

Finanzas municipales: consumo y gravamen durante la Primera Guerra Mundial. El “Impuesto único” en S. S. de Jujuy

(Municipal finance: consumption and charge during the First World War. The "Only tax" in San Salvador de Jujuy)

Cecilia A. Fandos

Conicet/ ISHIR- UNHIR, Otero N°262 San Salvador de Jujuy (CP4600) Argentina
Tel: 054-0388-4262521, cecifandos@yahoo.com

Gastón Alejandro Remy

Fac. de Cs. Econ. UBA, Avenida Córdoba 2122 - CP 1120 AAQ, rgastondj@yahoo.com.ar

Resumen: La Ciudad de San Salvador de Jujuy no fue ajena a los procesos de reformulación de la fiscalidad, a favor de una mayor progresión impositiva, en la segunda década del siglo XX y la coyuntura de la Primera Guerra Mundial, los que se manifestaron claramente en los precios de algunos alimentos (como la carne) y la problemática fiscal de su municipalidad. Así, acorde a los patrones teóricos en boga lanzó también su propia propuesta de implementación del “Impuesto Único”. Recogiendo estos antecedentes, nuestro artículo analiza la evolución del sistema de recaudación y de gastos de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, sus derivaciones en torno al consumo y, finalmente, estudia el lanzamiento de su reforma impositiva afiliada a las ideas de Henry George.

Abstract: San Salvador de Jujuy city was not foreign to the processes of reformulation of the tax system, in favor of a major tax progression, in the second decade of the 20th century and the conjuncture of the First World war, those who demonstrated clearly in the prices of some food (as the meat), and the fiscal problematic of his municipality. Like that, identical to the theoretical bosses in vogue it threw also his own offer of implementation of the “Only Tax ”. Gathering these precedents, our article analyzes the evolution of the system of collection and of expenses of San Salvador de Jujuy´s municipality, between the ends of the 19th century and the beginning of the 20th century, its derivations concerning the consumption and, finally, our article studies the launch of the tax reform affiliated to Henry George's ideas.

Palabras clave: Sistema tributario; Consumo; Impuesto Único

Key words: Tributary system; Consumption; Only tax

Introducción:

A partir de 1853 y, por lo menos hasta 1880, transcurrió un proceso histórico de formalización del Estado nacional argentino, en el que tuvo una trascendencia necesaria e ineludible la constitución de un nuevo orden fiscal. En este nuevo ordenamiento las aduanas externas (principalmente la de Buenos Aires) pasaron a constituir la base financiera del gobierno federal y las provincias vieron reconocidos sus derechos a recaudar contribuciones directas. De esta forma, según Alberdi, quedó ideada una estructura fiscal que reservaba las

contribuciones indirectas al Estado Nacional (aduana, correos), delegando las contribuciones del tipo directa a las provincias.¹

Finalmente, las municipalidades fueron el tercer nivel de gobierno estatuido por la Constitución Nacional de 1853, al momento de la formalización del Estado Nacional argentino. En líneas generales, las municipalidades argentinas estructuraron unos sistemas impositivos que terminaban gravando, directa o indirectamente, los bienes de consumo primarios.

Entre 1853 y 1930 el Estado nacional tuvo un planeamiento impositivo sujeto a principios del Liberalismo, cuyos puntos cardinales fueron la igualdad, uniformidad y proporcionalidad fiscal, direccionando las cargas de manera de procurar el “progreso”, dando amplias garantías a la libertad de comercio y la iniciativa privada, procurando no obligar de manera injusta y onerosa a los contribuyentes. Este sistema fiscal liberal es considerado por algunos autores, desde una perspectiva de largo plazo, como fracasado dado que no pudo cumplir su principal cometido de solventar el Estado, generando déficit recurrente. La primera prueba de ello fue la crisis de 1890, durante la presidencia de Juárez Celman. Luego, vino el sacudón interpuesto por la Primera Guerra Mundial y, el golpe definitivo fue la crisis de 1929, dando paso a la reforma fiscal de 1932 que introdujo la primera versión del impuesto a la renta. En las tres circunstancias la fiscalidad de la Argentina evidenció el mismo problema: un peso excesivo de los impuestos indirectos, de los cuales el 63% eran por concepto de aduana y un 26% por impuestos indirectos interiores al consumo.² Además del gran peso que tenían los derechos de aduana y la tributación indirecta, la estructura impositiva del país, por su sistema federal, superponía la mayoría de las veces los tres sistemas fiscales – nación, provincias y municipios- gravando los bienes de consumo varias veces. Resta decir que los estudios locales sobre la performance fiscal de los estados provinciales desde 1853 en adelante, lejos de mostrar las bondades de la

¹ Juan Bautista Alberdi, *Sistema económico y Rentístico de la Confederación argentina, según su constitución de 1854*, consultado 24 de febrero de 2009, www.eumed.net/cursecon/textos/2004/alberdi-sistema.pdf: 169-170.

² Juan Pro Ruiz, “De reforma tributaria en Argentina y España: la crítica de la hacienda del siglo XIX y los desafíos del siglo XX”, Session 55: *The modernization of tax systems in Latin America and the Iberian Peninsula: a comparative perspective*, XIV International Economic History Congress (Helsinki, Finland, 21 to 25 August 2006), consultado el 12 de marzo de 2009, www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Pro.pdf: 10-12

tributación directa -según lo pronosticaba Alberdi- relatan un universo de dificultades, cuyo resultado fueron las recurrentes penurias fiscales y una dependencia constante de los subsidios federales

Estas dificultades y vicios de la fiscalidad argentina no solo crearon problemas al Estado desde el punto de vista de su financiamiento sino también desde el plano social, ya que tenía un efecto regresivo, recayendo con mayor intensidad en el consumo de los sectores más pobres y de las familias más numerosas. Ello generó coyunturas de crisis social, cuyos síntomas eran la escasez y encarecimiento de bienes de primera necesidad, entre ellos los alimentos, como sucedió en el marco desarrollado por la Primera Guerra Mundial. Fue ese también el momento propicio para que surgieran propuestas de reforma fiscal, que revisara el modelo seguido en la diagramación de 1853 y que procurara mejor distribución de la riqueza.

En efecto, la conjunción de factores externos como la caída internacional de los precios en cereales y la carne, el aumento de las tasas de interés en Gran Bretaña y la reducción en los ingresos de capitales, provocó ya en 1913, en paralelo a la Crisis de los Balcanes, una disminución en los ingresos de divisas. Una vez iniciada la Gran Guerra disminuyeron las importaciones, deteniendo el nivel de producción de algunos bienes por carencia de insumos necesarios. A su vez, la propia recesión disminuyó los niveles de consumo interno conjuntamente con una regresión en el salario real. El sector externo se vio afectado por la caída de las importaciones y de los ingresos de capital, más ciclos negativos en las exportaciones por malas cosechas (sobre todo en 1914). En el plano social, se elevó la tasa de desempleo al reducirse ciertos sectores de la actividad económica urbana y los salarios se vieron afectados no en términos nominales sino reales dado el contexto inflacionario que afectaba los bienes de la canasta básica.³

Por otro lado, bajo la influencia del Socialismo, del Anarquismo y, sobre todo, por la difusión que adquirieron las ideas un "Impuesto único" de Henry George dominaba un clima de ideas proclive a una fiscalidad progresiva, principalmente materializada por el impuesto a las rentas. Así, en la Argentina la vulnerabilidad de su sistema fiscal, muy visible en 1890, obligó a la creación de un nuevo

