central en Capital y comisiones departamentales dependientes de la primera, nombramiento del Poder ejecutivo entre ciudadanos. Retribución: con un pago diferenciado según jerarquías internas (Presidente de la comisión central: 500 pesos (mn), cada miembro comisión central: 200 pesos (mn), etc).	Intervienen funcionarios de la Oficina de Obras públicas, Inspectores y receptores de rentas, comisiones municipales	Comisión Central: jefe oficinas pública, un ingeniero o agrimensor, un escribano público, y cuatro subcomisiones de tres miembros nombrados por Poder Ejecutivo

	evaluación.			
<p><i>Registro Oficial, Compilación de Leyes y decretos de la provincia de Jujuy</i>, Tomo III (1869- 1886), Jujuy, Tipografía de la Libertad de de José Petruzzelli: Ley del 26/03/1872, p. 171; Decreto del 6/4/1872, p. 173; Decreto del 7/7/1886, p. 640; Ley 19/10/1886, p. 650; Decreto 4/3/1887, p. 663; Decreto 31/3/1887, p. 681. AHJ. <i>Registro Oficial</i>, Tomo XVI, Año 1909, fs. 487- 489 y 491-92; Tomo IX, Año 1895, fs.188- 193; Tomo XVII, año 1913, fs. 165, Tomo XVIII, año 1914, fs. 283, 333 y 408; Tomo XVIII año 1915, fs. 403; Tomo XXIV, año 1922, fs. 173-174; Boletín Oficial, Año XVII, N° 15, 4 de febrero de 1930.</p>				

Hacia la constitución del impuesto a la propiedad raíz como instrumento de “reforma agraria”.

Varias de las características del sistema fiscal argentino, erigido desde 1853, comenzaron a revisarse críticamente a comienzos del siglo XX: el recurrente déficit, su efecto regresivo, su afectación al consumo. Fue ese también el momento propicio para que surgieran propuestas de reforma fiscal, que procurara mejorar la distribución de la riqueza y salvaguardar por esta vía los bienes de consumo básicos. Dominaba entonces un clima de ideas proclive a una fiscalidad progresiva, principalmente materializada por el impuesto a las rentas, que recién se aplicó por primera vez en 1932, aunque tuvo un proceso de larga gestación. En efecto, su origen se vincula a desarrollos teóricos que pregonaban el bienestar general y a la experiencia prolongada de la escasa seguridad y fiabilidad que brindaban las fuentes clásicas basadas en el comercio externo. En este proceso, fueron encontrando terreno fértil los predicamentos y análisis de la implementación del impuesto a la renta de Alejandro Bunge y, luego, con la proyección de los efectos negativos que provocó la Primera Guerra Mundial, se reavivó el debate sobre la necesidad de una mayor progresión impositiva, ocupando el tema un primer lugar en la agenda de debates del Congreso nacional durante la era radical.¹²

Previo al acuerdo político para el reconocimiento del impuesto a la renta, según Sánchez Román, tuvo una amplia acogida en las décadas de 1910 y 1920, en la élite política, la imposición a la tierra libre de mejoras.¹³ Uno de los presupuestos básicos de este principio partía de la teoría de la renta diferencial de David Ricardo, a la que se añadió la idea del impuesto único de Henry George. Esta noción impositiva intentó ponerse en ejecución con la presentación de sendos proyectos legislativos a nivel nacional en 1912, 1913 y 1923, fuertemente resistidos por los sectores propietarios.

La popularidad de esta idea, abrigada por conservadores, radicales y socialistas, se ligaba a una lectura en parte compartida sobre las raíces de la inequidad en la Argentina.

¹² Para un mayor examen de los distintos proyectos de reformas impositivas en esa época y como antesala de la implementación del impuesto a renta en la década de 1930 véase Caravaca, Jimena “Primeros indicios de una fiscalidad progresiva. El caso del impuesto a la renta en Argentina (1890-1922)”. *XXVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009, consultado el 30/03/2011 en <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CaravacaJimena.pdf>.

¹³ Sánchez Román, José Antonio; “El poliedro de la Igualdad Social. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani*, Tercera Edición, N° 28, 2° semestre 2005.

Efectivamente, en el relevamiento de las problemáticas argentinas de comienzos del siglo XX, paralelamente y vinculada a la “cuestión fiscal”, ocupó un lugar central la estructura agraria derivada de una notoria presencia del latifundio. Según las visiones contemporáneas este régimen de propiedad producía una “atrofia” de la población del campo y una “hipertrofia” de los centros urbanos ya que la presión resultante obraba, en primera instancia, en los “jornaleros del campo” obligados a la migración, provocando en la ciudad una caída del salario obrero. Por otra parte, el alza de los productos agrícola por mayor demanda de las urbes no beneficia a todo el campo en su conjunto sino solo a unos cuantos propietarios, a la vez encareciendo el alimento de los pobladores urbanos. En estos relatos se asegura que el acaparamiento de tierras era la principal causa del aumento de las desigualdades sociales, al generar un sujeto social, el arrendatario, tributario del “opulento terrateniente”. Esta realidad se comprende en la existencia de este actor social argentino a través del análisis de “las huelgas agrarias” de la década de 1910.¹⁴ Se reconoce en el latifundio local al menos dos “enfermedades” derivadas: el arrendamiento y la especulación. Sobre los perjuicios del latifundio otros acentuaron en su carácter improductivo. Por ejemplo, en un escrito de 1918 Bellagamba define a los latifundistas como “una clase capitalista que no crean ni producen nada, se benefician con los nuevos ferrocarriles y realizan grandes utilidades por el mayor valor que adquiere la tierra”.¹⁵

Así plasmada esta realidad el principal deber político reclamado en un corto plazo era asegurar la subdivisión de la propiedad y erradicar el latifundio. Esta idea tenía amplio consenso, incluso entre quienes sacralizaban la propiedad privada en su carácter más absoluto y venían en los terratenientes argentinos a los “pioneros del progreso”, jamás premiados en su esfuerzo por iniciativa oficial alguna.¹⁶ Las principales discrepancias surgían de los métodos y recursos utilizados para la consecución del fin. Así, el grupo representado en la pluma de Paris propiciaba el más estricto *laissez faire*, pues se

¹⁴ San Martín, Bernardo; *Distribución de las tierras de propiedad privada. Constitución de la pequeña propiedad por expropiación parcial de latifundios. Estudios de proyectos*. Tesis para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia, Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1914.

