

## **Conferencia de cierre: Políticas Migratorias del Primer Peronismo (1946-1955). Transiciones y conflictos hacia una nueva perspectiva**

A cargo de **Miguel Alberto Galante**

**Miguel Alberto Galante** es Magister de la UBA en Políticas de Migraciones Internacionales y Profesor en Historia por la UBA.

Jefe de Trabajos Prácticos Regular en cátedras de Historia Argentina Contemporánea en las carreras de Historia y Ciencia Política de la UBA.

Investigador Categoría III (SECyT) con sede en Instituto Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones de América Latina (INDEAL), FFyL-UBA.

Coordinador del Programa de Historia Oral del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de América Latina (INDEAL), FFyL-UBA.

Ha dictado cursos, seminarios y conferencias para ámbitos académicos, funcionarios públicos, de extensión universitaria y de capacitación docente sobre las siguientes temáticas: cuestiones étnicas y migratorias, Peronismo, Shoá y Genocidio; Terrorismo de Estado en Argentina; Historia Oral e Historia Argentina Reciente; publicando trabajos sobre esos temas en libros y revistas académicas de Argentina y el exterior.

Ha sido director y evaluador de tesis en la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales - UBA. Ha dirigido proyectos de investigación en el PHO de FFyL, UBA y tesis de grado en Historia en diversas universidades.

Ha participado de encuentros académicos nacionales e internacionales de Historia Oral, siendo coordinador de mesa de Historia Oral en Jornadas Interescuelas de Historia y en encuentros nacionales e internacionales de Historia Oral.

Fue Profesor a cargo de Seminarios de Grado en la FSOC y FFyL de la UBA y de Posgrado en la UNTREF y UNLu.

Ha sido docente de escuelas medias, en Programas de Extensión Universitaria de la FFyL-UBA y en Programas de Adultos Mayores en Centro Cultural Ricardo Rojas (UBA) y de UPA-MI-FILO.

## **Políticas Migratorias del Primer Peronismo (1946-1955).**

### **Transiciones y conflictos hacia una nueva perspectiva**

Miguel Alberto Galante

A la hora de pensar el primer peronismo, es difícil escindirlo de todo el período que la historiografía argentina ha dado en llamar “orígenes del peronismo” (1943 - 1945). Un punto de partida en ese proceso fue sin duda la designación del coronel Juan Domingo Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP) el 27 de noviembre de 1943. En relación con el tema que nos ocupa, es necesario destacar que el Decreto N°1504 que la creó – “ad-hoc” a los proyectos políticos de Perón, si se nos permite – incluyó a la Dirección de Inmigración (DI) en esa Secretaría de Estado. La Dirección elevó su jerarquía a Dirección General de Migraciones (DGM) y dependió de la STP (a su vez dependiente de Presidencia de la Nación). Así ocurrió hasta el 4 de febrero de 1949, cuando el Decreto N°2896 dispuso la creación de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), bajo dependencia de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación.

¿Acaso la DI fue parte de las disputas por espacios de poder que caracterizaron los primeros meses de la “Revolución de Junio”? Lo cierto es que hacia octubre de 1943, el régimen atravesaba una crisis de gobierno que derivó en recambios ministeriales y en la designación, el 11 de octubre de 1943, del general Edelmiro Farrell como vicepresidente de la Nación. Estos cambios continuaron hasta principios de 1944, cuando fue desplazado el presidente Ramírez (24 de febrero de 1944). En ese tránsito se observó un giro nacionalista – triunfo de la “logia militar” Grupo de Oficiales Unidos (GOU) mediante - que le otorgó fuerte coherencia al gobierno, así como un creciente sentido transformador y nuevos propósitos fundantes en el orden social, económico y político. La “renuncia” de Ramírez se produjo luego de declarar la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania y Japón, que obtuvo una negativa repercusión entre los militares integrantes del GOU (partidarios de la neutralidad). Ese proceso de reconstitución del gobierno militar ofrecía dos claros ganadores: el general Edelmiro Farrell y el coronel Juan Domingo Perón. Ese fue el marco político de la reforma institucional que colocó a Migraciones en la órbita de la STP.

La nueva Secretaría de Estado le permitió a Perón una importante construcción de poder, dados los organismos y funciones que la STP incorporó. En ella la nueva DGM sería una de las ocho direcciones generales que estructuraban el organismo. Más allá de aquellas que cumplían funciones técnico-administrativas o asesoría legal,

se perfilaron cuatro áreas -respectivas Direcciones Generales- de importancia: Trabajo, Acción Social, Vivienda y Migraciones.

La política migratoria era así incorporada a un nuevo tipo de gestión estatal que pretendía centralizar “los distintos aspectos de la actividad social del Estado” en pos del “imperio de una mayor justicia social y distributiva” (Considerandos del Decreto N°1504/43).

Pronto fue notoria la nueva orientación política y social que Perón dio a esa Secretaría. “Se inicia la era de la política social argentina” proclamó Perón al asumir. Una forma de enunciar las transformaciones que impulsaba: la necesidad de abandonar la tradicional posición del “Estado abstencionista” frente a los problemas sociales, su alejamiento de los trabajadores, la ausencia de regulación de las actividades sociales. Iniciaba una política de acercamiento hacia los trabajadores y a un amplio sector del sindicalismo, dando mayor legitimidad y consenso al régimen, procurando integrar social y políticamente a los trabajadores, así como echar las bases de un nuevo movimiento político bajo su liderazgo.

En ese marco de construcción de la política social, de regulación y de planificación en relación con la población, se integró la cuestión migratoria. Los considerandos del Decreto N°15.074, de creación de la Secretaría, y los discursos de Perón al iniciar su gestión, no ofrecían precisiones específicas sobre la cuestión inmigratoria. No obstante, dos grandes opciones tenía inicialmente Perón ante sí: 1) en el marco de protección a los intereses de los trabajadores argentinos, la política migratoria podría supeditarse o reducirse a una selectividad económica muy restrictiva o directamente excluyente - de gestiones anteriores, en los años treinta del siglo XX, se heredaban diversos instrumentos para una selectividad/exclusión de diverso cuño- con el propósito de evitar que la migración laboral aumentase en forma significativa la oferta en el mercado de trabajo; 2) la planificación económico-social -que bien pronto Perón exhibió como característica de su acción política- implicaba considerar a los migrantes y a la población extranjera en la Argentina como un elemento más a integrar - y fomentar - entre los recursos humanos para un país en crecimiento.

Es decir ¿Perón y la STP optarían por una política restrictiva o una de fomento a la inmigración? Una mirada de corto alcance - con la que no coincidimos - para interpretar tal disyuntiva se ha hecho centrando su análisis en las prácticas de la DGM durante la gestión del coronel Eduardo Larronde entre 1943 y 1945. En principio, el nuevo director continuó con los criterios restrictivos - especialmente en materia de refugiados - que caracterizaban la década anterior. Así lo proclamó al asumir su cargo: “Pongamos barreras infranqueables a los que no constituyen una inmigración vigorosa

y sean portadores de pobreza espiritual e ideologías malsanas que enferman el ambiente nacional” (Senkman, 1992, p. 33).

### **Una nueva perspectiva institucional: migraciones y desarrollo económico-social**

Mas, no vamos a analizar aquí las prácticas de DI. Creemos necesario prestar mayor atención al encuadre institucional de la gestión migratoria en forma integral. Ello permitirá sostener la segunda posible interpretación planteada líneas arriba: la consideración de la población migrante -por parte de la corriente gubernamental que Perón lideraba- como un potencial recurso para el desarrollo económico-social del país y, en función de ello, fomentar su crecimiento. Parece difícil no atender a esta concepción al recordar la incorporación de la DGM a la STP.

