

Autor: **Miguel Alberto Galante**

Pertenencia Institucional: Instituto Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones sobre América Latina (INDEAL) Facultad de Filosofía y Letras, UBA

Eje N° 4: Estado y Políticas Públicas

Título:

"La construcción de una perspectiva económico-social en las políticas migratorias en los orígenes y consolidación del peronismo (1943- 1949)"

Bien puede afirmarse que aquello que la historiografía ha dado orígenes del peronismo - sin ignorar procesos sociales y políticos necesarios para explicar integralmente su emergencia - comienza con la designación del Coronel Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP) el 27/11/43. 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 Estado¹. La Dirección elevó su jerarquía a Dirección General de Migraciones (D.G.M.) y dependió de la STP (a su vez dependiente de Presidencia de la Nación) hasta el 04/02/49, cuando el Decreto N° 2896/49 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. era 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 11/10/43, del general Edelmiro Farrell como Vicepresidente de la Nación. Estos cambios continuaron hasta marzo de 1944, cuando fue desplazado el presidente Ramírez (24/02/44). En ese tránsito se observó un giro nacionalista – triunfo del G.O.U. mediante - que le otorgó fuerte coherencia al gobierno², así como un creciente sentido transformador y nuevos propósitos fundantes en el orden social,

¹ El decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 4/12/43; *Anales de Legislación Argentina 1943*, Buenos Aires, 1944, pp 459-460. Véase también Orieta, Pedro W., “Apuntes para una historia de la Dirección Nacional de Migraciones”, en: *Migraciones, Revista de la Dirección Nacional de Población y Migración de la República Argentina*; Buenos Aires, 1991, pp. 41. Anteriores decretos para traspasar la DI al Ministerio de Interior no se cumplieron. Galante, Miguel Alberto, “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”, en: *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Instituto de Historia Económica y Social Argentina, Facultad de Ciencias Económicas-UBA. N° 30, Vol. XV, Imago Mundi, Buenos Aires, 2° semestre 2005.

² Sobre el giro nacionalista del régimen, véase Zanatta, Loris, *Perón y el mito de la Nación Católica. Iglesia y ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999; Cap. 2 “El giro nacionalista. La nación católica, de mito a realidad. Octubre de 1943 a marzo de 1944”, pp. 96 - 143.

económico y político. La “renuncia” de Ramírez se produjo luego de declarar la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania y Japón y su negativa repercusión entre los militares integrantes del GOU (partidarios de la neutralidad)³. Ese proceso de reconstitución del gobierno militar ofrecía dos ganadores: el general Edelmiro Farrel y el coronel Juan Domingo Perón. Ese fue el marco político de la reforma institucional que cologó a Migraciones en la órbita del 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 - la N° 5 - 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*”⁴.

Pronto fue notoria la nueva orientación política y social que Perón dio a la gestión en 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 sociales⁵. Iniciaba así una política de acercamiento hacia los trabajadores y hacia un amplio sector del sindicalismo, en procura de dar mayor legitimidad y consenso al régimen, así como integrar social y políticamente a los trabajadores, echando así 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 a la población, se integró la cuestión migratoria. Los considerandos del Decreto 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 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-

³ El Decreto N° 1830 (26/01/44) que consagraba la ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje, fue firmado, significativamente, sólo por Ramírez y Gilbert (y no por “Acuerdo de Ministros” como era habitual en medidas de esa relevancia). Sobre la crisis política en torno a esa decisión véase Potash, Robert *El ejército y la política...*, op.cit., pp. 329 a 339.

⁴ Decreto N° 1504. Orieta, op. cit., pp. 41.

⁵ Del Campo, Hugo, *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Clacso, Buenos Aires, 1983; pp 134/135.

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 coincido - para interpretar la disyuntiva planteada se ha hecho ya 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”*⁶.

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 me permitirá sostener la segunda posible interpretación planteada líneas arriba: la consideración de la población migrante -por parte de una corriente gubernamental que Perón ya 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)⁷. Creado por Decreto N° 23.847 (del 25/08/44) - *“Confíase al Vicepresidente de la Nación la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país”*- la institucionalizar del CNP fue parte del proceso de creciente poder de Perón en el gobierno militar.

