

LA RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN: EL CASO ARGENTINO*

*Blanca Sánchez Alonso***

Resumen

El trabajo se plantea la racionalidad de la política migratoria argentina anterior a 1930 y en concreto porqué nunca existió un movimiento ni social ni político a favor de la restricción a la entrada masiva de mano de obra capaz de imponer un cambio de rumbo en la legislación. El trabajo compara el caso argentino con las políticas migratorias de otros países receptores y se centra en la década de 1920.

Abstract

This study deals with the rationality of immigration policy in Argentina prior to 1930. More specifically it present a discussion of why there was not any social or political movement in favour of restriction of mass immigration and powerful enough to change legislation. The article presents some comparisons of the Argentinean case with immigration policies in other recipient countries and it focuses in the 1920s.

En la globalización actual la libre circulación de mano de obra en el mercado mundial está severamente restringida desde el punto de vista legal. Así,

* Agradezco a Jeffrey Williamson sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo, así como a los miembros del Institute for the Study of International Migration (Georgetown University) y los asistentes al Seminario Lucas Beltrán de la Universidad San Pablo-Ceu. La ayuda de Manuel Socías ha sido inestimable.

** Doctora en Historia, Instituto Universitario Europeo (Florencia).
Dpto. de Economía, Universidad San Pablo-Ceu (Madrid). blanca@ceu.es

la época actual se ha definido como “globalización incompleta” en contraposición con el período anterior a la primera guerra mundial caracterizado por migraciones masivas. Las políticas migratorias restrictivas a la libre entrada de población extranjera son la norma actual de todos los países receptores de inmigrantes. En la primera globalización la tendencia de las políticas migratorias de los países receptores evolucionó desde una política más o menos general de puertas abiertas (con escasas restricciones al ingreso de mano de obra extranjera), hasta el levantamiento de algunas barreras a finales del siglo XIX (la más llamativa de las cuales fue la exclusión de la población china de la mayor parte de los países receptores). Estas barreras se intensificaron para los emigrantes europeos hacia Estados Unidos en la década de 1920 para llegar al cierre definitivo de todos los países de inmigración a partir de 1930. Sin embargo, mientras en los Estados Unidos a partir de la década de 1890 tuvo lugar una presión creciente a favor de las restricciones a la entrada masiva de extranjeros y la puerta se “cerró” efectivamente para muchos de ellos después de la Primera Guerra Mundial, los países de inmigración de América Latina continuaron su política liberal hasta comienzos de la década de 1930¹. En realidad, América Latina era una de las pocas regiones del Nuevo Mundo que continuaba abierta a la inmigración de masas después de 1914.

Existe un consenso general en la literatura acerca de que la política inmigratoria ha sido siempre sensible a las condiciones del mercado de trabajo. La tendencia hacia mayores restricciones es paralela al aumento de la población y mano de obra en los países receptores y a la ralentización consiguiente en el crecimiento en los salarios reales (O’Rourke y Williamson 1999: cap.8) A su vez, las políticas migratorias pueden estar también influidas por consideraciones no económicas, en especial el deseo de mantener la homogeneidad cultural y étnica. Los cambios (o la ausencia de) en la política inmigratoria pueden haber estado influidos también por el poder político y electoral de quienes se veían beneficiados o perjudicados por la inmigración masiva. Parece, pues, relevante plantearse el estudio de las políticas migratorias tanto desde el enfoque del funcionamiento del mercado de trabajo (Timmer y Williamson 1998), como desde

el análisis de economía política (Goldin 1994). El consenso en la literatura es también general a la hora de señalar la persistencia de las políticas migratorias en el largo plazo generalmente con un desfase respecto a los cambios económicos y sociales.

Este trabajo plantea algunas reflexiones y sugiere algunas hipótesis acerca de la racionalidad de la política de inmigración argentina anterior a 1930. Presenta, por tanto, muchos interrogantes, muy pocas respuestas y no alcanza conclusiones definitivas. En América Latina Argentina fue el principal receptor de inmigrantes europeos en la era de la migración de masas. Dada la existencia de un verdadero mercado mundial de mano de obra (con claridad hasta 1914), resulta ineludible la comparación con otras políticas migratorias, en particular con Brasil, Australia, Canadá y los Estados Unidos. Especialmente relevante parece la comparación con los Estados Unidos en la década de 1920 pues el cambio de rumbo en la política migratoria americana tras la guerra mundial sin duda influyó sobre el resto de los llamados países del Nuevo Mundo.

La sección 1 presenta un panorama de la política migratoria argentina desde la década de 1870 hasta 1930 y establece algunas comparaciones con otros países receptores en su competencia por captar mano de obra. La sección 2 recoge una batería de interrogantes e hipótesis que se pueden formular en el análisis de la política migratoria argentina y en particular las razones por las que, aparentemente, nunca hubo un movimiento ni social ni político a favor de la restricción a la entrada masiva de mano de obra y, si lo hubo, no tuvo capacidad para imponer un cambio de rumbo en la legislación. En este punto, la década de 1920 se presenta como el terreno más fértil para el análisis no sólo por el contraste con el ejemplo americano sino por que los efectos de la migración masiva del período anterior debieron hacerse visible entonces. Asimismo, desde comienzos del siglo XX aparecen voces claramente críticas con las consecuencias de la inmigración masiva en Argentina. Una última y breve sección final resume las principales ideas del texto.

La política de inmigración Argentina, 1870-1930

Después de la independencia y, en especial en las décadas centrales del siglo XIX, muchos gobiernos latinoamericanos trataron de atraer a inmigrantes extranjeros con proyectos de colonización. La mayor parte de ellos fracasaron miserablemente y sólo unos pocos países consiguieron participar plenamente en la llamada economía atlántica y convertirse en destino preferente para la inmigración europea, particularmente a partir de la década de 1880.

La inmigración de masas fue una realidad en Argentina, Uruguay, Brasil y, a partir de 1900, Cuba. Es cierto que la política de puertas abiertas sin restricciones al ingreso de mano de obra extranjera se aplicó sólo a los inmigrantes europeos; otros grupos étnicos fueron excluidos, en particular los asiáticos, con excepciones en el Caribe y Perú. Los inmigrantes chinos fueron considerados indeseables en Argentina y Uruguay en sintonía con las legislaciones migratorias de Estados Unidos y Canadá en el siglo XIX².

Tradicionalmente la historiografía ha considerado a la Argentina como un caso clásico de política de inmigración liberal a partir de la Constitución de 1853 y, sobre todo, a partir de la Ley de Inmigración de 1876. El elemento más poderoso de la política inmigratoria argentina, se afirma, fue la Constitución liberal de 1853 que dio a los extranjeros derechos civiles básicos tales como libertad de asociación, de movimiento, de profesión y religión, entre otros, con muy pocos estímulos a su vez para abandonar su nacionalidad de origen³. La Constitución de 1853 además recogía la prohibición de restringir la entrada de extranjeros (Art. 25). En la misma línea se sitúa la Ley de Inmigración de 1876 que estuvo vigente hasta 1932. Sólo dos criterios de exclusión se mencionaban en dicha ley: salud y edad (personas mayores de 60 años). A comienzos del siglo XX se aprobaron medidas que facilitaban las deportaciones de anarquistas, socialistas y otros grupos considerados subversivos y en 1923 se introdujeron algunas modificaciones menores en la legislación, que incrementaron los requisitos burocráticos, para permitir un control más cuidadoso de la inmigración (Devoto 2003a). No fue sino en 1932 cuando Argentina estableció por pri-

mera vez el requisito de un contrato de trabajo previo a la llegada o demostrar una mínima solvencia financiera. Los familiares cercanos de los inmigrantes ya residentes eran admitidos libremente. A pesar del aumento en los años veinte de requisitos administrativos a la entrada resulta indudable que, tanto antes como después de la Primera Guerra Mundial, Argentina fue un país abierto a la inmigración de masas, especialmente en su comparación con los Estados Unidos.

