

***Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo:  
La Primera Década***

Universidad Nacional de Mar del Plata  
6 y 7 de noviembre de 2008

Eje temático: Estado y políticas públicas.

Título del trabajo

***La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe***

Autor: Miguel Alberto Galante

Pertenencia institucional

**Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires.**

Dirección electrónica:

[miggalante@yahoo.com.ar](mailto:miggalante@yahoo.com.ar)

## ***La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe \****

Miguel Galante (UBA)

Transformaciones sociales y políticas mediante, el peronismo representó un nuevo punto de partida en la Argentina. Mas, también conservó y reelaboró orientaciones económicas, políticas y sociales de actores políticos precedentes<sup>1</sup>. Así fue también en sus políticas migratorias: tributario de tradiciones y transformador a la vez.

Tensiones, conflictos y medidas cambiantes dificultaron la interpretación de la gestión migratoria del peronismo gobernante. Algunos análisis subrayaron las contradicciones, postulando que “*un conjunto caótico e incoherente de disposiciones restrictivas*” habría llevado a la “*desintegración de la política migratoria argentina*”<sup>2</sup>. En general, esas miradas no resaltaron una característica positiva de sus políticas: la amplia promoción migratoria. A su vez, algunos trabajos que analizaron el crecimiento migratorio si anotaban la política de promoción de la inmigración europea -imposible no considerarla ante la creación de instituciones como la Delegación Argentina de Inmigración en Europa (DAIE), la Comisión de Recepción y Encauzamiento de Inmigrantes (CREI) o los tratados con Italia, España y organizaciones internacionales como CIME- esta era minimizada, juzgándose “*muy limitada*” su efectividad<sup>3</sup>.

### **I-Una breve caracterización de las políticas hacia la migración de ultramar**

Una primera anotación: no resulta fácil -nunca lo es- establecer un directo vínculo entre el saldo migratorio (846.598) del período 1947-1956 y las políticas públicas de promoción, pero su efecto no puede considerarse nulo. En particular, es notoria la correlación entre el establecimiento de la DAIE en Roma (1946) y la curva ascendente del saldo migratorio de europeos desde 1947. Tendencia visible especialmente entre 1948 y 1950, cuando el *BENSA* (Balance de Entradas y Salidas) alcanzó magnitudes significativas (más de 388.000 personas), con un promedio de saldo migratorio que

---

\* Parte de la tesis de mi autoría: “Las políticas Migratorias del primer peronismo, 1943-1955” (Dto.: Lelio Mármore), Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales, UBA/OIM, octubre/2005 (inédita)

<sup>1</sup> Para rupturas y reelaboraciones sobre aspectos ideológicos y cuestión obrera, D. James, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina (1946-1976)*, Sudamericana, Bs. As., 1990; Cap. 1. En materia de políticas económicas: J. Llach., “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico* N° 92, Bs. As., 1984.

<sup>2</sup> Devoto, Fernando, “*El Revés de la Trama: Políticas Migratorias y Prácticas Administrativas en la Argentina (1919- 1949)*” , *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162, Buenos Aires, 2001

<sup>3</sup> Barbero, M I. y Cacopardo, M. C., “La inmigración europea a la Argentina en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 19, Bs. As., 1991.

rondó los 130.000 anuales. En 1951, aún con valores importantes (86.377), el BENSA inició una curva descendente (llegando a 18.988 en 1953). Luego se verificó cierta recuperación en 1954 (34.930) y 1955 (20.650) tras la puesta en práctica de Acuerdos con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)<sup>4</sup>.

Si se atiende específicamente a la inmigración italiana, la correlación entre esas innovaciones estatales en política migratoria –el establecimiento de la DAIE, los acuerdos con Estados europeos o el CIME no registraban antecedentes- y los saldos migratorios es aún más notable. De valores ínfimos del BENSA de 1946 (731) y más relevantes en 1947 (23.740, cuando la DAIE ya estaba establecida y los acuerdos con Italia comenzaban a regir), la inmigración italiana tuvo un promedio anual de 81.805 entre 1948-1949 y 55.012 entre 1950-1951, para dar lugar a una paulatina baja (10.891 en 1953) que también ofrecería una suba muy significativa en 1954 (27.771).

Es preciso subrayar que la política promotora se impuso tras una serie de conflictos en torno a los criterios de selección. Tensiones y heterogeneidad nada sorprendentes, si se recuerda que acompañaban a las contradicciones y evoluciones propias de un peronismo en formación, nacido a su vez de un proceso muy inestable como fue el derrotero del régimen militar -también poco homogéneo en sus elencos gubernamentales y apoyos políticos, más allá del tono nacionalista predominante- de 1943-1946.

En ese contexto, el gobierno de Perón optó por una amplia promoción de inmigración europea, a través de franquicias, procedimientos y nuevas instituciones que fueron considerados expeditivos y aptos para superar los obstáculos y resistencias existentes.

Entre esas resistencias se encontraba un heredado acento en la restricción y exclusión, impuesto en los años '30, en los organismos con injerencia en la selección migratoria: la DI/DGM y los Consulados Argentinos. Si en los orígenes del peronismo ese sesgo se aplicó de modo irregular, no parece haber sido decisivo ni suficiente como para transformar sus primigenios y notorios objetivos de promoción migratoria -aun con algún procedimiento de selección- en una selectividad excluyente.

En efecto, las políticas migratorias del régimen militar y del primer peronismo han sido frecuentemente caracterizadas a partir de la selección étnica que tantos documentos proclamaban. Pero, la mirada racialisista<sup>5</sup> ligada al nacionalismo fue postergada en 1946. Si la promoción implementada incluía preferencias por algunos orígenes nacionales

---

<sup>4</sup> Las estimaciones del BENSA de nuestra investigación se realizaron en base a las Memorias de la Dirección General de Migraciones 1945-1948 y de la Dirección Nacional de Migraciones 1949-1956.

<sup>5</sup> Sobre *racialisismo* ver: Todorov, Tzvetan. *Nosotros y los Otros: Reflexión sobre la diversidad humana*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 115-121.

(italianos y españoles), estas se hallaban lejos de pretensión antropológica alguna. Más bien, estuvo guiada por una enraizada percepción sobre su rápida inserción e integración. En esa suerte de sentido común se basó la *asimilabilidad latina* proclamada en diversa documentación y no en planes eugenésicos ni en convicciones racialistas.

#### Perspectivas en pugna. Conflictos en los orígenes del peronismo

Las tensiones sobre cuestiones migratorias eran visibles en un régimen militar cuyo diseño -y evolución- fue poco lineal. Un error frecuente en la historiografía pivotea sobre un decreto de octubre de 1943 que disponía la designación del Cnel. Larronde en la Dirección de Inmigración (DI) y su traspaso del Ministerio de Agricultura al de Interior. Mas, esa mudanza institucional no se concretó. En noviembre la repartición fue transformada en Dirección General de Migraciones (DGM), pero con dependencia de la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión (STP); es decir, directamente de Perón.