¹⁵ Bellagamba, Juan B; *El impuesto único y el progreso agrícola de La Pampa*. Buenos Aires, Imprenta Sardi y Vallarino, 1918, p. 15.

¹⁶ Paris, Emilio; *El impuesto como medio de corregir los males del latifundio, terrenos baldíos y despoblación*. Tesis para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1913.

entendía que el curso natural y sin intervenciones del Estado obraría a favor del fraccionamiento del latifundio. Las otras proposiciones, por el contrario, afectaban de algún modo el derecho de propiedad privada. Bernardo de San Martín repasa en su texto de 1914 las distintas propuestas. Según él, la menos traumática apelaba al incentivo a la subdivisión autónoma del terrateniente y la compra estatal de los latifundios y posterior venta. Sin embargo, el principal cuestionamiento de esta modalidad era la evidencia del nulo incentivo que tendrían los terratenientes en vender sus tierras siendo que pese a la poca ganancia que pudieran obtener en ese presente, “el aumento de la acción conjunta de la sociedad dará a sus grandes posesiones, compensará sobradamente la exigüidad de aquel”.¹⁷ Otra de las vías era la expropiación directa a cargo del Estado nacional y/o los gobiernos provinciales, para su posterior venta y planes de colonización. Sin embargo, los costos en este caso se medían en función de la legalidad y el gasto. En efecto, una de las principales objeciones era su implícita “violencia”, en una sociedad que solo toleraba la expropiación frente a la fórmula de “utilidad pública” y que “todavía” tenía un gran respeto a la propiedad privada. A ello se sumaba el costo económico explícito en concepto de indemnizaciones, pues aún no se avizoraba el principio de “utilidad social” para expropiar. Una variante entre las propuestas de época fue la intervención del Estado, mediante préstamos o primas dados a los colonos para incentivar la demanda de tierras, estimulando así a los propietarios al fraccionamiento de sus dominios. La principal inviabilidad señalada en este caso fue que obraba a favor de los vicios de la especulación, además de los costos para el Estado. También se propuso el fraccionamiento por acción de las empresas ferroviarias. Esta era una vía subrayada como la mejor posible porque favorecía los ahorros estatales y por la “seriedad”, en el sentido de confiabilidad, de las empresas para los fines buscados. Pero también preservaba “el mal capital de los otros”: “fraccionaría extensiones de campo en muchas partes donde hoy tienen un valor relativamente bajo y el inmenso valor que tomarían los campos de la zona, beneficiaría a todos los propietarios de la región que no han hecho para ello el más mínimo esfuerzo”.¹⁸

En este contexto, dentro de la canasta reformista agraria, se conformó un grupo intelectual y político, de una heterogénea extracción partidaria, que enarboló como

¹⁷ San Martín, Bernardo, op. cit. (original sin paginación)

¹⁸ San Martín, Bernardo, op. cit. (original sin paginación)

método de cambio la vía fiscal/ impositiva, apelando en su interlocución a las ideas de Henry George. Los antecedentes más tempranos de la propagación del georgismo en la Argentina datan de comienzos de 1900, de las filas del socialismo. Juan B. Justo, en 1902, efectuó un análisis crítico de la teoría de George. Luego encontró proyecciones más favorables entre otros socialistas argentinos como Alfredo Palacio y Nicanor Sarmiento. Las vías de transmisión del georgismo adoptaron distintas modalidades tales como la organización de congresos y conferencias, publicaciones de todo tipo (periodística, académica, científica), la formación de ligas y centros específicos, la intervención de sus ideas en proyectos legislativos y, hasta, acompañó acciones colectivas concretas (por ejemplo en una huelga de inquilinos porteños en 1906, o los conflictos agrarios pampeanos de 1919).

En líneas muy generales, una de las premisas fundamentales sobre las que constituyó su teoría Henry George, en su principal y famosa obra “Progress and poverty” (1879), fue que la desigualdad social y la pobreza surgió como consecuencia del aumento del valor de las tierras. En su visión, para extirpar la pobreza había que sustituir la propiedad privada individual de la tierra por la propiedad común de la misma, confiscando no la propiedad privada sino la renta de la tierra, con un solo recurso: aboliendo todos los impuestos excepto el impuesto sobre el valor de la tierra. Fue precisamente la adopción de su propuesta impositiva, la veta más popular y de mayor consenso secundada en la Argentina. Según Bellagamba, ésta era una vía reparadora de varios problemas porque desalentaba los fraudes y ocultaciones, reducía la burocracia fiscal, volvía innecesarios los tributos que recaían sobre el consumo, el comercio, la industria, etc., y, sobre todo, obligaba “a entregar inmediatamente a producción toda la tierra inculta”.¹⁹ Era la herramienta ideal en el combate al latifundio ya que la aplicación de un impuesto proporcional dificultaría la conservación de la propiedad fuera de la producción. Por su parte, Bernardo de San Martín asegura categóricamente que

Sería menester usar un poderoso corrosivo, que quite por completo el encanto que hoy ofrece el ser propietario de grandes extensiones. Soy de los que creen que es más eficaz un artículo en el Código Penal que diez tratados de moral, por tanto no es tratando de convencer suavemente a los latifundistas que vamos a conseguir se

¹⁹ Bellagamba, Juan, op. cit, p. 3

desprendan de sus propiedades, sino recargándolos con impuestos que les obliguen a deshacerse de ellas.²⁰