Sin duda, la consideración de los inmigrantes como parte del potencial humano para el desarrollo económico-social argentino se hallaba presente en el diseño del Consejo Nacional de Post-guerra (CNP):

Es dable subrayar la continuidad en la acción política y evolución del concepto de planificación estatal en materia económico-social entre la STP, el CNP y la Secretaría Técnica (ST) que Perón creó a poco de asumir la Presidencia de la Nación<sup>5</sup>. Si la STP y la CNP, tuvieron a Perón como responsable, la ST adquirió centralidad institucional en su primer gobierno. Un funcionario fue fundamental en la gestión de esos organismos: el Dr. José Miguel Francisco Luis Figuerola. Como secretario general del CNP fue, de hecho, quien estuvo a cargo de su administración. Desde allí se construyó el plan económico con base en la industrialización, la nacionalización de fuentes de energía y servicios públicos, la monopolización del comercio exterior, la redistribución de ingresos y expansión del mercado interno; plan que en 1947 cobró la forma de Primer Plan Quinquenal de Gobierno. En junio de 1946, el presidente Perón designó a Figuerola a cargo de la estratégica Secretaría Técnica de la Presidencia.

#### **El Consejo Nacional de Posguerra y la cuestión migratoria**

El CNP intentó coordinar la acción del Estado en materia económica con las representaciones empresariales, logrando al menos su participación parcial (Berrotarán y Villarruel,1993). Presidido por Perón y administrado por Figuerola, el

---

<sup>5</sup> En principio la Secretaría Técnica era parte principal del CNP. El 11 de junio de 1946- ya gobierno constitucional de Perón - se le otorgó rango de Secretaría de Estado. En 1949 habría de transformarse en Ministerio de Asuntos Técnicos. Desde allí se controló la finalización del Primer Plan Quinquenal y el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal.

organismo tenía una Comisión Permanente dividida en once Subcomisiones Técnicas (la N°10 era de Inmigración). En diversos documentos se dejó en claro su orientación al respecto. Como ejemplo, podemos citar que entre los “objetivos de la política económica-social” del CNP, en el N° XV se estipulaba: “Fomento de la Inmigración. Estimular el fomento de una sana inmigración, previa la elevación del nivel de vida que permite a los habitantes presentes y futuros, disfrutar un mínimo de bienestar.” (Perón, 1945, pp. 59).

Al analizar la política migratoria heredada, el CNP hacía un balance crítico sobre movimiento migratorio de ultramar: “...muestra en los cinco años que comprende el período que se estudia ... un descenso progresivo de los saldos migratorios, que llegan a 1943 a dar valores negativos”; descenso que era explicado:

como consecuencia de cambios impuestos por el Poder Ejecutivo a la política migratoria que seguía el país desde 1876, se ha visto acentuado en el lapso que nos ocupa, por causa de las muchas trabas que la actual guerra mundial crea al tráfico marítimo y aéreo de ultramar. (Perón, 1945, pp. 34-36)

Desde este diagnóstico se definieron la política migratoria del régimen. Y esas definiciones ya incluían las orientaciones que iban a caracterizar la gestión del primer gobierno peronista. Por un lado, desde 1943 halló cierta continuidad una selectividad, en parte ideológica y en parte étnica, perspectiva clave para establecer una política restrictiva en general y anti-refugiados en particular, durante “la década infame”. La gestión de Larroude (1943 - 1945) tenía ese sentido. Este se mostró especialmente atento a mejorar el control del flujo de extranjeros desde países limítrofes, para evitar que continuaran siendo puerta de entrada de migrantes forzosos de origen europeo – quienes eran calificados de indeseables e inasimilables - que, en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, iban conformando una inmigración clandestina de cierta consideración.

Empero, por arriba del director general de Migraciones pronto se fue definiendo una mirada más amplia de la cuestión, más allá de los contenidos nacionalistas - excluyentes en materia de inmigración- del gobierno militar.

En efecto, Perón y Figuerola desde la Secretaría de Trabajo y Previsión y el CNP, impusieron una visión que privilegiaba la dimensión económico-social de la inmigración por encima de otras que, a la vez, no quedaron erradicadas en su totalidad. Si algunas de las precisiones del “Plan de Inmigración” a elaborar por esa Subcomisión Técnica de Inmigración (CNP) disponían tener en cuenta “los factores étnicos, social, político y religioso de los contingentes inmigratorios”, esas

consideraciones - que podían obtener cierto consenso entre los partidarios de las orientaciones limitativas triunfantes hasta entonces - se hacían en un marco ideológico mayor destinado a imponer una selectividad promotora de la inmigración. Selectividad que, si aún admitía discusiones sobre los criterios de selección a aplicar, a la postre terminaría con la selectividad restrictiva vigente.

Esa promoción no excluía a los nacionales de los países limítrofes, pero entonces estaba decididamente dirigida a la inmigración de ultramar: migración cuyo descenso era motivo de fuerte atención en el diagnóstico del CNP. Se consideraba que esa disminución había surgido como “consecuencia de cambios impuestos por el Poder Ejecutivo a la política migratoria que seguía el país desde 1876”. A esa tradición promotora de la inmigración se recurría para legitimar el cada anunciado giro de la política migratoria que se concretó en el primer gobierno de Perón.

No obstante, aún no era clara la definición de los criterios para esa selectividad promotora de los nuevos contingentes migratorios. Entre 1945 y 1947 ello fue motivo de disputa. Una disputa ideológica y de poder en torno al control del plan de inmigración a poner en marcha. Al respecto cabe destacar que, si por un lado, éstas parecían retomar controversias entre las diferentes tradiciones vigentes desde la primera posguerra, por otro lado, esas opciones postuladas se resignificaban a partir de los conflictos políticos que dominaban a la “Revolución de Junio”.

### **La otra perspectiva en pugna: eugenesia y nacionalismo racista en la DGM (1945-1947)**

En aquel contexto - poco después de la crisis de octubre de 1945, de la que Perón emergería triunfante y candidato oficioso a la presidencia - surgió una notoria iniciativa para volver a imprimir un signo nacionalista a algunas áreas sensibles para esa corriente ideológica (Zanatta, 1999, pp. 330-340): una de ellas, la educación (que no trataremos así); otra, la cuestión del “potencial humano” del país. Potencial humano que, en clave eugenésica, incluía a la población nativa, a la extranjera ya radicada y a la inmigración futura. Así puede interpretarse la gestión de Santiago Peralta en la DGM entre noviembre de 1945 y junio de 1947.

Por razones de espacio, solo consignaremos brevemente la perspectiva racialista de Peralta. En torno a las cuestiones étnicas y migratorias, ya antes de asumir como director había difundido parte de sus ideas en un ensayo con pretensiones antropológicas. En “La acción del Pueblo Judío en la Argentina” (Buenos Aires, 1943), pergeñó una serie de hipótesis sobre la “raza judía”, en una extrema

expresión de la combinación de las recientes teorías racialistas en boga con las más tradicionales perspectivas conspirativas acerca de los planes ocultos de los judíos para dominar el mundo. La casi totalidad de los estereotipos antijudíos de la época hallaban lugar en sus escritos - “el pueblo mercader”, la imagen de los “señores del mundo” gracias a su oro y astucia- así como una caracterización negativa y demonizante: “Hogar desintegrado. Pueblo física y moralmente desintegrado por la influencia de la trata de blancas y envilecido por el juego. Toda esta tragedia es dirigida por los judíos a las órdenes del colonizador americano...”. Tiempo después (1946) al subrayar los grupos migratorios deseables publicaría “La acción del pueblo árabe en la Argentina”. Estas concepciones racistas no solo tuvieron su expresión en forma de ensayo; también alcanzaron dimensiones institucionales en la DGM y efectos prácticos burocráticos.