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)⁸. Si la STP y la CNP, tuvieron a Perón como responsable, la ST adquirió centralidad institucional bajo su presidencia. Un funcionario fue fundamental en la gestión de esos organismos: el Dr. José Miguel

⁶ *La Nación*, 13/07/1943. Citado por Senkman, Leonardo, “Etnicidad e inmigración durante el primer peronismo”, *Estudios Interdisciplinarios de América y el Caribe*, Vol. 3, N° 2, Universidad de Tel Aviv, 1992, p. 33.

⁷ Berrotarán, Patricia y José Villarruel, “Un diagnóstico de la crisis: el Consejo Nacional de Posguerra”; en: Ansaldi, Waldo, Alfredo Pucciarelli y J. Villarruel (Eds.), *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*. Buenos Aires. Biblos. 1993.

⁸ En principio la Secretaría Técnica era parte principal del CNP. El 11/06/46- ya gobierno constitucional de Perón - se le otorgó rango de Secretaria de Estado; el 2 de julio se dispuso que esa Secretaría absorbiese al CNP. Finalmente, en 1949, habría de transformarse en Ministerio de Asuntos Técnicos por la Ley de Ministerios 13.539. Desde allí se controló la finalización del Primer Plan Quinquenal y el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal.

Francisco Luis Figuerola⁹- Perón lo transformó en un hombre clave de su gestión. 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, que fue la base de su propuesta política en 1945 y 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 intentaba coordinar la acción del Estado en materia económica con las representaciones empresariales, logrando al menos su participación parcial)¹⁰. Presidido por Perón y administrado de por José Figuerola, el organismo tenía una Comisión Permanente dividida en once Subcomisiones Técnicas (la N° 10 era de *Inmigración*). Existía además un Consejo en Pleno, integrado por los 20 vocales (que surgían de las Subsecretarías, Direcciones Generales, presidentes del Banco de la Nación, del Consejo Nacional de Racionamiento, de la Caja Nacional de Ahorro Postal, del Consejo Nacional de Estadística y Censos y un representante del Consejo de Defensa Nacional).

El Director General de Migraciones era uno de los vocales del CNP y presidía la *Subcomisión Técnica N° 10 de Inmigración*, que debía elaborar un “*Plan de Inmigración*” para el quinquenio siguiente, a partir de: “1) *El grado de desocupación existente en el país; 2) Los factores étnicos, social, político y religioso de los contingentes inmigratorios; 3) Las características de educación y técnica, y de adaptación a medio social del país; 4) Organización del control de los inmigrantes y su distribución en las zonas convenientes a la desconcentración demográfica del país*”¹¹.

Esa Subcomisión estaba por vocales, representantes de diversas reparticiones estatales. A uno de ellos, Perón, como Presidente del CNP, le confirió la responsabilidad de establecer “*planes de fomento y selección de la inmigración*”¹². En la Resolución que lo designaba, el Vicepresidente de la Nación afirmaba que el “*Dr. Don Julio Savastano proyectará en colaboración con la Subcomisión del CNP de la que forma parte, los planes de fomento y selección migratoria, arraigo de los inmigrantes, zonas o regiones más aptas para la radicación definitiva y actividades que con preferencia deban desarrollarse*”¹³.

⁹ Figuerola, español de nacimiento, tenía antecedentes de actuación en materia social en el Estado español. En Argentina, en los años '30, fue funcionario del Departamento Nacional de Trabajo y del Departamento Provincial de Trabajo de Buenos Aires durante la gobernación del conservador Manuel Fresco. Véase Del Campo, Hugo, op. cit. pp. 52 y Berrotarán, P. y J. Villarruel, op. cit., pp 363.

¹⁰ Véase Berrotarán y Villarruel, op. cit., pp. 363-365.

