

CUADERNOS DE HISTORIA 32

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS

UNIVERSIDAD DE CHILE MARZO 2010: 55 - 76



DEL PACÍFICO AL ATLÁNTICO: POLÍTICAS DE ESTADO Y REORIENTACIÓN MERCANTIL DE LA GANADERÍA PATAGÓNICA

*Susana Bandieri**

RESUMEN: Este estudio profundiza en la persistencia de las antiguas formas de articulación comercial entre las áreas andinas de la norpatagonia argentina y el sur chileno. La débil presencia institucional de ambos Estados en las áreas cordilleranas habría facilitado la pervivencia de tales relaciones, convirtiendo a la frontera en un espacio social de larga duración y funcionamiento característico. Fueron las políticas aplicadas por ambos Estados nacionales –particularmente el chileno, que más tempranamente fijó medidas arancelarias de protección–, unidas a la crisis internacional de los años 1929-30 y a la profundización del modelo sustitutivo de importaciones en la segunda posguerra, las que terminaron por descomponer definitivamente las relaciones descriptas. Esto dio lugar a una fuerte crisis de la ganadería regional y provocó su paulatina y definitiva reorientación hacia los mercados del Atlántico, tema que se desarrolla especialmente para el caso del territorio de Neuquén.

PALABRAS CLAVE: Patagonia, Chile, Argentina, intercambios ganaderos, políticas arancelarias.

* Dra. en Historia, Profesora Titular de Historia Argentina en la Universidad Nacional del Comahue, Directora del CEHIR –Centro de Estudios de Historia Regional–, investigadora del CONICET y Vicedirectora de la Unidad Ejecutora en Red ISHIR-CEHIR-CONICET, Avda. Argentina 1400, (8300) Neuquén, Argentina. TE 54-299-4424974. E-mail: sbandier@uncoma.edu.ar.

FROM THE PACIFIC TO THE ATLANTIC: STATE POLICIES
AND TRADE CHANGES OF THE PATAGONIAN LIVESTOCK
BUSINESS

ABSTRACT: This study explores the persistence of traditional ways of trading between the Andean region of Northern Patagonia and Southern Chile. A weak presence of both countries (Chile and Argentina) in those regions perhaps facilitated the survival of that kind of trading, making the frontier a social space with its own long term characteristics. The policies implemented by the Chilean and Argentinean States –especially in the Chilean case, after the international economical crisis during the 1929-1930 period– and the installation of the ISI model after World War II, had an influence in the region mentioned, provoking its slow but definitive reorientation to the Atlantic markets, especially in the case of the province of Neuquén in Argentina.

KEY WORDS: Patagonia, Chile, Argentina, livestock trade, tariff policies

Recibido: septiembre 2009

Aceptado: enero 2010

Introducción

En el interior rural de la Patagonia argentina, como es bien conocido, la actividad ganadera fue históricamente dominante, orientando el proceso de apropiación inicial de la tierra y transformándose en la base de todo el sistema circulatorio del conjunto regional en sus primeros años. En las áreas andinas, esta actividad aparece claramente identificada con las modalidades de circulación de la ganadería indígena, conservando sus características marcadamente extensivas y su orientación comercial vinculada a la demanda chilena.

Recuérdese que, hacia fines del siglo pasado y luego de producida la campaña militar de apropiación de los territorios indígenas, la Patagonia se integró al sistema económico nacional a través de la captación del ganado ovino, expulsado de la llanura pampeana por el auge de los cereales y la valorización de la carne vacuna debido a la incorporación del frigorífico. Este proceso, que en términos generales suele extenderse en los análisis históricos al conjunto de la región, afectó especialmente a los territorios con litoral atlántico, cuyos puertos naturales permitían una rápida salida de lanas y carnes con destino al mercado de ultramar. En tanto las tierras más australes se destinaron al ovino productor de lanas y carnes, las de la norpatagonia, más cercanas al mercado metropolitano, fueron esencialmente productoras de ovinos de raza Merino para satisfacer la

demanda de la industria textil europea. No fue éste exactamente el caso de las áreas andinas, cuyas condiciones de mediterraneidad y aislamiento favorecieron su natural desvinculación del mercado nacional y una mayor integración con las provincias del sur chileno, al menos en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, produciendo una significativa cantidad de vacunos de tipo criollo para satisfacer la especial demanda de los mercados del Pacífico. Sobre el particular, y hasta hace muy poco tiempo, la producción historiográfica nacional afirmaba, con un alto grado de generalidad, que la producción de los territorios patagónicos se había orientado en esta etapa mayoritariamente hacia el Atlántico, desconociendo la perdurabilidad de los contactos comerciales con el área del Pacífico¹.

Para explicar la persistencia de las antiguas formas de articulación comercial, heredadas de las sociedades indígenas, cabe recordar que en la segunda mitad del siglo XIX, y a instancias de la creciente demanda de California y Australia primero y de Inglaterra después, la producción agrícola chilena llegó a cuadruplicarse siendo, junto con el cobre, uno de los rubros de exportación más favorecidos. Ello habría provocado un vuelco de las tierras regables del valle central chileno, antes destinadas a la ganadería extensiva, hacia la producción de cereales, impulsando la ocupación de las tierras de la Araucanía hacia la década de 1880. La especialización cerealera se extendería entonces al sur del Biobío, aumentando en consecuencia la demanda de carne y derivados para el consumo interno y la exportación a otros países sudamericanos con costas sobre el Pacífico Sur, como Perú y Ecuador. Una importante cantidad de vacunos en pie fueron entonces requeridos como materia prima indispensable para distintas actividades de transformación (saladeros, curtiembres, graserías, fábricas de velas y jabón), ubicadas en el valle central chileno y en el área de Valdivia. Características físicas de singular importancia hacían de los valles del oriente cordillerano lugares dotados de excelentes condiciones para satisfacer tal demanda, particularmente facilitada en el norte de la Patagonia por la presencia de numerosos valles transversales que permiten el tránsito de un lado a otro de la cordillera durante la mayor parte del año. Chile, en cambio, posee en igual latitud áreas muy boscosas, poco aptas para la ganadería, con la sola excepción de los valles que ya estaban ocupados, según vimos, por la agricultura.

¹ En este sentido, la producción de la autora y sus equipos de investigación es reconocida. Véase, entre otros, Bandieri, Susana, Coord., *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social. Siglos XIX y XX*, Ediciones CEHIR-UNCo., Neuquén, 2001 (2ª edición EDUCO –Editorial Universitaria UNCo.–, 2006).

Al mantenerse e incrementarse la demanda de carne, y una vez sometidos los grupos indígenas que la abastecían, las corrientes de población instaladas en las áreas limítrofes desarrollaron naturalmente la misma actividad. Esto también explica el hecho de que importantes comerciantes y hacendados trasandinos se preocuparan por invertir en la compra de grandes extensiones de tierras en la región. Tal es el caso, entre otros, de la *Sociedad Comercial y Ganadera Chile y Argentina* —luego *Gente Grande*—, que llegó a concentrar en 1905 más de 400.000 hectáreas de tierras en propiedad en el sudoeste neuquino². De esa manera, estos hacendados desahogaban sus campos en las provincias chilenas limítrofes, aptos para la agricultura y de limitadas posibilidades para la crianza de ganado mayor. En una típica economía complementaria, los animales criados en el oriente cordillerano eran engordados con los residuos de las cosechas en los fundos chilenos.