³ Pablo Gerchunoff y Horacio Aguirre, "La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión", *Serie Estudios y perspectivas de la Cepal*, 32, (2006): 25 a 27.

paquete de impuestos nacionales⁴ y puso en el tapete la “cuestión social” que demandó de parte del Estado nuevas responsabilidades en materia de leyes laborales, de servicios de seguridad social (salud, vivienda, etc.) y de reformas fiscales favorables a la redistribución del ingreso.⁵ En este proceso, fueron encontrando terreno fértil los predicamentos y análisis de la implementación del impuesto a la renta, 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 primera presidencia de Yrigoyen. En el ámbito local, la Ciudad de San Salvador de Jujuy, no fue ajena a estos procesos, los que se manifestaron claramente en los precios de algunos alimentos (como la carne) y la problemática fiscal de su municipalidad, que acorde a los patrones teóricos en boga lanzó también la propuesta de un cambio fiscal de tendencia progresiva. Recogiendo estos antecedentes, nuestro artículo analiza la evolución del sistema impositivo de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, también la problemática en torno al consumo y gravamen impositivo en la coyuntura de la Primera Guerra Mundial y, finalmente, estudia el lanzamiento de su reforma impositiva afiliada a la propuesta de Henry George, de establecer un sistema de “Impuesto Único”.

Los tres puntos del estudio se realizan en base a una multiplicidad de fuentes primarias de tipo cuantitativo y cualitativo, contenidas en el Archivo Histórico Municipal, el Archivo Histórico Provincial, el Archivo Histórico de la Legislatura de la Provincia de Jujuy y la Hemeroteca de la Biblioteca Popular de Jujuy.

Fiscalidad Municipal, San Salvador de Jujuy 1872- 1920

Tanto la Constitución nacional de 1853 como las de las provincias dictadas en el marco de la etapa de la organización del Estado nacional mencionan y reconocen el nivel de gobierno municipal. Según el censo nacional de 1895

⁴ Que incluía los “impuestos internos”, que gravaron los alcoholes, las cervezas, los fósforos y las utilidades de bancos particulares y sociedades anónimas de capital limitado y primas de compañías de seguros

⁵ Jimena Caravaca, “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 de abril de 2010, <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CaravacaJimena.pdf>

*“el sistema municipal introducido en el gobierno general de la Republica es, sin duda alguna, una de las mas brillantes conquistas de las ultimas décadas del presente siglo. En efecto, la misión del poder municipal es humanitaria, al mismo tiempo que civilizadora [...] La moral, la higiene, la viabilidad, la seguridad [...], el ornato, la beneficencia, el agua, la luz, el aire, todo eso y mucho mas, estudiado bajo su faz social [...] pertenece a este gran órgano que se llama municipalidad”.*⁶

En la provincia de Jujuy con la sanción de la Constitución provincial de 1855 los municipios quedaron formalmente institucionalizados. Pese a una activa labor para reglamentar el funcionamiento y financiamiento de las municipalidades fue el gobierno provincial quien asumió la administración de las rentas municipales hasta comienzos de la década de 1870.⁷ La situación comenzó a normalizarse a partir de la implementación de la Ley de Fondos Municipales de 1872. Esta ley diseñó una primera estructura fiscal municipal que comprendía los siguientes rubros: derechos de patentes (a tiendas y comercio), derecho de mercado (por expendio de artículos para el consumo), abasto de carne (por la faena del ganado para consumo de su carne), uso del agua en las acequias publicas, derecho de alumbrado, multas, impuesto a las ferias.

La ley de 1872 logró una regularidad en la percepción de la renta, pero ésta continuó siendo deficitaria. Según Conti y Boto el 60% de la renta municipal provenía en esta época del derecho de mercado, seguido por un 16% de patentes. Debemos descontar para el caso de la municipalidad de S.S de Jujuy el abasto de carne, todavía en manos de la provincia. Incluso entre 1876, en el marco de una crisis financiera general, y hasta 1884 la municipalidad de S.S de Jujuy se solventó con la emisión de moneda fiduciaria.⁸

A partir de 1874 comenzaron a elaborarse regularmente los estados de ingresos y egresos. En base a una secuencia de estos presupuestos municipales pudimos observar la evolución de la estructura fiscal municipal, el peso relativo de cada rubro de ingresos y los contenidos y variaciones de los

⁶ *Segundo Censo de la Republica Argentina*, 1895, Tomo III (Buenos Aires: Talleres Tipográficos de la Penitenciaría Nacional, 1898): 231

⁷ Viviana Conti y Salomé Boto, “Finanzas municipales en el siglo XIX: la emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina”, en *América Latina en la Historia Económica* (México: Instituto Mora, 1997), N° 7, enero julio: 38

⁸ Conti y Boto, “Finanzas municipales en el siglo XIX”

	Comisarios	3528	4164	1680	2520	1794	-	-	-
	Varios	2720	2597	500	1500	233	4860	9660	7460
	TOTAL ADMINISTRACION	8048	9401	10260	15920	15876	21540	32620	36280
SERVICIOS	Alumbrado Público y limpieza	9628	10003	10730	14450	14111	31600	17000	81556
	Cementerio	1140	780	1440	2060	1388	1080	1320	1840
	Matadero	-	480	-	1920	2000	2260	2980	3560
	Mercado	-	410	360	1350	1440	2400	2880	3120
	Hospital San Roque	-	-	-	-	42262	-	-	3400
	Varios (escuelas, plazas, riego)	-	4213	4495	4160	2625	-	-	-
	TOTAL SERVICIOS	10768	15886	17025	23940	63826	37340	24180	93476
OBRAS PUBLICAS	Matadero	-	-	11440	6100	-	-	-	-
	TOTAL OBRA PUBLICA	-	-	11440	6100	7520	23400	51820	14000
SERVICIOS DE DEUDA	Deuda atrasada	2956	-	-	-	17830	35900	70856	35680
	Amortización de deuda	-	-	1900	2500	6000	36000	-	6000
	Otros	-	-	-	-	-	-	-	5000
	TOTAL SERVICIOS DE DEUDA	2956	-	1900	2500	23834	71900	70856	46680
SUBVENCIONES		-	-	-	-	960	360	1800	6380
OTROS		812	1320	11305	17640	23135	-	-	-
TOTALES		22584	26607	51930	66100	135147	154540	181276	197516

Fuente: elaboración propia en base a Archivo Histórico de Jujuy (en adelante AHJ): *Libro de Decretos y notas*, 1893 -1903, fs. 21 a 24; Archivo Histórico Municipal (en adelante AHM), *Libro de Actas* Número 10, 1898- 1904, fs. 287, *Presupuesto para 1903*; AHJ, Caja

1, año 1909, *Memoria Anual de la Intendencia*, ejercicio 1908; AHJ, Caja 1, año 1912, *Informe fiscal de la Municipalidad*, ejercicio 1911; AHJ, Caja 2, año 1915, *Memoria Anual de la Intendencia*, ejercicio 1914; AHM *Libro de Registros Municipal de Decretos, Resoluciones y Ordenanzas del Concejo Deliberante*, 1916 – 1920, fs. 155 – 157.