¹¹ Perón, Juan Domingo, *Ordenamiento Económico-Social*, Vicepresidencia de la Nación, Consejo Nacional de Post Guerra, Guillermo Kraft (Ed.), Buenos Aires, 1945; pp.48.

¹² Decreto 6517/45 del 03/04/45: “Determina la forma de establecer planes de fomento y selección inmigratoria”. Citado por Perón, J. D., op. cit., pp. 97.

¹³ Resolución N° 12 de la Vicepresidencia de la Nación, del 12/03/1945. Citada por Perón, J. D., op. cit., pp. 114.

Pronto Eduardo Larronde, Director de la DGM, pasó a presidir también una de la Subcomisiones de la Reunión Nacional de Municipios organizada por la CNP. En ese encuentro dentro de la Comisión Orden Social, se trataban *“Inquietudes y aspiraciones de los municipios”*; Larronde presidió la Subcomisión I *“Previsión de las necesidades de la estructura social de postguerra”*¹⁴.

En otros documentos que Perón difundió a través del Consejo Nacional de Postguerra, al determinar los *“objetivos de la política económica-social”*, 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”*¹⁵.

Documentos del CNP ofrecían también un diagnóstico de la situación heredada en el apartado *“Esquema de la Situación Económica-Social Argentina al advenimiento de la Revolución del 4 de junio”*. Ese diagnóstico se presentaba organizado en una serie de preguntas y respuestas que trataba diversos aspectos de la situación económico-social del país en 1943. Su *“parte 17”* se dedicaba al *“Movimiento migratorio 1939–1943”* desde las siguientes preguntas: *“¿Cómo se ha desarrollado el Movimiento Migratorio de Ultramar?...¿Cuáles son las causas que provocaron el mencionado descenso?...¿Cómo se ha desarrollado el movimiento migratorio fluvial?...¿Cómo se ha desarrollado el movimiento migratorio aéreo y terrestre?...¿Qué representa el saldo migratorio de 1943?...¿Cómo se ha desarrollado el movimiento migratorio general?...¿Cómo se manifestó en los cuatro primeros años?...¿Cómo se manifestó en el último año?...¿Por quiénes está representado el movimiento migratorio?”*

En las respuestas a esos interrogantes ya se podían advertir representaciones y perspectivas sobre la cuestión migratoria que Perón y Figuerola preparaban para una nueva gestión. Destacamos algunas de las más significativas: *“... [el 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”*; en relación con las migraciones fluviales, *“...aumentaron considerable y constantemente [entre 1940 y 1942]... en 1943 el saldo migratorio volvió a sufrir una sensible disminución, aunque conservo su signo positivo...”*; se destacaba el saldo migratorio *“favorable”* del conjunto de los movimientos migratorios generales, mas se juzgaba que el *“aumento de saldos migratorios totales”* en los primeros 4 años se debía a que *“...los saldos de ultramar, fluviales y aéreos, y terrestres se han compensado entre sí y a [que] la disminución de uno de ellos ha correspondido un aumento de los restantes”*; en tanto que *“en*

¹⁴ Resolución 6 del 06/02/1945, “Designa Presidente de Comisiones y Subcomisiones y aprueba temario a tratar”. Citada por Perón, Juan Domingo, op. cit., pp. 97.

¹⁵ Idem, pp 59.

1943, el signo negativo del saldo de ultramar y la notable disminución del fluvial, ocasionaron un descenso manifiesto en el saldo migratorio total”; concluyendo que, en razón de lo apuntado, “...la mayoría del movimiento migratorio estuvo representado por pasajeros y turistas”¹⁶.

Desde este diagnóstico se definieron las políticas migratorias del régimen. Y esas definiciones ya incluían las orientaciones que iban a caracterizar la gestión del peronismo a partir de 1946. 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 antirefugiados en particular durante “la década infame”. La gestión de Larroude (1943- 45) 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, fuesen o no “refugiados” desde lo legal, eran calificados de indeseables e inasimilables - que, en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, iban conformando una inmigración clandestina de 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.