Se puede afirmar entonces que, en el mismo momento en que las principales regiones ganaderas argentinas destinaban sus esfuerzos a mejorar las razas carniceras con destino al frigorífico y a la exportación al mercado europeo del Atlántico, la ganadería patagónica se orientaba en doble dirección. Mientras en el sur, lanas y carnes ovinas salían por los puertos patagónicos y buena parte del interior de la región derivaba los mismos productos hacia los frigoríficos magallánicos y el puerto de Punta Arenas, en las áreas andinas del centro y norte patagónico se comercializaban vacunos en pie para satisfacer la demanda de los centros del Pacífico. Esta última situación se habría visto asimismo favorecida por el hecho de que Mendoza, tradicional proveedora de ganado vacuno a Chile, aumentase alrededor de 1880 su producción vitivinícola, transformando sus potreros alfalfados en campos de vides. A la llegada de los ramales ferroviarios a la capital neuquina en 1904 y su prolongación a Zapala en 1913, y a Ing. Jacobacci, en el territorio de Río Negro, en 1917, se debe la gradual orientación de la salida de lanas y cueros norpatagónicos con destino al puerto de Bahía Blanca y a los mercados del Atlántico. Sin embargo, restos muy importantes de las prácticas comerciales orientadas hacia el Pacífico se mantendrían en las zonas fronterizas, con mayor o menor intensidad, hasta épocas posteriores.

² Ver Bandieri, Susana y Blanco, Graciela, “Propietarios y ganaderos chilenos en Neuquén: Una particular estrategia de inversión (fines del siglo XIX y comienzos del XX)”, en *Estudios Trasandinos* n° 2, Revista de la Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, Santiago de Chile, 1997, pp. 43-73.

Debe tenerse en cuenta que, durante largos períodos, se aplicó la fórmula de “cordillera libre” para los intercambios ganaderos entre ambos países, con lo cual la única exigencia para el traslado de los animales era el trámite administrativo correspondiente en las receptorías de aduana, siempre escasas y no necesariamente ubicadas en las zonas fronterizas, lo cual facilitaba las transgresiones. Por otra parte, la característica trashumante³ de la ganadería regional facilitaba los intercambios en los hitos fronterizos. De esa manera, en una frontera extensa, abierta y mal vigilada como la patagónica, no solo el “cuatrismo” era posible sino también el comercio directo entre productores y compradores sin ninguna intervención del fisco⁴.

La débil presencia institucional de ambos Estados en las áreas cordilleras habría también facilitado la pervivencia de tales relaciones, convirtiendo a la frontera en un espacio social de larga duración y funcionamiento característico. Si bien la conquista militar de los territorios indígenas actuó como primer elemento desestabilizador importante de tal funcionamiento fronterizo, al imponer las formas capitalistas de producción, las tendencias mercantiles sobrevivieron, con nuevas reglas y otros actores, hasta avanzado el siglo XX. Fueron las políticas aplicadas por ambos Estados nacionales –particularmente el chileno, que más tempranamente fijó medidas arancelarias de protección–, unidas a la crisis internacional de los años 1929-30 y a la profundización del modelo sustitutivo de importaciones en la segunda posguerra, las que reforzaron los controles económicos y policiales al tránsito cordillerano y terminaron por descomponer definitivamente las relaciones descriptas. Esto dio lugar a una fuerte crisis de la ganadería regional y provocó su paulatina y definitiva reorientación hacia los mercados del Atlántico, tema que hemos estudiado especialmente para el caso neuquino.

La perdurabilidad de los circuitos

En el caso del territorio de Neuquén, hemos podido constatar la significativa importancia del comercio fronterizo hasta fines de la década de 1920, incluyendo ganado en pie, cueros cabríos y lanas, en la totalidad de las áreas rurales

³ Característica de la ganadería regional que implica el traslado estacional de los rebaños desde las áreas bajas de invernada a las tierras altas de veranada para un mejor aprovechamiento de las pasturas.

⁴ Estas condiciones de extrema “ilegalidad” son justamente las que impiden conocer con precisión la magnitud de la circulación comercial entre ambos países en la etapa estudiada.

próximas a la cordillera⁵. A la inversa, buena parte de las zonas del sudeste y centro del territorio habían comenzado a canalizar parte de su producción, particularmente lana, hacia los puertos de Bahía Blanca y Buenos Aires, siendo esta situación indicativa de los efectos concretos, aunque tardíos, de la incorporación del territorio al mercado argentino en materia de organización económica. Veamos qué indican las fuentes:

Entre los años 1920 y 1923 se realizaron, por disposición del gobierno nacional, una serie de inspecciones de la Dirección General de Tierras, encargadas por entonces a miembros de la Marina. En el caso de Neuquén, la comisión inspectora estuvo dirigida por el Capitán de Fragata Domingo Castro, e integrada por un número importante de peritos e ingenieros agrónomos. Después de dos recorridos completos por el territorio, se elevaron una serie de informes parciales y un Informe General en marzo de 1923. Estos minuciosos documentos, que abarcan varios tomos, permiten, al menos para esos años, contar con un punto de partida confiable.

Los informes no dejan dudas respecto de la importancia de la ganadería como actividad dominante a esa altura de la década de 1920, así como de las modalidades tecnológicas de su explotación y de las características de los sujetos sociales involucrados, tanto grandes hacendados del sur como pequeños crianceros del centro y norte del territorio. La antigua capital, Chos Malal, era todavía "...el centro comercial del norte", en tanto que en la zona cordillerana estaba la mayor parte de la población del territorio: "...de los seis pueblos que tiene éste, cuatro están en dicha zona, así como muchos grupos de poblaciones dispersas en diferentes parajes..."⁶. Si bien se refleja la importancia del área servida por el riel, también resulta evidente la supervivencia de la región socioeconómica integrada con Chile cuya perdurabilidad se destaca:

El movimiento comercial del territorio, sin ser mucho ni poco, está repartido entre la Argentina y Chile, predominando por la cantidad el que se hace con el último, y por la variedad de artículos con la primera. Entran al territorio ramos generales de almacén y tienda; salen productos de la zona: hacienda, cueros y lanas. El comercio argentino domina en la Capital (Neuquén) y Zapala, donde llegan de Chile principalmente vinos y algún que otro artículo. En los demás pueblos del territorio: Chos Malal, Loncopué, Las Lajas, Junín y San Martín de los Andes, que abastecen al 80% de la población que tiene el territorio, se

⁵ Archivo Histórico Provincial (en adelante A.H.P.), "Planilla demostrativa de haciendas y frutos del país por los cuales se han despachado guías con destino a Chile" desde el 1-10-1916 al 30-4-1917, en Libro Copiador N° 69, enero a diciembre de 1917, fo. 495.

⁶ Dirección Provincial de Tierras y Colonias –en adelante D.P.T.y C.–, Territorio del Neuquén, *Sección C Zona Andina y Asuntos Varios*, Tomo IX, 1920, Expte. N° 182-T-1922, fo. 27.

proveen de la Argentina: útiles de escritorio, artículos de almacén y tienda; de Chile reciben en cantidad: azúcar, porotos, garbanzos, lentejas, vinos, madera preparada para trabajos varios, ponchos monturas y otros artículos de vestuario y talabartería. Las casas más fuertes o que giran con mayor capital, están radicadas en Neuquén y Zapala, con sucursales o representantes en varios puntos del territorio⁷.