Qué procesos y necesidades se fueron generando para marcar estas tendencias en los presupuestos generales de los gastos. Si bien la Constitución provincial de 1855 reconocía la existencia del nivel de gobierno municipal, durante los primeros años, por lo menos hasta la década de 1880, no logró fundarse debido a la corta periodicidad de los cargos (un año), a que no eran rentados y a la poca convocatoria de las elecciones correspondientes. Ello obligó al gobierno provincial a asumir dichas funciones.⁹ Con el fin de incentivar su constitución, en 1883 el Poder Ejecutivo provincial designó intendente con un sueldo específico, pero en 1887 debió suprimirse esa función por falta de fondos. Un nuevo esfuerzo institucional con vista a fortalecer la municipalidad fue la sanción de la Ley Orgánica de 1888, la que organizó su gobierno en dos secciones, un Departamento Ejecutivo, a cargo de un Intendente, y uno Legislativo, a través del Concejo Deliberante. Sin embargo, persistió la falta de continuidad de los intendentes y de sesiones regulares del Consejo. No obstante, en la forma la estructura administrativa municipal fue ganando en complejidad. En 1894, el Concejo Deliberante, en gala a su pretendida autonomía respecto del gobierno provincial, reconoció en la figura del Presidente del Concejo Deliberante el cargo de intendente, con una retribución mensual de 100 pesos moneda nacional. En 1911 se reformó la Constitución Provincial y con ella el régimen municipal, que manteniendo la estructura de un poder ejecutivo y uno legislativo, inauguró una nueva etapa donde los intendentes eran nombrados por el Gobernador provincial, con acuerdo de la Legislatura, mientras el Concejo Deliberante se componía por elecciones.¹⁰ En los presupuestos analizados (cuadro 1) la Intendencia fue estabilizando su participación en el paquete de gastos hacia un 7% del total, aunque a comienzos del siglo XX llegó a duplicar esa proporción. Por su parte, el Concejo Deliberante obtuvo una partida específica recién hacia 1900,

⁹ Conti y Boto, "Finanzas municipales en el siglo XIX": 38

¹⁰ Félix Infante, *El libro de los intendentes* (Jujuy: Municipalidad de S.S. de Jujuy, 1983).

significando alrededor del 1% del total de los gastos. Fue precisamente en el ciclo 1894- 1903 donde se hizo un mayor esfuerzo por solventar a través del gasto el pleno funcionamiento del gobierno y la administración municipal.

Por otro lado, hubo importantes obras públicas ligadas a funciones y prestaciones propias de la municipalidad, tales como cementerio, mercado público, matadero municipal, instalaciones del servicio eléctrico y empedrado y pavimentación de calles. Con los magros recursos genuinos con los que contaba ello no era una tarea sencilla y, de hecho, la inversión en este tipo de gastos devino de subsidios nacionales (como las procedentes de la Comisión Beneficencia Nacional que destinaba para determinadas obras el producto de loterías y casinos) y de créditos contraídos con el gobierno provincial.

Hay un factor explicativo, a la vez, del comportamiento del gasto en servicios públicos y del endeudamiento municipal: el tendido eléctrico en la ciudad. De hecho, el servicio de alumbrado eléctrico aparece como una franja del presupuesto especialmente problemática. La evolución y las características de las empresas de servicio público urbano en Jujuy (como pavimentación, red cloacal y de aguas, electricidad, transporte, teléfonos, etc.), es prácticamente un campo de investigación yermo. Para el tema de la electricidad podemos advertir tres actores: la empresa generadora de electricidad, la /las empresas de construcción y mantenimiento de la red, los usuarios públicos y particulares. En cuanto al primero podemos deducir que hasta 1912 la provisión de luz en la ciudad provenía aparentemente de una usina a vapor del Estado. Luego de esa fecha se privatizó para quedar en manos de la Compañía Eléctrica del Norte. Esta empresa fue transferida luego a Anibal y Alberto Pasquini en 1915, los que a su vez, manteniendo acciones, la vendió a la "Sociedad Anónima de Luz y Fuerza", en 1918. La construcción del tendido eléctrico fue primeramente realizada por la Empresa Tezanos Pinto, Alviña y CCia, luego por la misma empresa Compañía Eléctrica del Norte. Finalmente, fue el Estado el primer usuario pues solo había iluminación en las calles, progresivamente se extendió a casas de familias, contando con medidores particulares recién desde 1921.¹¹ Indudablemente esta obra modernizadora en la Ciudad iba a contrapelo de las posibilidades reales de las arcas municipales. De hecho, en varios pasajes se

¹¹ Félix Infante, *El libro*.

alude a las deudas contraídas por este servicio como la razón principal del déficit fiscal. Por ejemplo, la usina a vapor instalada en 1909 generó una deuda onerosa con la firma Agar Cross y CCia, que fuera proveedora de las maquinas e instalaciones, y por el acrecentamiento progresivo de los costos de mantenimiento cuya producción de corriente eléctrica no guardaba relación con el capital invertido a crédito en su fundación. En 1911 se estudió la posibilidad de solucionar la cuestión mediante la ampliación de las instalaciones para una mejor provisión de luz y, así, esperar cubrir los gastos permanentes y de intereses vencidos y amortización del capital invertido. Sin embargo, pronto se desestimó ya que ello implicaba una inversión imposible de alcanzar, por lo que se optó por su venta. Dicha operación había permitido cancelar las siguientes operatorias municipales: A. el crédito a los señores *Agar, Cross y Ccía*, por 32700 pesos; B. deudas por combustible a favor de los señores *Jorgé, Hizos y Abraham*; C. Las deudas a comerciantes locales por materiales y útiles de la usina; D. Sueldos atrasados de personal del Hospital San Roque.¹²

Luego, en 1915 la pesada carga de la deuda municipal con la Compañía Eléctrica del Norte llevó a la contratación de un crédito otorgado por la provincia para amortizar los intereses de esa deuda, afectando la municipalidad como garantía dos de los recursos propios más seguros e importantes, las rentas del mercado y el 4% del producido por derechos de patentes.¹³ En 1917 la gravedad en la situación financiera municipal siguió siendo, según la voz oficial, causada por la deuda por alumbrado.¹⁴

Por su parte, el cuadro 2 muestra la evolución del ingreso presupuestado entre 1894 y 1920. El mismo experimentó un alza de 850%. Primero, en cuanto a la evolución de cada tipo de ingreso presupuestado en el período, vemos que el tipo consumo aumentó un 658% y registró su mayor incremento entre 1908 y 1920 (272%). Los servicios son el segundo tipo que más aumentó (13 veces); detrás de Ingresos de Capitales que fue el tipo de mayor crecimiento (20 veces). El ingreso de capitales tuvo un destino importante en el financiamiento, justamente, de los nuevos servicios públicos ofrecidos por el municipio, por esto, ambos rubros tuvieron un importante aumento. En el caso de Servicios,

¹² AHJ, *Informe fiscal de la Municipalidad*, Caja 1, año 1912, 27/4/1912.

¹³ Archivo de la Legislatura de la Provincia de Jujuy (en adelante ALP), Caja documentos varios, Documento 71, fecha 26/8/1915.

¹⁴ *Diario El Provincial*, 9/02/1917, N° 1799, Jujuy

interpretamos el aumento en la recaudación, como un indicador de crecimiento en la oferta pública de los mismos.

En lo que respecta a la evolución en la participación de cada tipo en el ingreso presupuestado total resulta elocuente la mayor presencia del rubro consumo, con una participación del 58% en 1894 y del 45% en 1920. A menores valores, las entradas procedentes de los servicios y de ingresos de capitales fueron aumentado su representatividad: los primeros de un 21% en 1894 a un 33% en 1920 y los segundos de un 6% en 1894 y a un 15% en 1920.