La política inmigratoria que permanece en sus líneas generales vigente hasta la crisis de los años treinta había sido diseñada no sólo para poblar la Pampa y dar valor a los abundantes recursos naturales sino con un objetivo claramente modernizador: traer inmigrantes de la Europa del norte culturalmente “superiores” a la población nativa para terminar con la mentalidad colonial hostil al desarrollo y “civilizar” el país (Devoto 2003a). Vale la pena destacar que, dado que la ley argentina de inmigración de 1876 definía al inmigrante como pasajero llegado de ultramar en segunda o tercera clase, la población de países latinoamericanos vecinos como Paraguay y Bolivia no era considerada ni inmigrante según la ley ni trabajadores deseables para el objetivo colonizador. En los primeros años de la inmigración de masas se consideraba que los trabajadores europeos eran claramente superiores a los nativos (Solberg 1970).

Dentro del conjunto europeo, los españoles habían sido considerados especialmente no deseables en las décadas centrales del siglo XIX precisamente porque no cumplirían con el objetivo modernizador y un argentino tan destacado como Sarmiento los describió como “raza de mentes atrofiadas”. En los primeros años de la llegada de inmigrantes, durante la época de la colonización en la década de 1870, Argentina trató de atraer protestantes del norte de Europa, en especial alemanes, pero los que en realidad llegaron masivamente fueron los italianos y los españoles, y desde comienzos del siglo XX se interpretó esa realidad positivamente pues, al fin y al cabo, las afinidades culturales, de idioma y cultura habían favorecido una exitosa asimilación de estos dos grupos. Con ninguna otra nacionalidad hubo un cambio tan dramático de percepción social como con los españoles. En 1810, durante las guerras de independencia, había sido el enemigo odiado; a mediados

de siglo fueron inmigrantes no deseados y un siglo después, en los años de celebración del Centenario, las elites argentinas estaban orgullosas de exhibir a sus ancestros coloniales que les permitían diferenciarse de las nuevas clases medias y bajas urbanas formadas por inmigrantes de Europa oriental y el Medio Oriente (Moya, 1998, cap. 6). En contraste con lo que sucedió en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX, los europeos del sur jamás encontraron una mentalidad hostil en Argentina. Al contrario; en vísperas de la primera guerra mundial aparecen como nacionalidades claramente preferibles a los “nuevos” inmigrantes de Rusia y la Europa del Este.

Desde sus orígenes la legislación migratoria argentina está dominada por varias ideas que van a consolidarse con una persistencia extraordinaria a lo largo del tiempo: la necesidad de poblar las zonas rurales con proyectos de colonización agraria y los inmigrantes como elemento fundamental del progreso y la modernización.

En todos los países receptores las reacciones a la inmigración, con su reflejo en la política migratoria, están influenciadas no sólo por el número de inmigrantes (la *cantidad*) sino por quiénes componen los flujos migratorios (la *calidad*). El hecho de que Argentina, a pesar de las preferencias iniciales por los protestantes del norte de Europa, tuviera una política *de facto* de puertas abiertas que atraía masivamente a los inmigrantes del sur de Europa ha llevado a la conclusión, implícita o explícitamente expuesta en la literatura, de que Argentina no seleccionó a los inmigrantes, en contraste con otros países que sí lo hacían. Según Solberg (1970), a pesar de características similares, las políticas canadienses fueron más selectivas y menos favorables a la inmigración masiva que las de Argentina. Los criterios de admisión en Canadá se movieron desde una definición general y vaga de los considerados “indeseables” a la exclusión, en 1910, de aquellos “inmigrantes que pertenezcan a cualquier raza considerada inadecuada al clima o los requerimientos de Canadá” (citado en Avery, 1995).

Australia suele presentarse como el ejemplo más claro de política migratoria restrictiva y selectiva en clara contraposición con el caso argentino. El trabajo fundamental en este sentido es el de Alan Taylor (1992, 1994) aunque muchas de las ideas allí desarrolladas ya aparecían en la

obra clásica de Díaz Alejandro (1970). En la comparación del crecimiento económico a largo plazo entre Argentina y Australia, Taylor señala que una de las diferencias sustanciales para explicar el final del *boom* del crecimiento argentino desde 1914 estriba en la diferente composición y número de las corrientes migratorias que se dirigieron a ambos países. De acuerdo con Taylor, la política migratoria australiana, resumida en el principio de la *White Australia*, excluyó a los inmigrantes pobres del sur de Europa. Australia, por tanto, seleccionó inmigrantes de los mercados de trabajo con salarios altos de la Europa del norte (es decir, Gran Bretaña) y los emigrantes de la Europa del Sur, por muy blancos que fueran, quedaron excluidos. Tras la crisis de 1890, las autoridades australianas autorizaron la realización de un dictado (supuestamente en cualquier lengua) a los inmigrantes para permitirles desembarcar en Australia. Por el contrario, y siempre según Taylor, la política no selectiva de Argentina atrajo inmigrantes de mercados con salarios bajos del sur de Europa (Italia y España). Es decir, políticas migratorias distintas atrajeron a distintos tipos de inmigrantes y esto tuvo consecuencias económicas y demográficas en el largo plazo: el mayor número de inmigrantes y su menor “calidad” (tal y como se desprende del análisis de Taylor) ralentizó el crecimiento económico argentino. Los numerosos inmigrantes del sur de Europa tenían además tasas de natalidad muy elevadas que, en el largo plazo, hicieron aumentar las tasas de dependencia de la población lo que a su vez provocó menores tasas de ahorro y, consecuentemente, de inversión. Cuando tras la primera guerra mundial el capital británico dejó de llegar masivamente a Argentina, la tasa de inversión quedó limitada por el ahorro local y este, a su vez, estuvo lastrado por las elevadas tasas de dependencia de la población. Australia, por el contrario, al seleccionar y limitar el número de inmigrantes no sólo mantuvo relativamente altos los salarios de sus trabajadores sino que contó con una estructura demográfica más favorable para el ahorro y la inversión.

De este tipo de razonamientos se deriva la idea, muy extendida en la bibliografía sobre migraciones internacionales en este período, de que el mercado mundial de mano de obra estaba segmentado a lo largo de una división “Latinos *versus* No-latinos” (Hatton y Williamson 1998: cap.3).

La política inmigratoria australiana tenía en común con la de Argentina la necesidad de aumentar la población para explotar los abundantes recursos naturales; sin embargo, la política australiana tenía también un objetivo muy distinto: defenderse de posibles agresiones (de los asiáticos, claro está). Todavía en los primeros años del siglo XX Australia se sentía vulnerable y aislada del mundo “civilizado” por la “tiranía de la distancia” mientras que, por el contrario, la sociedad argentina estaba totalmente integrada en la economía atlántica. Las autoridades australianas mostraron una clara preocupación, compartida por el gobierno británico, por evitar la llegada masiva de trabajadores asiáticos, en especial chinos. Así, aunque la normativa legal no hacía referencia a ningún criterio de exclusión racial (ambigüedad calculada para no irritar a la India) y los funcionarios australianos de inmigración tuvieron una absoluta discrecionalidad a la hora de decidir quién debía pasar el famoso “test de dictado”, el objetivo estaba claro: impedir la llegada masiva de los trabajadores de los cercanos y superpoblados países asiáticos. En ese contexto, la preferencia pudo ser por los trabajadores británicos pero la verdadera exclusión no era tanto para los inmigrantes de la Europa del Sur sino para los orientales. La situación geográfica de Australia impuso además un programa de inmigración asistida (pago del viaje) más o menos generoso según la marcha de la economía local. La distancia geográfica imponía que los gobiernos de países remotos tuvieran que subsidiar el costo del pasaje si querían atraer inmigrantes (Baines, 1991). Por el contrario, durante todo el período de inmigración masiva en Argentina, de 1880 a 1930, el gobierno pagó los gastos de viaje de los inmigrantes tan sólo en el trienio 1887-1889. Menos del 2 por ciento de los seis millones y medio de inmigrantes que llegaron a la Argentina de 1850 a 1930 lo hicieron con billetes pagados por el gobierno. Es obvio que la capacidad de selección de inmigrantes y control del flujo es mayor cuando el gobierno concede paga todo o parte del pasaje. En la década de 1870 el 50% de las llegadas a Australia fueron asistidas; en los años de la crisis de 1890 sólo un 10%.