La conexión comercial con Chile era percibida entonces como una realidad muy importante a mediados de la década de 1920, favorable en ciertos aspectos –sobre todo por la potencialidad de su mercado– y desfavorable en otros, especialmente en lo que hace a la falta de “sentimientos de argentinidad” en el territorio⁸. Por esta última razón, la comisión inspectora de tierras argumentaba a favor de la toma de una serie de medidas correctivas, como la instalación de regimientos, la fundación de escuelas elementales, la formación de maestros del lugar, la obligación de denunciar los nacimientos, la celebración de fiestas patrias y la ampliación y mejoramiento de las comunicaciones⁹. Con buen criterio, los inspectores no desprendían esta situación de una presunta ocupación territorial ni de un avance de la soberanía territorial de un país sobre el otro, sino de las consecuencias lógicas de una forma de organización social del espacio que fuera anterior incluso a la fijación de límites entre las naciones y que guarda directa relación con la lejanía de los centros de poder respectivos.

Queda claro entonces que, hasta 1923 al menos, la complementariedad entre ambos circuitos comerciales todavía existía, así como, dentro de ella, la mayor dependencia del mercado trasandino que en efecto tenían los centros del norte, con respecto a la mayor apertura que ya reflejaba el sur del territorio. De todas maneras, el intercambio con Chile no solo aparecía como muy importante todavía, sino que también lo eran todas las consecuencias económicas y

⁷ *Ibidem*, fs. 27-28.

⁸ Dice esta fuente: “Varios factores, además del étnico, influyen en la colonización de la Zona Andina de Neuquén; entre ellos citaremos la vecindad de Chile, cuyas ciudades están a un paso de la frontera; la falta de escuelas primarias argentinas (existe una sola para una zona de 150 leguas cuadradas); la falta de estabilidad en la tierra fiscal y la inseguridad de su posesión; la falta de obras de progreso tales como caminos, ferrocarriles, telégrafos, correos, etc., que ofrezcan facilidades a la población de la zona para un intercambio activo y permanente social, económica y espiritualmente con el resto de la población argentina, de cuya civilización y actividades sociales y económicas se halla completamente desvinculada” (*Ibidem*, Tomo IX, 1920, Expte. N° 182-T-1922, fo. 53). “El espíritu de nacionalismo está poco desarrollado, por cuanto en este territorio están muy arraigadas las costumbres chilenas, y hasta la moneda que circula es de la misma nacionalidad, motivos por los cuales no se realiza el ideal que persiguen nuestros gobernantes que es el de colonizar argentinizando” (*Ibidem*, Tomo VIII, 1920, Expte. N° 1682-T-1922, fo. 35).

⁹ *Ibidem*, fs. 40-41.

socioculturales derivadas de este proceso de integración regional, como es el caso de la generalizada circulación de moneda chilena en el interior rural neuquino.

Para algunos años discontinuos de mediados de la década de 1920 se encontró también un número importante de guías del movimiento de ganado en el territorio. En ellas se especifica el solicitante, el destino –cuando es Chile se menciona también el paso–, y la cantidad de animales, cueros, lana y cerda movidas. Estos documentos, aunque incompletos y con un alto nivel de subregistro debido al contrabando, permiten una mirada global de los movimientos de ganado en este período. El análisis de las guías permite visualizar, en épocas de veranada, un tránsito dominante del ganado regional (vacunos, yeguarizos, lanares y cabríos en pie) hacia los mercados chilenos, en muchos casos con ese único destino¹⁰.

Del análisis puramente cuantitativo de la información anterior puede también concluirse, entonces, que a lo largo de la década de 1920 se habría mantenido la complementariedad entre ambos circuitos, siendo el mercado del Pacífico una vía todavía muy importante de salida para el ganado en pie de las áreas andinas, particularmente vacunos, en tanto que el Atlántico se prefería para el traslado de ovinos, cueros y lanas, siendo mucho más importante la presencia de estos últimos mercados a medida que los centros productores se alejaban de la cordillera.

Igual situación se observa con respecto a la provisión de bienes de consumo que podían provenir tanto de Chile como de Bahía Blanca o Buenos Aires. Esto se confirma con los datos referidos a las importaciones en el año 1924. Mientras en el norte del territorio el consumo de bienes chilenos era de una amplia variedad –incluyendo harina, azúcar, yerba, fideos, porotos, velas, fósforos, duraznos en jugo, alambre, clavos, herraduras, vinos y cervezas, sillas de montar, telas y prendas de vestir, entre otros– el sur parecía comprar en Chile rubros más limitados, sobresaliendo los vinos y la madera¹¹, seguramente porque buena parte de la provisión de bienes de consumo básicos ya se hacía desde Zapala.

¹⁰ A.H.P., “Exportación y movimiento de ganado del territorio con guías”, por Departamento, series discontinuas correspondientes a los años 1923 a 1928.

¹¹ A.H.P., datos sobre importación al territorio de productos chilenos correspondientes a los meses enero-abril de 1924 por Departamento, en Cajas de Archivo, año 1924. Corresponden a guías objetadas por la Contaduría General de la Nación, razón por la cual no son muestra absoluta del total de bienes importados por el territorio, pero sirven a los efectos de visualizar las tendencias dominantes en ese sentido.

Para el año 1929, la *Sociedad Ganadera Gente Grande*—ex Chile-Argentina—, propietaria como ya vimos de un número muy importante de estancias en el sur del territorio de Neuquén, declaraba comerciar sus haciendas en ambas direcciones. Mientras los capones se remitían por tren a los frigoríficos de Buenos Aires y Bahía Blanca, los novillos se trasladaban a Chile por el paso Tromen, en dirección a los mercados de Temuco, distante 150 kilómetros¹².

Creemos que la variedad de fuentes analizadas no deja dudas con respecto a la larga perdurabilidad de los circuitos comerciales con el área del Pacífico. Ahora bien, veamos ahora las consecuencias regionales de la paralización de las transacciones ganaderas con ese destino, producida alrededor de los años 1930.

La crisis

Numerosas fuentes documentales ubican una crisis importante de la ganadería regional alrededor de los años 1930, aparentemente provocada por decisiones políticas tomadas, en primer lugar, por el Estado chileno, que habrían producido una sentida paralización de las transacciones comerciales, afectando considerablemente a las áreas andinas norpatagónicas. La situación habría perjudicado por igual a todos los estratos productivos, produciendo obviamente consecuencias socioeconómicas más graves en los pequeños y medianos productores, con presencia más relevante en el centro y norte neuquinos. Los grandes estancieros del sur del territorio pudieron, en cambio, acceder rápidamente a mecanismos de solución de la crisis que el propio sistema les aseguraba, como fueron un acceso fácil a los medios de créditos, la venta de ganado vacuno para invernar, o bien, como empezaba a ser común en la época, la posibilidad de completar la etapa de engorde en campos de su propiedad en la provincia de Buenos Aires¹³.

Si bien algún nivel de intercambio se mantuvo, las nuevas medidas aduaneras habrían complicado enormemente las operaciones comerciales. Frente a esta situación, la única alternativa posible para los productores locales parece

¹² Cfr. Rodolfo Biais y Oscar F. Maldonado, *Álbum Guía Comercial de Río Negro y Neuquén*, Buenos Aires, 1929, p. 435.