La perspectiva de la STP: promoción de la inmigración y desarrollo nacional

En efecto, Perón y Figuerola desde la Secretaría de Trabajo y Previsión y el CNP, impusieron una mirada 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 triunfantes hasta entonces - se hacían en un marco ideológico mayor destinado a imponer una selectividad promotora de la inmigración. Selectividad que aún admitía alternativas sobre los criterios de selección y que, a la postre, terminaría con la selectividad restrictiva vigente.

Esa promoción de la inmigración 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 citado 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 vez más anunciado giro de la política migratoria que tendría clara concreción en el primer gobierno de Perón, cuyo objetivo de máxima -públicamente expuesto- era incorporar hasta cuatro millones de inmigrantes.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 34-36.

Pero - como se expuso - 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, a la vez, de poder en torno al control del plan de inmigración a poner en marcha. Al respecto cabe destacar que, si por un lado estas 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 vertiente en pugna: eugenesia y nacionalismo racista en la DGM (1945 -1947)

En este contexto surgió una notoria iniciativa por volver a imprimir un signo nacionalista, sino al rumbo del gobierno en su conjunto, sí al menos a algunas áreas sensibles para esa corriente ideológica: una de ellas, la educación (que no trataremos así)¹⁷; 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, creemos, puede interpretarse la gestión de Santiago Peralta en la DGM entre noviembre de 1945 y junio de 1947.

Cabe destacar que la perspectiva racista-eugenésica, no era patrimonio exclusivo de Peralta, sino que había alcanzado considerable desarrollo hacia principio de los años '40, en especial en torno de la actividad desarrollada por el médico Arturo Rossi y del abogado Carlos Bernaldo de Quirós¹⁸, 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 gobierno militar. Esa disciplina también había estado muy tempranamente vinculada al *Museo Social Argentino* a partir de la figura de Quiroz. Su creciente influencia iba a determinar la fundación de la *Sociedad Argentina de Eugenesia* (SAE) en 1945.

La creciente difusión de estas ideas eran parte del contexto en que Peralta llegaba a la DGM en noviembre/1945. Atendiendo al contexto político hay que 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 (27/03/45). Argentina llegaba a la - tan debatida - 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. Entre

¹⁷ Véase Zanatta, Loris, *Perón y el mito de la Nación Católica...*, op. cit., el apartado “La transición democrática y la trinchera de la enseñanza religiosa”, pp 330-340.

¹⁸ 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, véase Miranda, Marisa y Gustavo Vallejo, “Las huellas de Galton: notas sobre la recepción de la eugenesia y la última dictadura militar en la Argentina”, en: *Primer Coloquio “Historia y Memoria: perspectivas para el abordaje del pasado reciente”*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación–UNLP, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, abril/2002.

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 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 sería 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 un estrecho colaborador, Orlando Maroglio¹⁹- 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 quedó, en principio, expuesta en el *Plan de Gobierno 1947-1952 (Primer Plan Quinquenal)* presentado al Congreso Nacional. El Plan fue elaborado por la ST de la Presidencia (a cargo de Figuerola); Secretaría que absorbió las funciones del CNP. Se creó también un organismo consultivo: el *Consejo Económico y Social* (CES), presidido por el Secretario Técnico 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 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 del CNP 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 Plan²⁰ así concebido -cuya finalidad, declarada en primer término, era “*sustancialmente de*

¹⁹ En diciembre de 1946 Perón designó a Miranda al frente del CES, que reunía representantes de organismos oficiales, empresariales y obreros (Maroglio participaba por el Banco Central). En sus primeros meses el CES contribuyó a definir diversas políticas junto a la ST. Berrotarán Patricia, *Del Plan a la Planificación: el estado durante la época peronista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2003; pp. 90. Desde el CES Miranda continuó ejerciendo gran influencia sobre cuestiones económicas y otras (como la migratoria).

²⁰ *Primer Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Perón*, Editorial Primicias, Buenos Aires, 1947.

carácter social: situar la economía del país al servicio de todos los habitantes”- tenía el formato de un macro proyecto 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.