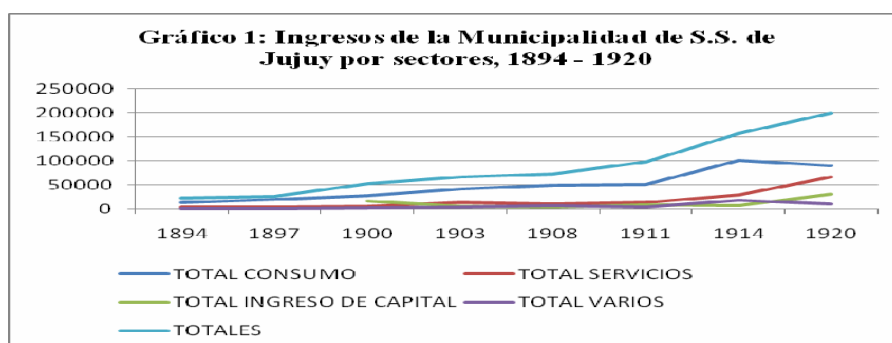
Cuadro 2: Municipalidad de S.S de Jujuy, ingresos presupuestados 1894 - 1920

Tipo	Rubro	1894	1897	1900	1903	1908	1911	1914	1920
CONSUMO	Patentes	6000	1000 0	1100 0	1600 0	2200 0	2300 0	50000	30000
	Mercado	3000	3052	2650	9400	1000 0	9500	21000	22550
	Abasto de carne	2000	3605	9000	1400 0	1500 0	1600 0	21000	26000
	Derecho de piso	2010	2103	2000	1500	2000	2000	4000	3500
	Otros	670	1131	2950	1550	50	50	1500	8000
	TOTAL CONSUMO	13680	19891	27600	42450	49050	50550	100500	90050
SERVICIOS	Alumbrado y Limpieza	3500	3500	3500	1070 0	8000	2900 0	25000	55000
	Irrigación	500	450	400	600	-			
	Otros	1075	930	1730	2800	3500	3400	4000	11700
	TOTAL SERVICIOS	5075	4880	5630	1410 0	1150 0	1340 0	29000	66700
INGRESO DE CAPITALS	Empréstitos			1100 0					4680
	Subvenciones	1500		500					
	Impuestos atrasado			5000	6000	5000	1000 0	8000	26000
	TOTAL	1500		16500	6000	5000	10000	8000	30680

	INGRESO DE CAPITAL								
VIARIOS	TOTAL VIARIOS	2075	1695	3200	3950	7250	4750	19300	11.000
TOTALES INGRESOS		23330	26446	52930	66500	72800	97700	156.800	198.530

Fuente: elaboración propia en base a AHJ, *Libro de Decretos y notas*, 1893 -1903, fs. 21 a 24; AHM, *Libro de Actas*, Número 10, 1898- 1904, fs. 287, *Presupuesto para 1903*; AHJ, Caja 1, año 1909, *Memoria Anual de la Intendencia, ejercicio 1908*; AHJ, Caja 1, año 1912, *Informe fiscal de la Municipalidad, ejercicio 1911*; AHJ, Caja 2, año 1915, *Memoria Anual de la Intendencia, ejercicio 1914*; AHM, *Libro de Registros Municipal de Decretos, Resoluciones y Ordenanzas del Concejo Deliberante*, 1916 – 1920, fs 155 – 157.

Si bien la estructura impositiva no registra cambios importantes para el período 1894-1920, siendo los impuestos al consumo los que aportan el grueso de la recaudación como ampliaremos luego, debemos esclarecer a qué se debe este sostenido aumento en los ingresos fiscales. Nos surge como interrogante si la mayor integración de la economía municipal a la economía provincial y/o nacional y el crecimiento poblacional impactaron de algún modo en los mayores niveles de recaudación.



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en cuadro 2.

Resulta difícil responder, por el momento, a la primera cuestión pues carecemos de datos de producto bruto regional. Con respecto a la variable demográfica, sin duda estamos en un contexto de incremento. En efecto, la tasa de crecimiento anual intercensal 1895- 1914 para toda la provincia fue del 2,30%, mientras que la de población urbana correspondiente al departamento

Capital, área jurisdiccional de la Municipalidad de San salvador de Jujuy, fue del 3,27%.

Además, aunque no podamos circunscribir el dato siguiente al departamento Capital, que es el que nos interesa, resulta indicativo que las casas de comercio en la provincia de Jujuy aumentaron un 4,66% entre 1895 -1914.¹⁵

Por ahora estos datos sostienen mayor actividad sujeta a gravámenes (el comercio era la base de las patentes) y mayor cantidad de contribuyentes.

Siguiendo el análisis de la recaudación observamos, en cuanto a la mayor presión en las tasas, que un elemento destacable fue el aumento en las tasas correspondientes a alimentos y bebidas, por patentes de casas expendedoras de los mismos, tal como, “fideos” que aumentaron 10 veces, “heladerías” que se duplicaron, “panaderías” aumentaron en un 160% o “vinerías” se multiplicaron por seis.¹⁶ Además de sufrir el mayor incremento relativo, las patentes fueron durante todo el tramo analizado las de principal participación en el conjunto de impuestos que gravaban el consumo. Según vemos en el gráfico 2 fue desde 1900 que este rubro se elevó considerablemente sobre el resto de los de consumo, no obstante el pico de la recaudación presupuestada en 1914, que vemos en el cuadro, no pudo percibirse más que un 54% de lo previsto¹⁷ y de hecho produjo una generalizada protesta de los comerciantes de la plaza, por una suba del 20% con respecto al año anterior.¹⁸

Un cambio significativo en la recaudación comenzó a partir de 1885, cuando el derecho de abasto, segundo ingreso de mayor peso relativo dentro de los que conforman los del sector consumo, fue transferido de la hacienda provincial a la municipal. Primeramente se lo percibía en los predios de los Corrales del Estado, pero en 1900 se inauguró un edificio nuevo y específico, el matadero municipal, que fue precisamente cuando el rubro comenzó a ser importante

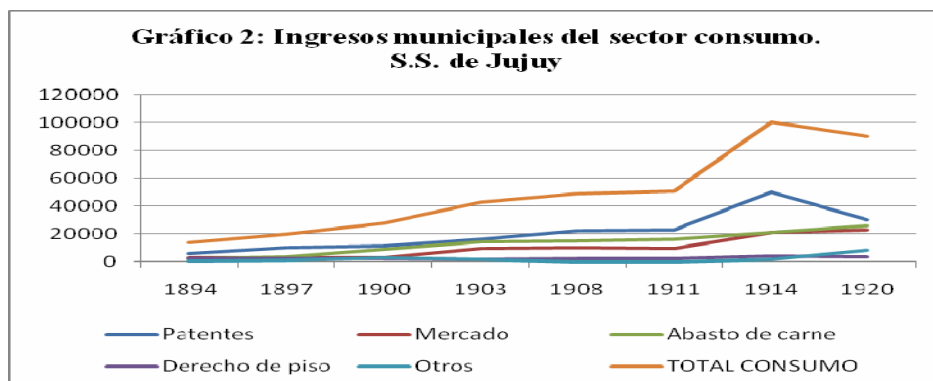
¹⁵ En 1895 sumaban 228 y en 1914 se censaron 542. *Segundo Censo de la Republica Argentina de 1895* (1898), Tomo III, Censos Complementarios:362-363 y 392 –393. *Tercer Censo Nacional de 1914* (1917), Tomo VIII, Censo del comercio: 188-189 y 205-207. Estas fuentes nos limitan para hacer la lectura cuantitativa a nivel departamental, incluso las cédulas censales del censo comercial de 1895 no se encuentran para Jujuy. No obstante, esa tendencia provincial puede muy bien percibirse en S.S. de Jujuy, aunque sin poder medirla, observando la proliferación de nuevas casas de comercio de los negocios proveedores del Estado en fuentes oficiales y de las propagandas contenidas en los diarios de la época.