Pudiera ser, entonces, que la comparación correcta entre las políticas migratorias no fuera entre Australia y Argentina como se ha venido haciendo tradicionalmente, sino entre Australia y Brasil pues ambos países tuvieron en

común políticas de inmigración subsidiada y asistida de largo plazo. Aunque la política de inmigración subsidiada de Brasil no era exactamente igual al esquema australiano de emigración asistida, ambos gobiernos fueron mucho más activos en la atracción y selección de inmigrantes que la Argentina. Pope (1987) ha insistido en la idea de que sin la política de pasajes asistidos un elevado porcentaje de inmigrantes simplemente no habría podido viajar a Australia. El mismo argumento podría aplicarse a Brasil, no tanto por la distancia y el coste del viaje sino porque con salarios más bajos y condiciones de trabajo más duras en las plantaciones que las que ofrecían los mercados de trabajo argentinos y uruguayos, Brasil difícilmente podía competir en la captación de mano de obra extranjera. Sin embargo, mientras Brasil (más concretamente el estado de São Paulo) aparentemente no prestó atención a la “calidad” o al origen de los inmigrantes subsidiados (lo importante era la cantidad de trabajadores pues el objetivo era mantener los salarios bajos tras la abolición de la esclavitud), la política australiana tuvo como objetivo mantener los niveles de bienestar de la mano de obra nativa. La inmigración asistida se volvió muy impopular en Australia después de la crisis de la década de 1890 que produjo altos índices de desempleo. En Brasil, la inmigración subsidiada puede que fuera impopular entre trabajadores nativos y ex esclavos, pero gozó de fuerte apoyo por parte de los propietarios de plantaciones de café. El objetivo explícito de la política de inmigración brasileña era mantener constante la oferta de trabajo con un modelo *a la* Lewis de oferta elástica de mano de obra (Leff 1982). En Australia el sistema estuvo diseñado para introducir aquellas “clases y sólo aquellas que puedan asimilarse fácilmente a la vida industrial” (citado en Pope 1987:48). Por el contrario, en Brasil aquellos inmigrantes que podían pagar su propio pasaje eran considerados relativamente no deseables porque se suponía que ingresarían en ocupaciones no agrícolas, “aportando consumidores en lugar de productores” (Holloway, 1980, p. 44).

La política migratoria australiana estuvo también fuertemente condicionada por su especial vinculación con Gran Bretaña y si bien está claro que Australia procuraba activamente la exclusión de los inmigrantes asiáticos, no está tan claro que los inmigrantes del la Europa del Sur, como los

italianos, fueran considerados particularmente no deseables y se entorpeciese activamente su ingreso en el país como una cuestión de política. Los italianos fueron muy bienvenidos en Australia después de 1945 y no fueron en absoluto excluidos de Canadá, otro dominio británico. Canadá inició, después de 1895, campañas intensivas de reclutamiento en Italia y en distritos rurales de Austria-Hungría y Rusia. La idea de que italianos y españoles fueron discriminados activamente en Australia implica suponer que había un grupo numeroso de potenciales emigrantes hacia Australia que desistieron de su propósito por la política migratoria hostil. Sencillamente no sabemos cuántos emigrantes mediterráneos dejaron de emigrar a Australia al conocer el famoso examen de dictado que se les podía presentar al llegar, pero parece más razonable suponer que la ausencia de redes migratorias, información y el elevado coste del pasaje fueron elementos más decisivos que la política migratoria australiana.

Las afinidades culturales, el idioma, la falta de información y el coste del transporte resultaron aparentemente más eficaces en la segmentación del mercado que las políticas de inmigración de los países de destino. Pero el mercado internacional de trabajo estaba segmentado mucho antes de que comenzara la migración masiva. Los inmigrantes pioneros en la Argentina de la década de 1860 atrajeron a otros por el efecto de la migración en cadena y del stock de inmigrantes previos (Sánchez-Alonso 2000). Asimismo, los emigrantes británicos que eligieron Australia o Canadá lo hicieron como súbditos dentro de un marco imperial que les ofrecía diversas ventajas (algo similar ocurrió con los españoles en Cuba hasta 1898). A la altura de la década de 1880, los potenciales emigrantes del sur europeo contaban con conexiones bien establecidas y con numerosas compañías navieras que viajaban a Brasil y al Río de la Plata. En la primera década del siglo XX estas compañías competían en precios y condiciones de viaje para captar más pasajeros⁴. Los emigrantes del sur de Europa con intención de viajar a Australia presumiblemente hubieran tenido que dirigirse primero a puertos británicos pues al menos en el caso español no había ni una sola compañía marítima que viajara directamente a Australia (Vázquez González 1999). De hecho, no parece probable que hubiera un gran número de

emigrantes deseosos de ir a Australia y que fueron desanimados por la política de inmigración australiana. Más bien, parece razonable suponer que Argentina y Australia nunca fueron destinos competidores en el hemisferio sur sencillamente por falta de redes de información y de transporte desde muchos países europeos. Otro problema distinto es, sin embargo, el hecho de que Australia limitara (consciente o forzada por sus circunstancias) el número de inmigrantes que recibió.

En América Latina, el principal competidor de Argentina fue Brasil. Cuando Brasil comenzó su política de pasajes subsidiados, los argentinos pensaron que no podrían competir y no es casual que Argentina comenzara ese mismo año (1888) a pagar los viajes desde Europa. Este es un claro ejemplo de cómo la política de inmigración de un país pudo influir en la política de inmigración de otro. Timmer y Williamson (1998) sugieren que Argentina pudo haberse beneficiado con los agresivos programas de subsidios de Brasil. Quizás, sugieren, “inmigrantes de alta cualificación que llegaban a Brasil subsidiados, hallaban muy insatisfactorias las condiciones de trabajo allí y pasaban la frontera hacia Argentina”. La re-emigración de Brasil a Argentina era ciertamente común entre los trabajadores europeos. Por ejemplo, el 47 por ciento de los españoles que abandonaron Brasil en las primeras décadas del siglo XX se dirigieron al Río de la Plata (Klein 1996). Por el contrario, era infrecuente la re-emigración de Argentina a Brasil. Sin embargo, no parece que Argentina resultara beneficiada de estos movimientos transfronterizos. Los funcionarios de inmigración argentinos se quejaban a menudo de la baja calidad y el extremo atraso de los inmigrantes europeos que se llegaban a Argentina desde puertos brasileños. El Departamento General de Inmigración argentino manifestaba en 1893 su preocupación por la inmigración “totalmente irregular e incapaz procedente del Brasil; polacos que llegaban enfermos, desnutridos y miserables (...), andaluces de físico indeleble; italianos que llegan a aquel país, como los polacos y los andaluces con pasaje gratuito siendo la pesadilla de los capitanes de los buques transportadores por sus malas condiciones”⁵. Refiriéndose en concreto a la inmigración española los funcionarios manifiestan que una parte de esta inmigración “viene en un estado deplorable;