Cabe precisar el contexto en que el Proyecto de Ley de Bases no tuvo sanción legal por el Congreso. Dada la amplia mayoría parlamentaria que el peronismo había alcanzado en las elecciones de 1946, la no aprobación legislativa no reflejaba una fuerte polémica o rechazo sobre los rumbos que habría de adquirir las políticas migratorias. Que el Proyecto languidciera 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 que se institucionalizaban 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* y 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, en el texto era apreciable el predominio de la perspectivas que emanaban de la DGM y del Consejo de Defensa Nacional²¹. Ello contribuye también a explicar la no sanción del Proyecto.

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

No fue una ley -siguió vigente la de Avellaneda de 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 fue el convenio con España, que 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 actividades la organización y financiación de la inmigración calificada²².

²¹ Por razones de espacio, esto no será analizado aquí.

²² Silva, Hernán Asdrubal, *Significado de la presencia española en el Siglo XX*, Universidad del Sur, Bahía Blanca, 1998, pp. 48.

Son relevantes los contenidos de los Decretos 2.707 y 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 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 de 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 en Buenos Aires y en todo el país (que sufragaría el IAPI). Se construía así una estructura paralela y superior a la DGM, reducida a un 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 migratorio²³. Dejando atrás los escasos volúmenes de la inmediata posguerra, el decenio posterior ofrecería un importante crecimiento de los flujos migratorios, en especial de europeos²⁴. En 1947-1956 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.

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- mencionara²⁵. Empero eran

²³ Lattes, Alfredo E., “Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente”, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 5, vol. N° 15-16, Buenos Aires, 1990.

²⁴ Estimaciones propias sobre Memorias de la DGM 1945-1948 y de la DNM 1949-1956.

²⁵ No parece acertado tomar como meta válida a esas inmoderadas alusiones dado que la planificación carecía de precisiones estadísticas en 1946/47; Berrotarán Patricia, *Del Plan a la Planificación: el estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.

cifras no desdeñables en relación a saldos migratorios de períodos anteriores²⁶.

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 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.

La misión de la DAIE se inició con una instrucción específica y “confidencial”: las “*Directivas Generales para la Delegación Argentina de Inmigración en Europa*” que, entre otros aspectos, prescribían que los inmigrantes debían ser españoles e italianos nativos, católicos, preferentemente solteros, con algunas limitaciones etarias. En materia de oficios, las preferencias eran para “agricultores, especialistas en olivares y viñedos, obreros industriales, mecánicos, albañiles, herreros y carpinteros”. En principio, se intentaría que los inmigrantes costearan sus pasajes. Habría una estrecha comunicación entre CREI y DAIE²⁷.

Los acuerdos bilaterales con Italia constituyeron el tercer pilar de la promoción migratoria. Su instrumento más integral fue el *Acuerdo sobre Migración* (26/01/48), complementado en otra etapa por un *Protocolo Adicional de Emigraciones y Colonización* (05/06/52). 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 (mas varios indicios sugieren su escasa eficacia). Diversos beneficios podría 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

²⁶ Diecisiete años de la principal corriente inmigratoria, la europea, habían alcanzado un saldo migratorio de apenas 136.494 entre 1930-1947 (Senkman, 1992,187).

²⁷ AGN, AT, legajo 547.

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 contralor].

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 una 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 DAIE²⁸.