¹⁶ Datos según comparación de tasas aplicadas a bienes de consumo durante 1896 y 1914.

¹⁷ Ver cuadro 5. Se calculó un ingreso en concepto de patentes de 50.000 pesos moneda nacional, y solo se recaudó a ciencia cierta 27.072 pesos moneda nacional.

¹⁸ AHJ, *Memoria Anual de la Intendencia*, Caja 2, año 1915, fecha 20/05/1915.

desde punto de vista recaudatorio. En el gráfico 2 se nota un comportamiento más estable y menos cíclicos que el resto. Los ingresos provenientes de esta actividad, representaban el 8,5% del total de los ingresos en 1894, llegaron a constituir el 17% en el año 1900, para estabilizarse en una representatividad del 13% en 1914 y 1920.

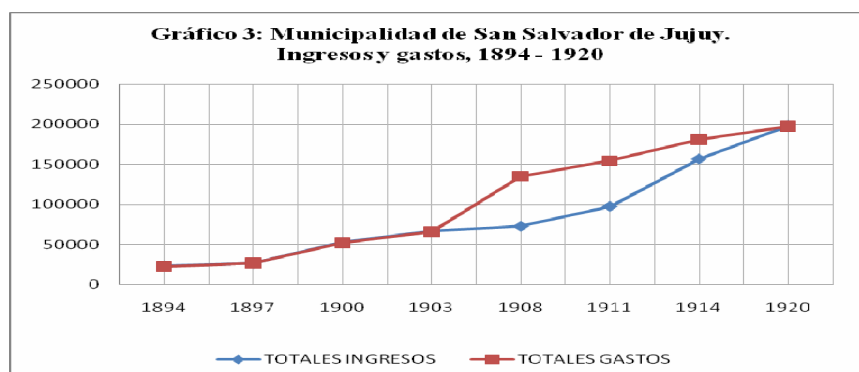


Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en cuadro 2.

Los impuestos percibidos por derecho de mercado era el tercer sector más importante de los que afectaban el consumo. Desde el año 1863 funcionaba en la ciudad el mercado de abasto público, cuyo edificio se denominó “6 de agosto”, el cual concentraba todo el expendio de consumo alimenticio, frutas, verduras, maíz, harina, carnes, comidas preparadas, chicha. Los fondos municipales se obtenían de gravar la venta de los víveres y el alquiler el espacio ocupado por el puesto de venta.

Otro rubro que tendrá una incidencia importante en la recaudación fue el alumbrado público que se expandió a partir de 1890, representando en general entre un 15% y un 16% en todos los años observados, excepto en 1920 que aumentó su participación a un 28%. Entre 1893 y 1903 se multiplicó por tres los valores presupuestados procedentes de este servicio, y entre 1903 y 1920 por cinco. Hay que considerar primero los cambios en el tipo de alumbrado y la extensión y ampliación del servicio por toda la ciudad. En efecto, todavía hasta 1883 había alumbrado a vela, año en que fue reemplazado por el de luz a kerosene. Desde 1897 se expande el servicio de alumbrado eléctrico, en forma progresiva a través del tiempo. Sin embargo, como vimos, este rubro tenía alta participación en el sistema fiscal no solo por ser estimativamente una de las principales fuentes de ingresos sino también de gastos, provocando déficit y endeudamientos.

Hasta 1884 el Municipio financió un 25.5% del gasto promedio mediante la emisión de moneda propia.¹⁹ A partir de 1885, cuando se produjo el traspaso de la recaudación del mercado de abasto de carne, hubo un aumento en la recaudación, pero sin lograr superar el déficit.



Fuente: elaboración propia en base a fuentes citadas en cuadro 1 y 2

Si nos atenemos a los presupuestos elaborados vemos que en toda la serie hubo déficit, salvo en los años 1903 y 1920. Luego, se nota claramente la elevación de este desequilibrio entre ingresos y gastos a partir de 1908 (año de mayores diferencias entre la previsión de recaudación y de gastos), situación que se mantuvo en 1911 y 1914 aunque con diferencias menos agudas, hasta llegar a equipararse en 1920.

Hay que pensar que en la práctica no llegaban a cubrirse los gastos, dado el arrastre y significancia que sumaban las deudas atrasadas de un año a otro. Esto resulta particularmente llamativo en 1914, año en que las obligaciones por deudas anteriores significaban el 40% presupuestado en los gastos. Vemos también que tanto en 1914 como en 1920 (justamente cuando aparece dibujado un equilibrio presupuestario) se prorrogaban impuestos impagos (siendo los mismos el 5% del total de ingresos en 1914 y el 13% en 1920), los que siempre resultaban comparativamente inferiores a las obligaciones por deudas incluidas en los gastos de los presupuestos respectivos.

Contamos con un detalle que nos muestra no solo lo presupuestado sino también lo efectivamente producido y gastado, correspondiente al año 1914, donde se evidencian esos desequilibrios.

Cuadro 3: Municipalidad de San Salvador de Jujuy, Ingresos presupuestados y percibidos en 1914

¹⁹ Conti y Boto, "Finanzas municipales en el siglo XIX": 39.

Rubro	Presupuestado	Percibido
Patentes	50000	27072
Abasto	21000	19861
Mercado	24000	21395
Imp. Piso	4000	2599
Imp. Atrasados	8000	7891
Cementerio	3000	4510
Alumbrado y limpieza	25000	12906
Extracción de arena y ripio	500	160
Papel sellado	3000	401
Pesas y medidas	500	579
Matriculas	2000	796
Rifas	200	137
Ferias	5000	3008
Multas	3000	531
Delineaciones y nivelación	500	539
Letreros y carteles	500	543
Patentes de perros	50	35
Impuesto leña	1500	58
Eventuales	5000	4870
Totales	156800	107897
Fuente: AHJ, Caja 2, año 1915. <i>Memoria Anual de la Intendencia</i> 30/04/1915		

Cuadro 4: Municipalidad de San Salvador de Jujuy, gastos presupuestados e invertidos en 1914

	Presupuestado	Invertido
C. Deliberante	2680	1770
Intendencia	13800	15371
Contaduría	4080	4080
Tesorería	2400	2400
Oficina recaudación	3120	2591
Inspección	6540	6255
O. públicas	51820	30978

Alumbrado publico	17000	0
Cementerio	1320	1320
Matadero	2980	2897
Mercado	2880	2880
Deuda atrasada	70856	37202
Subvenciones	1800	1800
Totales	181276	109563
Fuente: AHJ, Caja 2, año 1915. <i>Memoria Anual de la Intendencia</i> 30/04/1915		

Según la propia información brindada por el intendente de turno en ese año se recaudó un 31% menos de lo presupuestado, tanto en términos absolutos y relativos, principalmente en concepto de alumbrado y limpieza y patentes. Paralelamente, también se efectivizó un 39% menos de lo acordado en los gastos, pero, llamativamente, un 18% de estos ahorros fueron productos de la no cancelación de deudas, un 11% por no concretarse la inversión de obras publicas planificadas y un 9% por lo destinado para gastos de alumbrado y limpieza. Entre las consideraciones expedidas en el informe se alude a las circunstancias generadas por la Primera Guerra Mundial, siendo que “ciertos renglones del cálculo de recursos, como el de patentes comerciales en primer término, impuesto al mercado, percepción de impuesto atrasados y otros de menor importancia, han sido considerablemente afectados por el mal estado de los negocios y la restricción consecuente en la expansión natural de todas aquellas empresas que aportan su contribución a la comuna”.²⁰

Evidentemente, los menores ingresos en la caja repercutían en las obligaciones de la deuda, que no se podían saldar y en recortes en la inversión de obras públicas. En ese año se registró un importante déficit fiscal en el municipio que alcanzó 73.378 pesos, equivalente a un 68% de los ingresos de ese año.