éstos proceden del Brasil, después de residir en ese país. Son en su mayoría andaluces, de difícil colocación, pues es gente de ciudad con poco hábito para trabajos fuertes”⁶

Aunque la idea de que Brasil atraía “a los más pobres entre los pobres” de todos los inmigrantes europeos, puede matizarse (sólo 34 por ciento de los inmigrantes mayores de 7 años que llegaron al puerto de Santos entre 1908 y 1936 eran analfabetos, por ejemplo), sin duda, Argentina atraía más inmigrantes alfabetizados y cualificados que Brasil. El programa de subsidios de Argentina fue breve y se abandonó en 1890 a raíz de la crisis Baring. La crisis de los años 1890 fue una crisis mundial pero con duración e intensidad diferentes. En la década de 1890 el desempleo aumentó en Argentina pero, a diferencia de lo que sucedió en Australia, la crisis no generó ninguna presión para las restricciones a la migración masiva (McLean 2005). Al contrario, en medios políticos se extendió la preocupación por la alta tasa de retornos de los inmigrantes y la caída en el flujo migratorio. El aumento de la tasa de retornos podría sugerir que cualquier restricción a la entrada de inmigrantes en ese contexto recesivo era innecesaria pues durante los años 1890 los inmigrantes en Argentina se comportaron como “guest workers” ejemplares: la migración de retorno alcanzó niveles muy elevados en 1891-1895. Así, los inmigrantes hicieron voluntariamente lo que habría hecho cualquier política de restricciones y el efecto final fue el mismo: reducir la inmigración neta. En la década siguiente, cuando el flujo migratorio se recuperó, los políticos argentinos pensaron, con una mentalidad muy darwinista, que la inmigración espontánea era preferible frente a la inmigración subsidiada porque sólo los mejores emigrarían (Devoto 2003b). De ello, se derivaría una especie de selección natural que haría innecesario cualquier otro tipo de mecanismo político de selección⁷. La evolución al alza del flujo migratorio posterior pareció darles la razón en cuanto al número de inmigrantes, pues tras la crisis Baring la corriente migratoria alcanzó los niveles más altos sin ayuda de subsidios. Parece claro, por tanto, que en Argentina, a diferencia de Australia o Brasil, los subsidios u otras políticas activas de captación de inmigrantes simplemente no eran necesarios y

por ello fue racional mantener una política de inmigración espontánea. El factor de atracción más importante para los inmigrantes a la Argentina fueron los elevados salarios reales. Williamson (1999) muestra cómo los salarios reales en Argentina y Uruguay (ambos países pueden considerarse como un único mercado para los migrantes internacionales) eran sistemáticamente más del 200 por ciento superiores a la media ponderada de Italia, Portugal y España. Sin embargo, los salarios brasileños en el sudeste eran sólo un 48 por ciento más elevados que en el sur de Europa. (Williamson 1999: tabla 4). De ahí la necesidad de una política de inmigración subsidiada.

Considerada en conjunto, parece claro que la política de inmigración Argentina estuvo determinada por razones económicas y no por cuestiones políticas o étnicas y tuvo poca influencia en la determinación de los flujos migratorios. Un problema distinto es cómo explicar la continuidad de la política de inmigración masiva en el largo plazo; precisamente porque la propia inmigración genera cambios económicos y sociales que pueden hacer racional un cambio de política. Como es bien sabido, Argentina fue el país del Nuevo Mundo donde el impacto de la inmigración con relación al tamaño de la población nativa fue mayor, mayor incluso que en los Estados Unidos. La tasa de inmigración neta fue del 22 por 1000 en 1881-1890 y de casi el 30 en 1901-1910 frente a un 8,6 y un 10 por 1000 de los Estados Unidos en las mismas fechas⁸.

La continuidad de una política no discriminatoria y de de puertas abiertas aparece especialmente paradójica tras la primera guerra mundial. La década de 1920 presenta tres elementos clave: una economía argentina radicalmente distinta de aquella en la que se generó la legislación de 1876, una economía internacional donde aparecen cada vez más visibles las fuerzas anti-globalización y, en tercer lugar, un país, los Estados Unidos que comienza su cierre definitivo a la llegada masiva de mano de obra. Teniendo estos tres elementos resulta relevante preguntarse por qué Argentina no siguió el ejemplo americano. ¿Fue racional la continuidad de la política de inmigración masiva?

¿Por qué Argentina continuó abierta a la inmigración de masas en la década de 1920?

En los Estados Unidos el incremento de los flujos migratorios a fines del siglo XIX, especialmente de inmigrantes considerados de baja calidad, y la amenaza de mayores llegadas de inmigrantes de calidad aún inferior, dieron un impulso a los partidarios de cerrar la puerta a los trabajadores extranjeros. Las demoledoras conclusiones de la Comisión de Inmigración acerca de los efectos negativos de la llegada masiva de estos “nuevos” inmigrantes, fueron un argumento decisivo para el cambio de política pero las presiones para una política restrictiva se generaron desde la década de 1890⁹. El cierre llegó finalmente al término de la Gran Guerra, pero había habido intentos de restringir la inmigración desde la década de 1890 (Goldin 1994). En 1917, los Estados Unidos introdujeron un examen de alfabetización (en cualquier idioma) para los inmigrantes extranjeros, aunque se admitía el ingreso de los familiares analfabetos de un inmigrante alfabeto. Se pensaba, y así fue, que se beneficiaría a los potenciales inmigrantes de los países más alfabetizados de Europa noroccidental y desalentaría a los inmigrantes de los países menos alfabetizados de sur y centro de Europa. Al test de alfabetización le siguió el sistema de cuotas (en 1921 y 1924) de entrada según el número de nacionales ya residentes en Estados Unidos y con el claro propósito de limitar la entrada de los inmigrantes de la Europa del sur y del este.

Dado su peso en el mercado internacional de mano de obra la evolución de la política de inmigración de los Estados Unidos tuvo que haber influido en los países de América Latina. Después de todo, una política restrictiva en los Estados Unidos podría haber reorientado los flujos hacia otros destinos en América. Según Devoto (2003a), en los años veinte parte de los inmigrantes excluidos de los Estados Unidos fueron a la Argentina, como muestra el brusco aumento de llegadas de Europa Central en 1923. De hecho, tras la Conferencia Internacional de Roma sobre Migraciones celebrada en 1924, el representante argentino, Miguel Cárcano, señaló las buenas posibilidades que se abrían para entablar negociaciones con Italia

y Alemania: “Ambos países no saben donde enviar y colocar sus emigrantes. EEUU ya no es la nación hospitalaria de antes. Canadá prefiere a los ingleses. Australia está distante. Brasil no les atrae tanto. Nuestro país es su mejor negocio”¹⁰. Tanto el examen de alfabetización como las cuotas pretendía excluir del mercado americano a los inmigrantes “de baja calidad” (menos cualificados) de Europa del sur y del este. Ni en Brasil ni en general en los países de inmigración de América Latina hubo preocupaciones ni debates semejantes a los de Estados Unidos sobre la inmigración cualificada. La calidad de los trabajadores era una cuestión secundaria, si los salarios se mantenían bajos. En Argentina, en vísperas de la Primera Guerra Mundial parece haber una preocupación creciente por las *cantidades* masivas de inmigrantes, pero no se tomó ninguna disposición activa para restringir las llegadas (Solberg 1970). En determinados círculos comienza también a percibirse una preocupación por la *calidad* de los inmigrantes pero muy centradas en el hecho de que los inmigrantes se habían mostrado reacios a radicarse en las zonas rurales y, por lo tanto, habían contribuido a un aumento espectacular de trabajadores urbanos frente a las necesidades del campo argentino.