De manera que la reforma fiscal, condensada en la aplicación de impuestos graduales a la tierra libre de mejoras, comenzó a ser entendida como mejor instrumento de una reforma social y motor de crecimiento económico. Las proyecciones y ensayos del georgismo y las distintas variantes de imposición a la tierra libre de mejoras fueron mundiales. Entre los casos geográficamente más cercano y hasta donde hemos podido relevar bibliografía específica el Estado uruguayo, por un lado, y la provincia de Córdoba, por otro, alinearon los debates y las políticas a las reformas tributarias pregonadas por George. La experiencia del *batllismo* fue una de las versiones uruguayas en torno a su propia cuestión agraria, desatada en el contexto de la Primera Guerra Mundial y centrada en dos núcleos: el antilatifundismo y el cuestionamiento a la producción ganadera. En el ala radical de este movimiento tuvo repercusión el georgismo, el que se manifestó en distintos ensayos para modificar la contribución territorial entre 1905 y 1915. Como balance, se sostiene, que si bien fracasó en el alcance de la reforma fiscal “dejó en herencia una sensibilidad anti-latifundista y anti-ganadera de mucho arraigo en amplios sectores políticos e intelectuales del país”²¹. Prácticamente con similares márgenes temporales los ecos georgistas comenzaron a sonar con la “reforma Cárcano” en la provincia de Córdoba, hacia 1914. Si bien las revisiones propuestas entonces al cuadro tributario no prosperaron en aplicaciones legislativas reales (por diferentes causas), su propio tratamiento incentivó un clima reformador. Principales renglones para el cambio impositivo tuvieron lugar en el año, 1914, 1917, 1927 y 1928. En líneas generales se advierte en estas reformas la adopción del principio de valuación por zonas a la tierra libre de mejoras en la percepción de la contribución directa, con la implementación del impuesto progresivo limitado para las propiedades rurales (por el que se establecía la graduación de la escala por el valor de la

²⁰ San Martín, Bernardo, op. cit. (original sin paginación)

²¹ Moraes, María Inés “Guerra, fiscalidad y cuestión agraria en el Uruguay del siglo XX: el caso de la Primera Guerra Mundial”. *XXI Jornadas de Historia Económica*, Universidad Nacional Tres de Febrero, Caseros, Septiembre 2010 [on line] xxijhe.fahce.unlp.edu.ar, p. 27.

propiedad y no por la superficie, sin afectar a la propiedad privada en sí, pero propiciando la división de latifundios).²²

La provincia de Jujuy fue otro de los casos puntuales donde se obró en consonancia con las teorías georgistas. Como ya puntualizamos en otras investigaciones, tuvo dos manifestaciones centrales, quedando asociada a dos tópicos: consumo y latifundio. Por una parte, un planteo más ortodoxo del georgismo provino de la reforma fiscal en la municipalidad de San Salvador de Jujuy en 1916 (durante la intendencia de Carlos Martearena), que suprimía una serie de gravámenes reemplazados por un impuesto único a la propiedad raíz por gastos de servicios públicos (alumbrado, limpieza y extracción de basura), previa valuación de los terrenos libre de mejoras.²³ Conviene reseñar el contexto dónde tuvo acogida esta propuesta municipal. Se vinculó indudablemente a la problemática del abastecimiento de los alimentos a comienzos del siglo XX, los que experimentaban un alza permanente, haciéndose insostenibles para algunos sectores sociales durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial. Concretamente la medida se ensayó como una vía alternativa a otras²⁴ para garantizar por parte del municipio un abasto seguro y razonablemente barato de la carne.

Por otra parte, las asimetrías que provocaba la presencia de una estructura “latifundista” de la tierra, nutrió el debate de la cuestión agraria provincial propiciando cercanías y simpatías teóricas al georgismo en diferentes actores locales. El latifundio presentaba dos caras diferenciadas en la realidad jujeña.²⁵ En las llamadas “tierras altas” (la Puna y

²² La escala indicaba 7 por mil para propiedades con valuaciones de 200.000 pesos; 8 por mil para las de 200.000 a 500.000 pesos y 10 por mil para las de más valor. Primando el principio de valuación sin tener en cuenta mejoras introducidas, se delimitó que sólo quedaban exentas las destinadas a la producción sin comprender a chalets, casa de de veraneo (Moreyra, Beatriz, op. cit.).

²³ La ordenanza reglamentaria apuntaba, en su esencia, a suprimir los derechos y patentes sobre almacenes y negocios expendedores de artículos alimenticios de primera necesidad, y a implementar un impuesto único a la propiedad raíz por gastos de servicios públicos (alumbrado, limpieza y extracción de basura), previa valuación de los terrenos libre de mejoras, a una proporción del 6 por mil anuales sobre su valor. Paralelamente, se otorgaba a los comerciantes de alimentos una exención impositiva a cambio de reconocer la facultad municipal de fijar periódicamente los precios en el rubro, en forma razonable. Es decir que se intentaba transformar la estructura fiscal basada en la imposición indirecta a los artículos de consumo por una de tipo directa que recaiga sobre la propiedad y los servicios públicos municipales (Cf. Fandos, Cecilia, op. cit.)

²⁴ Entre ellas: escaladas impositivas en los gravámenes municipales como sanción al incremento de los precios; firma de contratos de abasto de exclusividad con algún proveedor y comercialización directa a cargo de la municipalidad; importación de carne de localidades cercanas, ferias francas.

²⁵ Teruel, Ana y Bovi, María Teresa “El ordenamiento de la propiedad territorial en Jujuy. Del “Antiguo régimen” a la “modernidad”. Teruel, Ana (Directora) *Problemas nacionales en escalas locales*.

la Quebrada) adoptaba la forma de “hacienda de arrendatarios”, una estructura de propiedad concentrada y centrada en la renta, el típico latifundio improductivo, poblada y trabajada por un universo social de campesinos arrendatarios. El arriendo implicaba una carga onerosa no solo en término económico sino también social, por la arbitrariedad, prohibiciones, penalizaciones y subyugación inherentes a su práctica. En el epicentro azucarero jujeño, en los valles subtropicales, la gran propiedad era la base del “ingenio plantación”, una empresa vertical, que era interpretado por muchos como un polo productivo, motor del crecimiento provincial.