Política fiscal municipal y consumo. Impuesto único y abasto de la carne.

El 26 de octubre de 1915 el intendente municipal Carlos Martearena propuso un proyecto de reforma fiscal que se conocerá y nombrará como “Impuesto Único”. Con ella se 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

²⁰ AHJ, Caja 2, año 1915. *Memoria Anual de la Intendencia* 30/04/1915

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. El proyecto se convirtió en ordenanza municipal el 25 de marzo de 1916.²¹

Pese a que, como veremos luego, el impuesto único nunca entro en vigencia, fue ampliamente celebrado por la prensa local y la nacional, fundamentalmente porque el proyecto estaba afiliado a la novedosa doctrina del economista norteamericano Henry George.

En efecto, un diario local resaltaba la medida en los siguientes términos:

El Impuesto Único “apartándose de los moldes arcaicos en que se elaboran la imposición y la percepción de la renta comunal, casi siempre atenta contra el consumidor, trata de aliviar al pueblo por medio del abaratamiento de los alimentos de consumo” diario.²²

Pero no sólo la prensa local hacía eco de esta medida, el Diario Crítica de Buenos Aires decía:

“[...] el intendente municipal de Jujuy, que no aparece imbuido de las más trascendentales ideas de este tiempo, y revelando en su instancia la misma energía reformista que hiciera famosos a Lloyd George en Inglaterra. El hecho es profundamente original, como caracterización de la capacidad de gobierno de que están dotadas algunas provincias. El Impuesto único aplicado en Jujuy, puede determinar, posiblemente en sus resultados, los mismos beneficios que el impuesto progresivo”.²³

A pesar de que en la cita anterior se vincula la reforma capitalina jujeña a la figura de Lloyd George,²⁴ el proyecto de impuesto único en la municipalidad de

²¹ *Diario El Día*, 27/10/1915, N° 1495, Jujuy

²² *Diario El Día*, 27/10/1915, N° 1495, Jujuy

²³ *Diario Crítica*, 5 de noviembre de 1915, Buenos Aires, p. 3

²⁴ En referencia al político británico David Lloyd George, 1863- 1945. El mismo tuvo también una nota de singularidad en materia impositiva hacia comienzos del siglo XX propuso el conocido “Presupuesto del pueblo” ante el Parlamento, que preveía el aumento del impuesto a

S.S. de Jujuy se adscribía, según la mayoría de sus analistas contemporáneos, a las ideas de Henry George. Este fue un economista y político estadounidense, que alcanzó renombre y popularidad por su defensa de la tributación basada en un impuesto único a la tierra. Su famosa obra "Progress and poverty" (1879) desarrolla la idea de que la pobreza surgió como consecuencia del aumento del valor de las tierras:

*"No es en las relaciones entre capital y trabajo, no es en la presión de la población contra las subsistencias donde se ha de hallar una explicación del desigual desarrollo de nuestra civilización. La gran causa de la desigualdad en la distribución de la riqueza, es la desigualdad en la propiedad de la tierra. La propiedad de la tierra es el gran hecho fundamental que, en definitiva, determina la condición social, política y, por consiguiente, intelectual y moral de un pueblo".*²⁵

La principal preocupación de George fue el evidente contraste entre el crecimiento económico y el incremento de la pobreza en el siglo XIX. Esa fue la fuente de indagación a partir de la cual construyó un análisis económico sistemático. Tuvo entre sus más claros interlocutores a Adam Smith, la teoría ricardiana de la renta diferencial y los principios malthusianos de población y crecimiento.

Hasta el libro XV de su obra "Progreso y Miseria", George transita por el campo de las ideas y las teorías, a partir de allí propone prescripciones prácticas. Hace un análisis de los "remedios" para aminorar la pobreza. Así, enumera las siguientes medidas: una mayor economía en el gobierno; mejores hábitos de laboriosidad y ahorro, y mejor instrucción de las clases trabajadoras; la coalición de los trabajadores para aumentar los salarios; la cooperación del trabajo y el capital; la dirección e intervención gubernamental, una mas general distribución de la tierra (George, 1880). Luego de desestimarlas una a una propone "extirpar la pobreza" sustituyendo la propiedad privada individual de la tierra por la propiedad común de la misma. ¿Cómo? Captando la renta por medio del tributo:

las sucesiones y la creación de un impuesto a la renta de carácter progresivo (Andrés Maurois, *Historia de Inglaterra* (España, Ariel, 2007): 502)

²⁵ Henry George, *Progreso y miseria* (1880), Texto completo consultado 30 de julio de 2009, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/>

*“No propongo comprar ni confiscar la propiedad privada de la tierra. Lo primero sería injusto; lo segundo, innecesario. Dejad a los individuos que ahora la ocupan, conservar todavía, si gustan, la posesión de lo que les place llamar su tierra. Dejadles que sigan llamándola suya. Dejadles comprarla y venderla, donarla y legarla. No es necesario confiscar la tierra; hasta confiscarla renta [...] Ya se cobra en impuestos algo de la renta. Para recaudarla toda bastaría hacer algunos cambios en nuestro sistema tributario [...] Pues bien, como el impuesto sobre la renta o valor de la tierra ha de aumentarse necesariamente, así que suprimamos los demás impuestos, podemos dar al método una forma práctica proponiendo abolir todos los impuestos excepto el impuesto sobre el valor de la tierra”.*²⁶

Es decir, su propuesta era la implementación de un impuesto sobre el 100% de la renta pura de la tierra agrícola y urbana, un impuesto sobre el valor de la tierra (sin tener en cuenta su empleo o mejoras realizadas). Según Ramos Gorostiza, en la visión de George el impuesto único permitiría “un mejoramiento general de la vida: un abaratamiento de las subsistencias, viviendas y vestidos, la elevación de los jornales en todas las industrias hasta la íntegra ganancia de lo que el trabajo produce, y la creación de nuevas oportunidades de empleo. Los propietarios, presionados por el impuesto, pondrían en arriendo o en venta sus tierras, atrayendo así a campesinos emigrados a las ciudades”.²⁷

Tal tesis fue muy popular en EE.UU entre 1880 y principios del siglo XX. George maduró sus ideas en los momentos de afianzamiento del capitalismo en ese país, cuando “la América libre e igualitaria, ya no era una garantía”, pues la frontera agrícola y la ocupación del suelo comenzó a cerrarse, se había acentuado un proceso especulativo sobre la propiedad y se había plasmado el problema de la distribución de los recursos.²⁸

En la Argentina, el movimiento georgista se expresó fundamentalmente en las propuestas de reformas impositivas provenientes del socialismo y del radicalismo, que nacieron tras la crisis financiera desatada por el recorte de las

²⁶ Henry George, *Progreso y miseria*.