¹³ En julio de 1933, ante reiteradas solicitudes de las más importantes empresas ganaderas, el Banco de la Nación Argentina permitió suspender por un año los compromisos de pago, abonando los intereses corrientes. También se hicieron gestiones oficiales ante la administración del Ferrocarril Sud para la obtención de rebajas de fletes para el transporte de haciendas desde Zapala con destino a invernada en Buenos Aires, a lo cual la empresa accedió, fijando tarifas especiales (A.H.P., Libro Copiador de Notas del 4-3-1933 al 1-10-1933, Notas del 10-7-33 y 19-9-33).

haber sido una inserción mayor en el mercado nacional, tema extremadamente difícil en esos años por la desvalorización de los precios de las haciendas como consecuencia de la crisis internacional y por la inexistencia de un sistema integrado de comunicaciones con el área del Atlántico, con la sola excepción del ferrocarril¹⁴. Ante "...la situación de miseria que sufrían los pobladores de la zona cordillerana", los funcionarios del territorio insistían en la necesidad de eliminar las barreras aduaneras que separaban a estos productores de su mercado natural en el área del Pacífico, buscando además que las zonas afectadas se ligasen fácilmente con los centros de consumo y distribución del territorio nacional mediante una disminución sustancial de los fletes ferroviarios.

Como consecuencia de esta situación, un gradual aumento de la salida de haciendas y frutos hacia los mercados del Atlántico fue produciéndose a lo largo de la década de 1930, canalizándose gran parte del flujo comercial del interior del territorio hacia los centros del mercado nacional. No obstante, la clausura del comercio transcordillerano era todavía un tema sentido:

La ganadería sigue constituyendo la principal fuente de riqueza y es por excelencia lo que da vida a pobladores y comercio del interior. En el año 1934, como en 1933, ha sido sensible la reacción experimentada en los precios y las salidas de haciendas para los mercados de Buenos Aires y Bahía Blanca. Sin embargo, subsisten aun los dos problemas de vital importancia que impiden a la ganadería un desarrollo más intenso: el mercado chileno y los altos fletes ferroviarios. El mercado de Chile que otrora ofreciera una colocación fácil y cómoda de ganado en pie, se halla prácticamente clausurado a raíz de las barreras aduaneras de allende los Andes, lo que, unido a la desvalorización de la moneda de ese país, fue un rudo golpe para nuestra industria madre. Ello hizo que los ganaderos cifraran sus esperanzas en los mercados nacionales, pero la crisis general no les ofreció en ningún momento una respuesta a sus sacrificios¹⁵.

Esta situación habría seguido en franco avance hasta que, para 1940, muy poca hacienda salía para Chile y, pocos años más tarde, no había más exportación de ganado, al menos en cantidades importantes y en las condiciones legales

¹⁴ Si bien la llegada del ferrocarril a la capital de Neuquén en 1904 cortó el natural aislamiento del territorio con el área del Atlántico, recién en el año 1934 se licitó la construcción de un puente sobre el río Neuquén, por el cual fue posible el acceso por ruta desde el Este. Hasta ese momento, el ingreso al territorio para vehículos y peatones se efectuaba por un precario servicio de balsa. Las conexiones con Chile, entre tanto, funcionaban con total normalidad, facilitadas por la presencia de más de cien boquetes cordilleranos.

¹⁵ A.H.P., Memoria de Gobernador de Neuquén correspondiente al año 1934, fo. 105.

exigidas¹⁶. Cotejando el movimiento de cargas por ferrocarril entre los años 1935 y 1949, resulta evidente el importante peso que en esos años adquirió la estación Zapala, ubicada en el centro del territorio de Neuquén y punta de rieles del Ferrocarril Sud, con respecto a las cargas despachadas (animales en pie –lanares y vacunos–, cueros y lanas), registrando asimismo una importante cantidad de cargas recibidas, lo cual estaría afirmando la consolidación de su posicionamiento en la distribución de bienes de consumo al interior del territorio, ahora provistos exclusivamente por el mercado nacional¹⁷. No se consignan envíos de caprinos, lo cual corrobora la situación de los pequeños productores, los que, a partir de la crisis de comercialización de la actividad, quedaron absolutamente librados a sus posibilidades de subsistencia, incrementando su dependencia de los sectores de comercialización bajo la práctica de relaciones precapitalistas¹⁸.

O sea que, hasta donde sabemos, una severa crisis de la ganadería regional se habría producido hacia esos años, en tanto que sus efectos, con distinto grado de profundidad, se habrían hecho sentir tanto entre los pequeños productores del norte como entre los grandes estancieros del sur. Ahora bien, los interrogantes que surgen de inmediato son: ¿cuándo se habría iniciado exactamente esa crisis? y ¿cuáles fueron las medidas que concretamente afectaron el tradicional funcionamiento del espacio mercantil andino?

Las políticas arancelarias

Haciendo un *racconto*, puede decirse que el primer paso en la toma de medidas impositivas para el intercambio ganadero entre ambos países lo dio Chile en el año 1897, cuando por ley n° 980 se estableció el primer impuesto de internación al ganado argentino. El derecho se incrementaría anualmente hasta alcanzar su máximo sobre fines de siglo para los vacunos adultos, dejando

¹⁶ Testimonio oral del Sr. Carlos Labadié, Segundo Jefe de Aduana en San Martín de los Andes en el año 1940. Entrevista realizada en febrero de 1988, San Martín de los Andes, provincia de Neuquén.

¹⁷ A.H.P., “Movimiento de cargas por ferrocarril”, en Memorias elevadas anualmente por los Gobernadores del Territorio, años 1935 a 1949.

¹⁸ La autora ha estudiado con especial profundidad la incidencia de esta crisis de la ganadería en el fortalecimiento de los sectores comerciantes del interior rural neuquino, que habrían incrementado en consecuencia su capacidad de acumulación, convirtiéndose más tarde en el sector más representativo de la burguesía local (Bandieri, Susana, “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio del origen de la burguesía tradicional neuquina”, en *Desarrollo Económico*, N° 122, julio-septiembre 1991, Buenos Aires, IDES, pp. 209 a 235).

libre de derechos la introducción de terneros menores de un año, esto último con la intención de proteger el desarrollo de la crianza chilena¹⁹. Asimismo, se eximía de todo impuesto al ganado del país que retornara luego de pastar en campos argentinos, con lo cual se favorecía la complementación económica entre un área de cría y otra de engorde. Esta última franquicia habría permitido, de hecho, un generalizado contrabando de ganados argentinos, que no solo pasaban como “locales” sino también “disfrazados de terneros”²⁰. El gobierno argentino, en respuesta, impuso un gravamen al ganado chileno que internase en el lado oriental de la cordillera, provocando que en 1904 se eliminase la mencionada franquicia chilena, suspendiendo ese país la entrega de torna-guías para el pastaje de animales en campos argentinos²¹.

Las medidas tomadas por la ley de 1897, si bien fueron consideradas por algunos sectores en Chile como el primer hito en la historia del proteccionismo nacional, también se interpretan como una estrategia relacionada con el agravamiento de los litigios fronterizos entre ambos países. En ese momento, el volumen de la internación de ganado argentino a Chile era muy importante y estas medidas de protección se hicieron sentir rápidamente²², aunque en menor medida en Neuquén por la reconocida importancia del contrabando²³.

¹⁹ Biblioteca Nacional de Santiago de Chile –en adelante B.N.S.CH– *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, Vol. XXX, Santiago, diciembre 18 de 1999, n° 51, pp. 915-16.

