

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Nombre y Apellido: Francisco Teodoro

Afiliación institucional: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) - Instituto de
Desarrollo Económico y Social (IDES)

Correo electrónico: teodorofrancisco@hotmail.com

Eje problemático propuesto: Eje 11. Estado. Instituciones. Actores.

Título de la ponencia: “Entre el inmigrante civilizador y el inmigrante trabajador: La
intervención estatal en materia migratoria durante el primer peronismo.”

“Entre el inmigrante civilizador y el inmigrante trabajador: un acercamiento a la intervención estatal en materia migratoria durante el primer peronismo”

Francisco Teodoro
(UNGS-IDES)

Introducción

Como consecuencia de las políticas de promoción inmigratoria y del escenario de expulsión de mano de obra en el que se hallaban inmersos los países europeos, entre 1876 y la primera guerra mundial ingresaron al país más de 4 millones de extranjeros. A pesar del número de ingresos, el proyecto liberal en materia de migraciones no resultó exitoso: la procedencia italiana y española de una abrumadora mayoría de los recién llegados no se correspondía con los criterios que definían al agente del progreso. Lentamente, el tema comenzó a convertirse en un inconveniente para la elites, que, conscientes en los primeros años del siglo XX de los riesgos que acarreaba para sus posiciones de privilegio el ingreso indiscriminado de inmigrantes a través del puerto de Buenos Aires, comenzó a intervenir reprimiendo a los denominados “indeseables” mediante la implementación de instrumentos jurídicos como la Ley 4.144 de Residencia o la Ley de Defensa Social (Suriano, 1988; Oved, 1976). Esta tendencia a la represión del inmigrante por motivos fundados en la seguridad del pueblo de la Nación continuaron presentes en los años veinte y treinta, en los que se legisló para restringir el ingreso indiscriminado de inmigrantes recurriendo a ideas racialistas y eugenésicas derivadas de la necesidad de proteger a la raza y a la identidad argentinas (Devoto, 2009).

Durante el período peronista el flujo inmigratorio conoció un nuevo impulso. Este, si bien no fue comparable al de las grandes oleadas, dejó entre 1946 y 1955, un saldo de más de 800.000 nuevos inmigrantes en el país. Nuevamente, el fenómeno se debió en gran medida al contexto de crisis que transitaban los países europeos en la inmediata posguerra. Como consecuencia, amplios contingentes de italianos y en menor medida españoles llegaron al país en busca de oportunidades laborales, reactivando en muchos casos las redes de parentesco que habían funcionado durante las grandes oleadas. Esta espontaneidad se conjugó, como veremos, con una activa promoción por parte del Estado.

Por su parte, la inmigración que arribó al puerto de Buenos Aires no fue la única que existió durante el peronismo. En ese período se produjo también un importante flujo proveniente de Bolivia, Paraguay y Chile. Estos trabajadores ingresaron al país para complementar la demanda de mano de obra en las zonas rurales. El cambio del modelo

económico producido por la crisis mundial de 1929 y el agotamiento del Modelo Agro Exportador, originó en la Argentina un proceso de migraciones internas que repercutió en un importante crecimiento de los asentamientos en las zonas urbanas producto del incipiente proceso industrialización que dejó como consecuencia un vaciamiento de la población rural, principalmente en las provincias norteañas. El comienzo de la segunda guerra mundial y la revitalización de la producción rural para la exportación, situaron a los empresarios terratenientes en la necesidad de reclutar mano de obra para trabajar las tierras, dado que la existente no bastaba para abastecer los niveles de producción demandados. Este problema se solucionó con el ingreso de trabajadores procedentes de los países limítrofes, los llamados “trabajadores golondrinas”, que ingresaban al país para trabajar en forma estacional, y luego regresaban a sus países de origen o se dirigían a otras regiones cuando la producción ya no los necesitaba.

En este trabajo, nos interesa indagar sobre las políticas de intervención estatal en materia de inmigración a partir de un análisis de la legislación implementada por el gobierno. Nuestra intención será mostrar que existió, en el proyecto peronista, una coherencia de principios que no pudo ponerse en práctica por diversos motivos. Esta dificultad para cohesionar ideas y prácticas dio paso a la configuración, sobre la marcha de los acontecimientos, de un modo de intervención caracterizado por las contradicciones y la escasez de resultados.

En este sentido, creemos que la concepción sobre el papel del inmigrante que proponía el peronismo seguía una línea de continuidad con la que habían expuesto los dirigentes de la generación del ‘80. En ella, el inmigrante europeo era portador de la civilización y el argentino debía aprender observando. Al mismo tiempo, esa imagen del inmigrante europeo se fundía con la imagen del inmigrante mano de obra, en la que se incluían los ciudadanos de los países limítrofes. Esta imagen concebía al inmigrante como un adicional de brazos necesario para alcanzar determinados niveles de producción. Estas dos concepciones del inmigrante como civilizador y como trabajador, provenientes de la tradición liberal, fueron expuestas en los planes quinquenales de gobierno, y luego puestas en práctica por la legislación mediante leyes y decretos.

Sin embargo, diversos problemas desatados en los organismos encargados de poner en práctica los mecanismos de intervención hicieron imposible la consecución de los objetivos. Como consecuencia, a partir de 1950-1951, la imagen del inmigrante civilizador dejó paso a la hegemonía de la imagen del inmigrante como trabajador. A partir de ese cambio, ante la necesidad de disponer de mano de obra en las zonas despobladas del país, el ciudadano

procedente de los países limítrofes que ingresaba en muchos casos en forma ilegal pero constante, comenzó a ser revalorizado por el gobierno peronista que se distanció de la tradición liberal aceptando únicamente al inmigrante en tanto mano de obra y no en tanto agente de progreso.

A continuación, indagaremos sobre el rol que le asignó el peronismo a la inmigración en su proyecto político, económico y cultural, y sobre los aspectos que este proyecto retomaba de las tradiciones anteriores. Luego, examinaremos la legislación con respecto al tema, para considerar sus contradicciones entre sí y con el proyecto peronista. Por último, nos referiremos en particular a los inmigrantes limítrofes, que se convirtieron en una posible solución a los problemas poblacionales y de mano de obra no auspiciada por el Estado.

La inmigración en el proyecto peronista

El gobierno peronista se caracterizó por retomar ciertos aspectos de la tradición liberal de “puertas abiertas”, modificándolos de acuerdo a las necesidades propias de sus objetivos políticos, sociales y económicos. En el proyecto de bases sobre la inmigración, que nunca llegó a sancionarse como ley en el Congreso de la Nación, el gobierno sostenía que la inmigración se concebía conforme a los principios de "espontaneidad, selección y encauzamiento".¹ Esto determinó la necesidad de establecer ciertas preferencias con respecto al número, origen y ocupación de los aspirantes a ingresar al país, que se plasmaron en acciones legislativas concretas, así como en mecanismos tendientes a realizar un seguimiento del proceso a fin de lograr el encauzamiento.