²⁷ José Luis Ramos Gorostiza, “Henry George y el georgismo”, *Documento de Trabajo 2000-06* (Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2000), consultado el 16 de agosto de 2009, www.ucm.es/BUCM/cee/050501.htm

²⁸ Ana Martín Uriz, “Henry George en la obra de Joaquín Costa y el impacto del georgismo en seguidores de Costa”, en *Anales de la Fundación Joaquín Costa* (España: Instituto de Estudios Altoaragoneses, 1994) N° 11. Andrés Maurois, *Historia de Inglaterra* (España, Ariel, 2007): 23.

importaciones –sobre cuya espalda recaía gran parte del ingreso nacional– durante la Primera Guerra Mundial.²⁹ La difusión de las ideas de George en nuestro país data de comienzos del siglo XX, constituyendo un tema de debate recurrente en las filas de intelectuales y políticos, contando con detractores y seguidores. En 1916 funcionaba una Liga Argentina por el Impuesto Único, que contaba con “La Revista del Impuesto Único”, como instrumento de propagación. En esa agrupación estaban representados los intereses de pequeños comerciantes e industriales porteños. También el ámbito académico universitario hizo eco de esta propuesta en esos años. Luego, fueron varias las agrupaciones surgidas en el país en torno al georgismo. Según De Lucia, la “Argentina que vivió cambios en su rol en el mercado mundial durante la Primera Guerra y la postguerra y las crisis del régimen oligárquico que siguió a la ampliación del sistema electoral de 1912, asistirá a la búsqueda de nuevos equilibrios entre las clases sociales [...]”, el georgismo resultaría contemporáneo “a la irrupción en el escenario político y social de las clases de la pequeña producción urbana y de capas medias de la burguesía agraria”.³⁰

Con todo, en principio, la aplicación de las ideas de George al proyecto de reforma fiscal de la municipalidad de San Salvador de Jujuy de 1915 no contenía la dimensión transformadora –y salvadora– que pretendía el economista norteamericano. Aquí, quedaba limitado a la moción de aplicar un único impuesto como base fiscal para el gobierno municipal, obviamente anulando las demás cargas fiscales, pero solo comprendiendo la propiedad urbana, ubicada en el San Salvador de Jujuy. No había, en consecuencia, ninguna alusión a la estructura de la propiedad y la desigual distribución de la riqueza proveniente de ella. Pero sí tuvo como lógica maduración la intención de provocar un abaratamiento de la vida, sobre todo de los sectores menos pudientes. Al respecto dice un diario:

“el proyecto de ley ideado por el Sr. Martearena, que ha ofrecido al pueblo de Jujuy con una hermosa promesa y a los georgistas de América, el ejemplo

²⁹ Por ejemplo, el socialista Alfredo Palacios, propuso el reemplazo de los impuestos a las importaciones por un impuesto directo que gravara la tierra libre de mejoras. Un proyecto similar para desalentar la subutilización de los latifundios provino del radical salteño Joaquín Castellanos. Véase Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas* (Argentina: Ariel, 2003): 72.

³⁰ Daniel De Lucia, “¡Ni capitalistas rentistas ni socialistas! Los Liberales georgistas”, en Biagini, Hugo y Roig, Arturo (dir.): *El pensamiento alternativo de la Argentina en el siglo XX* (Argentina: Biblos, 2004) Tomo 1: 88.

*alentador de un vuelo audaz hacia la cumbre soñada, por los que ven en el impuesto único, la tabla salvadora de los progresos futuros en los sistemas de gobierno municipal, un medio seguro de fomentar la producción y abaratar la vida de los pueblos”.*³¹

En efecto, hacia comienzos del siglo XX el abasto de la carne –uno de los rubros principales de la alimentación- constituyó el nudo de un conflicto que atravesó diferentes momentos y que enfrentó intereses públicos y privados. La cuestión estuvo fuertemente intervenida por los problemas financieros de la municipalidad local que, como vimos, tenía su incidencia sobre el consumo alimenticio debido a la dependencia de los ingresos de los gravámenes aplicados por patentes comerciales, la matanza de animales para el consumo y el expendio en el mercado. La problemática se manifestó principalmente en los precios de la carne, la que trepó desde 0,30 pesos nacionales, valor oficial, a 0,60 pesos nacionales entre 1907 y 1920. Frente a ello, la municipalidad osciló con medidas tendientes a regular el abastecimiento o garantizar la libre competencia en el mercado y la libertad de trabajo y comercio. Así, se ensayaron varias medidas al respecto, en su mayoría exitosas en el corto plazo, pero que no fueron de largo alcance.³²

El “Impuesto Único” fue sin duda la apuesta más radicalizada en este contexto. Así, en 1914 había vuelto a plantearse una situación crítica a raíz de los precios de la carne. Los matarifes endurecieron su reclamo amenazando el cierre de sus puestos del mercado si es que paralelamente a los mayores precios de la carne se decidía aumentar los derechos impositivos.³³ La solución fue la firma de un convenio de exclusividad para el abasto de la carne con un proveedor. El acuerdo se firmó con Julio Van Caester, quien pasó ser el único proveedor de carne, con resguardo y vigilancia municipal para detener a todos los vendedores ambulantes de carnes.³⁴ Los meses que corrieron entre abril y

³¹ *Diario El Día*, 06/12/1915, N° 1527, Jujuy

³² Cf. Cecilia Fandos y María Fernanda Díaz, “Mercado interno, actores sociales y negocios urbanos. El abasto de la carne en San Salvador de Jujuy, 1860- 1920”, en Ana Teruel (dir.), *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la Modernidad en Jujuy* (Rosario: Prohistoria, 2010): 143- 153.

³³ AHM, *Libro de notas de la Municipalidad*, años 1909- 1918, fs 263, 28/08/1914

³⁴ Los términos del acuerdo establecía el suministro diario de carne a la municipalidad, de tres reses, a 0,38 centavos por kilogramo, exento de impuestos, para su posterior comercialización a cargo de funcionarios municipales a un precio de venta de 0,45. *Diario El Provincial*, 3/09/1914, N° 1101, Jujuy.

octubre del año 1915 se sucedieron con otros incidentes y denuncias en el abasto de la carne. El tema siguió siendo el precio elevado en un producto de primera necesidad. Para la prensa local, que intentaba explicar el fenómeno de suba de la carne, no se trataba de un problema de escasez de vacunos, ni de incrementos del valor en la hacienda vacuna, sino de un negocio monopólico en beneficio del último eslabón en su cadena de comercialización: los carniceros.³⁵

Para octubre de 1915 había cambiado el titular de la intendencia, ahora ejercida por Carlos Martearena. En relación a esta problemática irresuelta, la flamante intendencia ensayó dos políticas alternativas para suavizarla. La primera fue la ordenanza de una nueva reglamentación en el derecho de abasto. La misma persistía en la lógica de prohibir incrementos en los precios de la carne sin razón justificable y de aumentar las recargas impositivas en caso de que esto sucediera. Pero, la novedad era un sistema de matriculación de los abastecedores que tenían la obligatoriedad de ofrecer carne diaria en forma suficiente bajo pena de perder la matriculación y quedar, por ende, fuera del negocio.³⁶ La respuesta inmediata fue una “huelga de los matarifes” que duró cinco días, desde el 19 hasta el 23 de octubre. La municipalidad en los plazos del conflicto optó primero por solicitar propuestas a varios abastecedores para inaugurar el expendio de carne por cuenta propia a un precio razonable (no superior a los 0,45 centavos) y, luego, adoptó la rebaja en los derechos de matadero.³⁷

La segunda política implementada fue el proyecto de “impuesto único. Los problemas del abasto y el contexto inflacionario que motivó la ingeniería de este nuevo sistema fiscal para San Salvador de Jujuy no constituían en absoluto un hecho aislado. Sin duda, hubo una particular coyuntura nacional creada por los efectos de la Primera Guerra Mundial. En efecto, los impactos de la Guerra se sintieron ya en 1913 con un “sofocón monetarios”, visibles en la iliquidez y caída de la circulación monetaria. Luego, durante el conflicto la Argentina mantuvo un cuadro económico depresivo, el sector externo manifestó una balanza comercial positiva como consecuencia de un aumento en las

³⁵ *Diario El Día*, 16/04/1915, N° 1342, Jujuy.