Durante la experiencia radical de las décadas de 1910 y de 1920 su política en la materia tomo el viso de “reforma agraria”, afectando en distintos planos el orden social, en particular la distribución de la propiedad. El ciclo radical se inauguró en 1918 y perduró hasta 1930, e implicó un recambio de la élite dirigente, la presencia de un Estado activo frente a las demandas sociales y un receptor y canalizador de voces populares hasta entonces minimizadas.²⁶ Mediando las intervenciones federales de 1921 y 1923 se sucedieron en la gobernación: Horacio Carrillo (1918- 21), Mateo Córdova (1921-23), Benjamín Villafañe (1924-27), Pedro J Pérez (1927-30), Miguel Tanco (1930). Con distintas mixturas los gobiernos radicales jujeños también emprendieron políticas de reformas agrarias combatientes del latifundio. Entre ellas la expropiación tuvo su acogida, fue pensada distintamente para beneficiar a los pobladores naturales, con ventas al costo y accesibles, o motivar planes de colonización que ofertara la tierra a inmigrantes, o convertirla en tierra fiscal ocupada y trabajada por arrendatarios del Estado.²⁷

Dentro del *staff* radical local fue Miguel Anibal Tanco el gran promotor de estas reformas. Era un líder y “caudillo” del radicalismo yrigoyenista, con sensibilidad social,

Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy. Rosario, Prohistoria ediciones, 2010, pp. 93-124

²⁶ Fleitas, María Silvia; “¡Hoy los hijos del pueblo ya no deben arrastrar cadenas! El radicalismo en Jujuy de los años 20. Miguel A. Tanco, el “hombre que levantará al obrero y hará feliz la vida del pueblo”. *Centro de Estudios de Historia Política*, 2006, consultado el 20/11/2011, en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/fleitas.pdf>, p. 26.

²⁷ Sobre la política de tierras del Radicalismo véase Fleitas, María Silvia y Teruel, Ana, op. cit. Fandos, Cecilia y Fleitas, María Silvia; “El Código como “arma”. Políticas, conflictividad e ideas en torno a la problemática de la propiedad de la tierra en la Quebrada de Humahuaca durante el primer gobierno radical (1918-1922)”. *Actas XIII Jornadas Interescuelas/ departamento de Historia*, Catamarca, Universidad Nacional de Catamarca, 2011.

de trato directo con los sectores desprotegidos, con una retórica emotiva.²⁸ Su plan agrario, plasmado en proyectos legislativos y folletos partidarios,²⁹ apuntaba a expropiar los latifundios improductivos, principalmente los que habían sido de las comunidades indígenas y que se habían privatizado, sin afectar a las haciendas azucareras, obrando previamente con el pago de indemnización a sus propietarios privados. Inicialmente, la financiación de ese procedimiento expropiador propuso hacerla con la derivación de la renta cobrada en concepto del impuesto al azúcar. Luego, desvinculó de esa fuente de ingresos del Estado el pago de las indemnizaciones. Además, sostuvo la conservación de la tierra expropiada como propiedad fiscal, para entregarla únicamente en arriendo a los productores directos.³⁰ La forma en que Tanco fue concibiendo la necesidad de mantener la tierra en propiedad del Estado y darla en arriendo, a fin de evitar un parcelamiento excesivo de la propiedad en pequeños fundos y a su parecer inviables económicamente, constituye la veta personal y propia del personaje, que según Fleitas y Teruel explica su cercanía al pensamiento georgiano. Las autoras dejan expresa constancia de los contactos que Tanco mantenía con el Partido Liberal Georgista y la adopción de algunos postulados de Henry George.³¹

De esa línea del pensamiento tanquista trazada por las autoras nos interesa evaluar su accionar concreto en el uso de instrumentos impositivos para la “reforma agraria”. De hecho, fue durante su participación oficial en el gobierno, como ministro primero y como el propio gobernador después, que Jujuy conoció la implementación de un impuesto a la tierra libre de mejoras, similar al programa de mínima de la línea georgista impulsado en otras provincias y países. Hablamos de un programa de mínima porque no era usual que las expresiones adscriptas al georgismo promulgaban la bandera del “Impuesto único”, en el sentido de abolir los demás tributos y mantener el impuesto a la propiedad libre de mejoras como único sostén público. Este programa implicaba una reforma catastral con la práctica de la valuación a la tierra que separa de

²⁸ Fleitas, María Silvia, op. cit.

²⁹ Estos proyectos que no recibieron sanción legislativa fueron dados a luz en distintos momentos entre 1922 y 1930, mientras se desempeñó como ministro de Gobierno de Mateo Córdoba, en la oposición desplegada a la gobernación de Benjamín Villafañe y en su corto mandato frente al ejecutivo provincial, previo al Golpe de 1930.

³⁰ Fleitas, María Silvia y Teruel, Ana, op. cit.

³¹ Fleitas, María Silvia y Teruel, Ana, op. cit., pp. 119 y 120

toda mejora o perfeccionamiento.³² Efectivamente, la ley 500 de 1922 conocida como “ley de impuesto adicional de emergencia a la propiedad raíz”, tenía un carácter transitorio hasta tanto se levantara un nuevo catastro y se aplicaba en forma gradual y progresiva a todas las propiedades, según mejoras y cultivos, las siguientes tasas:³³

Rurales		Urbanas	
5001-12000	1%	8000 o + edificadas	1%
12.001-25.000	2%	2000-3000 no edificadas	2%
25.001- 50.000 cultivadas en un 25% de su extensión	3%	3001 o + edificadas	3%
50.0001 o + cultivadas en menos de un 25%	4%	---	

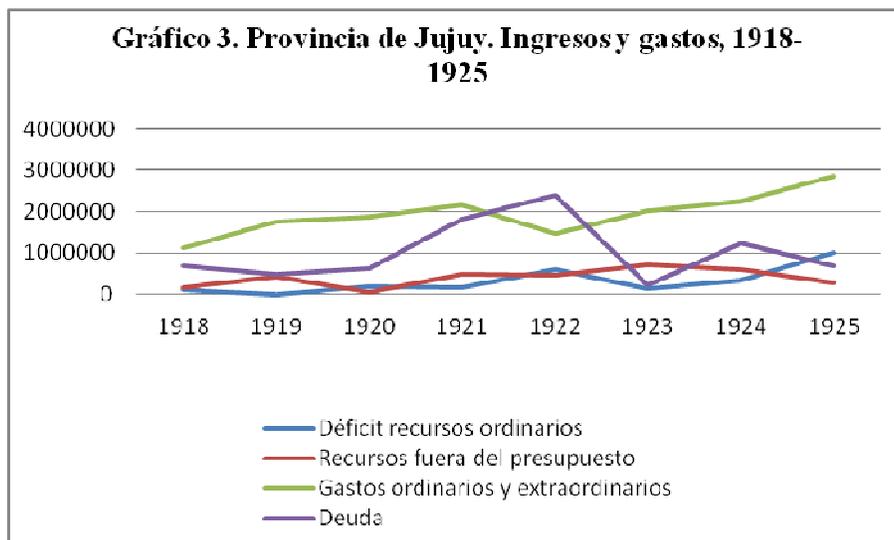
Entre los fundamentos primarios de esta ley se esgrimieron el desfase existente entre el verdadero valor de la propiedad con el valor fiscal y el estado de emergencia financiera en la provincia.³⁴ Efectivamente; el estado de las finanzas era crítico, con déficit en los recursos ordinarios, endeudamiento y aumento del gasto público. La lectura oficialista emanada del propio gobernador Mateo Córdoba argüía como causales de la situación la inestabilidad política reflejada en la carencia de promulgación de leyes reparadoras, la disminución de algunas fuentes de recursos –principalmente las que gravaban el azúcar, la herencia deficitaria de administraciones pasadas y la necesaria elevación de los gastos públicos para proseguir con “el progreso” provincial.³⁵ Como se advierte en el gráfico 3 el tramo 1921-22 marca un punto de inflexión en los ingresos ordinarios en déficit, un pico en la deuda provincial y también en el gasto (pese a que el mismo resultó recortado en 1922). Evidentemente el factor más agravante era la deuda.