La amenaza del examen de alfabetización a los inmigrantes en los Estados Unidos preocupó mucho más en Italia que en Argentina. Si se hubiera establecido un examen de alfabetización para los inmigrantes en Argentina después de la guerra, el flujo habría sido 21 por ciento inferior en el quinquenio 1923-1927. En 1914, año de llegadas masivas, un examen de alfabetización habría reducido la inmigración un 42 por ciento en Argentina.¹¹ El impacto habría sido, por tanto, mucho mayor que en los Estados Unidos, donde el test de alfabetización habría reducido la cantidad de inmigrantes de todos los grupos en un 37.4 por ciento de haberse aplicado en 1907, año de máximo de la inmigración (Goldin 1994). Sin embargo, hay que tener en cuenta que las tasas de alfabetización estaban aumentando en los países de la Europa del sur desde comienzos del siglo XX por lo que, *ceteris paribus*, era previsible esperar un aumento en las tasas globales de alfabetización de los emigrantes europeos en la década de 1920.

La “preocupación” argentina por la inmigración masiva que comienza

a manifestarse en torno al cambio de siglo es mucho más difusa que en el caso americano. Así, comienzan a oírse voces críticas acerca de la falsedad del mito del inmigrante como agente civilizador, se subraya la inferioridad del extranjero con respecto a la superior civilización argentina (el pensamiento alberdiano a la inversa) y se adjudican a los inmigrantes europeos muchos de los problemas inherentes al proceso de modernización y crecimiento económico (Delaney 1996).

A pesar de todo hubo varias iniciativas parlamentarias para restringir el ingreso de inmigrantes analfabetos, pero ninguna fue sancionada en el Congreso. Desde al menos 1909 se presentaron en el Congreso varios proyectos para modificar la vieja Ley de Emigración de 1876¹². En la mayoría de ellos se hace referencia al ejemplo americano y se insiste en la necesidad de impedir la entrada de anarquistas y revolucionarios, un tipo de inmigrante que lógicamente no existía a finales de 1870. Desconocemos qué grupos políticos favorecían la política restrictiva y por qué las escasas propuestas no llegaron a materializarse. Es en este terreno donde una aproximación desde la economía política esclarecería la política de inmigración de la década de 1920. En 1923 el presidente Alvear envió al parlamento un proyecto legislativo que ampliaba las categorías de exclusión por razones de edad, de salud y políticas. Sin embargo, este proyecto fue abandonado tras fuertes discusiones en los diarios y en círculos políticos (Devoto 2001). El gobierno finalmente optó por una modificación de la vieja ley de 1876.

Entre los años 1918 y 1922 numerosas personas (intelectuales, políticos, profesionales, profesores universitarios etc.) pusieron de manifiesto su preocupación por los cambios que la guerra y, sobre todo, la posguerra, podían causar en la disminución de los flujos migratorios hacia la Argentina. Particularmente activo en este debate fue el Museo Social Argentino (junto con la Revista de Economía Argentina de Alejandro Bunge) que llevó a cabo una encuesta sobre inmigración en 1918. Por las personalidades que participaron, muchos de ellos parte integrante de los cuadros dirigentes del país, la encuesta resulta especialmente relevante¹³. Sorprende que la mayoría de los encuestados insistan en el objetivo poblacionista de mediados del siglo XIX. “Es ley que allí donde la población crece, crece también

la riqueza y el bienestar general. (...) La fuerza de los Estados se mide por el número de sus súbditos y la doctrina de Malthus no es para nosotros; podemos poblar ampliamente la república sin temor a sus consecuencias” (Boletín del Museo Social Argentino 1919, pp. 83-84, Citado por Ramella de Jeffreis 1981, p. 512). La segunda idea que muestra una continuidad en el tiempo sorprendente es la preferencia por “los pueblos nórdicos, germanos y anglosajones por su espíritu práctico, perseverancia y disciplina” (Ibid., p. 524). Junto a estas posturas aparecen críticas a la anterior política migratoria, en general ambiguas (se insiste en el fracaso de asentar al inmigrante como colono), aunque sobresalen algunas voces como la de Augusto Bunge que muestra, en línea con lo que había sucedido en Estados Unidos, el temor a una inmigración masiva que traería como consecuencia una gran oferta de mano de obra que perjudicaría los salarios.

En los Estados Unidos, se introdujo el test de alfabetización y cobró impulso el deseo de restringir las llegadas de extranjeros porque desde la última década del siglo XIX había habido un aumento de las llegadas de grupos étnicos y nacionales cuyos niveles de alfabetización y de vida se encontraban netamente por debajo de los de grupos anteriores de inmigrantes. ¿Era ese el caso de la Argentina? Sencillamente no lo sabemos. En líneas generales los orígenes nacionales de los inmigrantes no cambian tanto en Argentina como lo hicieron en Estados Unidos. Italianos y españoles eran ya el grupo mayoritario antes de 1900 y lo siguen siendo en vísperas de la primera guerra mundial. En la década de 1920 se produce una mayor diversificación en cuanto a orígenes nacionales con la presencia cada vez más numerosa de inmigrantes de la Europa del este, rusos y los nacionales del desaparecido Imperio otomano. Así, a pesar de que hubo cada vez más voces expresando su preocupación por los “nuevos” inmigrantes que habían comenzado a llegar de manera relativamente numerosa desde las primeras décadas del siglo XX, no hubo, como en los Estados Unidos la sensación de ser “invasidos” por grupos de población difícilmente asimilables a la sociedad local. Además, si utilizamos como indicador de la *calidad* de la inmigración la tasa de alfabetización estas muestran una tendencia general ascendente desde 1870 a 1930, y el aumento de la alfabetización entre

los inmigrantes fue particularmente intenso en la década de 1920. En concreto, los inmigrantes de Italia y España estaban más alfabetizados en 1910 que en 1870 debido al aumento de la alfabetización en sus países de origen. Según las estadísticas argentinas de inmigración, las tasas de analfabetismo de los inmigrantes aumentaron levemente del 40 por ciento en 1880-1886 al 42 por ciento en 1914. En la década de 1920 las tasas de analfabetismo totales de los inmigrantes descendieron al 20 por ciento. La percepción de que la “calidad” de los inmigrantes que llegaban era cada vez más baja no tuvo, en el caso argentino, ninguna Comisión Dillingham que lo certificara y contribuyera decisivamente a las restricciones de entrada a la mano de obra no cualificada.

