

BIERNAT, Carolina, *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*, Biblos, 2007, 189 páginas.

Karina Inés Ramacciotti
 Universidad de Buenos Aires- CEDES



Desde hace más de dos décadas proliferan numerosos estudios realizados por la historia y la demografía acerca de la inmigración en la Argentina. En efecto, desde el regreso de la democracia y a la luz de la apertura de nuevos archivos se registra un ímpetu renovado en la exploración de temas tales como la relación entre las características demográficas, ocupacionales y culturales de los extranjeros que arribaron a nuestro país, los estudios de caso de determinadas corrientes migratorias y las prácticas discriminatorias de admisión.

¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo es tributario de esta renovación y aporta al estudio de los aspectos constitutivos de una política pública tales como su enunciación, sanción e implementación. Con respecto a este último punto, el texto contribuye al estudio de las características y particularidades del Estado argentino durante la primera mitad del siglo XX. Al centrarse en la política inmigratoria anuncia particularidades ideológicas e institucionales que

constituyen claves para avanzar en la comparación con otras políticas del período en cuestión.

Biernat sistematiza una interesante variedad de fuentes primarias –revistas académicas, fuentes gubernamentales, sumarios administrativos, periódicos, legislación parlamentaria, decretos, reglamentación de leyes– que le confieren a la investigación gran plasticidad metodológica. La amalgama de tales elementos permite entonces demostrar que el estudio de la población es un tema que excede a la tradicional indagación cuantitativa y, en forma paralela, evita restringirse a aquellos aspectos con los que frecuentemente se asocia a la inmigración de posguerra. Estas cuestiones, vinculadas frecuentemente a los fascismos y la discriminación de los inmigrantes, no desaparecen como materia de estudio sino que, al ser enmarcadas en la situación local, adquieren una nueva significación. En tal sentido, Biernat sostiene que el peronismo no innovó con respecto a la historia previa de las políticas inmigratorias, sino que por un lado, impuso un criterio restrictivo que se remontaba a la década de 1920, por otro, mantuvo las políticas de puertas abiertas de la antigua ley decimonónica.

Un ejemplo de la apuesta restrictiva realizada por el peronismo fueron los acuerdos bilaterales con España e Italia, en los que se apuntó a planificar el ingreso y la asistencia de los grupos considerados más asimilables con el perfil étnico local. A pesar de la vigencia de estos convenios, la inmigración espontánea se mantuvo y recurrió a diversos mecanismos, tales como los vínculos interpersonales de solidaridad étnica, la corrupción administrativa o el usufructo de las ambigüedades de la ley, estrategias todas que permitieron acelerar las trabas burocráticas y burlar las disposiciones restrictivas.

¿Buenos o útiles?... ofrece, además, un análisis logrado de las sinuosas actividades y los lazos entablados entre los diferentes funcionarios e intelectuales que influyeron en la delimitación y ejecución de las políticas migratorias. La vía de entrada privilegiada es el abordaje de las ideas de las elites intelectuales y políticas, el cotejo de la legislación migratoria y el análisis de la prensa periódica. No obstante, la obra desborda con creces la mera observación de ideas y normas, puesto que profundiza en el proceso de gestación y reformulación de las políticas a partir del impacto que produjeron. En este aspecto incluye la comprensión de las prácticas administrativas en contraste con la legislación, lo que permite dar cuenta de las distancias entre los enunciados y los sucesos efectivamente acontecidos. Para abordar esta temática analiza los sumarios administrativos y revisa las denuncias realizadas a los funcionarios, las irregularidades cometidas, el alto nivel de discrecionalidad y las contradicciones que tuvieron lugar en la época. El impacto producido por estos sumarios se tradujo, en ocasiones, en un reordenamiento jerárquico de los aparatos burocráticos encargados de la admisión de extranjeros, lo que devela que el proceso de construcción del Estado y sus agencias estuvo signado por el conflicto.

Un acierto es rescatar los cambios que se produjeron hacia el interior de las agencias estatales, que no sólo se produjeron por el reemplazo de las ya existentes sino por la inclusión de otras dependencias. Esta red burocrática convivió en tensión con la preexistente, a la cual le restó poder e injerencia. La tirantez política irresuelta dio lugar a nuevos conflictos institucionales que incidieron en el proceso de implementación de la política migratoria. Así pues, la falta de innovación y debate en el terreno legislativo durante el peronismo disiente con las abundantes disposiciones que crean y dotan de estructura a los nuevos organismos encargados del fenómeno inmigratorio. Estas decisiones resultan de acuerdos de gabinete que buscan armonizar los intereses de los distintos sectores políticos y de la producción. Cabe señalar que, a pesar de estos cambios en el andamiaje burocrático, la administración se vio desbordada por el crecimiento cuantitativo del flujo migratorio.

Biernat sostiene que esta expansión burocrática de las agencias del Estado no contó con la consolidación de un campo disciplinar específico y careció de cuadros administrativos con experiencia suficiente y con competencias claramente establecidas. Esta situación influyó en la ejecución de una práctica administrativa caracterizada por la existencia de funcionarios con un bajo nivel técnico y con la existencia de burocracia muy débil y profundamente ineficaz. Pareciera que esta ineficiencia se agudizó por la forma en que accedieron las personas a los cargos públicos. La retribución de favores fue más habitual que el ascenso por escalafón o méritos. Esta combinación dio lugar a prácticas complejas, arbitrarias, contradictorias y permeadas por la corrupción.

En suma, en *¿Buenos o útiles?...* los lectores se encontrarán con un análisis que descarta como aproximación exclusiva los aspectos normativos y pone en lugar protagónico ciertas incoherencias de los proyectos y las prácticas institucionales. Este abordaje demuestra cómo la historia puede aportar al estudio del Estado, sus agencias y la complejidad de los recorridos, las intenciones y prácticas de los funcionarios, y constituye un esfuerzo que permite descubrir la multiplicidad de ideas, incumbencias y propósitos presentes en la creación y accionar de las agencias migratorias, de los funcionarios que las componen y de sus conflictos institucionales. La variedad de temáticas y fuentes analizadas no resiente la lectura de una prosa ágil y fluida que, además, cuenta con la virtud de presentar clara y ordenadamente discusiones internacionales y el estudio del caso local desde un abordaje que hasta ahora no había merecido un tratamiento de rigor como el que aquí se nos presenta. Esperamos que este libro permita a las futuras generaciones armar una agenda de nuevas temáticas de estudio para continuar con la exploración de otras agencias estatales y así poder escudriñar en los vericuetos históricos del proceso de *La Formación del Estado argentino* que tan lúcidamente inauguró Oscar Oszlak hace ya más de veintiséis años.¹

Palabras clave: Peronismo- Estado- Política inmigratoria
Peronism- State-Immigration Policies

¹ Oscar Oszlak, *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982.