²⁰ Esta es la opinión de Luis A. Huergo, cuando analiza el hecho de que en 1902 pasaron desde Neuquén a Chile, por los pasos de Pucón, Antuco y Lonquimay, 21.549 terneros, frente a 340 machos y 621 hembras (Huergo, Luis A., *Conversación. Exponiendo y aclarando los puntos principales de los informes producidos por los miembros de la Delegación Comercial enviada a Chile por el Gobierno argentino en abril de 1908*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hnos., 1910, p. 43).

²¹ B.N.S.CH., *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Publicación Oficial, Vol. 83, Libro LXXV, Santiago de Chile, 1904.

²² Dice Huergo con respecto a la significatividad del comercio de ganado argentino con destino al país trasandino durante la segunda mitad del siglo XIX y primera década del XX: “La importación de ganado de la Argentina a Chile fue creciendo desde 1850; de 1889 a 1896 alcanzó un valor que varió desde 7.500.000 hasta 8.700.000 pesos moneda nacional argentina (22 peniques), descendiendo con gran rapidez en los años posteriores, aun a menos de 1.500.000 pesos de la misma moneda”. Por su parte, “...la exportación de bovinos fue en 1882 de 29.982 animales, subió en 1889 a 83.736, en 1895 a 97.417, bajó (luego del sucesivo mayor impuesto de 1888, 1889 y 1900) hasta 13.888 en 1901 y subió con alternativas a 27.324 en 1906 y a 34.914 en 1907. Las cifras, salvo el desconocido contrabando, son elocuentes”. Arriesgando una estimación para 1910: “...en estos últimos años no sería extraño que Chile hubiera importado de la Argentina más de 150.000 bovinos, con un valor de más de 15 millones de pesos chilenos” (Huergo, Luis A., op. cit., 1910, pp. 19, 76 y 78).

²³ Mención realizada en el *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización* correspondiente al Primer Semestre de 1902, Santiago de Chile, 1902, p. 232 y ss., citado en Liberti, Susana, “Relaciones comerciales argentino-chilenas hasta la firma de los

Pocos años después volvería a modificarse la política comercial referida a la introducción de ganado argentino cuando, en 1907, el congreso chileno sancionó una ley que suprimía por cuatro años los derechos de importación al vacuno argentino, “...en atención a la cantidad de ganado introducido en Chile clandestinamente”²⁴. Se menciona especialmente, como ejemplo más evidente de fraude en la recaudación impositiva chilena, el caso de la aduana de Lonquimay –lindante con Neuquén–, donde se “...contrabandean, según voz pública, tanto en Chile como en la Argentina, más de la mitad del ganado que se importa a la primera, y reduciendo a terneros más de la mitad del número que se reconoce como importado”²⁵.

Si bien es cierto que el contrabando se realizaba en importante escala y con bastante impunidad²⁶, no pueden desconocerse otros motivos que sin duda influyeron en tal decisión, como seguramente fueron las manifestaciones de impopularidad que había provocado en ese país el impuesto con que se gravaba al ganado argentino, tema éste que serviría de detonante de los graves sucesos acaecidos en Santiago en octubre de 1905²⁷. Este conflicto social, verdadero

pactos de Mayo”, en *Trabajos y Comunicaciones* n° 18, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 1968, p. 133.

²⁴ Ley 2060 de diciembre de 1907. Varias fuentes documentales hacen referencia a la escasísima confiabilidad de las estadísticas para medir el comercio legal de ganado entre Argentina y Chile. Así, por ejemplo, en 1901, las provincias del norte chileno (Antofagasta, Atacama y Coquimbo) habrían internado un 70% del total del país, en tanto que el resto apenas aparece con el otro 30%, a pesar de abarcar las zonas más pobladas y de mayor consumo de Chile (B.N.S.CH, *Boletín de Leyes...*, Vol. 89, Libro LXXVII, Santiago de Chile, 1907).

²⁵ Cfr. Huergo, Luis A., “Informe de la delegación comercial argentina acerca del tratado de comercio con Chile”, Bs. As., julio 18 de 1908, en *Boletín de la SOFOFA* –Sociedad de Fomento Fabril–, Año XXVII, n° 6, Litografía Universo, Chile, 1911, p. 323.

²⁶ “Debe advertirse que la suma de 1.358.537 pesos oro que representa la exportación a Chile es sólo lo que aparece en la estadística, pudiéndose calcular en tres veces más de esa cantidad lo que se introduce en ganado de contrabando, suma de las cuales no se puede dejar constancia, porque ello es materialmente imposible. Es completamente público y notorio que lo que entra allí en ganado de contrabando supera en tres veces a lo que se consigna en la estadística comercial argentina” (*Informe del Consulado General de Chile en la República Argentina*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Informes Consulares, Santiago de Chile, 1908, p. 8).

²⁷ Nos referimos al tristemente célebre episodio de la historia social chilena iniciado el 22 de octubre de 1905 y conocido como “semana roja”, cuando el Comité Central de Impuesto al Ganado citó a las sociedades obreras y pueblo en general a participar de un desfile a realizarse simultáneamente en todas las ciudades chilenas como manifestación pacífica de protesta para la derogación del referido impuesto, tema que se consideraba una “necesidad nacional” porque afectaba directamente a los sectores populares. La manifestación, que alcanzó en Santiago una dimensión impresionante, contó con la participación de alrededor de 30.000 personas y terminó luego de 5 días en los que se sucedieron serios disturbios y una durísima represión por parte de las autoridades, provocando detenciones, heridos y cerca de 250 muertos. Aunque los motivos

fenómeno de masas producido por la desigual distribución de la riqueza nacional, exigía cambios en la política arancelaria chilena, al considerar que protegía ciertos rubros de la producción nacional, creando un tributo que favorecía a una minoría de hacendados y provocaba el aumento de precios de los bienes de consumo popular, en este caso la carne vacuna importada de Argentina.

Esta situación motivó que se iniciaran las tramitaciones para un nuevo tratado de comercio, precedido de una serie de tres conferencias realizadas sobre fines del año 1905, donde se discutieron los productos chilenos y argentinos que podrían importarse con exención o reducción de derechos. En 1907, considerando la reciente medida del Congreso chileno de abolir los derechos de importación al ganado argentino, los miembros de la delegación comercial argentina acordaron, por unanimidad, proponer se retomara como base del nuevo tratado de comercio la fórmula de “cordillera libre”, liberando de derechos aduaneros a todos los productos. Finalmente, en el acta protocolizada firmada en febrero de ese año 1907, se acordó la abolición del impuesto al ganado argentino por la vía del intercambio compensado con algunos productos chilenos, tales como vinos, maderas de toda especie, salitre, frutas, legumbres, verduras y mariscos conservados.