Las Resoluciones del Director Larronde dejan ver una dura política hacia los migrantes forzosos que huían de regímenes fascistas y la Segunda Guerra Mundial. Aspecto dominante en la cuestión migratoria de entonces, las ideas “antirefugiados” de los años ’30 hallaron notoria continuidad entre 1943 y 1945. Empero, el nuevo marco institucional impuesto a la DGM y las orientaciones impulsadas desde la STP permiten apreciar otra dimensión de la política migratoria del régimen.

Si el Decreto que creó la STP y los discursos iniciales de Perón no ofrecían precisiones sobre cuestiones migratorias, la percepción de la inmigración como potencial recurso para el desarrollo económico -para luego determinar la necesidad o no de su fomento- sí fue explícita en el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), en especial en la Subcomisión Técnica N° 10 *de Inmigración*, que debía hacer un “*Plan de Inmigración*” para el quinquenio siguiente. El plan debía considerar la desocupación existente, “*factores étnicos, social, político y religioso de los contingentes inmigratorios*”, sus características en “*educación y técnica*”, sus posibilidades de adaptación al “*medio social del país*” y la “*organización del control de los inmigrantes y de su distribución en las zonas convenientes a la desconcentración demográfica del país*”<sup>6</sup>.

Desde los ámbitos en los que Perón y José Figuerola diseñaron el plan económico del futuro gobierno, se construyeron también las orientaciones que caracterizarían las políticas migratorias a partir de 1947. Ellas incluían la concepción de inmigración como recurso para satisfacer requerimientos de la estructura económico-social, un activo rol

---

<sup>6</sup> Perón, Juan Domingo, *Ordenamiento Económico-Social*, Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Post Guerra, Guillermo Kraft (Ed.), Buenos Aires, 1945.

de Estado en la promoción de la inmigración europea sumando el ambicioso objetivo de *encauzar* desde el Estado a los migrantes -su versión acotada: facilitar el ingreso del migrante y asistirlo en sus primeros pasos, para que se diera luego una radicación definitiva más *espontánea*- en función de requerimientos laborales y de un crecimiento demográfico “equilibrado” (entre campo y ciudad, entre desarrollos regionales y el de Buenos Aires), preferencias por italianos y españoles dada su mejor *asimilabilidad*, una oferta de mano de obra extranjera con ciertos niveles de calificación y de “*saberes*” técnicos o científicos, una selectividad ideológica preventiva de conflictos políticos y sociales (“*salvaguardar la salud moral y económica*” de la Nación). La promoción de la migración oriunda de países limítrofes (especialmente de *braceros temporarios*) para requerimientos laborales de economías regionales surgiría después, ligada a necesidades estructurales, demandas empresariales y miradas técnicas diferentes (el Ministerio de Asuntos Técnicos); pero no integraron los objetivos iniciales del CNP, la STP y la futura Secretaría Técnica de Presidencia (en las que Figuerola tuvo un rol central).

Empero, otras orientaciones con diverso sustento político y coherencia conceptual pero a la postre derrotadas en la disputa por la dirección de las políticas migratorias del peronismo, aparecieron tempranamente -casi simultáneas a los sentidos bien diferentes impulsados por el CNP- en la DGM. Nos referimos a la perspectiva nacionalista-eugenésica que instaló Santiago Peralta en esa Dirección (de noviembre/1945 a junio/1947), procurando una extremada selección migratoria excluyente. Su mirada racialista logró revestirse también con una perspectiva de estrategia militar de *defensa nacional*, de cara al mapa internacional de posguerra, al sumar el apoyo explícito del Ministerio de Guerra a través del Consejo de Defensa Nacional (CDN)<sup>7</sup>.

Si se atiende a la envergadura de autoridades y organismos estatales que sostuvieron esas perspectivas -DGM, Instituto Etnico Nacional, el Ministro de Guerra, la Comisión de Estudios N° 6 (*Potencial Humano*) del CDN, representantes de la Cancillería y la Dirección Nacional de Transporte en esa Comisión, autoridades militares del CDN- o a los documentos y discursos que tomaban aspectos parciales de la perspectiva racialista (algunos de la propia STP, incluso el “*Proyecto de Ley de Bases sobre Inmigración, Colonización y Población*”, elaborado por la Secretaría Técnica de la Presidencia en base a documentos de la DGM, pero nunca aprobado), puede advertirse la importancia

---

<sup>7</sup> Véase: Galante, M. “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*; Bs. As., Vol. XV, N° 30, 2005

de esas posturas sobre la cuestión migratoria en un proceso de transición/crisis política - de octubre/1945, al triunfo electoral de Perón y el lanzamiento de su primer plan de gobierno a fin de 1946) cuyo final era entonces difícil de predecir.

Pero, si también se aprecia la relevancia de los antagonistas de aquella mirada eugenésica -el “ala económica” del primer gobierno de Perón, liderada por Miguel Miranda, Director del Banco Central y con predominio en el supraorganismo Instituto Argentino de la Promoción del Intercambio (IAPI)- se advierte la existencia de una disputa -tanto ideológica como de poder- no menor- en la administración peronista.

En una mirada de largo plazo sobre las políticas migratorias de casi diez años de gobierno, ese florecimiento de concepciones racialistas en ámbitos estatales parece más un interregno de acotada pero ruidosa repercusión -políticamente entonces, historiográficamente luego- que una característica distintiva de las políticas migratorias del primer peronismo. Mas, lo que hoy parece un interregno -o un espacio de disputa- que no llegó a teñir de racismo al conjunto de sus políticas migratorias, no lo fue entonces cuando la crisis política tenía final abierto y un futuro inmediato poco prefigurado -incluso en el tema migratorio- según se impusiese la coalición peronista o la *Unión Democrática*, ambas en construcción y, por tanto, inestables.

En ese contexto político, de parciales e inestables consensos en políticas migratorias, de difundidas tradiciones restrictivas heredadas, de reaparición del ideal de colonización agrícola finisecular (suerte de *mito rural* dado el creciente desarrollo industrial) y de primeros esbozos de una perspectiva económica-social tendiente a planificar una promoción migratoria con una selectividad acorde con los requerimientos productivos, se dio la gestión de Santiago Peralta en la DGM y su orientación racialista-eugenésica. Su designación posterior a la crisis de octubre/1945 (cuando Perón ya no dirigía la agencias estatales que hasta entonces detentaba) fue parte de esa transición que incluía una parálisis en la actividad del CNP, una STP seguro preocupada por aspectos más decisivos para la batalla final de su mentor y probablemente sin una efectiva acción en la cuestión migratoria. Ello permitió a Peralta tener una relativa autonomía en sus determinaciones y orientaciones. Así, durante un año y medio se hizo énfasis en la necesidad de mejorar el “*potencial humano*” del país que incluía a la población nativa, a la extranjera ya radicada y a la inmigración futura. Ello quedo

expuesto en diversos documentos de la DGM<sup>8</sup>, del Instituto Etnico Nacional (IEN) - Oficina Etnográfica en mayo de 1946, jerarquizada meses después- y del CDN<sup>9</sup>.