Un buen número de los análisis de políticas migratorias que aparecen en la historiografía parten del supuesto de que los intereses del capital y del trabajo están enfrentados. En su versión más simple, los propietarios del capital serían favorables a la inmigración masiva pues el aumento de oferta de trabajo mantendría los salarios moderados y así los beneficios de la industria serían mayores. Por el contrario, los trabajadores, directamente afectados por la competencia de los trabajadores extranjeros, serían partidarios de las restricciones a la entrada de mano de obra. James Foreman-Peck (1992) plantea, asimismo, que la propiedad del factor tierra también es importante, especialmente en las décadas finales del siglo XIX y en las economías agrícolas del Nuevo Mundo orientadas a la exportación. Según este autor, si el sistema político otorga mucho peso al capital y a la propiedad de la tierra, el resultado será una política pro-inmigración. Los historiadores parecen estar de acuerdo, de manera absolutamente generalizada, en que este fue el caso de América Latina (Adelman 1994, Solberg 1970, Leff 1982). Dado que los grandes propietarios de tierra fueron los principales beneficiarios de la inmigración masiva y por lo tanto los mayores defensores de una política inmigratoria sin restricciones, su dominio político en los distintos parlamentos impidió cualquier cambio en sentido restrictivo. Como señala Bulmer-Thomas (1944), en toda América Latina la insistencia de los propietarios de tierra ligados al sector exportador en la escasez de mano de obra es una constante que justificaba la necesidad de

importar mano de obra extranjera. En Argentina, a pesar del rápido crecimiento de la población activa (causado por la propia inmigración), hubo siempre puntas de demanda no satisfecha en el sector agrario (cosecha, siembra...) que hacían subir los salarios y reforzaban la percepción de escasez de mano de obra por parte de los propietarios de tierra. Sin embargo, tanto Cortés Conde (1979) como, especialmente, Adelman (1994) insisten en la idea de la existencia de un mercado de trabajo muy fluido donde la demanda estacional de mano de obra en el sector agrario se cubría efectivamente con inmigrantes, pero estos trabajaban y residían en las ciudades (especialmente en Buenos Aires) el resto del año. A pesar de que los inmigrantes no se radicaron masivamente en las zonas rurales la pretendida escasez de mano de obra agraria parece que no fue real pues la mano de obra inmigrantes se movió estacionalmente entre los dos sectores en respuesta a salarios elevados. Sin embargo, en el contexto de la formación de políticas específicas (la migratoria en este caso, pero lo mismo sucede con la política comercial) tan relevante es la percepción que se tiene del fenómeno y sus consecuencias como irrelevante es que la realidad lo desmienta. Así según el modelo "clásico", los propietarios de la tierra, que dominan políticamente el Estado, bloquearon cualquier iniciativa de restringir la llegada de mano de obra europea, aunque cuando fuera claramente en contra de los intereses de los trabajadores nativos. (Leff 1982, para Brasil). La explicación parece encajar con el caso argentino hasta 1912. La reforma electoral de ese año (sufragio masculino obligatorio y secreto) dio por primera vez la victoria al partido radical que, teóricamente, trasladó al Parlamento los intereses de las clases medias urbanas y de los trabajadores. Sería entonces, en la década de los veinte cuando teóricamente los parlamentos argentinos hubieran podido llevar a cabos una restricción legal a la inmigración masiva pues su composición representaba ya los intereses urbanos, pero no fue este el caso como hemos visto. La hipótesis clásica de los intereses encontrados del capital y la tierra frente al trabajo debería ser contrastada además desde el lado político. Es decir, si efectivamente la composición de los parlamentos argentinos reflejaba ese predominio de los intereses agrarios, al menos hasta 1912, esa sería la explicación simple de por qué se impidió

cualquier restricción a la entrada de inmigrantes. El modelo parece bastante simplista pues ni antes ni después de 1916 los partidos políticos argentinos fueron monolíticos en defensa de intereses concretos.

Un segundo conjunto de hipótesis dentro de los modelos del mercado de trabajo respondería a la pregunta de quién ganó y quién perdió con la inmigración de masas (¿los inmigrantes eran trabajadores complementarios o sustitutivos de la mano de obra nativa?) y quién estaba en posición de hacer algo al respecto. La distinción entre trabajadores cualificados y no cualificados es especialmente relevante en este sentido. Si el grueso de los inmigrantes fue mano de obra no cualificada el efecto pudo ser desplazar a la mano de obra nativa hacia empleos de mayor cualificación (inmigrantes complementarios en el mercado de trabajo). Así, los inmigrantes contribuyen a aumentar la desigualdad en el mercado de trabajo pues elevan el *skill premium* de la mano de obra local y el resultado en términos políticos es una división entre los distintos tipos de mano de obra: los trabajadores cualificados no se opondrán a la entrada de inmigrantes mientras que los trabajadores no cualificados serán favorables a la restricción. Richardson (2005) muestra, por el contrario, que en los Estados Unidos de la década de 11890 los trabajadores con altos ingresos y fuertemente sindicalizados se mostraron opuestos a la inmigración masiva pues su posición negociadora frente a los empresarios se deterioró al haber abundancia de mano de obra. Timmer y Williamson (1998) muestran una correlación entre el grado de desigualdad en diversos países del Nuevo Mundo (calculado como la distancia entre la renta per capita y los salarios de la mano de obra no cualificada) y las políticas migratorias restrictivas. Sin embargo, el índice de política migratoria que construyen para Argentina muestra una evolución ciertamente sorprendente y que encaja difícilmente con la visión dominante en la literatura. El índice de políticas migratorias de Timmer y Williamson muestra valores que van de -5 a +5. Valores positivos indican una política abierta a la inmigración y los valores negativos una política restrictiva. El índice argentino pasa de +4,5 a finales de 1880 a -2,5 a mediados de la década de 1920¹⁴. A su vez, el índice australiano evoluciona desde un valor de -3 a mediados de 1860 a -2 en 1930, lo cual implica que en

los años veinte Argentina era un país más restrictivo a la inmigración que la “White Australia”. Dejando de lado estas perplejidades, estos índices de políticas migratorias muestran en todo caso como las actitudes frente a la inmigración se traducen finalmente en leyes, regulaciones o medidas administrativas pero no reflejan, en ningún caso, la efectividad (el *enforcement*) de esa política.

Volviendo a la relación entre aumento de la desigualdad y restricciones a la inmigración ¿podemos ser más precisos acerca de la evolución de los diferenciales salariales según niveles de cualificación en Argentina? La escasez de datos históricos sobre salarios ajustados por cualificación profesional impide ser muy optimista sobre las posibilidades de respuesta, pero esto no invalida la relevancia de la pregunta de cómo afectó la inmigración a los trabajadores no cualificados, si se ensanchó la brecha salarial entre los dos grupos de trabajadores y si los perjudicados hubieran podido materializar su oposición a la inmigración de masas de alguna manera. Los estudios sobre la relación entre las características de los trabajadores nativos y su postura a favor o en contra de mayores restricciones a la inmigración muestran con claridad una constante: hay una alta correlación positiva entre los niveles de renta y los niveles educativos de determinados grupos de población y las actitudes favorables a la inmigración y, viceversa, cuando menores sean los niveles de renta y educativos, más hostilidad despertan los trabajadores extranjeros (Scheve y Slaughter 2001). Con los datos censales argentinos se podrían relacionar dos tipos de información: las tasas de alfabetización, o mejor aún de escolarización, de nativos e inmigrantes y la clasificación de la población activa por estructura ocupacional a la que se podría adjudicar el valor del salario medio por categorías profesionales y de ocupación. Dada la ausencia de encuestas de opinión para el período considerado serían una medida indirecta, aunque un tanto burda, de la posible percepción de la llegada masiva de inmigrantes por la sociedad argentina.

El contraste de Argentina con Australia y los Estados Unidos es muy llamativo en lo que se refiere a la postura de partidos políticos y representantes de los trabajadores ante la continua llegada de trabajadores extranjeros.