Para Argentina, el tema de la liberalización de aranceles al ganado en pie exportado a Chile resultaba ser en la época una medida muy significativa, por cuanto representaba entre el 70 y 90% de las exportaciones a ese país. De esta manera se favorecía especialmente la situación de las áreas fronterizas productoras de ganado, que trasladaban libremente sus animales a través de la cordillera para venderlos en las principales ferias ganaderas realizadas periódicamente en los centros chilenos, con las significativas consecuencias económicas a nivel regional que ya hemos señalado. Para Chile, la provisión permanente de ganados argentinos permitía abastecer su mercado interno, habituado desde antiguo a una dieta de carne, que obligaba a la importación de animales por el importante desplazamiento producido en la ganadería autóctona por efecto de la expansión agrícola y minera. El gobierno de ese país usaba además la liberación

de tal explosión social son mucho más complejos, el factor detonante fue el impuesto a la carne argentina, lo cual está mostrando claramente la importancia del tema en esos años. Entre las pancartas que encabezaban la manifestación, se destacaba, por ejemplo, una que mostraba a un buey aprisionado por los ganaderos y al pueblo tratando de liberarlo; en otra, aparecía un esqueleto humano -el pueblo- y a su lado un gordo personaje -el hacendado- fumando un cigarro; otra mostraba a un buey gordo sobre el cual decía “carne para los ricos” y a su lado un caballo triste y flaco con la leyenda “carne para el pueblo”. Una leyenda decía: “Abajo los monopolios. El pueblo manda que se suprima el impuesto” (En Izquierdo Fernández, Gonzalo, “Octubre de 1905. Un episodio en la historia social chilena”, en *Historia* n° 13, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1976, p. 59).

de derechos ganaderos como herramienta de presión a la hora de demandar de Argentina tratos igualitarios por intercambios compensados, particularmente con los vinos chilenos.

De hecho, el régimen de “cordillera libre” para el comercio ganadero, especialmente defendido por Argentina, logró imponerse con algunos retrocesos en las transacciones comerciales de esos años, hasta que la Primera Guerra Mundial marcó los primeros cambios significativos. En efecto, la ley arancelaria n° 3.066 del 1° de marzo de 1916, se dictó en Chile en concordancia con el discurso proteccionista que se había profundizado con el conflicto mundial. Se fijaban en ella los distintos aranceles para la internación de productos del extranjero, estableciéndose, en el caso de los animales vivos, un nuevo derecho de 16 y 10 pesos, respectivamente, para vacunos machos y hembras; 10 para caballares y mulares, 2 para ovinos y 1 para cabríos, en tanto quedaban libres de impuestos los ganados introducidos por Magallanes²⁸.

Los *Boletines de la Sociedad de Fomento Fabril –SOFOFA–* de esos años y, en general, de toda la década de 1920, son muestra fiel de las presiones ejercidas desde ésta y otras corporaciones chilenas como la Sociedad Nacional de Agricultura, para que el desarrollo de la industria sea entendido como factor de defensa nacional, insistiendo en la necesidad de revisar las políticas arancelarias, incluida la de 1916, y retornar a las medidas proteccionistas tomadas en 1897²⁹. Partidarias de eliminar la liberación impositiva, estas corporaciones entendían que el tema de la libre internación de ganados por la vía cordillera era un factor especialmente desfavorable a la hora de lograr un desarrollo nacional autónomo.

En respuesta a estas medidas, el gobierno argentino también gravó la exportación de animales en agosto de 1917. Sin embargo, la inexistencia de aduanas argentinas en la cordillera neuquina volvía prácticamente imposible cumplir la medida. De hecho, las fuentes regionales indican que el tránsito por los pasos

²⁸ Ley 3066 del 1°/3/1916, en Anguita, R, *Leyes promulgadas en Chile: Sup. 1913-1918*, V, 5, Santiago, Imprenta Barcelona, 1918, p. 267 y ss.

²⁹ “El problema económico consiste en *producir*. La medida más urgente para la defensa de la industria nacional es la revisión del arancel aduanero promulgado en 1916. Los derechos aduaneros han quedado muy bajos...” (En *Boletín de la SOFOFA*, noviembre de 1918, n° 11, Año XXXV, p. 738). Los proyectos, en orden cronológico, presentados en esos años para la revisión del arancel aduanero, son los siguientes: proyecto SOFOFA de 1918; proyecto de la Alta Comisión de Gobierno de 1919; proyecto elaborado por Jorhe Hörmann en 1922 en el seno de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados; proyecto de la SOFOFA de 1923, fruto de la revisión de los tres anteriores (En *Boletín de la SOFOFA*, Año XL, n° 9, Santiago de Chile, septiembre 1923).

cordilleranos fue absolutamente libre entre los años 1903 y 1923, abonándose solo el 3 por mil en concepto de derecho de estadística³⁰.

Efectivamente, durante los años 1919, 20 y 21, los aranceles aduaneros para los ganados vacunos y ovinos introducidos por la cordillera quedaron suspendidos por ley del Congreso chileno n° 3.450 de 1918. En 1921, nuevamente se legisló respecto a una elevación de un 50% de los derechos de internación de ganados fijados por la ley de 1916. Sin embargo, al entenderse que el desarrollo de la ganadería nacional no permitía todavía la imposición de derechos a todos sus productos, el gobierno chileno tomó sucesivas medidas de liberación como el decreto n° 17 de 1924 que volvía a suspender el incremento antes mencionado, aunque solo para el ganado argentino que se introdujese por los pasos de Los Andes y San Pedro de Atacama, con el objeto de abaratar la carne en el centro y norte de ese país que se había visto afectado por grandes sequías. También se liberaron los derechos de internación de bovinos hembras menores de tres años, aunque la medida se aplicó solamente a los resguardos de Los Andes en el norte y Planchón y Lonquimay en el sur. A pesar de los aranceles vigentes, los precios de las importaciones habían aumentado notablemente, con lo cual el gravamen protectorio quedaba en la práctica reducido. Por otra parte, la frontera seguía apareciendo como territorio de escaso control³¹. Según documentos regionales, durante los años 1924 y 1926, todavía los ganados extraídos por Neuquén pagaban solamente el 3 por mil de estadísticas³².

Sobre la segunda mitad de la década de 1920, el debate con respecto al establecimiento del régimen de “cordillera libre” seguía vigente en Chile. El gobierno de ese país, presionado por los grupos que controlaban la comercialización y distribución del ganado argentino, insistía en mantenerlo para

³⁰ A.H.P., Notas al Gobernador del Territorio del Comisario Inspector de la zona norte de Neuquén, Sr. Luis Dewey, y del Receptor de Rentas Nacionales de Chos Malal, Caja V, octubre de 1930, con relación al pedido del Cónsul chileno en Chos Malal para que su país declare libre la internación de ganado por el sur de Mendoza y todo Neuquén, dado los perjuicios que provoca el encarecimiento del ganado para los compradores chilenos, que adquieren los novillos a \$ 300 y deben agregar a ello \$ 92 chilenos como arancel, siendo que en Argentina solo se pagan \$ 0,33 m/n por cabeza en concepto de derecho de estadística.

³¹ Para 1924, la aduana de Lonquimay, por ejemplo, ubicada en la región que nos ocupa, reconocía como zona de influencia 8 pasos y boquetes, para los cuales habilitaba solamente 2 caminos. De esa manera, una serie de sendas secundarias sin control facilitaban el contrabando. Los animales de crianza se llevaban a veranada sin clasificación alguna, lo cual, sumado a la guía de libre tránsito, a la falta de normas estrictas en materia de marcas y a la existencia de numerosos campos limítrofes, favorecía el permanente cruce de ganados sin registro legal alguno (Cfr. Pezoa P., Tiberio, “Aduanas de Fronteras”, en *Boletín de Aduanas*, Órgano de la Superintendencia de Aduana de la República de Chile, Año XXVI, febrero de 1930, p. 143-144)

³² A.H.P., Caja XIV, Carpeta 291, 1924.

el intercambio de productos nacionales entre ambos países sobre la base del estudio de las compensaciones posibles. Los grupos industrialistas clamaban mayor protección, aduciendo que las reformas de comienzos de la década de 1920 no resultaban satisfactorias y que debían tomarse medidas similares a las de 1897³³.