Así, en 1946 la línea eugenésica pareció prevalecer en las políticas migratorias del peronismo. Mas no fue así a la postre. Tempranamente se fundaron reparticiones y sancionaron normas ligadas a las orientaciones del CNP y en fuerte contradicción con las impulsadas por Peralta en la DGM. Nos referimos a nuevos organismos burocráticos creados en diciembre de 1946 para implementar las políticas de promoción de la inmigración europea: la DAIE con primera sede en Roma y la CREI en Buenos Aires. Ambos eran dependientes del IAPI, mega-agencia estatal de múltiples funciones económicas para el comercio exterior y las políticas agrarias, creada en mayo de 1946 a pedido del presidente electo. El nuevo diseño institucional le asignó también el control de las máximas instancias decisorias sobre la inmigración europea. Luego, el IAPI tuvo un rol importante en los acuerdos de inmigración con Italia (1947) y con España (1948).

En otro contexto, consolidado Perón como Presidente y optando por una política de amplia promoción migratoria fundada en los requerimientos estructurales del modelo de desarrollo y las demandas del mercado de trabajo (ambos pensados en franca expansión) e impulsada por el “*ala económica*” del primer gabinete del peronismo, Peralta -tras una notoria pérdida de poder- fue finalmente desplazado (junio/1947) de la DGM y, con él, sus orientaciones eugenésicas. El gobierno de Perón dio así un sentido claro a su política migratoria: desde 1947, la economía prevaleció sobre el “potencial humano” a la hora de fijar criterios, dictar normas y tomar decisiones en política migratoria.

#### La perspectiva económico-social y la promoción de la inmigración

Una dualidad quedó así establecida: desde el IAPI se gobernarían las políticas migratorias, mas la DGM conservaría cierta intervención formal general y alguna autoridad -acotado pero cierta- sobre flujos migratorios de menor relevancia y cuantía.

Las orientaciones racialistas no prevalecieron en la DGM<sup>10</sup>, pero sí se aplicaron algunos criterios de selección/exclusión: por motivos ideológicos (anticomunismo en un sentido amplio y difuso que, *guerra fría* mediante, generó márgenes de discrecionalidad

---

<sup>8</sup> Véase especialmente Peralta, Santiago M. (Director), *Conceptos sobre Inmigración (Instrucciones de Difusión al Personal)*, Dirección de Migraciones, Buenos Aires, 1946.

<sup>9</sup> Documentos de la *Sub-Comisión Técnica de la Comisión de Estudios N° 6 (Potencial Humano)* del CDN [AGN, Sección MAT, Grupo Migraciones]. La *Comisión* aprobó un plan inmigratorio, apoyado por el Ministro de Guerra, Gral. Sosa Molina, en fallido intento de torcer el rumbo de las decisiones de Perón.

<sup>10</sup> No obstante, en la DGM existió un margen importante -la evidencia es considerable- para practicar una discriminación antijudía, para entonces tradicional en la repartición. Véase Galante, M. y A. Jmelnizky, “El Primer Peronismo y los refugiados de posguerra vinculados a la Shoá (Holocausto), 1946-1950”, *Indice, Revista de Ciencias Sociales*, n° 20, Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales-DAIA, 2000

en las resoluciones de las autoridades así como instrucciones restrictivas hacia la migración del este europeo) y por cuestiones sanitarias. Poco después se sancionaría -al menos en lo formal- una selección por calificación (alfabetismo), así como limitaciones para radicarse en un radio menor a 100 km. de la Capital (Decreto N° 3721/52).

La promoción, selección, encauzamiento y control de los flujos migratorios considerados más relevantes<sup>11</sup> fueron confiados al IAPI. Del mismo dependían, desde diciembre de 1946, otros dos nuevos organismos ya mencionados: la DAIE, encargada de la promoción y selección de los aspirantes a inmigrar en Europa, y la CREI, a cargo de “*todo lo relacionado con la recepción, encauzamiento, radicación y establecimiento de los inmigrantes en la República*” (Decreto 23.112/46 art. 3). La DGM quedó desplazada de la promoción/selección de esa inmigración y apenas fue partícipe de un Consejo Consultivo de la CREI en materia de *encauzamiento*. Formalmente la DGM debía otorgar el Permiso de Libre Desembarco (PLD) y, teóricamente, participar de la selección y control de la inmigración; pero de hecho no podía oponerse a los permisos gestionados ante la DAIE o la documentación para inmigrantes resuelta por la CREI.

La DAIE y la CREI se transformaron en dos instituciones claves de política migratoria. La tercera fue conformada por los acuerdos con Italia: *Convenio sobre Emigración* (21/02/47), *Anexo Sanitario* (16/04/47), *Acuerdo sobre Migración* (26/01/48) y, en otra etapa, el *Protocolo adicional de emigraciones y colonización* (25/06/52). El financiamiento dependió del Banco Central y luego del propio IAPI.

Ya en los acuerdos argentino-italianos, ya en las *Directivas Generales para la Delegación Argentina de Inmigración en Europa* emanadas del IAPI, se anotaban laxos criterios de selección que, si bien se harían más estrictos en materia sanitaria (al menos en las disposiciones, pues su aplicación generaba repetidas críticas), serían extendidos rápidamente hasta hacer prácticamente nula la exclusión por perfiles de oficios, profesiones o niveles de calificación. Si a ello se sumaba el compromiso anotado en el art. 18 del *Acuerdo* por el que ambos países acordaban propiciar (la DAIE *facilitaría* la concesión de los PLD, entre otras cuestiones de documentación y de exámenes sanitarios) la migración de italianos que desearan radicarse en Argentina “*para reunirse con sus familiares, mediante un acta regular de llamada*” o para desarrollar sus oficios, resultaba claro que tanto la promoción como los instrumentos dispuestos para la DAIE eran suficientemente amplios para aplicar esa política con efectividad y discrecionalidad

---

<sup>11</sup> Tras casi diez años de promoción estatal, los europeos constituyeron alrededor del 87% del saldo migratorio del quinquenio 1947-1951 y un 77% del periodo 1947-1956. Estimaciones propias, op. cit.