En tal sentido, Peralta logró que se creara una Oficina Etnográfica de la Dirección General de Migraciones (por decreto del presidente Farrell el 30 de marzo de 1946), bajo dependencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Por poco tiempo Peralta, dirigió la DGM y esa Oficina a la vez. Pero el 25 Julio de 1946, el presidente Perón transfirió el organismo al Ministerio del Interior para que él tuviera “la amplitud de jurisdicción que requieren la índole específica de sus funciones y atribuciones”, cambiando su denominación a “Instituto Étnico Nacional” (IEM), según el Decreto de su creación. Así quedaron institucionalmente separadas el IEN y la DGM.

En su intento de incorporar el racismo a la política de selectividad migratoria en forma sistemática, el director elaboró un trabajo titulado “Conceptos sobre Inmigración (Instrucciones al personal)”. (Peralta, 1946). Allí desde una supuesta “antropología aplicada” pontificaba:

debemos atenernos al concepto somático, que se rige por las leyes de sangre, y en atención a ello doy este resumen sobre lo que es “inmigración” fuera del concepto legal, basándonos puramente en el concepto hombre y pueblo, es decir de sangre. No debemos confundir lo de ‘Todos los hombres son iguales ante la Ley’ con Todos los hombres son iguales. (Peralta, 1946, p. 4)

Sostenía que “el país debe defenderse y regir las inmigraciones recibidas, que el pueblo debe absorber”. Prescribía -con visibles contradicciones- el fomento de la inmigración natural de agricultores y obreros especializados, pero sólo de pueblos blancos que reuniesen ciertas condiciones: adaptados físicamente según la región, adaptables en forma de familias, “sin acervo cultural transmitible por herencia”, ya que

sólo debían aportar sangre nueva para fusionarse en la primera generación. Debería atraerse a “pueblos del mismo origen básico del pueblo... [para] elevar o al menos emparejar al nativo por mayor valor”.

Cabe destacar que la perspectiva racialista-eugenésica, no era patrimonio exclusivo de Peralta, sino que había alcanzado considerable desarrollo hacia principio de los años cuarenta del siglo XX, en especial en torno de la actividad desarrollada por el médico Arturo Rossi y del abogado Carlos Bernaldo de Quirós<sup>6</sup>, quienes en 1932 habían creado la Escuela de Biotipología para la enseñanza de la Eugenesia en la formación de Maestros y Bachilleres porteños. La influencia de esa escuela sería nacionalizada en 1943 por el racialista Gustavo Martínez Zuviría – también conocido por su seudónimo literario Hugo Wast - ministro de Educación de entonces. Esa disciplina también había estado tempranamente vinculada al Museo Social Argentino a partir de la figura de Quiroz. Su crecimiento también generó la Sociedad Argentina de Eugenesia (SAE), fundada en 1945.

La difusión de estas ideas eran parte del contexto en que Peralta llegaba a la DGM en noviembre de 1945. Atendiendo además al contexto político cabe destacar que, tras la crisis política que culminó el 17 de octubre, Perón ya no integraba el gobierno. No obstante, mientras aceleraba su construcción política y electoral conservaba cierta influencia en el gobierno del presidente Farrell.

Por entonces culminaba la Segunda Guerra Mundial. Argentina evitó quedar marginada del nuevo orden hemisférico y mundial, suscribiendo el “Acta de Chapultepec”, que implicó la declaración de hostilidades a Alemania y Japón (27 de marzo de 1945). Así se llegó a la posguerra: en medio de fuertes conflictos y controversias propios de la clausura acelerada del régimen militar.

La política migratoria también fue motivo de disputas durante el primer año de la posguerra que, entre sus consecuencias previsibles, se hallaba la emergencia creciente de diversos grupos potencialmente migrantes - forzosos en su mayoría - en la Europa posbélica a partir de diversos factores de expulsión: sobrevivientes del genocidio, personas políticamente ligados a los derrotados regímenes fascistas, migrantes debido al hambre, la pobreza y la desocupación, masas desplazadas por la división de Europa en áreas de influencia ya del bloque soviético, ya del occidente capitalista.

En este marco de disputas y de una transición política con final abierto se produjo el arribo de Peralta a Migraciones. Su gestión representó el intento más orgánico en la historia argentina de aplicar criterios racistas - con una pretendida

---

<sup>6</sup> Sobre la eugenesia como la ciencia del cultivo de la raza “aplicable al hombre, a las bestias y a las plantas” (Francis Galton, 1883) y de la historia de su desarrollo en Argentina (ver Miranda y Vallejo, 2002).



fundamentación científico-antropológica combinada con una estrategia de “defensa nacional”- a las políticas migratorias. Más que una promoción selectiva de inmigración, se intentó una fuerte selectividad excluyente hacia una serie de orígenes migratorios, en especial hacia aquellos cuyos flujos tenían una inmediata realidad en la posguerra.

Empero, esa iniciativa fue derrotada. La economía iba a primar sobre los criterios racistas -el “potencial humano”- en los dictados de la política migratoria. No fue Peralta sino Miguel Miranda, presidente del nacionalizado Banco Central y verdadero orientador del IAPI - a cuyo frente colocó a Orlando Maroglio, un estrecho colaborador - quien iba a mandar sobre la cuestión migratoria en los primeros años peronistas. Perón impuso su criterio sobre las tendencias en pugna.

### **Política económica y política de promoción inmigratoria. La Secretaría Técnica de la Presidencia**

La relación entre política migratoria y política económica pareció quedar expuesta, en principio, en el Plan de Gobierno 1947-1952 (Primer Plan Quinquenal) presentado al Congreso Nacional. El Plan fue elaborado por la ST de la Presidencia; Secretaría que absorbió las funciones del CNP. Se creó también un organismo consultivo: el Consejo Económico y Social (CES), presidido por el secretario técnico Figuerola e integrado por representantes de los Ministerios, Secretarías de Trabajo y Previsión y de Industria y Comercio, de bancos estatales, de empleadores y de trabajadores (Decreto N°2009/46). El primer presidente del CES fue Miguel Miranda.

Así, aquellas concepciones y previsiones sobre planificación e intervención estatal en las áreas económica, social y financiera desarrolladas en el CNP reafirmaron su vigencia, con mayor poder y legitimidad. Eso mismo sucedió con la perspectiva económico-social que resignificaba la cuestión migratoria. Ahora bien, más allá de la importancia creciente que adquiriría la ST en estas cuestiones, cabe recordar que institucionalmente la DGM siguió dependiendo de la STP hasta 1949.