Según algunos estudiosos de la economía chilena, sería justamente a partir de 1925 cuando el país debió plantearse la reforma de sus estructuras tradicionales, tendiendo a una intervención estatal cada vez más rígida, no por un renunciamiento a seguir creciendo “hacia afuera”, sino por una insuficiencia dinámica de sus posibilidades reales en esa circunstancia histórica –colapso de la etapa cerealera y salitrera³⁴. Tal situación coincidiría con una caída general de las exportaciones que aumentó la posición marginal de Chile en el comercio mundial. Consecuentemente con ello, disminuiría notablemente el comercio internacional con la Argentina³⁵. Algunas versiones historiográficas ubican también en este punto el origen más firme de la sustitución de importaciones en ese país³⁶.

Como producto de tal situación, finalmente se dictaría, en el año 1927, la ley 4.121, que fijaba nuevos derechos de internación para animales vivos, en un régimen aduanero perfeccionado en 1930, con el objeto de “...proteger a la ganadería nacional que venía decayendo en forma grave desde hacía tiempo y hasta el extremo de hacer necesaria la importación de vacunos argentinos por un valor de 60 a 70 millones de pesos por año”³⁷. Esta ley fijaba un impuesto de 80 pesos para vacunos machos y hembras, 60 para caballos y mulares, 9 para ovejas y 4 para cabríos. Las hembras bovinas para crianza, menores de dos años, introducidas por los pasos de Uspallata, Planchón, Lonquimay y Pucón

³³ *Boletín de la SOFOFA*, Año XXXVIII, n° 2, Santiago de Chile, febrero de 1921, p. 80.

³⁴ Cfr. Sepúlveda, Sergio, “El trigo chileno en el mercado mundial. Ensayo de Geografía Histórica”, en *Informaciones Geográficas*. Órgano Oficial del Instituto de Geografía de la Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Educación, Año VI, Sección Documentos, n° único, Santiago de Chile, 1956, pp. 108-10.

³⁵ En el decenio 1925-34, las cifras más altas del comercio internacional entre Chile y Argentina correspondieron al año 1929, comenzando a declinar progresivamente desde 1930 en adelante, luego de una ligera recuperación en 1933, tal y como puede verse en el cuadro reproducido en el *Boletín de la SOFOFA*, Año LIII, N° 4, Santiago de Chile, abril de 1936.

³⁶ Sobre el particular, puede verse, de Palma, J. Gabriel, “Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones”, en *Colección Estudios CIEPLAN* n° 12, Estudio n° 81, marzo de 1984, pp. 61-88.

³⁷ “Sobre el tratado comercial con Argentina”, carta del Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile, Maximiliano Ibáñez, al Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, fechada en Linares el 24 de febrero de 1933, y reproducida en el *Boletín de la Sociedad* de ese año, pp. 163-64.

—los dos últimos corresponden a Neuquén—, pagarían sólo el derecho mínimo de 12 pesos hasta fines de diciembre de 1930, así como las hembras de ovinos y caprinos que ingresasen por el norte del país³⁸.

La ley 4.915 de diciembre de 1930, por su parte, derogó la anterior, fijando para vacunos, machos y hembras, un alto derecho de internación, de 120 pesos “...que se rebajaría o alzaría en seis pesos por cada centavo que respectivamente suba o baje de 1,30 pesos el precio armónico del kilo de animal vivo en las ferias de Santiago”; y menores para otros animales, exceptuando solamente aquellos introducidos para industrialización y consumo en el territorio de Magallanes³⁹. Estas leyes, de escala movable, elevaban, bajaban o suprimían los derechos aduaneros según los precios del ganado se acercaran o distanciaran del costo de la carne en las ferias de Santiago. El Presidente de la República fijaba quincenalmente los derechos a regir, así como la relación entre los precios medios del kilo de animal vivo en la feria y el de expendio de la carne al por mayor y menor. Con estas medidas se pretendía proteger al mercado consumidor, evitando el encarecimiento injustificado de la carne.

La población ganadera chilena se elevó rápidamente y el país llegó a autoabastecerse a pesar de las condiciones de la crisis internacional. La eliminación de la fiebre aftosa en Chile también se atribuyó a los logros de esta política proteccionista⁴⁰. El aumento de los aranceles se complementó en el mismo año de 1930 con un “Reglamento para la internación por los caminos en las Aduanas de Fronteras Terrestres”, que demandaba a los interesados el cumplimiento de una serie de trámites legales previos a la introducción del ganado, que debía hacerse exclusivamente por los pasos habilitados, bajo el control de los Carabineros, con la guía correspondiente y abonando en efectivo los derechos establecidos⁴¹. Las propias estadísticas del Comercio Exterior chileno, muestran la disminución importantísima de la entrada de ganado por los pasos de Neuquén a partir de esos años.

Los efectos regionales de estas medidas fueron sentidos. Dice el entonces semanario *Río Negro*:

³⁸ En *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Libro XCVI, abril-junio 1927, Santiago de Chile, Dirección Gral. de Talleres Fiscales de Prisiones, 1927, pp. 2238-2242.

³⁹ La ley fijaba, además, un arancel de 20 pesos por ovejunos, 30 por asnales y 10 por cabríos (Ley 4915, Dic. 19/1930, en *Diario Oficial* 15852, Dic. 19/1930).

⁴⁰ La población ganadera chilena se habría elevado por efecto de estas medidas, de 1.900.000 a 2.380.000 cabezas (En artículo “Sobre el tratado...”, *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, op. cit., 1933, p. 164).

⁴¹ Decreto n° 5.196 del 9 de octubre de 1930, en *Diario Oficial*, 17 de octubre/1930.

...exorbitante impuesto de internación fijó el gobierno chileno para la internación de ganado argentino, como parte de una serie de medidas ultraproteccionistas: 300 pesos chilenos por cabeza de ganado bovino, lo cual supera el precio de venta que rige normalmente en la zona cordillerana, produciendo una brusca interrupción de la corriente comercial. El gobierno chileno aduce que la importación no está prohibida, que los gravámenes son medidas defensivas imprescindibles para la defensa de su propia ganadería, pero de hecho se interrumpió la importación porque no deja margen de utilidad alguno a los ganaderos argentinos. Salta, Neuquén y la zona andina de Río Negro, se ven muy perjudicadas por la falta de compradores y los campos están recargados por los rebaños no vendidos [...] es cerrado el proteccionismo chileno ante las reclamaciones amistosas [...] Argentina responde elevando aranceles a los productos chilenos (nueces, productos frutícolas, maderas) [...] Se espera un acuerdo con Santiago frente a esta “guerra de tarifas...”⁴².

A estas medidas del país trasandino, se sumaría el adicional del 10% a las mercaderías de importación establecido por el gobierno argentino por decreto del 6 de octubre de 1931, prorrogado por ley 11.588⁴³. La cuestión se agravó por aplicación de los acuerdos del 10 de octubre de ese año sobre control de cambios, a partir de los cuales comerciantes y productores ganaderos debían necesariamente detenerse en la frontera a efectos de que se les entregase la documentación de tránsito correspondiente⁴⁴. Es decir, debían cumplirse los requisitos impositivos antes de realizarse la operación comercial. Esto alteró sensiblemente el funcionamiento tradicional de la región cordillerana donde nunca las operaciones de este tipo se hacían en forma anticipada ni definitiva hasta tanto no se produjese el encuentro físico de compradores y vendedores.