La radicación de inmigrantes en la Argentina estaba enmarcada en el proyecto que el peronismo impulsó desde el *Plan de Gobierno 1947-1951*, o Primer Plan Quinquenal (PPQ). Allí, el tema de la inmigración y los problemas demográficos estaban incluidos entre los asuntos económicos. En esta materia, el proyecto peronista proponía la expansión de la actividad industrial a partir del auxilio financiero del Estado y de la protección ante la competencia de los bienes de origen extranjero, la redistribución de los ingresos en favor de los sectores asalariados junto con el crecimiento del empleo y el apuntalamiento de un fuerte mercado interno. Del mismo modo, el Estado se proponía garantizar la defensa del salario real a partir de las negociaciones colectivas y la sindicalización, al tiempo de promover una mayor participación del sector público en el sistema productivo en detrimento del sector privado, junto con una política de nacionalizaciones de servicios públicos y una transferencia de recursos desde el sector primario a los sectores secundario y terciario de la economía,

¹ “Proyecto de ley de bases: exposición de motivos.” En: *Plan de Gobierno, 1947-1951*. Tomo I. Argentina. Presidencia. Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946. Pp. 274-276.

instrumentada a partir de la puesta en funcionamiento del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). En los primeros años del peronismo en el poder, la variable población, y en particular la promoción de la inmigración, eran considerados una pieza clave en la política global de desarrollo (Biernat, 2007; 77).

El PPQ planteaba la necesidad de conocer los problemas demográficos con el objetivo de diseñar políticas para proceder a la colonización de tierras rurales. Para el peronismo, la escasez de mano de obra en las regiones agrarias era evidente y las políticas públicas deberían diseñarse con el objetivo de solucionar esa complicación, atendiendo a estadísticas que surgirían del censo nacional proyectado para 1947. Los principales temas sobre los que el gobierno reconocía la necesidad de actuar en materia de población eran primordialmente tres: la nupcialidad, la natalidad y la mortalidad. Estos ejes serían la plataforma desde la cual se intentaría solucionar el problema demográfico en el ámbito interno, fomentando la nupcialidad y la natalidad, ambos asociados a una concepción de familia tradicional y cristiana, y reduciendo la mortalidad mediante el aprovisionamiento por parte del Estado de los recursos necesarios a las familias que lo necesitaran para el sostenimiento de los niños.² El papel de la familia como base de la sociedad y el derecho de todo ciudadano a la unidad de su familia, serían un apelativo constante en las políticas impulsadas desde el gobierno en materia de población y en particular para el diseño de políticas migratorias.

Teniendo en cuenta que para lograr un cambio cualitativo en el crecimiento vegetativo de la población era necesario esperar un período importante de tiempo, la promoción de la inmigración era pensada como un recurso para solucionar rápidamente los inconvenientes demográficos. En efecto, la reedición de una situación internacional en la que los países europeos se veían obligados a expulsar mano de obra como condición para la recuperación económica, un fenómeno vivido medio siglo antes en la época de las grandes oleadas migratorias, se le presentaba a la Argentina como una oportunidad para acrecentar su población precipitadamente sin la necesidad de aguardar un tiempo excesivo. Sin embargo, en esta ocasión no se podía utilizar una política de “puertas abiertas” como en los años de hegemonía liberal. Era necesario plantear una serie de disposiciones que determinaran preferencias sobre quienes debían ingresar y quienes no.

Los criterios de selección o de preferencia de los flujos migratorios no fueron impuestos como consecuencia de concepciones eugenésicas sobre la preservación o el mejoramiento de la raza, como había sucedido en años anteriores. En el PPQ, se sostenía que

² *Plan de Gobierno, 1947-1951*. Tomo I. Argentina. Presidencia. Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946. Pp. 269-270.

las políticas migratorias debían tender a fomentar el ingreso al país de un tipo particular de inmigrante. Esta selección debía responder a las características culturales de los sujetos, “asimilables en lo posible a la unidad espiritual y social de nuestro pueblo”.³ Por otra parte, retomando la tradición liberal de la Ley de Inmigración, se afirmaba que el inmigrante debía ser “físicamente sano” y “económicamente útil”, al tiempo que al Estado le correspondía la tarea de “distribuirlo racionalmente” en el territorio de acuerdo a la información demográfica de que disponga al momento del arribo.⁴

Las preferencias culturales o de procedencia propuestas por el gobierno peronista al ingreso de extranjeros al territorio correspondían en gran medida al carácter constituido de la nación argentina. En contraposición con la tradición liberal, en la que la posibilidad del ingreso de inmigrantes de todas partes del mundo se debía a la urgente necesidad de poblar el territorio, el peronismo reconocía la importancia trascendental de que esos nuevos ciudadanos no lesionen la identidad y la integración nacional alcanzada luego de las grandes oleadas de fines del siglo XIX:

“(…) no se debe olvidar que a más de poblar y trabajar, la inmigración debe tender siempre a integrar a la Patria. El hecho de que nuestro país sea un magnífico crisol en el que se pueden fundir todas las nacionalidades de origen, no puede eximirnos del hecho indubitado de preferir como más aptos para esa fundición integradora a los que por su procedencia, usos y costumbres e idiomas se hallan más cercanos a nuestras características y personalidad nacionales.”⁵

Como sostiene Fernando Devoto (2009), los inmigrantes de la segunda posguerra se encontraron con un país en el cual la política, la educación, el servicio militar y la cultura de masas habían hecho su papel, por lo cual la Argentina de 1946 estaba más integrada que la de 1914 (P. 410-411). Por eso mismo, además de las medidas de ayuda económica que el Estado proponía poner en práctica para fomentar la inmigración, el PPQ también reconocía la necesidad de acompañar esas medidas con otras de índole cultural como “la intensificación de las escuelas rurales; enseñanza de adaptación regional; de artesanía; difusión de conocimientos técnicos y asistencia técnica del Estado, sin desatenderse como elemental la extensión e intensificación de la asistencia médica”⁶. El avance de la intervención de las instituciones del Estado sobre las áreas rurales que se pretendían poblar garantizaría, por otra parte, el avance de la soberanía y por lo tanto la unidad del cuerpo de la nación, algo que para el peronismo no era un hecho menor.

³ Ídem. Pp. 271.

⁴ Ídem. Pp. 272-273.

⁵ “Proyecto de ley de bases: exposición de motivos.” En: *Plan de Gobierno, 1947-1951*. Ob.cit. Pp. 275

⁶ *Plan de Gobierno*. Ob cit. Pp. 271.