El Plan Quinquenal - cuya finalidad, declarada en primer término, era “sustancialmente de carácter social: situar la economía del país al servicio de todos los habitantes” (Primer Plan Quinquenal, 1947) - tenía el formato de un macroproyecto de ley cuyo artículo 1º aprobaba el Plan de Realizaciones e Inversiones, así como 27 proyectos de ley sobre diferentes áreas o materias. Las diversas áreas (Ministerios, Secretarías de Estado y Direcciones) debieron enviar informaciones, insumos estadísticos, planes, metas, medidas y marcos legales a desarrollar en ese Plan a la ST. El número 15 de esos proyectos era la Ley de Bases sobre Inmigración,

Colonización y Población, que no sería aprobada.

¿Por qué el proyecto de Ley de Bases no tuvo sanción legal en el Congreso? Dada la amplia mayoría parlamentaria que el peronismo había alcanzado en las elecciones de 1946, la no aprobación legislativa no reflejaba un rechazo sobre los rumbos que habría de adquirir las políticas migratorias. Que el proyecto languideciera en ámbitos parlamentarios, en todo caso denotaba las tendencias -aún con contradicciones- que iban predominando en el PE. Si bien ese texto resulta significativo para analizar núcleos ideológicos en un documento estatal relevante, lo es también para poder apreciar aquellos aspectos que, destacados en el Proyecto, no llegaron a concretarse. Las *Bases de Inmigración, Colonización y Población*, sus propuestas, reflejaban cierta combinación de las perspectivas que podían surgir de los organismos públicos que tenían injerencia en la materia. Mas, tras cierta mixtura, era apreciable el predominio de las perspectivas que emanaban de la DGM y del Consejo de Defensa Nacional<sup>7</sup>. Ello contribuye a explicar la no sanción del proyecto.

### **Trabajadores europeos para el desarrollo argentino. El IAPI y el nuevo diseño burocrático**

No fue una nueva ley de inmigración -siguió vigente la promulgada por el presidente Avellaneda en 1876- sino una serie de instituciones, decretos y resoluciones los que dieron forma a la política migratoria del primer peronismo. Política que adquirió, en los hechos, rasgos definidos superadores de las disputas burocráticas e ideológicas.

Tres fueron las decisiones claves que constituyeron los “pilares” de la promoción migratoria. Dos de ellas en diciembre/1946: sendos decretos instituyeron a la DAIE y la CREI, ambos en dependencia del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que así concentraba las instancias decisorias y el control en la promoción de la inmigración europea. La tercera “institución” fueron los convenios bilaterales con Italia. Una cuarta definición de importancia debía ser el convenio con España; pero este no tuvo los efectos esperados.

Algunas otras medidas en los primeros meses de gobierno también indicaban la importancia que desde la conducción económica se daba a la promoción migratoria. Las modificaciones de las cartas orgánicas del Banco de la Nación Argentina y del Banco de Crédito Industrial Argentino incluyeron entre sus fines la organización y financiación de la inmigración calificada. (Silva, 1998, p. 48).

---

<sup>7</sup> Por razones de espacio, esto no será analizado aquí.

Son relevantes los contenidos de los Decretos N°2.707 y N°23.112: en sus *considerandos* se explicitaban criterios y disposiciones a seguir que, mayoritariamente, tenían escasa correspondencia con los lineamientos de las perspectivas eugenésicas, nacionalistas y ruralistas. Los considerandos del Decreto N°2707/46 consignaban la paternidad de origen: una presentación del IAPI. Se amparaba también en las cartas orgánicas de los bancos estatales citados, subrayando rupturas con el pasado y formulando futuros rumbos. Se disponían dos sedes de la DAIE: una en Italia y otra en España. Las atribuciones otorgadas a la Delegación eran amplísimas: convenir, organizar, proveer y dar ejecución en Europa a todo lo relacionado con la inmigración. Si bien se anotaba una limitación a ese *todo* -la fallida Ley de Bases- en los hechos sucedió exactamente eso: *todo* se haría conforme a directivas e instrucciones que impartiría el IAPI.

Una operación similar fue realizada en el decreto fundante de la CREI. Si formalmente se remitía a las *Bases*, se las ignoraba en la instrumentación concreta: a la alusión a los difundidos “principios de clasificación y encauzamiento”, le seguía una ratificación del viraje iniciado. Si “la primera fase de ese proyecto se realiza en el país de origen” (la DAIE), la fase ulterior en Argentina exigía una entidad *ad-hoc*: la CREI. Su presidente, el del IAPI (entonces Orlando Maroglio, ligado a Miranda), era instituido responsable de *todo* lo relacionado con la recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento de inmigrante; para ello abriría locales de recepción - que sufragaría el IAPI - en Buenos Aires y en todo el país. Se construía así una estructura paralela y superior a la DGM, reducida a un mero rol consultivo-administrativo.

Este nuevo diagrama burocrático habría de atender a los flujos migratorios de mayor volumen. Así se verifica en la estadística del Balance de Entradas y Salidas (BENSA) de pasajeros extranjeros; estimación considerada saldo migratorio (Lattes, 1990). Dejando de lado los escasos volúmenes de la inmediata posguerra, el decenio siguiente ofreció un importante crecimiento de los flujos migratorios, en especial de europeos. Así se observa en el siguiente cuadro estadístico incluido en la tabla 1.

Si no consideramos los años 1945/46, aquel primer quinquenio de 1947-1956 - se elige iniciar el análisis en 1947 para poder comparar dos períodos homogéneos de cinco años cada uno - el BENSA ascendió a 951.281, de los cuales 697.414 constituían el saldo migratorio del quinquenio 1947-1951. De estos estimativos 700.000 inmigrantes en los cinco años del Primer Plan Quinquenal, 501.506 eran europeos (el 71,91%): 297.105 eran italianos y 140.700 españoles. Esos dos orígenes representaban el 87,3% de la inmigración europea del quinquenio y el 62% del saldo migratorio de los cinco continentes.

**Tabla 1.** Estimación de las Entradas, Salidas y Balance de Entradas y Salidas (BENSA) de pasajeros extranjeros, todas las clases y vías sumadas, Argentina 1945 -1959.

	Entrados 1	Salidos 2	Balance 3 (1-2)
1945	189.870	189.925	-55
1946	230.121	228.498	1.623
1947	302.052	260.301	41.751
1948	428.469	297.826	130.643
1949	477.298	329.242	148.056
1950	523.567	372.084	151.483
1951	444.608	323.810	120.798
1952	302.311	241.322	60.989
1953	177.613	145.205	32.408
1954	229.824	177.204	52.620
1955	289.762	229.840	59.922
1956	411.977	364.049	47.928
1957	502.923	438.999	63.924
1958	490.849	435.191	55.658
1959	471.977	448.081	23.896
<b>Total</b>	<b>5.473.221</b>	<b>4.481.577</b>	<b>991.644</b>

Nota. Construcción propia en base a las Memorias de la Dirección General de Migraciones 1945-1948 y Dirección Nacional de Migraciones, 1949-1959.

El saldo migratorio del decenio (951.000) o de los años del Primer Plan Quinquenal (1947-51), en que los europeos apenas superaron los 500.000, se hallaba lejos de los cuatro millones de inmigrantes que algún documento oficial -no los planes orgánicos- mencionara. Empero eran cifras no desdeñables en relación con saldos migratorios de períodos anteriores<sup>8</sup>.

Las cifras develan que quienes tuvieron a cargo el fomento, selección y encauzamiento de italianos y españoles controlaban los flujos más importantes del período, dotando a las políticas migratorias del peronismo de un fuerte sentido de promoción, más allá de los sectores que pugnaban por una orientación de mayor selectividad y exclusión.