³² Máspero Castro, Andrés; *El impuesto único: su adaptación a la República Argentina*. Buenos Aires: Establecimientos Gráficos French, 1916, p. 401.

³³ AHJ. Registro Oficial, Tomo 12, 1922, fs. 173-174.

³⁴ ALP, Libro de Actas, N° 34, fs 290.

³⁵ Mensaje del Gobernador Mateo Córdoba en la inauguración del periodo de sesiones ordinarias de la H. Legislatura, mayo 1922, Talleres gráficos del Estado, Jujuy. Mensaje del Gobernador Mateo Córdoba en la inauguración del periodo de sesiones ordinarias de la H. Legislatura, mayo 1923, Talleres gráficos del Estado, Jujuy.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Mensaje del Gobernador Pedro J Pérez, 1928, Talleres Gráficos del Estado, Jujuy. AHJ. Caja de Expedientes N° 130, Expte. N° 938, Contaduría General, rendición de cuentas del ejercicio de 1922 e informes respectivos, año 1923

En cuanto al problema de la subvaluación de la propiedad, la prensa dispuesta a secundar el proyecto reformista brindaba ejemplos de la situación para el departamento Capital donde el catastro registraba inmuebles valuadas en 5000 o 6000 pesos que en el mercado de bienes raíces eran ofrecidos diez veces más, entre 50 y 60.000 pesos.³⁶ La campaña periodística también acentuaba la bondad de esta ley en la erradicación del latifundio, pues por este impuesto se podía

obligar a los grandes terratenientes a la subdivisión de lotes de sus respectivas propiedades, facilitando así el cultivo y el desarrollo de la agricultura, ya que hasta aquí favorecidos por la insignificancia que para ellos representa el pago del derecho territorial, solo se dedican a mantener sus tierras totalmente incultivadas, negándose a trabajarlas o permitir que otros las trabajen.³⁷

La gobernación de Córdoba de la que participó Tanco sostuvo un paquete de soluciones financieras de las cuales algunas quedaron apenas proyectadas y muy pocas fueron implementadas. Desde el año 1921 las propuestas rondaban en torno al incremento en las distintas tasas que ya gravaban la industria azucarera (azúcar y alcohol) y la revaluación de la propiedad raíz aplicando el criterio de valuación del suelo libre de

³⁶ Diario "La Opinión", 9 de marzo de 1922.

³⁷ Diario "La Opinión", 9 de marzo de 1922.

mejoras. En el año 1922 se hizo efectivo la segunda propuesta mediante la ley de impuesto adicional de emergencia a la propiedad raíz, aplicada en la recaudación de ese año, pero su continuidad se vio aparentemente interrumpida por la Intervención Federal de 1923. Las políticas fiscales en torno a la agroindustria fueron frenadas tanto por los intereses empresariales azucareros como por la oposición política a este gobierno. Básicamente el nudo de la controversia era la relación deudor- acreedor que tenía el Estado con los ingenios, el gobierno entendía que la única salvaguarda posible era un gran empréstito o emisión de títulos que cubra toda la deuda preexistente a 1922 (las principales con las empresas azucareras), pero la única garantía probable en la negociación de ese extraordinario crédito era un impuesto adicional de 1,5 pesos por Kg. de azúcar (Ley 529), que resultará cuestionado y rechazado por los ingenios. A la vez, la salvaguarda vino de un nuevo crédito otorgado por la firma *Ledesma Sugar States and Refining Ccia. Ltda.*, mediando en la garantía los derechos ya vigentes sobre la elaboración de azúcar y los provenientes de la Contribución Territorial.

La tasa adicional aplicada a la tierra libre de mejoras conformó en 1922 el conjunto de los “ingresos fuera del presupuesto”. En total se trató un monto de 460.398 pesos (que se sumaron a los 1.211.358 pesos de ingresos reales ordinarios), de los cuáles el 5% correspondió al impuesto territorial de emergencia. Ese concepto provino de los aportes de tasa adicional de los ingenios La Mendieta y Ledesma, con la particularidad de que junto a la cuota pagada por contribución territorial de estas empresas, ambos aportes sirvieron para amortizar servicios de deuda de la cuenta corriente con esas firmas.³⁸

Sin que nos conste su cobro efectivo, la aplicación del impuesto adicional a la propiedad de la tierra tuvo proyección sobre otras regiones provinciales afectando otros intereses diferentes a los azucareros. Efectivamente, los propietarios y agricultores correspondientes a los valles bajos de Perico de San Antonio y El Carmen rechazaron el impuesto comprendido en la Ley 500 retomando en su defensa los convenios nacionales y provinciales sobre obras de irrigación en la construcción de los Diques La Ciénaga y Las Maderas de 1911, donde se expresa que el gobierno de la Provincia quedaba obligado a no establecer otros impuestos que los ya existentes en la región sin el acuerdo del gobierno nacional. La observancia así fundada de este grupo propietario fue

³⁸ AHJ. Caja de Expedientes N° 130, Expte. N° 938, Contaduría General, rendición de cuentas del ejercicio de 1922 e informes respectivos, año 1923.

desestimada por el gobierno de 1922 por entender que ese compromiso previo se encuadraba la concepción general de esos contratos que delegaba la administración total del riego, hasta procurar la amortización de la inversión hecha, en el gobierno nacional y que por tanto solo incluía los derechos que se pudieran cobrar por riego.³⁹