A las características culturales que determinaban el perfil de extranjero que prefería el peronismo, se sumaron otras de tipo ocupacional. El PPQ establecía que el Estado tenía que fomentar, en principio, una inmigración constituida por agricultores, pescadores, técnicos industriales y obreros especializados. El proyecto estaba íntimamente relacionado con el deseo de colonizar tierras en zonas rurales, disminuyendo el número de grandes propietarios, al tiempo que buscaba una participación activa de los inmigrantes en todo lo referente al desarrollo industrial que comenzaba a transitar el país:

“(…) se tenderá a desarrollar el plan de inmigración en concordancia con las necesidades de nuestra industria y grandes obras públicas, para contar con el número de obreros y técnicos especializados cuyos conocimientos pueden ser de inmediata aplicación y servir de enseñanza para la preparación de nuestros obreros.”⁷

El proyecto peronista profesaba una preferencia por el inmigrante que pudiera ser a la vez trabajador y civilizador, a la vez mano de obra y agente del progreso, sin descuidar su capacidad de asimilarse al cuerpo de la nación argentina. En el PPQ no se proponían restricciones al ingreso espontáneo, pero se establecían claras disposiciones sobre el perfil de inmigrante que debía impulsar el Estado en los años subsiguientes. En la ley de bases se seguía esa tesitura, puesto que al mismo tiempo que se exponían las restricciones que más adelante regirían las políticas migratorias, estas no implicaban prohibición alguna para el ingreso de ciudadanos procedentes de otros países que no fueran los proferidos por su cultura, costumbres e idiomas.

Los criterios de selección del flujo migratorio no respondían a las concepciones racialistas y eugenésicas que caracterizaron las restricciones impuestas desde fines de los años veinte (Olivieri, 1987; Devoto, 2009). Estas tuvieron cierto nivel de aceptación en la Dirección General de Migraciones conducida por Santiago Peralta, pero fueron abandonadas luego de 1948 (Galante, 2008).⁸ Las políticas migratorias del primer peronismo estuvieron determinadas, en cambio, por las necesidades poblacionales para la consecución de un proyecto político, social y económico en el que la idea de la reafirmación de la nacionalidad argentina, tributaria del pensamiento nacionalista y católico sumamente influyente dentro del ejército, la ampliación de los derechos políticos y sociales a los sectores populares, y el

⁷ *Ibíd.*

⁸ Sobre las continuidades en las concepciones sobre la inmigración correspondientes al período liberal y al peronismo ver: Jorge Omar Bestene. "Dos imágenes del inmigrante árabe: Juan A. Alsina y Santiago M. Peralta." En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos.*, Año 12, N° 36, Ago 1997, 1997. Aquí el autor demuestra que en sus concepciones del inmigrante árabe, dos directores de la Dirección Nacional de Migraciones procedentes de distintas tradiciones políticas como Juan Alsina, procedente de un liberalismo que podríamos denominar clásico, y Santiago Peralta, cuyo ideario político puede inscribirse dentro del nacionalismo y el fascismo, tenían visiones muy similares, lo que demuestra ciertas continuidades entre dos momentos lejanos de la historia.

afianzamiento de un desarrollo industrial mercadointernista con fuerte distribución de los ingresos eran los ejes esenciales.

El marco jurídico en los primeros años

La legislación se caracterizó por desplegarse en una maraña de decretos, algunos de ellos revocatorios, que finalmente no se articularon orgánicamente en una nueva Ley de inmigración. Las primeras resoluciones adoptadas por el gobierno peronista en la materia fueron la creación de la Delegación Argentina de Inmigración en Europa (DAIE) y de la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes (CREI), a partir de los decretos 20.707/46 y 23.112/46 respectivamente, ambos del año 1946. Estos organismos fueron colocados bajo la órbita de la Dirección General de Migraciones (DGM), que en 1949 fue reemplazada por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Entre 1947 y 1950, los principios de “espontaneidad, selección y encauzamiento” propuestos en el PPQ guiaron el espíritu de los decretos sancionados por el PEN. En mayo de 1947, el decreto 12.715/47 eximió transitoriamente del pago del arancel consular a los inmigrantes de nacionalidad italiana que iniciaran sus trámites para el ingreso a la Argentina a través de la delegación de la DAIE instalada en Roma. Del mismo modo, el decreto concedía el beneficio del otorgamiento gratuito de la Cédula de Identidad provista por la Policía Federal. El financiamiento de estas disposiciones quedaba en manos del IAPI, que se encargaría de los costos que ocasionasen la radicación y legalización de los extranjeros para los organismos estatales involucrados.⁹

En la misma línea, el decreto 14.882/47 ampliaba la política de apertura inmigratoria otorgándole a la DGM la atribución de autorizar el ingreso al país de todo ciudadano europeo que tuviera familiares en la Argentina, cualquiera fuera el grado de parentesco con personas residentes, el tiempo de permanencia y el lugar en el que se iniciaran los trámites. Del mismo modo la CREI estaba facultada para presentar nóminas de personas confeccionadas por empresas autorizadas previamente, para iniciar la tramitación de inmigrantes “de llamada” que ingresarían al país con un contrato de empleo. Por otra parte, estos inmigrantes, tanto los que fueran llamados por empresas como los familiares de residentes en el país, entrarían dentro de las disposiciones establecidas en el decreto 12.715/47, de modo que el Estado a través del IAPI se encargaría de financiar todos los costos de los trámites correspondientes.¹⁰

Estos decretos, complementarios entre sí, muestran la intención del gobierno de llevar a la práctica las proyecciones propuestas en el PPQ. Para esto se buscó agilizar el ingreso de inmigrantes italianos, a quienes se les otorgó una serie de beneficios de los que no gozarían los

⁹ Decreto 12.715/47 del 9 de mayo de 1947. Publicado en el Boletín Oficial el 16 de mayo de 1947.

¹⁰ Decreto 14.882/47 del 29 de mayo de 1947. Publicado en el Boletín Oficial el 2 de julio de 1947.

inmigrantes procedentes de otros países. Así, se ponían en práctica los criterios de selección y encauzamiento expuestos en el PPQ y en el proyecto de bases para la inmigración. Por su parte, la CREI estaba obligada a realizar un seguimiento sobre el funcionamiento de las concesiones durante un año, al cabo del cual debía expedirse sobre la conveniencia o no del sostenimiento de las franquicias.

Las facilidades otorgadas para el ingreso al país de inmigrantes procedentes de Italia continuaron en 1949. Por un lado, se creó una escuela de capacitación del inmigrante con sede en Roma, dependiente de la DAIE y subsidiada por la DNM con el objetivo de brindarle a los individuos elementos para desenvolverse en la sociedad argentina.¹¹ Por otro, el decreto 19.168/49 modificó las disposiciones y restricciones impuestas por la ley 817 sobre el ingreso al país de pasajeros enfermos.