Si se ponderan sólo los números de los directamente *beneficiados* en aspectos concretos (fundamentalmente el costo del pasaje y, de menor significatividad práctica, el *asesoramiento* de la CREI para encontrar trabajo) que el *Acuerdo* anotaba, la política estatal peronista podía caracterizarse de infructuosa o poco relevante frente a la reactivación de las cadenas migratorias en la posguerra<sup>12</sup>. En efecto, una estadística de la DNM<sup>13</sup>, reflejaba que sólo el 7,99% (26.693) de los inmigrantes italianos entre 1947 y 1951 lo hicieron beneficiados en forma directa por el Convenio Argentino-Italiano (casi el 60% eran obreros, siendo los restantes menores o familiares). Pero la misma estadística mencionaba que otros 307.300 habían arribado por “*llamadas*”. Unos y otros eran favorecidos (333.993 italianos, en segunda o tercera clase) -en un sentido más amplio que las estadísticas oficiales daban a la categoría “*beneficiado*”- por la necesaria y expeditiva intervención de la DAIE. Si se tiene en cuenta también a los transportados en primera clase (las normativas de la DAIE no incluían limitaciones al respecto), los arribos de italianos sumaban 412.377 en 1947-1951 y un saldo migratorio de 297.105 personas, representando casi el 58% del saldo migratorio de ese quinquenio.

De diversas maneras, era notoria la trascendencia de la acción de la DAIE. Su intervención fue importante en la selección de inmigrantes, controles sanitarios, emisión de certificados de salud y aptitud laboral, control de documentación, demanda de – decisión de hecho- de permisos de desembarco y de residencia a la DGM; actividades más amplias que la mera concesión de pasajes subsidiados a migrantes *beneficiados*.

Para que la inmigración italiana cobrara esa envergadura, la reactivación de redes primarias entre migrantes debió ser importante -si suelen existir en casi todo proceso migratorio ¿cómo evaluar con precisión su influencia?<sup>14</sup>- mas no parece ajustado adjudicar sólo a ellas ese incremento. También es preciso ponderar positivamente el efecto -en sentido amplio- de las políticas estatales, incluyendo no sólo la

---

<sup>12</sup> Barbero y Cacopardo, op. cit.. Devoto, F. *Historia de la Inmigración en Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003; apartado “Migración de masas, políticas ambiguas y prácticas permisivas”.

<sup>13</sup> Informe del Director Nacional de Migraciones, Carlos Mendé Brun, al Presidente Perón, del 23/01/1952. AGN; Sección MAT, Grupo Migraciones.

<sup>14</sup> Para perspectivas sobre la función de las redes en la prolongación de flujos migratorios como “causas acumulativas” de los mismos ver: Massey D. S., J. Arando, G. Hugo, A. Kovauski y J. Taylor, “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, *Population and Development Review*, Vol. 19, N° 3, September 1993. Sobre el carácter descriptivo del concepto *redes sociales* ver: D. Gurak y F. Caces “Redes Migratorias y la formación de sistemas de migración”, en: Malgesini, G. (comp.), *Cruzando Fronteras*, Barcelona, 1998. Sobre dificultades teóricas para brindar explicaciones causales en los estudios de *nivel micro* centrados en la voluntariedad de los individuos -como los colectivos contruidos por migrantes- y en indagaciones situadas sólo en los lugares de llegada: Argüello, O., “Migraciones, Pobreza y Sociedad (Una mirada desde la sociología)”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 49, Bs. As., 2001. Parece necesario integrar la presencia de redes migratorias en estudios más explicativos y comprensivos que no minimicen la influencia de políticas públicas o de aspectos estructurales.

direccionabilidad impuesta por el gobierno peronista al país receptor, sino también las políticas de los países “expulsores” de población. Cabe destacar la decisión estatal italiana -avalada por su tradición, renovada por las dificultades de posguerra- de facilitar la emigración. En cambio, las políticas públicas españolas fueron contradictorias.

Al respecto, contrastan los números entre la inmigración italiana y la española. Entre 1947 y 1951 el volumen del saldo migratorio de la primera (412.377) duplicó holgadamente al de segunda (un BENSAs de 140.700) En el quinquenio siguiente (1952-1956) las cifras de ambos bajaron, pero manteniendo notables diferencias entre sí (79.381 de italianos y 47.838 de españoles). La importancia de redes migratorias entre españoles a ambos lados del Atlántico fueron históricamente relevantes y difícilmente la comunidad española en Argentina pueda considerarse muy inferior en su actividad y envergadura a la italiana. Sí fue muy distinto el impacto de las políticas estatales.

En Argentina las políticas favorables a migración española obtenían difundidos consensos entre diversos actores interesados en la cuestión migratoria. Desde 1946 se previó la apertura de una segunda sede de DAIE en España, pero recién se estableció en 1958, ya desalojado el peronismo del poder. El énfasis de su gobierno en establecer esa sede surgía con claridad de documentos y misiones oficiales. Pero el impulso argentino chocó con el doble discurso -y dualidad en las políticas- del régimen franquista.

En principio, Franco tenía gran interés en fortalecer las relaciones argentino-españolas en todo sentido, pues de este modo morigeraba el aislamiento político-diplomático que tenían España y su dictadura. Empero, como en tantos regímenes nacionalistas, en el franquismo prevaleció la idea de retener población o, al menos, de limitar la emigración. Documentación española permitió apreciar las evaluaciones ministeriales sobre los bajos niveles de desocupación en España, considerándose por ende que “no debería salir nadie”. Se creía que si emigraban técnicos y obreros especializados, la desocupación crecería al perjudicar a un desarrollo que preveían expansivo. Como resultado de esa dualidad, la operatividad de los tratados migratorios fue muy baja. En el marco de esa voluntad restrictiva franquista, surgieron condiciones para fenómenos de migración ilegal y/o clandestina, dadas las dificultades para obtener la documentación necesaria<sup>15</sup>.

La acción de la DAIE fue consolidada por varias medidas que en principio facilitaron aún más la emigración italiana con su intervención, tales como exención *transitoria* de aranceles consulares para la visación/legalización de pasaportes, de certificados de

---

<sup>15</sup> Silva, Hernán, *Significado de la presencia española en el Siglo XX*, Univ. del Sur, Bahía Blanca, 1998.

salud, conducta y no mendicidad, así como de tasas relativas a la cédula de identidad. La DAIE gozó de discrecionalidad en el control de documentación, al suspenderse la fiscalización consular. Las franquicias se renovaron y extendieron para otros europeos por resolución de Orlando Maroglio, Presidente de CREI y del IAPI<sup>16</sup>.

Otra medida relevante en ese sentido fue la flexibilización del trámite de llamada (Decreto 14882/47), que pudo gestionarse cualquiera fuese el grado de parentesco con residentes en el país o el tiempo que llevaran aquí (ya no un mínimo de dos años), o el lugar de iniciación del trámite (antes sólo en el país). Podían comenzar en la DAIE, en la DGM, e incluso la CREI, organismo que recibió importante potestad: autorizar a entidades/empresas a tramitar contratos de trabajo para *inmigrantes de llamada* (“*técnicos especialistas, artesanos, obreros con oficios y colonos*”) de cualquier nacionalidad, siempre que actuasen en países donde hubieren *delegaciones argentinas de inmigración*. Fue una alternativa a la antigua legalidad en *llamadas* -antes sólo intervenía la DGM- mediante contratos de trabajo para muchas empresas (algunas creadas *ad-hoc*), abriendo otra "puerta de entrada" al país. Ese rol -autorizar a empresas, muchas ligadas a asociaciones étnicas, a gestionar ingresos de inmigrantes favorecidos con franquicias y trámites expeditivos- pareció ser el de mayor efectividad de la CREI.