Resulta difícil precisar las dimensiones de la DAIE y la CREI. El establecimiento de la sede de DAIE en Roma fue inmediato, instalándose oficinas y consultorios para control sanitario, con médicos argentinos y un número importante de

<sup>8</sup>Diecisiete años de la principal corriente inmigratoria, la europea, habían alcanzado un saldo migratorio de apenas 136.494 entre 1930-1947. (Senkman, 1992, p. 187).

personal técnico-administrativo. La cantidad de médicos designados, en especial bacteriólogos, fue aumentando junto a la preocupación por el control sanitario. En 1949 se realizó una fuerte reestructuración en el marco de la centralización de las políticas migratorias. En cambio, la sede de la DAIE en España no llegó a establecerse durante la gestión peronista - sí en 1958 - a pesar de las tratativas y convenios suscriptos.

Los acuerdos bilaterales con Italia constituyeron el tercer pilar de la promoción migratoria. Su instrumento más integral fue el Acuerdo sobre Migración (26 de enero de 1948), complementado en otra etapa por un Protocolo Adicional de Emigraciones y Colonización (5 de junio de 1952). Un *Convenio* de 1947 dio el marco general para las precisiones del Acuerdo de 1948. En esos instrumentos, lejos de las restricciones que reclamaban en la DGM, se fue definiendo un universo de trabajadores cada vez más amplio que recibirían el apoyo de ambos estados en su migración. Así se anotó en el Acuerdo que el gobierno italiano facilitaría “la libre emigración de los trabajadores italianos, manuales o intelectuales, de cualquier oficio o profesión”. Se avanzó en las liberalidades para ingresar al país, siempre que fuese a partir de un trámite ante la DAIE. En Argentina se seguiría “el plan predispuesto” de encauzamiento, involucrando a la CREI en el asesoramiento del migrante italiano. Se hacía hincapié en el carácter voluntario del vínculo de los trabajadores italianos con la CREI (si bien varios indicios sugieren su escasa eficacia). Diversos beneficios podrían recibir el inmigrante italiano: traslado gratuito hasta su lugar de trabajo, alojamiento y comida por 5 días (extensibles a 15) y ayuda del Estado durante el período de encauzamiento para solventar necesidades “apremiantes e imprevistas”. Durante dos años el inmigrante no podría abandonar, sin causa justificada, la actividad, profesión u oficio declarado [algo de muy difícil control].

Asimismo, el gobierno argentino facilitaría los permisos de desembarco a aquellos que, habiendo cumplido los requisitos reglamentarios, desearan radicarse en Argentina en el marco de procesos de reunificación familiar (“mediante un acta regular de llamada”) o para desarrollar su actividad profesional. Según el art.18, este tipo de emigrantes no recibiría algunos *beneficios* (como pasajes) pero sí podría ser examinado y documentado por la DAIE<sup>9</sup>.

Recordemos el art. 18 del Convenio Argentino-italiano 1948:

El gobierno argentino facilitará la concesión de los respectivos

---

<sup>9</sup> Acuerdo sobre Migración entre la República Argentina y la República de Italia, 26 de enero de 1948. Un Anexo Sanitario (16 de abril de 1947) se incorporó al Acuerdo; Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto. Allí se estipulaban controles médicos y evaluación de aptitud laboral de los emigrantes a ser “beneficiados”. La preocupación por los controles sanitarios era notoria y en principio estos serían exigentes.

permisos de libre desembarco a italianos que, poseyendo los requisitos que aquel considere necesarios, deseen radicarse en la Argentina: a) para reunirse con sus familiares, mediante un acta regular de llamada, y b) para desarrollar en la misma República la propia actividad profesional ajustada a las leyes argentinas.

El gobierno italiano facilitará la documentación respectiva y autorizará la salida de Italia de estos inmigrantes, siempre que reúnan las condiciones por él exigidas. Este tipo de emigrantes no estará comprendido en los beneficios del art. 10º del presente convenio, pero podrá ser examinado y documentado por el órgano argentino de emigración en Italia. (subrayado mío). (Convenio sobre Migración, 1948)

Este artículo se hallaba en la misma dirección que llevó a la creación de la DAIE, a su inmediata instalación en Roma y a los tratados de 1947-1948: facilitar el ingreso a Argentina - casi sin selección profesional o por oficios; sólo parcialmente por edad y sexo - de un amplísimo universo de italianos. Dada la libertad de acción y flexibilidad consagrada - por varias medidas estatales - para las autoridades de aplicación, ese artículo adquirió gran importancia para los futuros emigrantes.

Al respecto, cabe recordar que las citadas “Directivas” a la DAIE habían ya anotado un amplio repertorio de oficios de los potenciales migrantes que anunciaban, en el mejor de los casos, una selección muy laxa. Esa caracterización fue cada vez más amplia en los sucesivos instrumentos. El Convenio de 1947, anotó un universo de “trabajadores, artesanos y técnicos de cualquier oficio o profesión”; una generalización que permite colegir una nula selección a la hora de las prácticas. La selección por calificación laboral era proclamada en infinidad de documentación, pero estaba fuertemente desdibujada en los hechos.

Las limitaciones de edad también tenían flexibilidad. El *Anexo Sanitario* indicaba que los solteros no debían tener más de 37 años, los casados acompañados de su grupo familiar no más de 40, el personal técnico o directivo no más de 55 años y hasta 30 años las mujeres solas. Pero en ese mismo documento, las restricciones desaparecían si se trataba de parientes de primer grado de ciudadanos argentinos o de ciudadanos italianos antiguos residentes en la República Argentina.

Más importante aún: el citado art. 18 indicaba que el Convenio y la actividad de la DAIE incluían entre sus objetivos facilitar tanto la llegada de todo tipo de trabajadores y profesionales, como de italianos llamados por sus familiares ya

radicados en Argentina. Arribar mediante carta de llamada, implicaba acceder a mayores flexibilidades en cuanto a requisitos sanitarios y etarios. Pero era la totalidad de migrantes italianos a la Argentina los que se veían favorecidos por los acuerdos bilaterales y la acción de la DAIE, dos instrumentos de la acción estatal. Estimamos pues que unos (los beneficiados con pasajes subsidiados) y otros (mediante carta de llamada, instrumento estatal favorecido por crecientes franquicias y flexibilidades en su aplicación) pueden considerarse legítimamente incluidos en el haber de los resultados de las políticas públicas bajo el peronismo.

No obstante, las precisiones examinadas reflejaban cierta tensión entre la selección de inmigrantes y las políticas de promoción. Si esta tensión fue un elemento recurrente en las políticas migratorias del peronismo, en lo atinente a la inmigración italiana pronto primó una política de notoria amplitud con poco espacio para restricciones de diverso orden. Ese privilegio para los migrantes italianos se debió, probablemente, a un criterio étnico que en nada seguía las perspectivas étnico-raciales de pretensiones antropológicas, sino más bien a una suerte de sentido común en base a la experiencia histórica y cotidiana en torno a la fuerte inserción de los italianos a la sociedad argentina. Dicho en los términos de varios documentos oficiales, se subrayaba la asimilabilidad de la inmigración italiana o, como afirmaba el Convenio de 1947, se partía de los “vínculos de amistad, fraternidad y de sangre” que las corrientes migratorias pasadas habían construido entre una y otra nación.