La ley 500 también autorizaba a la formación de nuevo catastro que finalmente se concretó. Sin embargo, en 1925 se esgrimía en su contra que había sido efectuado “bajo el imperio de la agitación política”, sin ajustarse al principio de equidad y sin basarse en el criterio de tasas adicionales a la tierra libre de mejoras. El reclamo provenía de otro de los hombres fuertes del radicalismo jujeño, Benjamín Villafañe. Claramente se adscribía a la idea de gravar la tierra “en condiciones de producir y que no produce, por inercia o falta de necesidad en los propietarios pudientes”.⁴⁰ La nueva confección reclamada por Villafañe no se concretó en su gobierno, pese a que siguió denunciando el necesario “castigo” a las propiedades libres de mejoras y “la tolerancia” para todo el esfuerzo traducido en mejoras.⁴¹

La promulgación de ese cambio, sin que entrara en vigencia por la incidencia del Golpe Militar, recién ocurrió en 1930, bajo el gobierno de Miguel Tanco. Fue a través de la Ley 877 que se proponía una revaluación de la propiedad sobre la tierra libre de mejoras, quedando exentas las propiedades inferiores a 4000 pesos que “sean habitadas y trabajadas por sus propietarios”.⁴² La ley avivó un interesante debate legislativo. Entre los que la rechazaban la calificaron de inconveniente, aventurada, improvisada y sobre todo ineficaz ya que

todos los economistas conocidos aconsejan que la tasa en la avaluación debe aplicarse a los efectos de la contribución por la renta que produce el inmueble [...] este criterio es producto de una larga experiencia, pues en muchos países de Europa se ha ensayado de tiempo atrás con resultados negativos el propósito de gravar la tierra libre de mejoras.⁴³

³⁹ AHJ, Caja de Expedientes N° 130, Expte N°746, Comisión Avaluadora de la Propiedad Raíz, 1922.

⁴⁰ Mensaje del Gobernador Benjamín Villafañe al inaugurar el período legislativo de 1925, Talleres Gráficos del Estado, p. 47.

⁴¹ Mensaje del Gobernador Benjamín Villafañe al inaugurar el período legislativo de 1927, Talleres Gráficos del Estado, p. 12.

⁴² AHJ. Boletín Oficial, Año XVII, N° 15, 4 de febrero de 1930.

⁴³ Archivo de la Legislatura Provincial (ALJ) Libro de Actas manuscritas, N° 37, fs. 167.

Sus defensores lograron la sanción ajustada al proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo, de cuya vos se esperaba “fomentar la educación, resolver un problema social premiando al Capital y al Trabajo, en contra de la especulación que detiene el progreso y bienestar de todas las clases, en perjuicio de los intereses generales de la provincia”.⁴⁴

La voz de los contribuyentes: reclamos, posiciones y acatamientos.

En la Argentina decimonónica la idiosincrasia vigente al momento de institucionalizarse la “perfecta” propiedad privada entendía que

El ser colectivo que se llama Estado tiene respecto de los bienes que están en su territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un derecho de la propiedad o dominio, corresponde el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia o al mayor bien del Estado.⁴⁵

Este lenguaje se repetía oficialmente cada vez que el Estado se veía obstruido en la recaudación de la contribución territorial, principalmente al momento de emprender la actualización de los valores asignados a la propiedad, es decir frente a cada revaluación. En este último análisis recorreremos los reclamos de los contribuyentes afectados por el impuesto territorial y las respuestas oficiales a los mismos.

Recordemos que las leyes de contribución directa preveían siempre una instancia institucional para el reclamo a fin de arbitrar la mayor equidad posible en la materia. Si bien es posible encontrar en la documentación año a año este tipo de presentaciones hubo etapas en que se condesaron una cantidad mayor de ellas, con argumentaciones más uniformes y diferentes que las circunstanciales y particulares.

Un primer contexto de este tipo lo hemos evidenciado a propósito del revalúo efectuado en el año 1881, oportunidad en la que participaron en el reclamo 31 propietarios del departamento Rectoral.⁴⁶ El hecho real del momento fue que los montos de valuación de ese departamento cambiaron desde 3.367 pesos bolivianos asignados en 1876 a 6.326

⁴⁴ ALJ, Boletín Oficial, Año XVII, N° 52, 8 de mayo de 1930; Mensaje del Gobernador Miguel Tanco al inaugurar el período legislativo de 1930, p. 305.

⁴⁵ Vélez Sársfield, Dalmacio; Código Civil Argentino de 1871. Versión on line *Código Civil completo con notas del codificador Vélez Sársfield*, www.consejoderechos.com.ar/codigocivilanotado. En este punto la fuente de Vélez Sársfield fue el jurista alemán Karl Zachariae.

⁴⁶ Archivo Histórico de la Municipalidad de S.S. de Jujuy (AHMSSJ), *Notas de la municipalidad central*, San Salvador de Jujuy, años 1882 – 1884

pesos bolivianos en 1881, es decir que hubo una duplicación de los mismo. Los alegatos centralizaron el discurso en la violación a la propiedad privada, la falta de igualdad, la desproporción y la arbitrariedad. Respecto de lo primero, la fuente de legitimación era la Constitución Nacional que establecía “como base del impuesto y de las cargas públicas la igualdad por consiguiente a nadie le es lícito apoderarse de ella sin conservar una de las garantías más precisas que acuerda nuestra ley fundamental (artículo 17) cual es la *inviolabilidad de la propiedad*”.⁴⁷ Con igual idea se escudó un inmigrante italiano que hacía poco se había afincado en Jujuy, quien habla de una avaluación “atentatoria a mi propiedad que según el artículo 16 y 17 de la Constitución es inviolable”.⁴⁸ El otro punto resulta del hecho denunciado de que la duplicación del valor en la propiedad solo había ocurrido en el departamento Capital, siendo que se debió considerar como indispensable en la aplicación del principio de “igualdad” en las reformas de los catastros “que todas las comisiones subordinen sus procedimientos a una sola base, asignando en toda la provincia un valor relativo a la propiedad y no que un departamento se exagere hasta el extremo”.⁴⁹ Por su parte la arbitrariedad percibida se resaltó crudamente en los escritos, por ejemplo al hablarse de la carencia de “rectitud” en los miembros de las comisiones evaluadoras que favorecían sus intereses personales subvaluado sus propiedades en comparación a la sobrevaloración de las otras. Finalmente, queda reflejado en el conjunto de estos reclamos que no estaba demasiado claro qué se debía gravar de la propiedad. La palabra de un rentista urbano reconocía que el derecho debía ser sobre la producción: “es un principio inconsulto de la economía política que el impuesto recae sobre la producción”, sin afectar los predios o inmuebles improductivos.⁵⁰ Desde otra perspectiva una productor agrícola interpretaba que