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

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 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 *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 políticas- paralelas y de prácticas oficiosas irregulares que, si habían alcanzado cierto éxito en los volúmenes de la inmigración, generaban

---

<sup>16</sup> Resolución CREI N° 7 (07/07/47). AGN, MAT, Grupo Migraciones.

importantes conflictos entre organismos y reparticiones intervinientes así como 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 Etnico Nacional (IEN)*. También la *Dirección General del Aborígen*, cuya inclusión -y la del IEN- indicaba el intento de construir una mirada más abarcativa de las temáticas migratorias, vinculándolas a las cuestiones poblacionales.

Sobre la gestión del Cnel. 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 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<sup>17</sup>. Mientras crecían las actividades de la DAIE en Europa (con nuevas oficinas de embarco en Génova y Nápoles), la DNM consolidaba su autoridad de última instancia en materia sanitaria.

Designado Raúl Mendé 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 migratorias del gobierno y, sobre todo, a las prácticas de la DNM. La orientación privilegiada desde el MAT era, nuevamente, la promoción migratoria europea, pero también un fuerte impulso relativo a los trabajadores de origen limítrofe para las economías regionales.

Esa determinación en favor de un nuevo ciclo de la inmigración de ultramar no renunciaba a algún modo de selección migratoria<sup>18</sup>. Mas, su sentido tuvo diferencias con etapas anteriores. Centrado en la actividad de la DNM -y demandando colaboración de los consulados argentinos- subrayó la selectividad económica ligada al perfil de trabajadores que el mercado laboral demandaba y los objetivos de desarrollo requerían,

---

<sup>17</sup> La CREI fue subsumida en la DNM, que tuvo su Dirección de Encauzamiento y Asistencia Social. En cambio la DAIE continuó pero perdió autonomía, sujeta a las decisiones de la DNM.

<sup>18</sup> El MAT clasificó las “*condiciones negativas*” en el ingreso de extranjeros: 1) *condiciones sanitarias*, 2) *morales*, 3) *de edad y sexo*, 4) *profesionales*, 5) *económicas*, 6) *de radicación* y 7) *culturales*. “Legislación Demográfica de la República Argentina”, s/fecha, en “Compilación Demográfica Argentina”; AGN, MAT. El detalle de esas *condiciones negativas* permitía ver su flexibilización y el predominio de la promoción migratoria. Un análisis pormenorizado en Cap. III, Apartado 6, Tesis citada.

alejándose de criterios étnicos que entraban en definitivo ocaso (al menos en su influjo efectivo en políticas y prácticas del segundo mandato de Perón)<sup>19</sup>. En cambio, sí habría lugar para cierta renovación de criterios ideológicos en la selección de inmigrantes; un anticomunismo que estaría resignificado por los conflictos propios de la *Guerra Fría*.

Acorde con la orientación promotora de la inmigración en función de requerimientos laborales, fundada en proyecciones -o estimaciones- de necesidades y requerimientos del modelo de desarrollo, diversos decretos y resoluciones hicieron énfasis en la calificación y salud de los trabajadores inmigrantes<sup>20</sup>, así como su inmediata inserción laboral y geográfica. Las medidas relativas a la identificación de extranjeros, controles sanitarios e incluso limitaciones al ingreso de analfabetos -un piso mínimo- y de radicación en la ciudad de Buenos Aires, implicaban mayor rigor y transparencia administrativa, así como cierta selectividad en función de su potencialidad laboral o de sus posibles aportes al desarrollo económico de zonas lejanas al AMBA. Ello excluía perspectivas étnicas o de defensa nacional de otrora. Y vale también para las alusiones -siempre presentes- a las preferencias por migrantes europeos de origen y destino rural<sup>21</sup>.

Al respecto, funcionarios (y empresarios) dirigieron su atención -un subsistema migratorio se conformaba<sup>22</sup>- hacia trabajadores temporarios de países limítrofes, desarrollando políticas específicas para favorecer su ingreso masivo en los años '50.

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

Cuando las previsiones del MAT anotaban, para los requerimientos del crecimiento previsto en el 2º Plan Quinquenal, la meta de 500.000 inmigrantes para 1953-1957<sup>23</sup> se

---

<sup>19</sup> El IEN perdió relevancia y fue separado del accionar de la DNM. Lazzari, Axel, "Antropología en el Estado: el Instituto Etnico Nacional, 1946-1955", en: F. Neigburg y M. Plotkin (comp.), *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*, Paidós, Buenos Aires, 2004.

<sup>20</sup> Hacia 1950 se amplió la acción de las sedes de la DAIE en Nápoles y Génova en la selección y reclutamiento de inmigrantes, aumentando el personal para controles sanitarios. Una resolución ministerial estableció que esos *Centros de Embarco* fueran "*organismos de ejecución*" de decisiones del Director de Migraciones- y así del MAT- con estricto cumplimiento de normas vigentes. Los *Centros* realizarían "*la selección de los contingentes migratorios*", según tres *aspectos* a considerar "*de manera preferencial: ideología, idoneidad profesional, y estado físico de los interesados*". Resolución 'M' N° 42-MAT (04/02/1953); AGN, AT. El Ministro de Asuntos Técnicos estabilizaba los criterios de selección con una contundencia que, tras las polémicas reseñadas, no resultaba excesiva

<sup>21</sup> Disponer la radicación fuera del AMBA no implicaban limitaciones para ámbitos urbanos mas allá de los 100 km. Intentar *encauzarlos* indirectamente no significó concretar una preferencia por migrantes "rurales". El peronismo anotó esa deseabilidad en documentos oficiales, pero no realizó políticas efectivas

<sup>22</sup> Sobre el subsistema migratorio del Cono Sur (desde mediados de S. XX) donde Argentina resultaba un polo de atracción de trabajadores migrantes: A. Maguid, "El chivo expiatorio", en: *Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año 1, N° 7 Bs. As, mayo/2001.

<sup>23</sup> Se buscaba emular al quinquenio 1947-1951, cuyo saldo migratorio de europeos fue de 514.000. Segundo Plan Quinquenal, Plan de Población (Anexo), Ejemplar N° 96 Presidencia de la Nación, Reservado; Dirección Nacional de Planificación, s/fecha [fines de 1951, *circa*]. AGN, AT, Legajo 395

aludía a migrantes europeos. Mas, otra migración -sin el tradicional *status* de inmigrante- mereció del peronismo una política específica: los migrantes laborales temporarios de origen limítrofe. Para ellos surgió un documento particular: la *Cédula de Bracero*. Instrumento que surgió progresivamente tras superar tensiones y concepciones sobre seguridad que tendían a mayores controles al movimiento en las fronteras.