Este último decreto dispuso que cuando pasajeros enfermos arribaran al país llamados por miembros de su familia o en compañía de ellos, sanos, la DNM debía dar intervención al Ministerio de Salud Pública de la Nación para determinar si el inmigrante en cuestión constituía un peligro para la comunidad. Si la respuesta era negativa, la DNM estaba habilitada para permitir el ingreso del pasajero, a pesar de su enfermedad. Aquí se situaba sobre la necesidad económica de disponer de mano de obra de las empresas e incluso del Estado, el derecho de los inmigrantes a salvaguardar la unidad de sus familias, tanto si fueran residentes como si se encontraran viajando. En efecto, el decreto se fundaba en la necesidad de adherir las políticas migratorias a los fundamentos de la doctrina peronista, basada en principios igualitarios y de equidad:

“En vistas que (...) por consecuencia de dicha aplicación [de la ley 817] se obligaría a ciertos pasajeros a permanecer aislados hasta el momento de su reembarco sin que sea posible, dentro del régimen vigente, tomar en consideración la circunstancia de que llegaron al país con su familia (padre, madre o hermanos, etc.) separándoseles en situación difícilísima si no pueden optar por el reembarque de toda la familia, o que vinieren en virtud de ser llamados por los miembros de su familia residentes en el país.”¹²

Por estos motivos, si era descartado el riesgo de enfermedad para el resto de la comunidad, el gobierno peronista sostenía que:

“(...) es a todas luces justo y razonable facultar al organismo competente en materia de inmigración para acordar el permiso para el ingreso al país del pasajero, el que deberá por ello estar sujeto a las lógicas limitaciones que resulten de su estado de salud.”¹³

¹¹ Decreto 10.534/49 del 4 de mayo de 1949. Publicado en el Boletín Oficial el 7 de mayo de 1949.

¹² Decreto 19.168/49 del 11 de agosto de 1949. Publicado en el Boletín Oficial el 19 de agosto de 1949.

¹³ Ídem.

Para el gobierno el crecimiento de la población y la disponibilidad de mano de obra eran importantes, pero en mayor medida lo eran el orden y la inclusión social.

Durante el año siguiente, más precisamente en el mes de marzo, el decreto 6.363/50 dio marcha atrás a las disposiciones sobre los derechos de los pasajeros enfermos que ingresaran al país y de sus familias. Este decreto derogó al 19.158/49, poniendo nuevamente en vigor las disposiciones impuestas por la Ley 817. De esta forma, se prohibió terminantemente el ingreso al país de inmigrantes con cuadros de enfermedades infectocontagiosas. Las revisiones debían realizarse por médicos argentinos en los consulados donde estos se encontraran, o una vez que los pasajeros arribaran al país en los casos en que no haya médicos argentinos en sus países de origen. Por otra parte, el mismo decreto recomendaba extender, en caso de ser posible, la revisión médica a todo el núcleo familiar que proyectara viajar a la Argentina, con el fin de no sufrir inconvenientes como los citados en el decreto 19.158/49 por la aplicación de las disposiciones de la ley 817.¹⁴ Creemos que la derogación del decreto, así como muchos de los problemas que se presentaron al momento de poner en práctica las políticas migratorias durante el primer peronismo, se produjo como consecuencia de un deficiente funcionamiento del andamiaje administrativo encargado del área de inmigración (Biernat, 2007).

El cambio de tono con respecto a la promoción de la inmigración también quedó manifiesto, aunque en forma más moderada, en la prohibición del ingreso al país de inmigrantes analfabetos. En la exposición de motivos del decreto 24.453/50 se sostenía que “(...) en el estado actual de nuestra evolución económica y social el analfabetismo disminuye las posibilidades de adaptación y trabajo, redundando en perjuicio de los intereses de la Nación.”¹⁵ Sin embargo, no todos los analfabetos eran indeseables, puesto que “(...) solo excepcionalmente puede resultar de conveniencia la incorporación a la República de inmigrantes que no sepan leer y escribir, cuando con ello se persiga la reconstrucción de la familia, núcleo primario y fundamental de la sociedad.”¹⁶ Nuevamente la familia aparece como factor de cohesión, y como causal de excepción para el ingreso de inmigrantes que no cumplieran con los requisitos mínimos de selección impuestos por el proyecto del gobierno.

A pesar de las restricciones a la inmigración que a partir de 1950 comenzaban a expresarse la legislación, el peronismo no abandonó en esta área el impulso a la democratización del acceso a los derechos de los sectores populares característica de sus

¹⁴ Decreto 6.363/50 del 25 de marzo de 1950. Publicado en el Boletín Oficial el 29 de marzo de 1950.

¹⁵ Decreto 24.453/50 del 17 de noviembre de 1950. Publicado en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 1950.

¹⁶ Ídem.

intervenciones en otras áreas de las políticas públicas. Un ejemplo de ello fue el decreto 12.489/50. Este establecía una serie de controles sanitarios para las empresas de transporte y sus operarios registrados ante la DNM. Los controles tenían por objetivo garantizar un mínimo de condiciones sanitarias y de bienestar para los pasajeros que viajaban al país, y eran también una medida de prevención para no tener que aplicar las restricciones de la Ley de Inmigración.¹⁷ Esta medida fue una respuesta a las irregularidades que se producían entre los transportistas, que encontraban en el financiamiento del Estado una importante fuente de ingresos. La relación con estas empresas fue uno de los problemas más graves que tuvo que afrontar el peronismo en materia de promoción de la inmigración ultramarina, y una de las causas de discordia en las negociaciones con Italia y España (Biernat, 2007).

Creemos que las contradicciones que observamos en la legislación sobre inmigración respondían a un desfase producido entre los proyectos o ideas que determinaron las políticas de intervención estatal por un lado, y las prácticas de las agencias estatales por otro. Analizar el nivel de la puesta en práctica de las políticas sociales es sumamente complejo, puesto que incluye diversos actores y conflictos de poder y de intereses. Por un lado se circunscribe a los funcionarios estatales que, como sostiene Germán Soprano (2000), poseen sus propias prácticas, sus propios modos de entender su función y sus propias interpretaciones de la legislación vigente, lo que le da al organismo en cuestión una identidad que lo diferencia de otros organismos del Estado, y de la propia identidad propuesta por el PEN. En el caso del peronismo, este último aspecto resulta exacerbado por el número de decretos dictados, en muchos casos contradictorios, y por la cantidad de organismos creados para regular el funcionamiento de la inmigración. La maraña legislativa y administrativa en la que incurrió el gobierno peronista le dio a cada organismo y a cada funcionario un grado de agencia mayor que el que podrían adquirir si ambos niveles, legislación y administración, se encontraran organizados en forma más homogénea. Así, las facilidades y concesiones puestas en práctica mediante los decretos que hemos analizado para la promoción y la inclusión social de los inmigrantes europeos abrieron el camino a las discrecionalidades por parte de los funcionarios estatales.

Por otra parte el problema de las políticas públicas en el momento de su aplicación está relacionado con la respuesta que se obtiene de la sociedad. La legislación peronista intentó reorganizar el flujo migratorio promoviendo una inmigración seleccionada pero en principio no restringida. En definitiva una política de puertas “semiabiertas” con predilección

¹⁷ Decreto 12.489/50 del 20 de junio de 1950. Publicado en el Boletín Oficial el 24 de junio de 1950.

por la inmigración italiana y española. Esto permitió que muchos inmigrantes ingresaran al país, aún no cumpliendo con los requisitos de preferencia detallados en el PPQ, y en muchos casos con la ayuda del Estado cuando los trámites se hacían por llamadas de empresas o utilizando las oficinas de la DAIE en Roma. Esta política se encontró a partir de 1950 con la imposibilidad de incidir en el devenir de los flujos migratorios. Por este motivo, comenzaron a plantearse ciertas restricciones más severas para el ingreso de pasajeros enfermos o analfabetos, haciendo hincapié en el papel civilizador que debía cumplir el inmigrante en la Argentina.