³⁶ *Diario El Día*, 18/10/1915, N° 1487

³⁷ *Diario El Día*, 19/10/1915, N° 1488

exportaciones de alimentos (principalmente de carnes) pero sobre todo por una mayor caída en las importaciones. Paralelo a ello, el sector industrial vivió una etapa de crecimiento de la mano de una industrialización por sustitución de importaciones, no sin las limitaciones impuestas por la escasez de materias primas e insumos.³⁸ La estructura de las exportaciones argentinas pesaba sobre manera en la canasta de bienes de consumo de primera necesidad, lo que provocó un incremento en sus precios y un deterioro del salario real del sector trabajador, motivando un malestar generalizado en los obreros, expresado en las protestas obreras desatadas en los años 1917 a 1919 (es decir, en los años inmediatos a la finalización de la guerra). Se calcula que los precios de los alimentos aumentaron un 50% entre 1914 y 1918.³⁹ Recién con los inicios de la década de 1920 se revertiría el ciclo recesivo generado por el conflicto bélico.

Sin embargo, el “Impuesto Único” capitalino jujeño no tuvo aplicación y recibió ordenanza derogatoria recién en 1920, aunque dos gestiones municipales diferentes la solicitaron formalmente en 1917 y 1919. En la primera fecha lo hizo el intendente Sergio Alvarado con expresas consideraciones sobre la debilidad del impuesto único para sostener las finanzas municipales y lograr los objetivos perseguidos con su sanción. Así, aportaba datos sobre los presupuestos ordinarios municipales –cercaos a los 40.000 pesos anuales- y los eventuales ingresos aplicando el nuevo impuesto –que no resultarían superiores a los 3999 pesos-. Además, minimizaba los posibles efectos en el abaratamiento de la vida.⁴⁰ Por su parte, en 1919, el intendente Mateo Córdoba expuso concretamente la inviabilidad de poner en práctica el impuesto único dado la inexistencia de planos catastrales con valuaciones de las propiedades.⁴¹

Consideraciones finales

Nuestro recorte de análisis ha girado en torno a un actor central: la municipalidad; a través de un instrumento diseñador y regulador del abasto

³⁸ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*: 68- 74.

³⁹ Juan Manuel Palacio, “La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930”, en Ricardo Falcón (dir.): *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916- 1930)*, Colección Nueva Historia Argentina (Buenos Aires: Sudamericana, 2000), Tomo VI: 111

⁴⁰ *Diario El Provincial*, 30/01/1917, N° 1781, Jujuy

⁴¹ AHM, *Libro de notas 1919 a 1921*, fs. 3, N° 304, 19/08/1919

alimenticio, especialmente la carne: la política fiscal; en su relación con los consumidores y los proveedores.

Sin duda la fiscalidad municipal fue insignificante frente al cometido que debía cumplir este nivel gubernativo. En San Salvador de Jujuy la estructura impositiva hasta la segunda década del siglo XX descansaba fundamentalmente en distintos impuestos indirectos sobre el sector proveedor de insumos de primera necesidad, gravando el consumo. El otro rubro de destacada participación fueron los servicios públicos, sobre todo el alumbrado eléctrico, que fue aumentando su papel en las fuentes de ingresos pero también, por sus costos, provocando inmanejables gastos y endeudamiento. Indudablemente esta obra modernizadora en la Ciudad iba a contrapelo de las posibilidades reales de las arcas municipales.

Hubo, también, en este déficit fiscal cierta participación de la evasión (impuestos impagos de un ejercicio a otro). Evidentemente, los menores ingresos en la caja repercutían en las obligaciones de la deuda, que no se podían saldar y en mermas en la inversión de obras públicas.

El abastecimiento de carne quedó gravado por dos impuestos: el derecho de abasto y de mercado, en un contexto inflacionario por lo menos presente desde 1907, en que comenzaron las primeras manifestaciones, elevándose el precio de su inicial valor oficial de 0,30 centavos moneda nacional por kilogramo, hasta llegar a escalar a 0,60 centavos en algunos momentos del período estudiado.

En este marco se ensayó una substancial reforma impositiva a través de la imposición directa del Impuesto Únicos, afiliado a las ideas de Henry George.

Si bien este proyecto y ordenanza causó más ruido de lo que efectivamente se concretó, su propuesta innovadora, si se quiere hasta revolucionaria en materia fiscal, nació como una respuesta de política pública directa para controlar los precios de mercado de los productos de subsistencia y regular el impacto sectorial de la estructura fiscal.

Bibliografía:

Alberdi, Juan Bautista, *Sistema económico y Rentístico de la Confederación argentina, según su constitución de 1853*, consultado 24 de febrero de 2009,

www.eumed.net/cursecon/textos/2004/alberdi-sistema.pdf.

- 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 de abril de 2010, <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CaravacaJimena.pdf>
- Conti, Viviana y Boto, Salomé, "Finanzas municipales en el siglo XIX: la emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina", en *América Latina en la Historia Económica* (México: Instituto Mora, 1997), Nº 7, enero julio.
- De Lucia, Daniel, "¡Ni capitalistas rentistas ni socialistas! Los Liberales georgistas", en Biagini, Hugo y Roig, Arturo (dir.): *El pensamiento alternativo de la Argentina en el siglo XX* (Argentina: Biblos, 2004) Tomo 1.
- Fandos; Cecilia y Díaz, María Fernanda, "Mercado interno, actores sociales y negocios urbanos. El abasto de la carne en San Salvador de Jujuy, 1860- 1920", en Teruel, Ana (dir.), *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la Modernidad en Jujuy* (Rosario: Prohistoria, 2010).
- George, Henry, *Progreso y miseria* (1880), Texto completo consultado 30 de julio de 2009, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/>
- Gerchunoff, Pablo y Aguirre, Horacio, "La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión", *Serie Estudios y perspectivas de la Cepal*, 32, (Chile, Naciones Unidas, 2006).
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas* (Argentina: Ariel, 2003).
- Infante, Félix, *El libro de los intendentes* (Jujuy: Municipalidad de S.S. de Jujuy 1983).
- Martín Uriz, Ana, "Henry George en la obra de Joaquín Costa y el impacto del geogismo en seguidores de Costa", en *Anales de la Fundación Joaquín Costa* (España: Instituto de Estudios Altoaragoneses, 1994) Nº 11.
- Maurois, Andrés, *Historia de Inglaterra* (España, Ariel, 2007)
- Palacio, Juan Manuel, "La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914 y 1930", en Ricardo Falcón (dir.): *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916- 1930)*, Colección Nueva Historia Argentina (Buenos Aires: Sudamericana, 2000), Tomo VI.
- Pro Ruiz, Juan, "De reforma tributaria en Argentina y España: la crítica de la hacienda del siglo XIX y los desafíos del siglo XX", Session 55: *The modernization of tax systems in Latin America and the Iberian Peninsula: a comparative perspective*, XIV International Economic History Congress (Helsinki, Finland: 21 to 25 August 2006), consultado el 12 de marzo de 2009, www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Pro.pdf.
- Ramos Gorostiza, José Luis, "Henry George y el geogismo", *Documento de Trabajo 2000-06* (Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2000), consultado el 16 de agosto de 2009, www.ucm.es/BUCM/cee/050501.htm.