Algunos estudios han minimizado los efectos de estos instrumentos. Barbero y Cacopardo²⁹ analizaron el alcance del conjunto de los acuerdos interestatales -incluyendo los convenios bilaterales con Italia y España más el acuerdo de 1953 con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)- evaluando que habrían beneficiado a muy pocos inmigrantes europeos (tanto en 1947-1949, de cuantiosos ingresos migratorios, como luego de 1950 de marcado descenso). Para tales afirmaciones, los datos estadísticos de la DNM fueron considerados insuficientes y fragmentarios; pero no algunos acotados estudios de casos o análisis de fenómenos regionales sobre cadenas migratorias de algunas comunidades italianas, sobre cuya base establecieron esas inferencias. Desde una perspectiva que subraya las cadenas migratorias como claves explicativas de los flujos -en desmedro de otros factores como las políticas estatales o los determinantes estructurales- se destacó que la mayoría de los inmigrantes europeos habría arribado por canales ajenos a las acciones gubernamentales: las redes primarias de parientes y amigos, facilitadoras del proceso de instalación local, vistas como una “forma paralela a una política gubernamental de promoción de la inmigración”; además los inmigrantes habrían preferido esas vías porque la asistencia oficial implicaría restricciones como mantenimiento de ocupación declarada y lugar así asignado para radicación (cabe destacar que no se realizó un control estatal específico al respecto).

No coincidimos con esa interpretación restringida del sentido de esas y otras acciones estatales³⁰.

²⁸ *Acuerdo sobre Migración entre la República Argentina y la República de Italia*, 26/01/48. Un *Anexo Sanitario* (16/04/47) 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.

²⁹ Barbero, M. y M. Cacopardo, “La inmigración europea a la Argentina en la segunda posguerra: viejos mitos y nuevas condiciones”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 6, N° 19, 1991

³⁰ Sin duda, las redes migratorias cumplen importantes funciones (por ejemplo, en materia de *selectividad*) y se hallan presentes en casi todos los procesos migratorios, especialmente en la prolongación de los mismos. Su papel se integra en lo que algunos estudios denominaron “causas acumulativas”. Para un agudo balance de perspectivas teóricas, Massey D. S., J. Arando, G. Hugo, A. Kovausci y J. Taylor, “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, *Population and Development Review*, Vol. 19, N° 3, September 1993. Algunos análisis enfatizan el carácter descriptivo del concepto de redes sociales, perspectivadestacada en el estado de la cuestión realizado por Gurak, D, y F. Caces; “Redes Migratorias y la formación de sistemas de migración”, en: Malgesini, G. (comp.), *Cruzando Fronteras*, Barcelona, Icaria Editorial, 1998. Asimismo, se han subrayado las dificultades metodológicas de los estudios de “nivel *micro*” centrados en la voluntariedad de los individuos -en este caso de los colectivos construidos por los migrantes- y en indagaciones situadas -a veces exclusivamente- en los lugares de llegada de los migrantes para elaborar explicaciones causales; Argüello, O., “Migraciones, Pobreza y Sociedad (Una mirada desde la sociología)”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 16, N° 49, Buenos Aires, 2001. Si partimos de asociaciones étnicas locales -y de los

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

“El gobierno argentino facilitará la concesión de los respectivos 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. 10° del presente convenio, pero podrá ser examinado y documentado por el órgano argentino de emigración en Italia” (subrayado mío)³¹.

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, se refería a un universo de “trabajadores, artesanos y técnicos de cualquier oficio o profesión”, que de hecho aparecía como una nula selección relativa.

La selección por calificación laboral era proclamada en infinidad de documentación, pero estaba fuertemente desdibujada en los hechos. El *Acuerdo* de 1948 significativamente consignaba en su art. 1° el compromiso italiano de facilitar la “libre emigración a la Argentina de los trabajadores italianos, manuales o intelectuales, de cualquier oficio o profesión”. El 5° anotaba, a su vez, la contraparte argentina de facultar al “órgano argentino encargado de la emigración en Italia” -la DAIE- para autorizar “el libre ingreso a la Argentina de los trabajadores y sus familiares”. Y si bien el art. 6° hablaba vagamente de que, a efectos del reclutamiento de emigrantes, el gobierno argentino comunicaría los requerimientos en cuanto a “cantidad aproximada de trabajadores, manuales o intelectuales”, con detalle de “categoría, especialidad y calificación de los mismos”, el citado art. 18 -para nosotros clave- dejaba muy abiertas las puertas para la migración italiana.

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

inmigrantes que las integran- siempre hallaremos redes; más parece necesario integrar su generalizada presencia en estudios mas explicativos y comprensivos, sin minimizar la influencia de políticas públicas o de aspectos estructurales.