el avalúo debe versar sobre la finca misma sin tener en cuenta para nada las acciones y desmontes que se relacionan con la producción y la industria, que pagan impuestos especiales [...] en Jujuy el derecho territorial es el que menos puede subir, en razón de la insignificancia del valor de la propiedad raíz [...] El derecho territorial debe gravar el precio intrínseco de la tierra, con prescindencia absoluta de las ramas de la industria que pueden desarrollar en ellas.⁵¹

⁴⁷ Ibid., fs. 30

⁴⁸ Ibid., fs. 39

⁴⁹ Ibid., fs. 30

⁵⁰ Ibid., fs. 32

⁵¹ Ibid., fs. 35

Otra línea, más en coincidencia con esta última era aquella que reflexionaba en torno a premiar o castigar la mejoras con el impuesto; se citaba este caso de un propietario de una quinta suburbana, cuya tasación se había incrementado desde 800 a 5000 pesos, cuestionándose el origen de esa variación, diciendo “he suprimido una franja cubierta por espinas y malezas convirtiendo aquel arrabal en un lugar de utilidad y recreo público y plantación de eucaliptus [...] de aceptarse la norma seguida por la comisión evaluadora sería matar el progreso y condenar a Jujuy a que siempre esté estancado”.⁵² Nuevamente tras la valuación practicada en 1909 y puesta en vigencia en 1910 se levantó un movimiento de protesta generalizada, ahora a nivel provincial de la que participaron explícitamente 43 propietarios.⁵³ Involucró a propiedades urbanas y rurales del departamento Capital, la casi totalidad de las principales fincas azucareras, otras fincas de agricultura de la zona de valles circundantes y cercanas a las Ciudad, algunas haciendas de la Quebrada de Humahuaca. Los fundamentos esgrimidos en cada una de estas solicitudes no apelaron a principios impositivos o de la economía política generales, se ajustaron a denunciar el aumento sufrido en sus obligaciones contributivas de manera particular detallando cada caso: producciones (tierras de pastoreo, tierras de cultivo), condiciones generales de las propiedades en función de riego, transportes, poblados, el grado de mejoras experimentado, las rentas percibidas, la valuación anterior, etc. En esa recurrencia de factores para fundar “la ilógica regla del aumento” percibido, se destacan los alegados de las haciendas azucareras y de las haciendas de arrendatarios de la Quebrada de Humahuaca. Como ejemplos del primer caso, se denunció una acción deliberada contra una clase; “las propiedades se han valuado esta última vez con el criterio de enemigo [...] con el criterio de que se establece unas bases para que un hombre relativamente rico pague una contribución exorbitante y no con el criterio legal, lógico que compara la valuación anterior”.⁵⁴ De este grupo hicieron presentaciones Leach Hnos. y Ccia, por el ingenio “La Esperanza” (valuado en 3.800.000 pesos) y Ovejero y Zerda, por el ingenio Ledesma y San Antonio (valuado en 3.500.000 pesos).⁵⁵ El nudo de defensa fue marcar un error de interpretación por parte

⁵² Ibid., fs. 34

⁵³ AHJ, Caja Documentos N° 2, 1910, expedientes varios.

⁵⁴ AHJ, Caja Documentos N° 2, 1910, Expte. 32, S.

⁵⁵ AHJ, Caja Documentos N° 2, 1910, Expte, 22 L y 31 L.

de la comisión evaluadora al gravar junto a la tierra las plantaciones de caña, maquinarias, edificios, pastos, constituyendo ese criterio “una amenaza a las industrias”, además de provocar una superposición de impuestos al estar ya afectadas por otros a las plantaciones de caña, el azúcar y los alcoholes. Esto último fue definitivo para convencer al jurado interviniente y aconsejar una rebaja de 1.500.000 pesos y 1.300.000 pesos en cada caso, respectivamente.

Otra realidad y otros fundamentos motivaron la presentación de los propietarios de la hacienda de Huacalera, en Tumbaya, una finca de 30.000 hectáreas, cultivada en un 20%, con molinos hidráulicos, 100 casas de arrendatarios, una casa grande de hacienda y una renta anual de 18000 pesos, revaluada en 90.000 pesos. Su dueña destacó el cruce del ferrocarril a Bolivia por los terrenos de la propiedad como perjudicial al privar “a su propietario de una buena cantidad de renta”, tomándole parte de las mejores tierras de cultivo. Lógicamente, esto fue fácilmente rebatido por la comisión evaluadora al destacar la valorización de toda la propiedad por la presencia del ferrocarril y de la instalación de una estación de trenes en el seno de la finca.⁵⁶ El otro argumento fue más llamativo, por su tono de amenaza y de un interés social poco creíble: “el propietario al pagar al fisco tan grande impuesto, se verá obligado a subir el canon o arriendo que pagan sus colonos, lo que sería injusto por lo poco que ganan con el sudor de su frente, no les alcanzaría los gastos que tienen para sostener sus familias [...] hoy pues que pensamos en nuestros campesinos, es necesario hacer algo por ellos en el sentido de no encarecerle la vida”.⁵⁷ Pese a que en la respuesta al reclamo solo se comenta lo “ameno” de ese discurso, el jurado obró también favorablemente al pedido rebajando a 70.000 pesos la valuación final.

En fin, todas las solicitudes de reconsideración fueron rebajadas en un 10% aproximadamente, salvo tres casos de propiedades urbanas. Este proceso surgido en torno a la revaluación de la propiedad inmueble en 1909-10 puso al descubierto la discrepancia existente entre las comisiones encargadas de la valuación y el *Juri* de reclamos. Por ello, la comisión de catastro reforzó en una presentación los fundados

⁵⁶ La estación de trenes de Huacalera fue una de las más importantes de la región de la Quebrada por su participación en el tonelaje de cargas de pastos y alfa y ganado ovino, principales producciones de la hacienda.