Ya en 1949, las proyecciones del gobierno sobre la inmigración no parecían cumplirse. Por este motivo se produjo un reordenamiento administrativo. Mediante el decreto 2.896/49, se creó la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), que funcionaría como dependencia de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación y cuyas atribuciones fueron determinadas por el decreto 10.283/49.¹⁸ Esta acción de gobierno era una tentativa que perseguía el objetivo de centralizar el funcionamiento de las políticas migratorias, puesto que bajo su órbita comenzaron a funcionar la DGM, la DAIE y la CREI, junto con el Instituto Étnico Nacional y la Dirección de Protección del Aborigen.

En el mismo año, se sancionó el decreto 15.972/49. Este decreto disponía que:

“Los extranjeros que hallándose ya en la República Argentina a la fecha del presente decreto, y que no posean documentos de identidad argentinos o permiso de residencia definitiva, deberán presentarse ante la Dirección Nacional de Migraciones o autoridad que actúe en su delegación, a regularizar su situación.”¹⁹

La estrategia de otorgar el indulto a todos los extranjeros que ingresaron al país violando las disposiciones legales o reglamentarias, parecía una manera solapada de reinicializar el proceso migratorio, integrando socialmente al inmigrante, atendiendo a los problemas administrativos con los que se encontraban los indocumentados para hacer efectiva su radicación legal, pero reconociendo al mismo tiempo las debilidades del Estado en el control de las fronteras.

En síntesis, creemos que las políticas migratorias del peronismo no pueden escindirse de sus políticas de intervención en otras áreas de la sociedad. Si bien el proyecto peronista reconocía aspectos de la tradición liberal, el decreto de indulto se inscribe dentro de la línea democratizadora en relación a los derechos políticos, sociales y económicos que caracterizaron al peronismo y lo diferenciaron de otras tradiciones políticas argentinas (Torre

¹⁸ Decreto 2.896/47 del 4 de febrero de 1949. Publicado en el boletín Oficial el 8 de febrero de 1949. y Decreto 10.283/49 del 29 de abril de 1949. Publicado en el Boletín Oficial el 6 de mayo de 1949.

¹⁹ Decreto 15.982/49 del 8 de julio de 1949. Publicado en el Boletín Oficial el 15 de julio de 1949.

y Pastoriza, 2002). Mientras que para los liberales de principios del siglo XX los inmigrantes que ingresaban al país de forma ilegal eran candidatos a ser incluidos bajo las disposiciones de la Ley 4.144 de Residencia, para el peronismo esos mismos inmigrantes debían constituirse como sujetos de derecho a partir de la regularización de su situación.

El Segundo Plan Quinquenal: una política de restricciones

Entre 1946 y 1949 los ingresos procedentes de ultramar ascendieron considerablemente. Sin embargo, a partir de 1950 comenzaron a descender en forma constante, repuntando ligeramente en 1954.²⁰ Los magros saldos migratorios procedentes de ultramar luego de 1950, llevaron al gobierno peronista a replantear el problema de la población y en particular sus políticas migratorias. A partir de 1952, la legislación del gobierno peronista con respecto a la inmigración adquirió mayores restricciones. Estas aparecen en el decreto 3.721/52, que dictaba nuevas normas para el ingreso de inmigrantes al país, determinando que el permiso de ingreso tenía carácter condicional y revocable, y se limitaba a un año desde la fecha del desembarco. Otra de las restricciones estaba determinada por el lugar de residencia y la ocupación del pasajero, que no podía ser modificada hasta pasados los tres años luego de la radicación en el país. Por otra parte, el decreto determinaba que desde su instrumentación la DNM y sus organismos dependientes solo podían conceder permisos de ingreso a aquellos extranjeros que desearan radicarse por fuera de un radio de cien kilómetros de la ciudad de Buenos Aires.

El incremento de las restricciones no necesariamente debe ser pensado como una contradicción con la política de puertas “semiabiertas” dispuesta en el PPQ. Por el contrario estas medidas profundizaban el rol de los organismos del Estado en las tareas de “selección” y de “encauzamiento” de la inmigración que se habían propuesto en dicho plan, dejando de lado el principio de “espontaneidad”.

Exceptuados de las medidas restrictivas quedaban “técnicos y obreros especializados que prueben fehacientemente su condición de tales, y además tengan contrato y vivienda asegurada por el contratante”, es decir aquellos inmigrantes agentes de progreso que se correspondieran con los criterios de “selección” impuestos en el PPQ. Del mismo modo, reconociendo nuevamente el derecho a la unidad de la familia, se excluía de las restricciones a “padres, hijas solteras, hijos menores de 22 años, y cónyuges que vengan a integrar el núcleo familiar ya establecido en el país”, al tiempo que se les concedía el permiso de ingreso sin

²⁰ La progresión de los ingresos fue la siguiente: 4.185 en 1946, 38.370 en 1947, 116.115 en 1948 y 148.372 en 1949, 133.120 en 1950, 103.946 en 1951, 74.294 en 1952, 48.258 en 1953, 60.452 en 1954 y 47.457 en 1955. Datos extraídos de: Carolina Biernat. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos, 2007.

límites, fuera del radio de la Capital Federal, a inmigrantes destinados a tareas agropecuarias o con destino rural, y a “todas aquellas personas con parentesco en 2º o 3º grado, como así también los que gestionen su libre ingreso al país por vía consular para su internación en el interior del país”.²¹

A pesar de las restricciones jurídicas y de los cambios en los organismos administrativos, las dificultades para controlar el tránsito de los extranjeros que ingresaban al territorio seguían presentes. A fin de solucionar el problema, el gobierno dictó un decreto indultario que, al igual que en 1949, perseguía el objetivo de regularizar la situación de los inmigrantes asentados en forma ilegal. El decreto 2.093/52 les otorgó la libertad de radicación en cualquier zona del país, y la libertad de modificar su ocupación a aquellos que obtuvieron su permiso para ingresar en función de las actividades que iban a realizar. En caso de modificar su radicación o su ocupación, el decreto disponía que los inmigrantes estaban obligados a declarar los cambios en la DNM sin perjuicios para sus decisiones.²²

Para el Segundo Plan Quinquenal (SPQ), correspondiente al período 1953-1957, los objetivos del gobierno en materia de inmigración eran más moderados que en el PPQ. En principio, la inmigración ya no era concebida como un problema económico, sino como un problema estrictamente demográfico. En este sentido, los objetivos propuestos para este tema no formaban parte de la sección economía, como sucedió con el PPQ de 1947-1951, sino en la sección población. La propuesta de acción del gobierno en esta materia era coherente con los lineamientos del PPQ y de la Constitución Nacional Peronista de 1949: “La acción nacional, en materia de población, ha de tener como objetivo fundamental la conformación de la *unidad del Pueblo* argentino sobre las bases y principios de la Constitución Nacional Peronista.”²³ En ese proceso de unificación, la familia se seguía presentando como un núcleo central. Del mismo modo, como consecuencia de la acción política y social de Eva Perón, se introducía la novedad de que la mujer tenía una importante función social que cumplir, “como agente creador fundamental de la familia y de la conciencia individual de los ciudadanos.”²⁴

Si bien en 1953 la escasez de trabajadores en las zonas rurales era uno de los principales problemas demográficos, al igual que en 1946, en el SPQ el gobierno peronista sostenía que para solucionar el inconveniente era necesario un incremento de la población con preeminencia del crecimiento vegetativo sobre el crecimiento migratorio. Para esto se

²¹ Decreto 3.721 del 22 de febrero de 1952. Publicado en el Boletín Oficial el 3 de marzo de 1952.