³¹ *Convenio sobre Migración*, 18/10/48. Dirección de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto

documento, las restricciones desaparecían para parientes de primer grado de ciudadanos argentinos o de ciudadanos italianos antiguos residentes en la República Argentina.

Más importante aún: el 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 el conjunto de migrantes italianos a la Argentina se veían favorecidos por los acuerdos bilaterales y la acción de la DAIE, dos instrumentos diversos 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 peronismo³².

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 inscribían toda una serie de disposiciones y decretos para facilitar en grado sumo la inmigración italiana, para luego extenderla a otros orígenes europeos. El Decreto 12.715/47 redujo costos y trámites a migrantes italianos: los eximían “transitoriamente” de legalización de pasaportes, visación de los certificados, de aranceles consulares y tasas correspondiente a la emisión de cédula de identidad (los gastos “extraordinarios” serían sufragados por el IAPI). Los beneficiarios de estas exenciones serían - en ese momento- sólo “inmigrantes de llamada” y “regulares” de nacionalidad italiana, si procedían de la propia Italia, realizasen los trámites ante la DAIE y “llenado los requisitos previos” en la DGM. Esto aludía a la “carta de llamada” ante la DGM, que era otra vez subordinada a la DAIE. La CREI -cuyo presidente, recordemos, era el presidente del IAPI- podría proponer al año el mantenimiento o eliminación de las franquicias.

De este modo, varias estructuras del Estado que tradicionalmente tenían potestad en la selección y

³² Un documento “Inmigrantes italianos ingresados al país, de acuerdo a las cláusulas del Convenio argentino-italiano sobre Migraciones, desde el 26/01/48 al 17/07/50”; Memorandum del Servicio Estadístico Nacional para el Instituto Nacional de Previsión Social, 11/8/50- refería cifras parciales y, significativamente, incluía tanto a *beneficiados* como a arribados “*con pasaje de llamada*” entre los ingresados de acuerdo a las cláusulas del *Convenio*; AGN, AT, Legajo 432.

contralor de la inmigración - consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores, la DGM y, en menor medida, la Policía Federal- iban quedando subordinadas a las nuevas agencias estatales.

Las exenciones referidas fueron ratificadas y ampliadas sólo 20 días después mediante el Decreto 14.882, uno de los más explícitos en materia de promoción migratoria. Probablemente ello fuera una respuesta a una postrera y fracasada ofensiva de la corriente nacionalista–eugenésica (febrero/1947) a través de una serie de documentos de la Comisión de Estudio N° 6 (*“Potencial Humano”*) del Consejo de Defensa Nacional³³. Los conceptos iniciales del Decreto 14.882/47 merecen transcribirse aquí pues 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 1° 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

³³ Galante, Miguel Alberto, *“La construcción de políticas migratorias...”*; op. cit.

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 *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). Esta potestad de autorizar a entidades y empresas también la tendría la DGM, que la aplicaría con gran laxitud en 1947-1949³⁴. También, se extendían las franquicias del Decreto 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 protagonismo político que tuvo 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 (07/07/47): 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”.

La superposición conflictiva de funciones también fue “zanjada” institucionalmente por el Decreto 21.883 (23/07/48), que procuró solucionar en forma “equitativa” conflictos y perjuicios entre compañías de transporte y para los propios inmigrantes, generalizando las franquicias a inmigrantes ya arribados o en viaje.

³⁴ Galante, Miguel y Adrián Jmelnitzky; “El Primer Peronismo y los refugiados de posguerra vinculados a la Shoá (Holocausto), 1946-1950”, en: *Indice, Revista de Ciencias Sociales*, N° 20, Centro de Estudios Sociales-DAIA, Buenos Aires, 2000.

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* (18/02/48) 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 emigrar³⁵. Así los resultados de estos acuerdos fueron parciales. Entre 1947 y 1951, el BENSA de españoles fue de 140.700 (menos del 50% que los italianos), 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 otro. La sede de DAIE en España no se concretó hasta 1958. En este derrotero diferente, no fue menor la influencia de las políticas de cada gobierno.