⁵⁷ AHJ. Caja Documentos N° 2, 1910, Expte. 21, M.

criterios seguidos en el levantamiento del mismo, a fin de manifestar la desautorización ejercida a través de las rebajas efectuadas por el jurado.⁵⁸ Allí aclara que cada valor asignado se hizo después de una prudente investigación de las propiedades en base a: en primer lugar, la valorización derivada del “progreso social”, producto de la transformación acaecida con las vías férreas y el surgimiento de poblados, criterio que se aplicó también a aquellas propiedades que no habían sufrido mejora interna alguna. En segundo lugar, el valor venal derivado de un activo mercado inmobiliario. En tercer lugar, la prescindencia del valor asignado en el catastro inmediato anterior, levantado en un momento de depreciación inmobiliaria, y que regía desde hacía seis años. En cuarto lugar, la proporcionalidad con la renta producida o que podía producir la propiedad. En quinto lugar, la uniformidad de precios de la tierra clasificados según regiones y zonas, campos de cultivo o campos de pastoreo. Pero donde más se detiene este escrito, que adopta formas de un descargo, es en las propiedades de los ingenios azucareros, que fueron rebajadas en considerable proporción por el jurado. Se pasa detalle de toda la caracterización hecha a los ingenios La Esperanza y Ledesma: superficie, maquinarias e infraestructura, rendimientos en la producción de azúcar y alcohol, cultivos y da cuenta de que la comisión evaluadora para ilustrar más su criterio se había informado en fuentes oficiales cómo estaban valuadas las propiedades similares en Tucumán. De ese cotejo, documentado con los informes proporcionados desde el gobierno tucumano, se concluyó en unos de los casos que “el más grande ingenio de aquella provincia, el de Santa Ana, tiene una producción inferior en más de un 1.000.000 de kilos respecto del que nos ocupa (La Esperanza) [...] y su valuación excede 100.000 pesos a la fijada por esta comisión”.⁵⁹

Por último, en 1915 un reclamo de los principales propietarios del departamento Ledesma fue emprendido como una acción colectiva del grupo y, además, apeló a instancias no previstas en la ley vigente de contribución territorial (el Poder Ejecutivo y la Legislatura provincial) con un pedido extremo: la anulación y la reforma completa del catastro recientemente levantado y aplicado. Recordemos que la coyuntura de la Guerra significó un recorte de los ingresos y que el gobierno ya había resuelto para ese

⁵⁸ AHJ. Caja Documentos N° 2, 1910, Expte. 40 C. Comisionados de levantar el Catastro territorial y mobiliario. Dan cuenta de su cometido. 1910

⁵⁹ Ibid. La Esperanza valuada en 3.800.000 pesos y el Ingenio Santa Ana en 3.914.915.

año de 1915 una rebaja general del 20% en todas las valuaciones catastrales. El nudo del argumento de los solicitantes era la idea de que “la tierra vale por lo que produce” y como tal enumeraron en su escrito el estado crítico de las producciones ganaderas y agrícolas de la provincia: la producción azucarera, el maíz que sufrió una depreciación del 33%, el ganado vacuno también con beneficios decrecientes reflejados en el mercado de las carnes, los cultivos tropicales azotados por las heladas y la ganadería ovina de la Puna cuyos mercados de la minería de Bolivia y la Puna se hallaban paralizados. En conclusión el valor de la tierra también se había visto afectado. El reclamo fue desestimado contraponiéndose al principal argumento esgrimido en la presentación: la Contribución Territorial no era en su principio un impuesto a la renta sino a la riqueza, al capital; por tal el gobierno no tenía deber alguno como “tutor” de los señores propietarios ni de “ser encargado de apreciar su mayor o menor capacidad, habilidad o suerte para sus negocios personales”.⁶⁰ Por otra parte se aclaraba, que la incidencia del incremento en las avaluaciones realizadas se circunscribía a zonas valorizadas como el departamento Capital y Ledesma, sede de establecimientos millonarios.

Consideraciones finales

En la conformación de los ingresos ordinarios del Estado provincial jujeño la tierra fue agregando entre mediados del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX distintos gravámenes, recayendo sobre su circulación, mercantilización y el propio derecho de propiedad. La contribución territorial fue el que se aplicó por el ejercicio de este derecho, aunque con variaciones en la interpretación de su fundamento en la etapa analizada. Efectivamente, hubo posiciones dicotómicas sobre dónde debía recaer el impuesto: en la producción, en el precio intrínseco de la tierra (con prescindencia de las ramas de la industria que pueden desarrollar en ellas), en la valorización derivada del “progreso social”.

En el cuadro de los recursos ordinarios de esta provincia, si bien se observa un comportamiento de la contribución territorial al iniciarse el siglo XX de un salto considerable en su percepción y que mantuvo la proporcionalidad en todo el paquete

⁶⁰ AHJ. Caja de Expedientes, Expte. N° 83, B, 1915.

impositivo, paulatinamente fue cobrando dimensión los provenientes de la actividad agroazucarera, a medida que la misma se tornaba en el eje económico provincial.

Gravar la propiedad privada, en un sistema que legitimaba por sobre todo ese derecho, implicó no pocos cruces de intereses y opiniones precisamente con los grupos propietarios, que en con regularidad coincidían con los grupos de poder tanto económico como político, de donde se derivaron estas versiones encontradas.

La contribución territorial se rigió inicialmente con el principio de proporcionalidad pero desde la década de 1920 tomó envergadura el de progresividad, evidenciado en los proyectos legislativos tanto para aplicar adicionales según escalas graduales de los valores inmobiliarios como en las propuestas revaluativas. En ese proceso comenzó a clarificarse la idea de aplicación del impuesto a la tierra libre de mejoras. La maduración del mismo en Jujuy fue, sin duda, la recepción local de las manifestaciones que habían tenido las ideas georgistas en la Argentina, en pos de la “reforma agraria”. Como se ha analizado esta línea de pensamiento fue entendida, en líneas generales, como una solución intermedia, no revolucionaria, y viable a la problemática del latifundio. La adopción de estas medidas se condensó durante la experiencia del radicalismo jujeño, y si bien no tuvieron un fuerte impacto por lo circunstancial de su aplicación, se sumaron al discurso local como otro instrumento para erradicar el latifundio.