Cabe hacer una distinción sobre la migración limítrofe. Por un lado existían flujos migratorios hacia la región pampeana y al AMBA, que conformaban sus *antiguos residentes* (hacia los años '40 eran uruguayos y, en menor medida, brasileños)<sup>24</sup>. Las normas sobre su ingreso y permanencia en el país no diferían en lo esencial de las relativas al conjunto de la inmigración. Su carácter limítrofe podía requerir alguna especificación en la documentación; mas ello no siempre implicaba mayores facilidades dadas las difundidas prevenciones en materia de seguridad sobre el tránsito fronterizo de extranjeros. A la hora de concebir a los limítrofes como “inmigrantes” las preferencias y facilidades no se dirigían a ellos sino, como marcaba la tradición, hacia los europeos.

Otra realidad surgía de los trabajadores temporarios que crecientemente se dirigían por lapsos variables, según la demanda estacional, a las zonas de frontera en Argentina. Denominados “*braceros*” (también 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). Sobre estos *braceros* - bolivianos, paraguayos, chilenos y brasileños- se concentraría parte importante de las políticas migratorias del peronismo a partir de 1949 y, especialmente, de 1950.

#### Los diagnósticos sobre población y disponibilidad de trabajadores en áreas fronterizas

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 fue perdiéndose el énfasis en la seguridad que primaba hacia 1949, para imponerse una perspectiva que ponderó primero las 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.

---

<sup>24</sup> Carrón, Juan M., “Factores de atracción de la inmigración de origen limítrofe existente en la Argentina”, en: *Migración y Desarrollo*, N° 5, Colegio de México, México DF, 1980. También: Lattes, Alfredo E. y Rodolfo Bertonecello, “Dinámica Demográfica, Migración Limítrofe y Actividad Económica en Buenos Aires”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año 12, N° 35, 1997.

Las definiciones en documentos del MAT, sus Resoluciones y de la DNM solían referir a: razones demográficas, de disponibilidad/requerimientos de trabajadores para desarrollos regionales, a problemas de una muy 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.

Un documento que reflejó bien esa perspectiva fue elaborado por la Dirección Nacional del Servicio de Empleo sobre la necesaria *Planificación Argentina-Chilena* para la puesta en práctica del Tratado Bilateral de 1953. Allí se diagnosticaban problemas demográficos –“*desigual distribución que observa la población de nuestro país*”- como paso previo de un *programa de acción conjunta* bilateral. Sobre las consecuencias para el mercado de trabajo, se afirmaba que esa distribución poblacional determinaba “*importantes zonas marginales con acentuado déficit de mano de obra, zonas que, en modo general, coinciden con las líneas fronterizas del país*”. Ello generó “*un permanente movimiento migratorio de trabajadores*”, cuyas características eran determinadas “*por la naturaleza del medio, las formas que asumen las explotaciones económicas y sus ciclos productivos y la índole personal de la mano de obra requerida...*” Profundizando en aspectos estructurales, se subrayaba que Argentina era “*primordialmente un centro de mano de obra*”, cuyo “*déficit ocupacional de sus zonas fronterizas*” se cubría con trabajadores de países vecinos “*determinando un movimiento cuyas fluctuaciones suelen ocasionar estado de prosperidad o de presión, según gravite su volumen sobre las explotaciones, que requiere el concurso de esa mano de obra*”.

El documento recordaba que estos ciclos, fluctuaciones migratorias y problemas económicos derivados, tenían suficiente antigüedad y permanencia para merecer su consideración en la Segunda Conferencia Internacional de Migraciones (La Habana, 1928) que, a propuesta de Argentina, recomendó “*el contralor de la introducción de trabajadores fronterizos en modo de no perturbar el mercado nacional de trabajo*”.

Si la alusión al *contralor* -recuperando tradicionales preocupaciones por la mano de obra nativa- podría remitir a sentidos restrictivos, se subrayaba que la “*regulación del movimiento fronterizo de trabajadores*” excedía la órbita “*política*”, vinculándola “*al ordenamiento económico laboral de los países interesados*”. Se partía pues de análisis estructurales y se proponían regulaciones que facilitasen las migraciones estacionales:

*“...el análisis de la estructura económica de cada zona y de cada país y el conocimiento del potencial de mano de obra respectiva permitirá obtener y realizar efectivamente el equilibrio ente las necesidades mutuas de empleo y la cantidad de mano de obra disponible, para lo cual*

*se requiere una concordancia legislativa y funcional de los países interesados que permita efectuar sin inconvenientes las necesarias traslaciones de mano de obra. Referido el problema a la relación laboral argentino-chilena, debe señalarse la existencia de una vasta zona de nuestro país en la que la contribución de la mano de obra chilena constituye un factor de señalada importancia. Las explotaciones económicas patagónicas, y aun los servicios públicos y las tareas de construcción y mantenimiento de los mismos ocupan en medida considerable trabajadores provenientes del país vecino. Una investigación realizada en el año 1949 en el territorio nacional de Santa Cruz permitió señalar el alto porcentaje de mano de obra chilena ocupado en actividades de las industrias ganaderas, minera y frigorífica, índices que pueden considerarse aproximadamente similares en todos los territorios patagónicos. ...todo ello revela la conveniencia de analizar detenidamente el problema de las relaciones de empleo argentino-chilena vinculándolos no solamente a las necesidades económicas de ambos países.. se requeriría una acción armónica que integrara un sistema uniforme de politización de los lineamientos generales de una política conjunta de empleo a seguirse en ambos países, estructurada sobre bases de empleo dirigida a incrementar las explotaciones económicas similares, los respectivos organismos de estado competentes en la materia de modo de contar con los instrumentos legales y funcionales que posibiliten la obtención del más alto y productivo nivel de ocupación en la zona de actividades de recíproca influencia".*<sup>25</sup>

Luego se proponían medidas para coordinar la acción de reparticiones de empleo de ambos países. Mas, importa ver cómo la Dirección de Empleo construía una mirada sobre la migración limítrofe, que alejada de concepciones de seguridad, priorizaba las necesidades estacionales del mercado laboral y exploraba los requerimientos estructurales de trabajadores para diversos desarrollos productivos regionales. Consideraciones que atendían a la estructura social del trabajo<sup>26</sup> y, en coordinación con el área de Trabajo y Previsión, afirmaban la necesidad de cierto control y regulación pero consolidando un sentido promotor de las migraciones estacionales limítrofes<sup>27</sup>.

Algunas medidas de promoción se habían incluido en convenios con Chile firmados entre 1944 y 1947, para facilitar el ingreso de trabajadores temporarios chilenos, quitando requisitos de documentación que se exigían en el tránsito fronterizo.