En esta línea se inscribieron toda una serie de disposiciones y decretos para facilitar en grado sumo la inmigración italiana, para luego extenderla a otros orígenes europeos. El Decreto N°12.715/47 redujo costos y trámites a migrantes italianos. Los beneficiarios de estas exenciones serían - en ese momento- sólo “inmigrantes de llamada” y “regulares” de nacionalidad italiana, si procedían de la propia Italia y realizasen los trámites ante la DAIE. De este modo, varias estructuras del Estado que tradicionalmente tenían potestad en la selección y contralor de la inmigración – los consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores, la DGM y, en menor medida, la Policía Federal- iban quedando subordinadas a las nuevas agencias estatales (Galante, 2005).

Las exenciones referidas fueron ratificadas y ampliadas sólo 20 días después mediante el Decreto N°14.882/47, uno de los más explícitos en materia de promoción migratoria. Los conceptos iniciales del Decreto resultaban elocuentes:

Visto: Que han desaparecido las razones en que se fundaron los decretos números 13.335/32, 14.208/32 y 8972/38, en lo relacionado con las restricciones a la inmigración, limitando el

grado de parentesco entre los inmigrantes y las personas interesadas en su ingreso al país y fijando un mínimo de dos años de residencia para estos últimos, y

El decreto número 12.715/47, que exime transitoriamente del derecho consular y tasa de otorgamiento de identidad argentina a los italianos que emigren en Italia y hayan llenado los trámites ante la Delegación Argentina de Inmigración en Europa y

Considerando: Que los decretos números 20.707 y 23.112 de 1946, por los que se constituye la Delegación Argentina de Inmigración en Europa y se crea la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes, respectivamente, representan el punto de partida de disposiciones que deben dictarse para la materialización del proyecto orgánico sobre inmigración y colonización que informa el Plan de Gobierno;

Que toda disposición vigente que neutralice la finalidad básica de facilitar el incremento de las corrientes inmigratorias es contraria a los propósitos que inspiran a la acción gubernativa y

Que es de todo punto de vista conveniente autorizar a la comisión mencionada para que actúe con las más amplias facultades dentro de la órbita de la nueva concepción inmigratoria. [Subrayados míos]

El 1º artículo del Decreto facultaba a la DGM a emitir permisos de ingreso al país con gran liberalidad, “cualesquiera fuera: a) el grado de parentesco con personas residentes en el país; b) el tiempo de permanencia de las mismas, y c) el lugar en que se iniciasen los trámites” (antes eran válidas sólo las iniciadas ante la DGM en Buenos Aires). Pero las mayores atribuciones estaban destinadas a la CREI (art. 2), para que “por sí” autorizase a entidades o empresas que, a partir de contratos de trabajos, realizarían tramitaciones de inmigrantes de llamada (“técnicos especialistas, artesanos, obreros con oficios y colonos”) de cualquier nacionalidad, siempre que actuasen en países en los que hubiese “delegaciones argentinas creadas para atender todo lo relacionado con la inmigración”. Esas “entidades o empresas autorizadas” deberían presentar a la CREI nóminas de *personas llamadas* para obtener los Permisos de Libre Desembarco (PLD), “sujeto a la aprobación de los demás requisitos y condiciones que aquellas deberán reunir y cumplir ante la delegación argentina”.

Por esta iniciativa, un amplio universo de entidades y empresas -creadas o a crearse- podían ser autorizadas a gestionar las mentadas llamadas y PLD; es decir ya



no se restringía sólo a familiares (que ahora además no tenían limitaciones de parentesco o de antigüedad en la residencia del llamante). También, se extendían las franquicias del Decreto N°12.715/47 a todo tipo de inmigrantes -sin importar su nacionalidad- que hicieren los trámites ante la DAIE o Consulados, “con prescindencia de la intervención o no que hubiese tenido la Dirección de Migraciones”. La CREI determinaría cuando comenzarían a regir estas franquicias.

En el marco de tamaña subordinación y pérdida de poder de la DGM, Santiago Peralta fue desplazado de su Dirección General de Migraciones y reemplazado por un oscuro funcionario (Pablo Diana) carente del alto perfil político de su predecesor.

Más allá de ese cambio en la DGM -que eliminó en gran parte los conflictos existentes- las múltiples normativas debían generar algunas confusiones entre las propias autoridades de aplicación además de derivar en disparidades en el trato a los migrantes, según lograsen o no acceder a estas exenciones y las dependencias que actuasen en cada caso. Ello fue motivo de atención de la CREI en su Resolución N°7 (7 de julio de 1947): si los inmigrantes italianos procedentes de Italia que llenasen los trámites pertinentes ante la DAIE ya gozaban de esos beneficios, correspondía “extender las mismas exenciones a los inmigrantes de otras nacionalidades que proceden de Italia, donde actúa la Delegación Argentina”. Así se hizo a partir de agosto de 1947. El influyente presidente de la CREI y el IAPI, extendía entonces su influencia a la selección de inmigrantes de cualquier nacionalidad cuya puerta de salida de Europa fuera Italia y en la que interviniera la DAIE y -ahora también- las autoridades consulares en Italia. Avanzando sobre la potestad de la Cancillería, el art. 2 decía: “comuníquese esta Resolución al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a efectos de las instrucciones que ese Departamento estime dar a los cónsules destacados en Italia”.

Un breve apartado, merecen los acuerdos migratorios con España, objetivo importante en los inicios del gobierno y acreedor de consensos diversos. Para la mirada nacionalista-eugenésica, los españoles eran los más asimilables, por su importancia originaria en el tipo humano argentino, por su carácter católico, entre otros aspectos; su preferencia en la selección migratoria evitaría la formación de colonias étnicas cerradas. También eran deseables para una política promotora de la inmigración europea que, orientada por los requerimientos laborales, no descuidase la asimilabilidad. Asimismo, desde el punto de vista político, la cercanía entre Argentina y España - entre Perón y Franco - otorgaba cierta viabilidad a las iniciativas para un acuerdo. Tras largas negociaciones, surgieron decretos y convenios. El Convenio sobre Migración (18 de febrero de 1948) fue el más relevante. Pero no llegó a

concretarse una segunda sede de la DAIE en España. Prevalcieron, en cambio, las reticencias españolas en un virtual doble discurso del franquismo sobre la emigración hacia Argentina. En parte, esas contradicciones surgían de la necesidad de Franco de romper su aislamiento político-diplomático.

El Convenio inscribió tres amplísimas clases de emigración española: de carta de llamada; contratada; colonizadora e industrial colectiva. Los profesionales tuvieron un específico acuerdo complementario sobre títulos profesionales. En principio, solo una modalidad migratoria no era incluida en el Convenio: la inmigración absolutamente espontánea, sin carta de llamada o contrato laboral. Empero, dada la importante comunidad española en Argentina, sus redes primarias y el real interés del peronismo en facilitar esa migración, la posible existencia de emigrantes no favorecidos por el Convenio era reducida. Sin embargo, la libre emigración se hallaba condicionada por el cumplimiento de “las disposiciones legales vigentes” en España. El Convenio dejaba abierta la posibilidad de restricciones que el régimen franquista sí aplicó. Surgió entonces un proceso de ilegalidad y clandestinidad por las dificultades para obtener la documentación necesaria para emigrar<sup>10</sup>. Así los resultados de estos acuerdos fueron parciales. Entre 1947 y 1951, el saldo migratorio de españoles fue de 140.700 - menos del 50% que los guarismos de los italianos - y en 1952-1956 descendió a 47.838.