²² Decreto 2.093/52 del 7 de julio de 1952. Publicado en el Boletín Oficial el 16 de julio de 1952.

²³ *2º Plan Quinquenal 1953-1957*. Argentina. Presidencia. Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, 1953. Pp. 30.

²⁴ *Ibíd.* Pp. 32.

buscaría acrecentar la natalidad y disminuir la mortalidad a partir de la inversión en salud pública, en particular para la defensa de la salud maternoinfantil. Con respecto a la inmigración en el SPQ se sostenía que:

“(…) el crecimiento migratorio de la población será promovido en cuanto se trate de la incorporación de elementos humanos de fácil asimilación al medio nacional, y será encauzado hacia las zonas y actividades que más convengan a los intereses del país, mediante planes oficiales y privados de colonización.”²⁵

Otra importante diferencia que se plantea entre el PPQ y el SPQ, es que en este último el problema de la población estaba determinado no tanto por la necesidad de incrementar la población en general, algo que se reconocía como necesario, sino por el desequilibrio demográfico entre distintas regiones del país. Es decir, el problema central era la coexistencia de una insuficiencia de población y a su vez de mano de obra en las regiones rurales infrapobladas, y al mismo tiempo un importante excedente demográfico en las zonas urbanas del país, concentrado principalmente la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires. En este sentido, para solucionar esos inconvenientes relacionados al desequilibrio de población entre las zonas rurales y las zonas urbanas, en el plan se presentaron lineamientos tendientes a regular de forma más adecuada los flujos migratorios internos y externos con el objetivo de “disminuir la población de las grandes ciudades, (...) aumentar la población agraria, arraigando al agricultor en la tierra que trabaja” e incrementar el número de “habitantes de los pequeños núcleos poblados, auspiciando en particular el desarrollo de las ciudades del interior cuya población se dedique primordialmente a las actividades industriales de características regionales.”²⁶

El análisis del proyecto peronista desplegado en el SPQ nos permite comprobar que las políticas de “espontaneidad, selección y encauzamiento” impulsadas en el PPQ no lograron fortalecer demográficamente a las regiones infrapobladas del país. La falla principal parece haberse registrado en la fase del encauzamiento, puesto que como hemos visto el número de inmigrantes creció entre 1946 y 1949, y la mayor parte de los nuevos ingresos procedía de Italia y menor medida de España, lo cual respondía a los criterios de selección cultural y étnica, aunque no siempre de calificación laboral, que puso en práctica el peronismo desde su legislación. Sin embargo, pareció producirse un proceso contradictorio entre los criterios de espontaneidad y de encauzamiento. Esto fue así porque la promoción de la inmigración impulsada desde el Estado no produjo importantes resultados. La mayor parte de los arribos procedentes de Italia se produjeron por el mecanismo de llamada, y no por las

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibid.* Pp. 33.

políticas impulsadas desde el Estado. Los resultados de la gestión de la DAIE en Roma entre 1947 y 1954 fueron magros en relación a la inmigración espontánea que se produjo en el mismo período de tiempo (Biernat, 2007; 109). De ese modo, el control de las autoridades sobre la radicación y la ocupación de los extranjeros llamados por sus familiares no fue efectivo.

La operatividad del mecanismo de llamada que pusieron en práctica los inmigrantes transoceánicos estaba relacionada con el reconocimiento por parte del peronismo del derecho de las personas a la unidad de sus familias. Una constante que observamos en la legislación fue el reconocimiento de ese derecho, que permitió importantes excepciones en las restricciones que se extendieron desde 1950. Esa concepción de la familia como base del orden social y de la unidad nacional fue, durante el primer peronismo, una clave para comprender las libertades de ingreso, ocupación y radicación otorgadas a los inmigrantes arribados al país.

Del mismo modo, no deberíamos menospreciar el peso que han tenido el mercado y los grandes propietarios terratenientes en la imposibilidad del gobierno peronista para reorganizar la propiedad de las tierras en las zonas rurales. Las políticas inmigratorias, tanto en el PPQ como en el SPQ, estaban íntimamente relacionadas con proyectos de colonización de tierras que no tuvieron éxito. En principio, esto pudo deberse al poder económico de los grandes propietarios que temían una oleada de expropiaciones. Luego de 1949, los problemas económicos a los que se enfrentó el gobierno cambiaron la actitud para con los empresarios rurales, por lo que es posible pensar que se hayan enfriado sus proyectos de colonización y de expropiación, del mismo modo que disminuyó en esos años el papel que el IAPI había adquirido tanto en la regulación del comercio internacional como en el financiamiento de las políticas públicas en distintas áreas (Gerchunoff y Antúnez, 2002).

Una solución sin el auspicio del Estado: la inmigración procedente de países limítrofes

Las políticas impulsadas por el gobierno con respecto a la inmigración en los primeros años se caracterizaron por dirigirse a ciudadanos procedentes de países europeos. Escaso o nulo lugar le correspondió en el PPQ y en el proyecto de bases a los migrantes que podían acceder al país por vía terrestre. Estos, claramente, se encontraban en condiciones de integrarse al cuerpo de la nación por las costumbres y el idioma, mucho más rápido quizás que los ciudadanos italianos o españoles. Sin embargo, siguiendo la misma tesitura de la tradición liberal, estos inmigrantes no cumplían con la condición de promover un crecimiento cultural para los argentinos, porque no eran portadores del progreso y la civilización.

Aún sin la promoción estatal, la inmigración procedente de países limítrofes mantuvo una tendencia de ingresos que a partir de 1951-1952 le permitió ganar terreno con respecto a la inmigración transoceánica en los saldos anuales. En efecto, conjuntamente con la inmigración procedente de Europa, entre los años treinta y cuarenta se hizo cada vez más importante el ingreso al país de ciudadanos nacidos en países limítrofes. Durante los primeros años de la segunda mitad del siglo XX estas corrientes procedentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay tendieron a crecer en importancia, llenando vacíos de población y braceros en las zonas fronterizas, mientras que luego de los años sesenta, el flujo migratorio tendió a acercarse más al área de influencia de la ciudad de Buenos (Benencia, 2009; 433).