---

<sup>25</sup> Memorandum E.A.19-Nº 142, del 17/03/1953, producido por el Delegado del Ministerio de Trabajo y Previsión ante el Consejo Nacional de Planificación, Edgardo Muchietti, para información del Director Nacional de Planificación Víctor Hugo Velasco, "*Ref. Planificación Argentino-Chilena*", en: "*Planificación Argentino-Chilena, Informes de los Ministros*", AGN, AT, Legajo 549. [subrayado mío].

<sup>26</sup> Sobre la categoría *estructura social del trabajo* y sus diferencias con *mercado de trabajo*: Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1997; pp. 137-152.

<sup>27</sup> Ese sentido contrastaba con las políticas precedentes. La ley 12.789/42 ("*Régimen de los conchavos*") ya contemplaba la presencia de trabajadores limítrofes entre los *braceros* pero en un sentido muy diferente al del peronismo. La ley de 1942, si bien preveía una limitada intervención de la Dirección de Trabajo constituía una legitimación de duras condiciones de explotación.



Mas, la promoción del ingreso de braceros se profundizó desde 1950. En septiembre/1949, el Decreto 24104 avanzó -con limitaciones- en esa línea, modificando el Decreto 1162/49, en especial la prohibición a los beneficiarios de exenciones en el tránsito fronterizo de realizar actividades asalariadas. Sus *considerandos* marcaban la necesidad de un régimen que permitiera “*la atención de las demandas de mano de obra, que en forma esporádica y transitoria se presentan en diversas actividades agrícolas, ganaderas y manufactureras del país*”, pero también evitar “*afluencia de trabajadores, desproporcionada con las exigencias de cada región, actividad y circunstancia, canalizando los movimientos migratorios internos e internacionales*”.

La búsqueda del equilibrio entre demandas del mercado -intereses empresariales ante una oferta laboral juzgada insuficiente- y la protección de los trabajadores migrantes -ya de temporarios, ya de inmigrantes en general- caracterizaría a la gestión peronista. Se intentaba evitar una excesiva competencia entre trabajadores ya insertos en la producción (fueran nacionales o no) y braceros estacionales; así como garantizar igualdad de oportunidades y de condiciones laborales a nativos e inmigrantes. Así, el Decreto 24104/49 permitió a migrantes limítrofes -que presentasen documentos ante autoridades migratorias o policiales, obteniendo la *tarjeta contralor* que acreditaba el ingreso y permanencia legal- tener actividades asalariadas, pero establecía una limitación: “*El Ministerio de Trabajo y Previsión, en base a las demandas de braceros que formulen las empresas, determinará; periódicamente, el número de autorizaciones a acordar para cada lapso.*”. Los permisos serían entregados por las delegaciones regionales del Ministerio y tendrían vigencia por lapsos menores al año (en “*actividades agropecuarias y manufactureras*” se aclararía luego<sup>28</sup>). El Ministerio de Trabajo debía atender las demandas empresariales y fijar la cantidad de autorizaciones a acordar. Debía hacerlo *periódicamente*, es decir, según la variable demanda en el mercado laboral, distante aún de una concepción que planificase los requerimientos estructurales.

Empero, desde fines de 1949 se repitieron las demandas empresariales reclamando medidas para una mayor afluencia de braceros migrantes. Estas demandas y las previsiones estructurales del MAT y del Ministerio de Trabajo originaron diversas resoluciones *ad-hoc* que facilitaron el ingreso de trabajadores de los países vecinos. Las limitaciones del Decreto 24.104 sobre el ingreso legal de braceros comenzaron a desdibujarse. Entre las Resoluciones se destacaba la N° 206 de la DNM –firmada por el

---

<sup>28</sup> Dictamen de 1951 de la Dirección General de Asuntos Legales de la Dirección General de Inmigración, en el Expte. N° 167.709/51-D.G.I. ; AGN, AT, Legajo 645.

Cnel. González, pero bajo el sello que Mendé imprimía al MAT- del 24/03/1950. Esa Resolución habría de constituirse en modelo de otras tantas; de allí su relevancia.

En sus fundamentos se aludía a problemas en Chaco y Formosa que exigían “*inmediata solución por cuanto afectan la economía regional y por extensión a la del país en general*” así como “*medidas expeditivas*” para “*proporcionar los brazos necesarios para la cosecha del algodón en la región noreste*”. Reconociendo que “*la mayoría de los braceros extranjeros disponibles*” carecían de la documentación precisada en el Decreto 24104, se reclamaba otra modalidad que no obstaculizara la disponibilidad de esa mano de obra estacional. Esos braceros eran considerados necesarios tanto por los gobernadores de sendos Territorios como por los empresarios algodoneros. Así se estableció que la “*Cédula de Bracero*” reemplazara a la *tarjeta contralor* como documento de ingreso/permanencia del migrante y a la autorización del Ministerio de Trabajo prescripta. Una medida de emergencia -se aclaraba- por tres meses, a braceros paraguayos para las cosechas algodoneras de Chaco y Formosa.

Mas no sería así. El carácter de emergencia, la limitación temporal y el beneficio localizado para algunas producciones del NEA serían pronto superados, tornándose en una decidida política de promoción del ingreso de braceros de origen limítrofe para una importante variedad de desarrollos regionales con frontera internacional.

Entre 1950 y 1953 se sancionaron diferentes Resoluciones de la DNM, ya sea por solicitud de empresas (ingenios azucareros del NOA, empresas algodoneras y yerbateras, pero también cooperativas agrarias tabacaleras del NEA y construcciones ferroviarias o explotaciones mineras estatales en el Sur) o por organismos estatales como el Ministerio de Industria y Comercio de la Nación (interesado en garantizar los requerimientos laborales de sectores privados, pero también de obras públicas estatales) o la Gendarmería Nacional (que procuraba agilizar el control fronterizo en situaciones de masivos ingresos de trabajadores), que derivaron en amplias autorizaciones para braceros limítrofes (bolivianos, paraguayos y chilenos) para trabajar en Salta, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa y Santa Cruz. Las *Cédulas de Bracero* se otorgaban por lapsos que partían de tres meses, pero podían extenderse a seis y en ocasiones al año.

Las franquicias comprendidas en la Cédula de Bracero no sólo se otorgaron para facilitar producciones rurales del NEA y NOA; también para emprendimientos estatales del sector servicios (construcción del ferrocarril de Río Gallegos a Río Turbio) y de producción minera (Río Turbio) en la Patagonia, garantizando la afluencia de “braceros” chilenos. Esas Cédulas -solicitadas por el Embajador de Chile, evidenciando

el interés gubernamental en consolidar una salida laboral para sus nacionales- fueron otorgadas por seis meses, pero su vigencia fue extendida al año.