Si se comparan los acuerdos con España e Italia, se observa un parecido énfasis argentino en promover la inmigración de ambos países (la DAIE tenía prevista la instalación de sedes sólo en esas naciones). El inicio de sendas negociaciones fue simultáneo, pero los resultados fueron muy rápidos en un caso y demorados en el otro. La sede de DAIE en España no se concretó hasta 1958. En este derrotero diferente, no fue menor la incidencia de las políticas de cada gobierno europeo.

En los diez años siguientes a 1947, los italianos representaron el 59,06% del saldo migratorio de europeos y 29,58% los españoles (igualmente significativo). Sin duda, fueron importantes para ambas migraciones los factores de expulsión de posguerra, la envergadura de sus comunidades en Argentina y sus redes. ¿Cuál fue el peso de los acuerdos migratorios y de las políticas de los Estados argentino, español e italiano? Es difícil sopesar las respectivas influencias, pero la disímil postura de los dos Estados europeos -y de una Argentina que sí fue activa- no puede considerarse de efectos nulos<sup>11</sup> en un balance en que la inmigración italiana duplicó a la española<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La política migratoria hispánica, tanto por su nacionalismo como por necesidades económicas, era de retención de población (Silva, 1998, pp. 81-88). Se inscribía así en la tradición de diversos regímenes autoritarios que, desde un extremado nacionalismo, suelen instrumentar políticas de restricción de la emigración, condicionando el derecho a migrar de sus habitantes (Mármora, 1997, pp. 211-213).

<sup>11</sup> Mas, cabe recordar lo afirmado por un especialista: “Las políticas de migraciones internacionales pueden actuar en forma específica sobre la tendencia de ciertos flujos de población; sobre sus

Los restantes grupos migratorios europeos - menos del 12% de la migración de ese continente- no fueron objeto de especiales políticas de promoción (salvo las franquicias de tasas y aranceles si migraban vía Italia). Más bien, sobre ellos se acentuaron controles migratorios a partir de criterios económicos, sanitarios, étnicos, religiosos y, especialmente, ideológicos (anticomunismo). Desde una perspectiva nacionalista, allí sí prevalecieron criterios de deseabilidad / indeseabilidad, con un sesgo distinto a los aquí analizados. Pero cabe reiterar que ello solo rigió para los grupos migratorios con los menores flujos del período (en parte porque en sí mismos eran reducidos, quizá también por el desaliento generado en la DGM). Y es necesario destacar lo desarrollado en otros trabajos: coexistían eficaces gestiones oficiosas – resultado de los pedidos asociaciones étnico-migratorias locales- que redujeron considerablemente esas exclusiones (Galante y Jmelnizky, 2000).

### **La regularización y la centralización de la gestión migratoria**

1949 es el año en que el predominio de la perspectiva económico social desarrollada desde la STP, el IAPI, la DAIE, la CREI y la ST adquieren una consolidación institucional. Tres decisiones reflejaron de modo claro la tendencia a centralizar y mejorar la administración y prácticas en la cuestión migratoria. Una fue la amnistía migratoria. Otra, crear la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en febrero de 1949. La tercera, fundar el Ministerio de Asuntos Técnicos (MAT) en julio de ese año.

El proceso de regularización comenzó con el Decreto N°1162/49 (art.16), en principio para el control del movimiento y documentación de todo extranjero con permanencia temporaria. Sucesivas prórrogas (hasta 25 meses) fueron quitando dificultades y requisitos hasta volverlos casi nulos, transformándose en un indulto general. Su resultado no es fácil de precisar, dadas las múltiples dependencias posibles para el trámite. Tan amplia regularización se inscribía en un proceso general que procuraba volver a centralizar la ejecución de la política migratoria tras años de descentralización, desarrollo de estructuras y de políticas paralelas así como prácticas

---

consecuencias o bien sobre algunas de las causas inmediatas de los mismos. Pero no puede esperarse de estas políticas, la modificación de las causas estructurales, que son las que definen, en última instancia, los principales movimientos de población” (Mármora, 1997, p. 49). Las políticas públicas migratorias específicas tienen entonces necesarias limitaciones en sus objetivos y resultados -y así deben evaluarse- si no se producen cambios estructurales de la economía o, al menos, la generación de políticas tendientes a promover transformaciones al respecto. En este sentido, el modelo de acumulación/desarrollo del peronismo, sus transformaciones y políticas sociales generaron factores de atracción para los migrantes laborales.

<sup>12</sup> A ello habría que agregar la coincidencia temporal entre los acuerdos con Italia - y a partir de 1952 con el con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europea (CIME), que organizó y financió algunos embarcos de inmigrantes - y el aumento notorio de los flujos migratorios relativos.

oficiosas irregulares que, si habían alcanzado cierto éxito en los volúmenes de la inmigración, generaban importantes conflictos entre organismos y reparticiones intervinientes además de dificultades para una efectiva selección migratoria y el contralor administrativo.

La institucionalización de esa centralización fue la creación de la DNM. Su dimensión nacional fue evidente, al subordinar todos los organismos intervinientes (excepto los consulados argentinos) en la aplicación de las políticas migratorias: la DGM, la DAIE, la CREI y el Instituto Étnico Nacional (IEN). También la Dirección General del Aborigen, cuya inclusión - y la del IEN - indicaba el intento de tener una mirada más abarcativa sobre las migraciones, vinculándolas a cuestiones poblacionales.

Sobre la gestión del coronel Enrique González, su primer director, solo anotamos aquí que estuvo marcada por el énfasis en el orden administrativo, cumplimiento de las normativas vigentes, procurando centralizar las decisiones en materia de admisión/selección de inmigrantes. Se destaca un rígido reglamento para tramitar el Permiso de Libre Desembarco, tendiente a recuperar el control migratorio. Se puso fin a la injerencia de DAIE, CREI y División Informaciones de Presidencia, eliminando también la profusión de tramites irregulares de empresas y comités étnico-nacionales en las “llamadas” y situaciones lindantes con el tráfico migratorio. Mientras crecían las actividades de la DAIE en Europa (con nuevas oficinas de embarco en Génova y Nápoles), la DNM consolidaba su carácter de autoridad de última instancia en materia sanitaria.

Designado Raúl Mendé como ministro de Asuntos Técnicos, la DNM fue incluida bajo su órbita. La acción del Ministerio en materia demográfica y migratoria procuró imprimir un sentido de racionalidad económica a las políticas del gobierno y, sobre todo, a las prácticas de la DNM. La orientación privilegiada desde el MAT era, nuevamente, la promoción de las migraciones europeas pero también la de trabajadores de origen limítrofe para las economías regionales.

### **Una política innovadora: la promoción del ingreso de los braceros estacionales de países limítrofes para los requerimientos de las economías regionales**

Hasta 1950 las medidas concretas fueron limitadas a facilitar el tránsito de pasajeros. Posteriormente la migración de braceros sería objeto de políticas específicas. Se trataba de trabajadores temporarios que, en volúmenes crecientes, se dirigían por lapsos variables, según la demanda estacional, a las zonas de frontera en

Argentina. Denominados “braceros” en documentos oficiales - aunque no realizaran tareas agrícolas - su tiempo residencia y trabajo en el país no superaba el año (solía oscilar de tres a seis meses dependiendo de la producción en cuestión). Daremos aquí una apretada síntesis de estas políticas (para mayor detalle véase Galante, 2008). Entre 1949 y 1953 una serie de resoluciones y normativas presentaron una construcción que pasó de conceptos ligados al control y la seguridad, a una política de promoción de braceros, creando un documento específico -Cédula de Bracero- para cuya extensión se flexibilizaron limitaciones iniciales. En ese proceso se jerarquizó una perspectiva que ponderó primero la demanda laboral en diversas regiones -y demandas empresariales muy puntuales - para luego subrayar la necesidad de una política de Estado que atendiera requerimientos laborales estructurales para diferentes producciones regionales.