Ni el partido Radical ni los sindicatos argentinos fueron activos oponentes a la política de inmigración masiva. El partido laborista australiano se convirtió, desde la crisis de 1890, en el más firme defensor de las restricciones a la inmigración con el objetivo declarado de mantener elevado el nivel de vida de la clase trabajadora australiana. No fue este el caso del partido radical argentino si bien es cierto que su base social incluía tanto a los trabajadores como a la clase media. Tampoco el partido socialista se caracterizó por una defensa firme de los trabajadores argentinos frente a los extranjeros. En este contexto, sobresalen las intervenciones de Enrique Dickman en la Cámara de Diputados en 1919 y 1922 con sendos discursos muy críticos con la política migratoria argentina, en contra de recibir cualquier clase de inmigración pero con una preocupación fundamental por la raza: “No padecemos de ningún perjuicio de razas pero no debemos admitir que hindúes, chinos etcéteras vengan a la república (...) la lucha de raza, en el fondo, no es otra cosa que la lucha de salarios”¹⁵. Según Moran (1970), la elevada movilidad social argentina hizo que los inmigrantes no permanecieran más de una generación en los segmentos más bajos del mercado de trabajo y la sociedad; las posibilidades, reales, de ascenso social debilitaron la base obrera del radicalismo argentino y lo convirtieron en un partido de clases medias urbanas a diferencia del laborismo australiano. De acuerdo con Germani (1955) en 1914 el 30 por ciento de los inmigrantes era ya clase media y trabajadores no manuales.

La cuestión del desempleo y la manera en que éste afectó a los países de inmigración en América Latina no ha sido analizada aún en el contexto de las políticas de inmigración. Las altas tasas de migración de retorno en períodos de crisis y de desempleo relativamente alto, como en Argentina en la década de 1890, sugieren que cualquier medida restrictiva de la inmigración habría sido percibida como innecesaria. El recuerdo de la experiencia de retornos en los años de la crisis de 1890 pudo haber dominado la percepción de que, ante una crisis económica, los inmigrantes hubieran vuelto a su país. Adelman (1994) subraya el hecho de que la fuerza de trabajo que se desplazaba constantemente entre el sector rural y el urbano sólo experimentaba un desempleo temporal en el mercado de trabajo urbano mientras

esperaba la próxima cosecha. Otros estudios muestran una imagen mucho más pesimista acerca de las oportunidades de empleo para los trabajadores de Buenos Aires en la década de 1920 (Shipley 1977). De nuevo, el análisis de la participación electoral y el derecho de voto podría darnos algunas pistas acerca de quién estaba en condiciones de hacerse oír en la arena política. No hay que olvidar que, dada la baja tasa de naturalización de extranjeros, los inmigrantes no eran votantes en las elecciones argentinas (excepto en las elecciones municipales) por lo que los partidos políticos no tenían por qué contar con las demandas de la población inmigrante ni en sus propuestas electorales ni en sus políticas. En 1938 menos del 6 % de los extranjeros naturalizados estaban registrados como votantes (Bunge 1940, p. 424).

Un tercer conjunto de hipótesis podrían encuadrarse en la clasificación de modelos socio-políticos. La restricción a la inmigración era difícilmente viable en la Argentina anterior a 1930 puesto que este era un país constituido por inmigrantes en mayor proporción que los Estados Unidos. Las actitudes y las actuaciones políticas relacionadas con la inmigración fueron, por lo tanto, muy diferentes. A muchos inmigrantes de larga tradición en el país como los italianos quizá les habría gustado excluir a otros inmigrantes de llegada reciente como los sirios, libaneses o los provenientes de los Balcanes, pero manteniendo, al mismo tiempo, una política de puertas abiertas para sus parientes y compatriotas; una combinación difícil de lograr políticamente. El sistema de cuotas americano era la solución más evidente si se quería privilegiar a los grupos tradicionales de inmigrantes, pero nunca se planteó. En Argentina el movimiento anti- inmigración nunca fue una fuerza política importante y organizada antes de la Gran Guerra. No existió nada parecido al movimiento nativista americano, desde los *Know-Nothing* en adelante y ningún partido político ni organización social pareció canalizar algún tipo de oposición a grupos étnicos concretos. Es cierto que la Liga Patriótica Argentina propugnó la restricción a la entrada de extranjeros a partir de 1917 pero se utilizó fundamentalmente el “pavor rojo” y el peligro de extensión de ideas revolucionarias que en ningún caso se hizo extensivo al conjunto de los inmigrantes. La Liga Patriótica construyó un discurso que oponía inmigración y tradición, identificando a

la primera con las fuerzas destructivas de la nacionalidad y a la segunda con el trabajo fecundo y edificante. De este punto de vista, todo trabajador politizado era “antiargentino”. Con esta retórica, se pretendía seducir a empleadores preocupados ante las posibles huelgas y a los sectores de las clases medias alarmados por el creciente cosmopolitismo. Pero se trata de un temor al inmigrante como causante de desorden social y sus planteamientos nunca pasaron de una fuerte retórica en contra del “mal inmigrante” frente al honrado trabajador extranjero (Ospital 1994). A su vez, los sindicatos argentinos siempre reclamaron salarios más altos pero nunca relacionaron el nivel salarial con la inmigración masiva. En sus propuestas aparecen con mayor claridad las preocupaciones básicas de cualquier movimiento sindical: las condiciones de trabajo y la duración de la jornada laboral así como objetivos generales como “la revolución proletaria”, que una inquietud por el flujo masivo de trabajadores europeos y su impacto en los niveles de vida de los trabajadores. Era difícil también desarrollar un grupo de presión que defendiera los valores nativos frente a la inmigración en un país donde hasta las élites estaban formadas en muchos casos por inmigrantes de primera y segunda generación. Walter (1984) calcula (aunque no especifica cómo) que los argentinos hijos de inmigrantes contribuyeron al aumento de la proporción de electores en la provincia de Buenos Aires de un 11 % en 1912 a aproximadamente un 22 % en 1942. El comportamiento electoral de estos votantes y su postura con relación a la inmigración nos son totalmente desconocidos pues tampoco en los programas de los partidos políticos aparecían propuestas claras sobre posibles restricciones a la inmigración masiva.

La distinción que hacen Timmer y Williamson (1998) entre los determinantes de largo plazo que podrían motivar los cambios (o su ausencia) en las políticas de inmigración y los determinantes de corto plazo parece ser especialmente relevantes en el caso de Argentina. La política pro inmigración parece haber sido una vigorosa fuerza de largo plazo en América Latina y, en especial, en Argentina y es, precisamente esa continuidad de la mentalidad poblacionista la que se presenta como especialmente paradójica.

Por último, hay dos trabajos que mantienen, desde distintos enfoques, la idea de que Argentina sí tuvo una política restrictiva de la inmigración en el largo plazo. El índice de políticas migratorias calculado por Timmer y Williamson (1998) muestra un perfil crecientemente restrictivo hasta el punto de que, como ya se ha señalado, Argentina aparece en su comparación con Australia, como un país mucho más cerrado a la inmigración. La elaboración del índice presenta muchos elementos discutibles como, por ejemplo, considerar que la reducción en los presupuestos del Departamento de Inmigración argentino era una muestra de voluntad restrictiva o que la Ley de 1902, que permitía expulsar del país a anarquistas, socialistas y otros individuos perturbadores de la paz política, era otro elemento restrictivo.