El volumen de la inmigración limítrofe se ha sostenido en el tiempo en un rango oscilante entre el 2% y el 3% de la población, a pesar del descenso del número de inmigrantes totales que pasó del 15,3% en 1947, al 13% en 1960 y al 9,5% en 1970.²⁷ Estas cifras corresponden a la población declarada y establecida legalmente en el país, pero dadas las características territoriales en las fronteras es posible pensar que el número de inmigrantes limítrofes haya sido aún más amplio.

Como en el caso de los europeos, los inmigrantes limítrofes llegaron a la Argentina, en principio, por necesidades económicas. La Argentina se asomaba para estos migrantes como una posibilidad más dentro del circuito de estrategias para subsistir. En muchos casos la migración no aparecía como definitiva, sino que estaba presente la idea de volver al país de origen, por lo cual se produjeron resistencias a documentarse o a radicarse en el país receptor. Ante ese cuadro de situación, la Argentina fue elegida entre otras cosas porque su legislación ofrecía flexibilidad de ingreso, egreso y residencia (Benencia, 2009; 436-437).

La inmigración previa a la década del treinta se radicó mayormente en Buenos Aires. Los sujetos migrantes eran principalmente de procedencia uruguaya (42,9% en 1914) y en menor medida brasileña (21,3% en el mismo año), mientras que un número importante de chilenos se encontraban en la zona fronteriza de la Patagonia (16,7%).²⁸ En los años treinta, la escasez de mano de obra en zonas rurales promovió la inmigración procedente de Bolivia y Paraguay, y en menor medida de Chile y de Brasil. Estos sujetos ingresaban al país para trabajar por períodos estacionales en las zonas fronterizas. Allí se constituían como mano de obra en el sector primario, trabajando la tierra y regresando luego a sus lugares de origen o complementando sus tareas en empleos temporarios en otras regiones del país.

²⁷ INDEC, Censos Nacionales de Población 1869-1991. Citado en Roberto Benencia. "Apéndice: La inmigración limítrofe." En: Devoto: *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

²⁸ Ídem.

En el fenómeno, el proceso de sustitución de las importaciones que comenzó en los años treinta y se profundizó con el peronismo jugó un rol clave. Las migraciones internas ocurridas a raíz de las mayores oportunidades de empleo en las grandes ciudades implicaron la necesidad, por parte de los terratenientes, de sustituir la mano de obra nativa por mano de obra extranjera. Este problema fue detectado por el gobierno peronista en el PPQ y en el proyecto de bases. Sin embargo, las políticas de promoción de la inmigración europea y de radicación en zonas rurales no alcanzaron para abastecer a las regiones del noreste y noroeste argentino del número de obreros necesarios. En el SPQ este problema seguía presente, y las restricciones impuestas a la radicación de inmigrantes europeos en las zonas cercanas a la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires a partir de 1949 tendieron a atender esta demanda de los productores que, ante la escasez de brazos, optaron por emplear a trabajadores estacionales procedentes de países limítrofes.

En el ámbito gubernamental, el problema de la falta de regulación específica para la inmigración limítrofe apareció en la Cámara de Diputados de la Nación en un proyecto de ley no sancionado, que presentó el diputado radical Manuel Sarmiento. El proyecto proponía la creación de una Comisión Nacional de Cooperación Inmigratoria, que se encargaría de estudiar los problemas de carácter sanitario, social y económico, derivados de la introducción clandestina de personas al país; y de asesorar al PEN para implementar medidas tendientes a resolverlos. Dirigiéndose al presidente de la Cámara, el diputado Sarmiento sostenía que:

“el elemento humano llegado a nuestro suelo desde cualquier parte del mundo, es una célula de trabajo y de progreso que se incorpora a la vida nacional y que merece nuestro reconocimiento (...) Busco constituir un organismo que ha de especializar sus observaciones y profundizar sus conocimientos en determinados aspectos que se vinculan con la inmigración clandestina de personas, que penetradas y radicadas en nuestro país, forman una masa enorme de población que sigue viviendo sin ajustarse a las disposiciones que rigen.”²⁹

A partir del año 1949, ante la persistencia del problema de escasez de mano de obra en las zonas fronterizas, la inmigración procedente de los países limítrofes comenzó a presentarse como una alternativa. En ese mismo año, el diputado opositor al peronismo Jacinto Maineri proponía excluir a los ciudadanos de países limítrofes de todos los requisitos impuestos a los inmigrantes en relación al ingreso, permanencia y egreso del país. El proyecto de ley se proponía “allanar toda clase de dificultades” a los ciudadanos procedentes de los países vecinos en favor de “fortalecer la unidad americana”.³⁰

²⁹ Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. 14 de mayo de 1948. Pp. 333-336.

³⁰ Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. 8 de junio de 1949. Pp.706-708.

Por otra parte, un número importante de trabajadores radicados en forma ilegal se encontraron prestando servicios para diversas empresas, lo cual nos muestra el funcionamiento de mecanismos de acceso al territorio nacional de inmigrantes ilegales en connivencia con empresas que les ofrecían mejores oportunidades laborales que las que tenían en sus propios países, provocando una situación de competencia desleal entre esos trabajadores y los nativos o los inmigrantes legales.

Esta doble problemática, es decir la necesidad de mano de obra en las zonas rurales y la existencia de inmigrantes ilegales trabajando en míseras condiciones, indujo al gobierno a avanzar en una legislación para regular, en la medida de lo posible, el estatus social y laboral de los sujetos migrantes. Una de las primeras normas sancionadas al respecto fue el decreto 24.104/49 del año 1949, en el cual se disponían pautas para regularizar las actividades asalariadas de los extranjeros que ingresaran al país por las fronteras terrestres.³¹ Desde ese momento, en base a las demandas de mano de obra formuladas por las empresas, el Ministerio de Trabajo y Previsión podía determinar un número de autorizaciones para el reclutamiento de trabajadores inmigrantes. Las agencias regionales del ministerio debían entregar a cada trabajador que fuera requerido por la empresa solicitante, una autorización escrita individual que los habilitaba por un plazo no superior a un año para emplearse como asalariado.

La intervención del Estado legislando en la materia perseguía distintos objetivos. En primer lugar, realizar un contralor sobre las actividades de los inmigrantes de países limítrofes en las zonas fronterizas, impulsando la presencia y autoridad del Estado como garante de las actividades que allí se efectuaban. Los sujetos debían completar una autorización simple, en la cual debía constar su nombre, así como el documento que utilizó para ingresar al territorio y la actividad que se proponía desarrollar.³² No había revisión médica, ni interés en las cualidades culturales o laborales de los trabajadores.