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

³⁵ La política migratoria hispánica, tanto por su nacionalismo como por necesidades económicas, era de retención de población; Silva, H., op. cit., p. 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, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1997 pp. 211-213.

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 nulos³⁶ en un balance en que la inmigración italiana duplicó a la española³⁷.

¿Qué políticas se desarrollaron hacia otros grupos migratorios? En relación a los migrantes de países limítrofes, hasta 1950 las medidas concretas fueron limitadas a facilitar el tránsito de pasajeros. Posteriormente la migración de braceros sería objeto de políticas específicas, ante las necesidades de mano de obra en diversas economías regionales³⁸.

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 reseñadas 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. Desde una perspectiva nacionalista, allí sí prevalecieron criterios de deseabilidad /indeseabilidad, con un sesgo distinto a los aquí analizados. Empero, cabe reiterar, que ello solo rigió - hasta 1949 - 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 exclusiones³⁹.

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. El 4 de febrero de 1949 se creó la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) - dependiente de la ST - reuniendo atribuciones y obligaciones de la DGM, DAIE, CREI, el Instituto Etnico Nacional (IEN) y la

³⁶ 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 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, L., op. cit., p. 49. En este sentido, las políticas macroeconómicas así como sus efectos sobre el nivel de desarrollo relativo de los diferentes países, sus respectivas estructuras sociales y, por ende, sobre las posibilidades de sobrevivencia de sus habitantes, tienen en última instancia una influencia considerable en la aceleración, modificación o mengua de los flujos migratorios. En este marco, las políticas públicas migratorias específicas tienen necesarias limitaciones en sus objetivos y resultados -y así deben evaluarse- si no se producen cambios estructurales de la economía (particularmente de la estructura social del trabajo) 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 sus políticas sociales generaban diversos factores de atracción para los migrantes laborales y sus familias (así como las políticas de reunificación familiar tendieron a consolidar la incorporación de los migrantes laborales a la sociedad nacional).

³⁷ A ello habría que agregar la coincidencia temporal entre los acuerdos con Italia (y más tarde con el CIME) y el aumento notorio de los flujos migratorios relativos.

³⁸ Ver Galante, Miguel, “La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe”; presentado en: *Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década*, Universidad Nacional de Mar del Plata, noviembre/2008. <http://redesperonismo.com.ar/archivos/CD1/EPP/galante.pdf>

³⁹ Galante M. y A. Jmelnizky, op.cit.

Dirección General del Aborigen. En el Decreto (2896) que la creaba se explicitaba lo evidente: la intención/necesidad de unificar y centralizar las políticas migratorias, acabar con el desorden administrativo y precisar algunos criterios de selección migratoria.

Ese año también se tomó una medida de excepción tendiente a homogeneizar y regularizar las situaciones surgidas de la multiplicidad de iniciativas en las políticas migratorias del peronismo: una amnistía general para inmigrantes clandestinos, indocumentados o con permisos de residencia precarios vencidos. El proceso de regularización tuvo una vigencia de más de dos años⁴⁰ y ofreció crecientes facilidades (no se conocen guarismos de sus resultados quizá por sus sencillos trámites ante múltiples dependencias en todo el país). La política oficial y la oficiosa, la estructura tradicional y la burocracia paralela, hallaban en la amnistía y en un organismo centralizado un punto de encuentro que, empero, no habría de clausurar del todo tensiones y conflictos.

⁴⁰ La regularización comenzó a partir del Decreto 1162 (20/01/49; art. 16) con algunos requisitos (como la realización de trámites ante autoridad judicial) que podían ofrecer alguna dificultad. Pero en las sucesivas normas que la renovaron -Decretos 15.972/49, 24.666/49, 12.369/50 y 29.950/50 que ampliaron su vigencia a 25 meses- los requisitos se flexibilizaron en grado sumo, logrando convertirla en un efectivo "*indulto general*" como nominaban esos decretos a la regularización migratoria.