En junio de 1933 se firmó en Buenos Aires un nuevo tratado comercial con vigencia de tres años, renovable por otros tres, donde se establecía el tratamiento aduanero a los distintos productos internados por cada país. En esta oportunidad, los impuestos al ganado argentino se mantuvieron altos –68 pesos por cabeza vacuna. El Estado chileno afirmaba allí su intención de mantener con producción propia las demandas de su mercado interno. De todas maneras, la internación de ganado argentino era ya considerablemente menor, así como el conjunto del intercambio legal entre ambos países⁴⁵, y los efectos de

⁴² “Barreras arancelarias”, artículo *Semanario Río Negro*, Gral. Roca, Río Negro, jueves 2-4-1931.

⁴³ *Anales de Legislación Argentina*, Tomo 1920-1940, pp. 253-254.

⁴⁴ A.H.P., Libro Copiador de Notas al Ministerio del Interior, 10-10-1932 al 9-9-1935, nota del 11-1-1933, fo. 82.

⁴⁵ Dicen las fuentes chilenas en la década de 1930, refiriéndose a la importación de ganado vacuno de la Argentina “...las diferencias de las cifras entre el presente año y el anterior

la disminución del comercio ganadero, como ya se viera, se hacían sentir en la región que nos ocupa⁴⁶.

Creemos que son éstas las medidas a que hacen referencia las fuentes regionales, cuya sanción habría provocado, particularmente a partir de la aplicación de la política arancelaria del año 1927, una gradual e importante paralización de las tradicionales operaciones comerciales con el país vecino. La más exigente reglamentación de 1930, unida a los efectos de la crisis internacional de esos años, habría tenido los efectos que más acabadamente mencionan las fuentes para los primeros años de esa década. La ligera recuperación producida alrededor de 1933 también se explicaría entonces por las medidas de esos mismos años. La situación, sin embargo, no habría tenido retroceso. Años más tarde, cortes más definitivos del intercambio legal de ganado entre ambos países se habrían producido en la década de 1940, cuando la profundización de la fase de industrialización de la economía argentina y el incremento de la protección a la producción ganadera chilena, supusieron para el área mayores controles aduaneros, hecho con el cual se terminó de descomponer el mercado que fuera durante muchos años factor dinamizador del área andina norpatagónica.

A partir de 1945, una severa fiscalización agregó el gobierno argentino para el tráfico internacional con Chile. Normas rígidas del Banco Central reglamentaron la exportación e importación, exigiendo un depósito previo en divisas en relación con el valor de los productos a exportar, con lo cual se interrumpió de manera definitiva el mercado tradicional de la ganadería neuquina. Si bien el contrabando siguió apareciendo como alternativa válida aunque riesgosa, dada la presencia de mayores elementos de control fronterizo —como la presencia de Gendarmería Nacional—, su práctica no supuso una solución para el problema

se deben especialmente al alza de los derechos de internación, a la crisis general del comercio y a la gran oferta de ganado en el país” (B.N.S.CH., *Boletín de la SOFOFA*, Año XLVII, n° 8, agosto de 1930, p. 547). “El total de vacunos ingresados al país por los diferentes puertos y resguardos desde el 1/01 al 30/09 ascendió a 64.677 contra 122.400 en la misma temporada anterior” (Ibidem, Año XLVII, n° 11, nov. 1930, p. 842). “Las cifras más altas [refiriéndose al movimiento del comercio general entre Chile y Argentina que incluye en cuadro] correspondieron al año 1929 y esas cifras empezaron a declinar progresivamente desde 1930 hasta el año actual” (Ibidem, Año LIII, n° 4, abril de 1936).

⁴⁶ Solo tomando groseramente las cifras consignadas en los Anuarios Estadísticos chilenos, pueden verse los efectos de la aludida disminución. Sobre casi 2 millones de vacunos machos, 319 mil hembras y 552 mil ovinos ingresados de Argentina por los pasos cordilleranos del sur en 1919, corresponden respectivamente, en 1925, 35 mil, 19 mil y 66 mil animales; en 1929: 81 mil, 49 mil y 464 mil. Para 1930, las cifras han sufrido una considerable disminución: 6 mil vacunos machos, 1.900 hembras y 263 mil ovinos. Las importantes cantidades de ovinos provienen principalmente del área de Magallanes, exenta de los impuestos fijados por la ley de 1927 (B.N.S.CH., *Anuarios Estadísticos de la República de Chile*, Comercio Exterior, números varios).

sino más bien una salida coyuntural en la medida en que permitía la comercialización ilegal de ganado en Chile, aunque en cantidades de una magnitud seguramente menor que la que había sido antes el sostén de la actividad.

Si bien otros convenios se firmaron entre ambos países sobre unión aduanera y cooperación económica y financiera, la importación de ganados a Chile quedó severamente reducida, a la vez que se intensificaron los controles del comercio ilícito de animales⁴⁷.

Conclusiones

Las fuentes aquí consignadas no dejan dudas sobre la perdurabilidad de la vía del Pacífico, al menos hasta el momento en que se hicieron sentir en la región los efectos de las medidas arancelarias tomadas, primero por Chile y luego por Argentina, en un período que se inicia sobre la segunda mitad de la década de 1920 y se profundiza después. Concretamente, puede afirmarse que la actitud proteccionista de Chile, acentuada a partir de los años 1925, reforzada por la política arancelaria de 1927 y 1930, y complementada con medidas similares tomadas por Argentina a lo largo de las décadas de 1930 y 40, habría terminado por descomponer definitivamente estas formas regionales de intercambio. En ambos países, la etapa sustitutiva de importaciones demandó de la consolidación de un mercado interno más controlado y, por ende, de un dominio más efectivo del tránsito cordillerano.

Es indudable que la complementariedad de ambos circuitos fue funcional a productores y comerciantes de ambas nacionalidades durante un largo período, solo que, cuando los aranceles y los controles fronterizos modificaron tal situación, las prácticas también se modificaron, aunque no de manera definitiva ni inmediata. Baste para ello recordar que el contrabando de ganado a Chile figura en el imaginario regional como elemento central del enriquecimiento de algunas importantes familias neuquinas vinculadas luego al poder político provincial.

Sin duda que, mientras la vía del Pacífico fue posible, pero por sobre todo rentable, se mantuvo, no importando la escala de producción de los ganaderos ni el origen o procedencia de los comerciantes. Seguramente, mientras el negocio produjo utilidades, hubo comerciantes argentinos instalados en el territorio, que comerciaban con Chile, así como ganaderos chilenos con tierras en Neuquén

⁴⁷ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, *Instrumentos Internacionales de Carácter Bilateral suscriptos por la República Argentina (hasta el 30-06-1948)*, Bs. As., T. II, 1950.

—como la Sociedad Ganadera Gente Grande— que utilizaban el ferrocarril para sacar parte de su producción por el Atlántico. De todas maneras, conviene conocer los efectos regionales de la reorientación mercantil señalada, por cuanto con ella se relaciona una sentida crisis de la ganadería regional y un gradual pero importante despoblamiento de las áreas rurales más pobres de Neuquén en beneficio de su ciudad capital, notablemente sobrepoblada en las últimas décadas.