Un segundo objetivo consistía en garantizar los derechos de los inmigrantes ilegales como trabajadores. La autorización de cada individuo los regularizaba como partes integrantes del cuerpo de la nación, y de esa forma los transformaba en sujetos de una serie de derechos sociales que el peronismo se propuso universalizar para los sectores populares. Por último, un tercer objetivo era proteger a los otros trabajadores, nativos o inmigrantes legales, de la competencia desleal que constituían otros trabajadores que por su carencia de derechos laborales podían ser sobreexplotados por las empresas pauperizando de esa forma las condiciones de trabajo de todos los obreros de la región.

³¹ Decreto 24.104/49 del 30 de septiembre de 1949. Publicado en el Boletín Oficial el 4 de octubre de 1949.

³² Ídem.

La curva descendente de ingresos europeos que comenzó a experimentarse desde 1950 impulsó más fuertemente al gobierno peronista a reactivar su política migratoria atendiendo al flujo que se había desarrollado por fuera de los auspicios estatales. El proceso de inclusión de estos inmigrantes continuó con más fuerza en 1951. El decreto 13.721/51 dispuso controles más severos sobre la circulación de inmigrantes en las zonas de fronteras. Autorizó a algunos obreros a ingresar al país pero cumplimentando requisitos de identificación, dotación de una ficha de bracero y contralor sanitario en los lugares de trabajo. A su vez, les otorgaba la radicación definitiva a aquellos obreros hacheros que acreditaran buena conducta ante las autoridades estatales y hayan trabajado en el mismo obraje durante más de un año. Por último, disponía la creación de una comisión para el estudio de la falta de braceros en las zonas fronterizas integrada por representantes de la DNM, la Dirección Nacional de Servicios de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión, la Dirección de Sanidad de Fronteras dependiente del Ministerio de Salud Pública y la Dirección Nacional de Gendarmería dependiente del Ministerio del Interior.³³ La Tarjeta Contralor y luego la Cédula del Bracero, que desde 1949 entregaba la DNM a los inmigrantes que completaran la autorización correspondiente para su ingreso al país, fue el documento especial que el Estado argentino le otorgó a los individuos que previamente ingresaban al territorio de manera ilegal. Esto nos muestra una diferenciación entre las políticas puestas en práctica con respecto a la inmigración europea, ante la cual el Estado a través del IAPI financiaba el otorgamiento de las Cédulas de Identidad de la Policía Federal.

De esta forma, la gestión peronista en el área de las migraciones procedentes de los países limítrofes se caracterizó por la búsqueda de un equilibrio entre las demandas formuladas por el mercado, procedentes de los intereses empresariales ante una oferta laboral que juzgaban insuficiente, y la protección de los trabajadores, migrantes y nativos (Galante, 2008). En el fondo de esta intervención se encontraba el fracaso de las políticas de “selección” y “encauzamiento” de la inmigración europea propuestas en el PPQ y en el SPQ.

Conclusiones

En materia migratoria, la intervención del peronismo en la sociedad mostró una complejidad que se tradujo en la implementación de una legislación cuyo fundamento siguió una dinámica pendular entre transformaciones y novedades. Como hemos visto, el proyecto peronista retomó aspectos del discurso liberal de la generación del '80, extendiendo la idea del inmigrante como agente de progreso, lo cual explica, quizás, por qué no se deroga la Ley

³³ Decreto 13.721 del 13 de julio de 1951. Publicado en el Boletín Oficial el 20 de julio de 1951.

de Inmigración de 1876. De todas formas, si bien las políticas migratorias del peronismo se desplegaron en muchos casos en forma contradictoria, estas respondieron a un objetivo coherente que se sostuvo inalterable entre el PPQ y el SPQ. Ambos planes proponían alcanzar un desarrollo económico autosustentable mediante la incorporación de inmigrantes que acrecentaran la disponibilidad de mano de obra en las zonas despobladas. En principio la necesidad de incrementar la disponibilidad de trabajadores se conjugaba con la idea del inmigrante agente del progreso que organizó las políticas de “selección” y “encauzamiento” de los flujos migratorios. Por estos motivos, la acción estatal entre 1946 y 1950 tendió a promover el ingreso de ciudadanos procedentes de Italia y España, cuyos saldos migratorios anuales crecieron notoriamente en los primeros años de la posguerra.

Cuando esta situación comenzó a revertirse, el peronismo tendió a colocar el brazo y los ojos del Estado en la inmigración limítrofe. Así, a partir de 1950, la imagen del inmigrante agente del progreso dejó paso a la hegemonía de la imagen del inmigrante trabajador. Por este motivo entre 1949 y 1950 el Estado profundizó su intervención promoviendo legislaciones para regularizar e incorporar socialmente a esos trabajadores migrantes dentro de un marco jurídico cuyo objetivo era lograr el mayor grado de equiparación posible de los inmigrantes limítrofes con los trabajadores nativos y con los migrantes procedentes de Europa.

Por último, las políticas migratorias impulsadas por el gobierno peronista respondieron a una característica de las políticas sociales formuladas por Robert Castel (1997), según la cual se produce una intervención en el centro, sobre los mecanismos principales del proceso de integración social, y una intervención en los márgenes, sobre sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. En el centro, la inmigración europea fomentada y establecida en su mayor parte en los núcleos económicos del país accedió a los mecanismos de integración principales, accediendo a la documentación de identidad provista por la Policía Federal, financiada por el Estado. De esa forma, la legislación tendió a conferirle a estos sujetos todos los atributos de la ciudadanía argentina. En los márgenes, los inmigrantes provenientes de países limítrofes que se emplearon en zonas rurales alejadas de los centros de poder político y económico, solo accedieron a mecanismos complementarios de inclusión, determinados por la obtención de la Tarjeta Contralor y luego la Cédula del Bracero, que si bien los visibilizaba como sujetos de derecho, los colocaba en una posición de menor categoría ante los nativos y los inmigrantes europeos debido el carácter temporal de los permisos.

Bibliografía

- Benencia, Roberto (2009). "Apéndice: La inmigración limítrofe." En: Devoto, Fernando: *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Bestene, Jorge Omar (1997). "Dos imágenes del inmigrante árabe: Juan A. Alsina y Santiago M. Peralta." En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Año 12, N° 36, Ago 1997.
- Biernat, Carolina (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires.
- Devoto, Fernando (2009). *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Galante, Miguel (2008). La promoción de la inmigración durante el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe. En. *Primer congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*. Mar del Plata.
- Gerchunoff, Pablo y Damián Antúnez (2002). "De la bonanza peronista a la crisis del desarrollo." En: Torre, Juan Carlos: *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Olivieri, Mabel (1987). "Un siglo de legislación en materia de inmigración. Italia - Argentina, 1860-1960." En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Año 2, N° 6-7, Ago-Dic 1987: 225-248.
- Oved, Iaacov (1976). "El trasfondo histórico de la ley 4144, de residencia." En: *Desarrollo Económico* N° 61, Vol. 16, abril - junio.
- Soprano, German (2000). "El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943." En: Panettieri, José: *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires, Eudeba.
- Suriano, Juan (1988). *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002). "La democratización del bienestar." En: Torre, Juan Carlos: *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires, Sudamericana.