Las definiciones en documentos del MAT y la DNM solían referir a razones demográficas, a cuestiones de disponibilidad/requerimientos de trabajadores para desarrollos regionales, a problemas de la desigual distribución de población que generaba movimientos migratorios de trabajadores y, con ello, un acentuado déficit de mano de obra en zonas fronterizas, que era cubierto con trabajadores de países vecinos.

Las diversas resoluciones derivaron en un proyecto de decreto para sistematizar el otorgamiento de Cédulas de Bracero. La propuesta de la DNM - que implicaba la derogación de algunos decretos - no fue sancionada. Mas, algunas medidas sí se aplicaron. En mayo de 1951 la DNM habilitó a ingenios azucareros a ocupar braceros bolivianos informando a puestos fronterizos “el número de trabajadores que en cada contingente deba ingresar, con discriminación de sexo y edad”. Podrían autorizarse

en forma colectiva, y hasta el lugar de trabajo, la entrada de los contingentes, sin exigir documentación identificatoria ni extender la cédula de bracero, teniéndose como fidedigna la declaración, que bajo su responsabilidad haya efectuado en cada caso el ingenio contratante.

Gendarmería iría a los ingenios para identificar a los trabajadores y extender las Cédulas de Bracero. Se simplificó así el ingreso y documentación de braceros bolivianos satisfaciendo reclamos patronales. (Resolución N°618, 1951).

Las medidas debieron ser eficaces. El director de la DNM pudo afirmar que “dentro de su ámbito” había resuelto el “problema que significaba la falta de brazos en aquella zona de la República, que... hubiera producido graves perjuicios a la economía

del país” mediante el ingreso de “la totalidad de los braceros extranjeros, oportunamente controlados por Ingenios Azucareros del Norte del país” para la zafra de 1954. (Memorándum N°134, 1954).

### **Coda**

No obstante la sucesión de iniciativas, tensiones y pujas aquí analizadas es posible apreciar una tendencia dominante: la política de amplia promoción de inmigración – en principio europea – a través de franquicias, procedimientos y nuevas instituciones que, seguramente, fueron considerados expeditivos y aptos para superar los obstáculos y resistencias existentes. Entre estas últimas figuraban el heredado sesgo de restricción y exclusión impuesto en los años treinta del siglo XX en organismos con injerencia en la selección migratoria: la DI/DGM y Consulados Argentinos. Si en los orígenes del peronismo fueron aplicados de modo irregular, no parecen haber sido decisivos como para transformar los objetivos primarios del peronismo de promoción migratoria -aun con algunos procedimientos de selección- en una selectividad excluyente.

Las políticas migratorias del régimen de 1943 y del primer peronismo han sido frecuentemente caracterizados a partir de la selección étnica que tantos documentos proclamaban. Pero, la mirada racialisista ligada al nacionalismo fue postergada en 1946. De todos modos, la promoción implementada incluía preferencias por algunos orígenes nacionales (italianos y españoles). Empero, estas se hallaban lejos de pretensión antropológica alguna. Más bien, estuvo guiada por la percepción cotidiana de la rápida inserción e integración de los oriundos de esas naciones en la sociedad receptora. En esa experiencia se basaba la asimilabilidad latina tantas veces proclamada y no en planes eugenésicos ni en convicciones racialisistas.

Criterios de selectividad ideológica y étnica -aquí sí racialisistas- se aplicaron a los grupos migratorios no latinos. “Comunistas” y judíos eran los más perjudicados (“mala inmigración”), pero no los únicos (también aquellos cuyos orígenes fueron tildados de “exóticos”). Mas, estos eran los grupos migratorios con menores volúmenes, en parte porque en sí mismos eran poco cuantiosos, quizá por el desaliento generado en la DGM. No obstante, existían gestiones oficiosas de diversa índole que servían también para atenuar esas exclusiones (Galante y Jmelnizky, 2000).

En 1949 se creó la DNM con la intención de unificar y centralizar las políticas migratorias, acabar con el desorden administrativo y precisar algunos criterios de

selección migratoria. Aquellos criterios sostenidos por sectores nacionalistas habrían de encontrar alguna repercusión en esta nueva fase de las políticas migratorias del peronismo pero sin la virulencia racial y el pronunciado chauvinismo antes exhibido.

En relación con el ingreso de los trabajadores temporarios limítrofes, el peronismo puso énfasis en otorgarles legalidad. Ello implicó la posibilidad de garantizar derechos sociales a esos trabajadores. No se trató sólo de la posibilidad legal de igualdad de trato e igualdad de oportunidades para esos trabajadores migrantes. Si se piensa que el peronismo desarrolló una sistemática acción a favor de la ciudadanía social de los trabajadores, la legalidad para los migrantes laborales significó de hecho el acceso a las garantías estatales -la inclusión social- que el primer peronismo impuso.

## **Referencias**

- Berrotarán, P., y Villarruel, J. (1993). Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra. En W. Ansaldi, A. Pucciarelli, y J. Villarruel (Eds.), *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945* (pp. 363-365). Biblos.
- Galante, M. (2005). La construcción de políticas migratorias en tiempos de transición y consolidación del primer peronismo: del nacionalismo racista a la planificación económico-social y la promoción de la inmigración. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XV(30), 1-15.
- Galante, M. (2008). *La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe* [ponencia]. Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata. <http://redesperonismo.com.ar/archivos/CD1/EPP/galante.pdf>
- Galante, M., y Jmelnitzky, A. (2000). El Primer Peronismo y los refugiados de posguerra vinculados a la Shoá (Holocausto), 1946-1950. *Indice, Revista de Ciencias Sociales*, (20).
- Lattes, A. (1990). Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 5(15-16), 295-309.
- Mármora, L. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*. Alianza Editorial.
- Miranda, M., y Vallejo, G. (2002). *Las huellas de Galton: notas sobre la recepción de la eugenesia y la última dictadura militar en la Argentina* [ponencia]. Primer Coloquio Historia y Memoria: perspectivas para el abordaje del pasado reciente, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata.
- Peralta, S. (1946). *Conceptos sobre Inmigración (Instrucciones al personal)*. Dirección General de Migraciones.

**ACTAS de las Octavas Jornadas de Historia Regional de La Matanza**

*A los cuarenta años de la recuperación de la democracia*

Perón, J. D. (1945). *Ordenamiento Económico-Social*. Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Post Guerra, Guillermo Kraft.

Senkman, L. (1992). Etnicidad e inmigración durante el primer peronismo. *Estudios Interdisciplinarios de América y el Caribe*, 3(2), 5-38.  
<https://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1258/1285>

Silva, H. A. (1998). *Significado de la presencia española en el Siglo XX*. Universidad del Sur.

Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946*. Sudamericana.

Resolución N°618. (1951, 17 de mayo). Dirección Nacional de Migraciones. Archivo General de La Nación. AT.

Memorandum N°134, S.T.M. (1954, 11 de junio). Producido por la DNM para el MAT. Archivo General de La Nación. AT.

Convenio sobre Migración. (1948, 18 de octubre). Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto.

Primer Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Perón. (1947). Editorial Primicias.