De este modo, desde algunas agencias estatales – en especial la DNM durante la gestión de Carlos Mendé Brun (1951-1955) bajo dependencia del MAT y la influencia de su titular Mendé- se avanzó en una perspectiva que, si bien partía de solicitudes empresariales ante coyunturas de oferta-demanda de mano de obra estacional que podían impactar en la producción y niveles de rentabilidad, consolidaba una política demográfica, migratoria y laboral pensada para solucionar recurrentes déficits de trabajadores. Se procuraba también favorecer un modelo de desarrollo mercado-internista y la estructura social del trabajo necesaria para ello.

Entre las previsiones así planteadas se destacaba el concepto de otorgar absoluta facilidad para ingresar y llegar hasta los lugares de trabajo. Al respecto, si bien se planteaba alguna limitación *numérica* de braceros, ella surgiría de la cantidad de braceros necesaria (o deseada) en la opinión empresarial, de modo que los guarismos deberían ser muy amplios y, a la postre, dudosamente limitativos.

En este sentido, sobresalía el contraste entre el “*reducir al mínimo el contralor sanitario*” anotado en algunos fundamentos de esas Resoluciones, con el renovado énfasis en los controles sanitarios vigentes para migrantes europeos, tanto en las premisas dadas por el Segundo Plan Quinquenal, como en las orientaciones dadas por el propio Ministro Mendé. A su vez, era notorio el interés por desasir esas facilidades de las coyunturas estacionales y regionales específicas (propias de los ciclos agrarios), al propiciar la extensión a un año la residencia para trabajadores limítrofes. Se proponía que los trabajadores estacionales extranjeros cumplieran los requisitos de identificación (dotación de la “*ficha del bracero*” y contralor sanitario) en el lugar de trabajo<sup>29</sup>.

Las iniciativas derivaron en un proyecto de decreto para sistematizar el otorgamiento de Cédulas de Bracero. La propuesta de la DNM –que implicaba la derogación de los Decretos 1162/49 y 24104/49- no fue sancionada. Mas, algunas medidas sí se aplicaron.

La solución a los déficits de trabajadores siguieron dependiendo de Resoluciones de la DNM, mediante decisiones propias de su competencia. 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*

---

<sup>29</sup> Memorandum del Jefe del Departamento de Consultas del MAT, para el Ministro de Asuntos Técnicos, “*Asunto: proyecto de decreto sobre ingreso de braceros*” (12/06/51). AGN, AT. La propuesta incluía un pedido explícito mayor a favor de *obreros hacheros* (alentando su “*radicación automática*”).

*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 -con traslados a cargo de las empresas- para identificar a los trabajadores y extender las Cédulas de Bracero. Se simplificó así el ingreso y documentación de braceros bolivianos satisfaciendo reclamos patronales<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>.

A pesar de que la Cédula de Bracero no tuvo su Decreto o Ley que sistematizara, generalizara y jerarquizara legalmente su aplicación -quedando en el nivel de Resolución de una Dirección Nacional- el peronismo sí incluyó una herramienta jurídica superior entre las facilidades otorgadas al movimiento de trabajadores limítrofes (ya no sólo para los estacionales). Nos referimos al *Tratado Extraordinario de la Unión Argentino-Chileno* (1953) que incluyó diversos aspectos relativos a la migración de trabajadores chilenos (y recíprocamente de los argentinos). El Tratado incluyó entre sus objetivos: “*...realizar la felicidad del Pueblo y la grandeza y material de las Naciones sobre las bases de Justicia Social, Independencia Económica y Soberanía Política...*”, como fundamento de la Unión. Así como estos postulados justicialistas fueron incorporados en el Tratado, lo mismo sucedió con otras previsiones argentinas relativas a la promoción de la migración laboral en general y fronteriza en particular<sup>32</sup>. Sobre la aplicación de estos acuerdos, sólo podemos hipotetizar que dada su ambigüedad, los efectos concretos, nuevos y específicos debieron ser limitados. Quizá más significativo fue la legitimidad que el Tratado dio a medidas unilaterales que ya se arbitaban.

#### **Coda: política migratoria e inclusión social.**

Recuperemos aquí a James, quien destacó la capacidad del peronismo de *refundir el problema total de la ciudadanía en un molde nuevo, de carácter social*. Su acción

---

<sup>30</sup> Resolución-DNM N° 618, del 17/05/1951; AGN, AT.

<sup>31</sup> Memorandum N° 134 S.T.M. (del 11/06/1954) producido por la DNM para el MAT AGN, AT.

<sup>32</sup> Así surge del “Primer Anteproyecto” (*Materia: Deleg. Exterior Plan Argentino-Chileno*) elaborado por el MAT (que reunía informes de los ministerios) y de su comparación con el texto del *Tratado*. AGN, AT.

gubernamental superó la escisión de cuño liberal sobre derechos individuales y derechos sociales, para jerarquizar la dimensión social de la ciudadanía (o *ciudadanía social*).

Creemos válido realizar un parangón en torno a la legalidad de los trabajadores migrantes, en este caso de origen limítrofe. El énfasis del peronismo en otorgar legalidad al ingreso de los trabajadores temporarios limítrofes, 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.

Sobre la herramienta jurídica específica -*Cédula de Bracero*- cabe destacar que además de ser una respuesta a requerimientos laborales estructurales y demandas empresariales puntuales, se trató también de una iniciativa de la Dirección de Empleo (de la Secretaría de Trabajo y Previsión) que subrayó la necesidad de regular, controlar y planificar la acción del Estado en relación al movimiento de los trabajadores fronterizos. Es más, las resoluciones que facilitaron la extensión de esa Cédula a trabajadores temporarios, incluyeron la intervención del Ministerio de Trabajo y Previsión. Así se protegía no sólo a los trabajadores limítrofes, sino también a los trabajadores argentinos (y a los extranjeros ya residentes) de la llamada “competencia desleal” y de la posibilidad de que el sector empresario utilizase esa numerosa presencia de braceros extranjeros para eludir las cargas sociales de entonces, impulsando mayores baja de salarios (al menos en algunos segmentos del mercado laboral).

Por otra parte, en las tendencias generales de la política migratoria del primer peronismo se advierte una fuerte coherencia en el objetivo de proteger al trabajador migrante -en igualdad de condiciones que el trabajador argentino- con procedimientos y medidas acordes con una masiva radicación. Cláusulas en esa dirección fueron incluidas en los convenios bilaterales de inmigración con Italia y España. En la Constitución Nacional reformada y sancionada en 1949 se ratificó igualdad ante la ley entre extranjeros y argentinos así como sobre el libre ejercicio de los derechos civiles -y con ello también del acceso a los derechos sociales- para los inmigrantes. También en 1949 se ratificaron numerosos “*Instrumentos de Enmiendas de la Constitución de la Organización del Trabajo, 1945*” originalmente aprobados por la OIT el 05/11/1945<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Aprobados por Leyes 13.559/49 y 13.560/49. Varios de ellos eran explícitos con respecto a los derechos del trabajador migrante/extranjero.