Mucho más elaborado es el análisis de Fernando Devoto (2003a) que argumenta que si bien no hubo una restricción implícita como en el caso de los Estados Unidos pues la Ley de 1876 no se modificó, los diversos reglamentos muestran una presencia creciente de obstáculos y controles administrativos. En concreto, Devoto señala el aumento de exigencias burocráticas de 1923 así como instrucciones cursadas a los cónsules en Europa en el sentido de desanimar a los futuros inmigrantes a la Argentina. Sin el coste que hubiera supuesto abandonar la retórica de un país abierto a la inmigración y teniendo en cuenta que la propia Constitución argentina consagraba la política de puertas abiertas, Argentina entorpeció la llegada de trabajadores extranjeros. El argumento es difícilmente contrastable. Plantea un primer problema de capacidad de aplicar efectivamente las leyes. El grado de *enforcement* de normas legislativas se convierte así en la clave para entender la efectividad en la aplicación de normativas. Un segundo problema relacionado es de la discrecionalidad de los funcionarios de inmigración a la hora de aplicar normativas y decretos específicos. En los Estados Unidos, la Ley de Exclusión de los trabajadores chinos planteó tal cantidad de disfunciones a la hora de ser aplicada por los funcionarios de inmigración que en 1900, el Comisario General de Inmigración americano constató que “probablemente ninguna otra legislación aprobada hasta ahora por el Congreso presenta mayores y más serios obstáculos para ser aplicada” (citado en Calavitta 2000). Si en los Estados Unidos hubo problemas a la hora de aplicar

una normativa excluyente con, sobre el papel, tan escaso margen de error (excluir a los trabajadores de raza china) cabe suponer que la aplicación de una normativa que excluye a potenciales anarquistas, subversivos e indeseables, daría lugar a un control efectivo menor. El propio Devoto (2001) escribe que “el reglamento de 1923 incorporó muchas ambigüedades que daban plena discrecionalidad a los funcionarios argentinos para impedir el desembarco de un inmigrante”. Incluso hoy en día con los medios actuales de control de inmigración existen múltiples evidencias, detectadas por el Servicio Nacional de Inmigración americano, de la discrecionalidad y las dificultades a la hora de aplicar la normativa que prohíbe la entrada en Estados Unidos de “pobres, mendigos profesionales, vagos e individuos que puedan llegar a convertirse en una carga pública” (Gilboy 1991). Es razonable que el nuevo reglamento argentino de 1923 provocase descontrol en la gestión de la política migratoria pero su voluntad restrictiva encaja mal con el perfil temporal de la inmigración en los años veinte que muestra máximos en 1924-1926. Pasado el “temor” a que la inmigración decayera tras la primera guerra mundial y dentro del contexto de bonanza económica de la segunda mitad de los años veinte las prácticas permisivas parecen haber sido la norma.

Conclusiones

Este trabajo ha planteado una serie de interrogantes e hipótesis para investigaciones futuras acerca de la política migratoria argentina. Pocas son las conclusiones definitivas que, en el estado actual de la investigación, se pueden extraer. La política inmigratoria argentina fue, al igual que en el resto de los países de inmigración, mucho menos efectiva a la hora de determinar los flujos migratorios, que las variables económicas, de empleo y de redes migratorias consolidadas. La comparación tradicional entre Argentina y Australia como dos modelos opuestos de política migratoria parece poco operativa y este trabajo plantea que la comparación debería hacerse entre países que siguieron una política activa de subsidios e inmigración

asistida: Australia y Brasil. La política migratoria argentina aparece, *a priori*, paradójica en dos contextos: en su dimensión comparativa con otros países receptores de inmigrantes (en especial tras la primera guerra mundial) y en su vertiente cronológica pues los propios cambios económicos y sociales desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1930 hacen relevante analizar la persistencia a lo largo del tiempo de una política diseñada en la década de 1870.

Tres tipos de modelos pueden resultar fructíferos para el análisis: modelos económicos de evolución de salarios reales, desempleo y, especialmente, de aumento de la desigualdad entre trabajadores con distintas cualificaciones profesionales, modelos de economía política que analicen composiciones parlamentarias y márgenes de maniobra de los distintos grupos políticos y, finalmente, modelos sociológicos que incorporen indicadores sociales de la Argentina post-inmigración masiva en los años veinte. Ninguno de ellos es excluyente y quizá un análisis comprehensivo permita entender mejor las razones por las que, aparentemente, Argentina nunca llevó a la práctica restricciones efectivas a la entrada masiva de mano de obra hasta la crisis de los años treinta.

- 1 Este trabajo se centra en las restricciones a la entrada de europeos. Los chinos, y asiáticos en general, estuvieron excluidos desde finales del siglo XIX de Estados Unidos, Argentina, Canadá y Australia. Brasil aparece como la excepción pues a partir de 1907 recibió una corriente relativamente numerosa de inmigración japonesa.
- 2 Los intentos australianos por restringir explícitamente la inmigración de la India fueron vetados por el gobierno británico debido a que la India era parte del Imperio. Los que llegaron fueron, sin embargo, muy pocos dadas las peculiaridades de la legislación migratoria australiana.
- 3 Sin embargo, recientemente se ha contrastado como antes de la Primera Guerra Mundial las leyes de ciudadanía no desempeñaron un papel relevante en los flujos migratorios que estuvieron más dominados por los diferenciales de ingreso, variables demográficas y oportunidades de empleo. Véase Bertocchi y Strozzi (2005)
- 4 Sobre el precio de los pasajes a Estados Unidos y América Latina ver Sánchez-Alonso (2005)
- 5 Departamento General de Inmigración (1894), p. 46.
- 6 Departamento General de Inmigración (1895), p. 14
- 7 Al menos para el caso español esto parece cierto, ya que los inmigrantes eran seleccionados en regiones con altos niveles de alfabetización (Sánchez-Alonso 2000).
- 8 Para Australia las tasas se sitúan en un máximo de 14,7 en 1881-1890 para descender a un insignificante 0,9 en 1901-1910. Brasil alcanza un valor máximo del 10 por 1000 en el período 1891-1900 (Hatton y Williamson 1998)
- 9 La Comisión (llamada Dillingham) publicó sus 44 volúmenes entre 1907 y 1911.
- 10 Cárcano (1924). Timmer y Williamson (1998) muestran además como las llegadas a Argentina estuvieron muy influenciadas por los ciclos de la economía de São Paulo
- 11 En este cálculo debería excluirse a los niños de las tasas generales de analfabetismo de las estadísticas argentinas, especialmente en los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial, cuando la proporción de familias con niños que llegaba a la Argentina alcanzó su mayor nivel.
- 12 Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1909, vol. I, pp. 190-192; 1916, vol. 2, pp. 1651-1664; 1918-19, vol. V, pp. 581-583; 1922, vol. V, pp. 345-352, y 1923, vol. IV, pp. 677-678
- 13 Respondieron legisladores nacionales, ministros, diplomáticos, profesores universitarios, directores de instituciones privadas y públicas, escritores y periodistas.
- 14 Parte del problema estriba en tomar el valor de 1889 cuando Argentina todavía subsidia pasajes de inmigrantes. Ya se ha señalado como esa política fue una excepción en la política de inmigración espontánea argentina.
- 15 Mensaje del Diputado Dickman. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo V, pp. 345-352. En 1919 Enrique Dickman ya había presentado un proyecto de ley y un mensaje idénticos. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1919, Tomo I, pp. 732-741

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (1994): *Frontier Development. Land, Labour and Capital on the Wheatlands of Argentina and Canada, 1890, 1914*, Oxford: Clarendon Press.
- Avery, Donald H. (1995): *Reluctant Host: Canada's Response to Immigration Workers, 1896-1994*, Toronto.
- Baines, Dudley (1991): *Emigration from Europe, 1815-1913*, Londres: McMillan.
- Bertocchi, Graziella y Strozzi, Chiara (2005): "Citizenship Laws and International Migration in Historical Perspective", Fondazione Eni Enrico Mattei, Documento de Trabajo n° 71.
- Boletín del Museo Social Argentino (1919): "La inmigración después de la guerra", año VIII, tomo VIII.
- Bulmer-Thomas, Victor, (1994): *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunge, Alejandro (1940): *Una nueva Argentina*, Buenos Aires: G. Kraft Ltda.
- Calavita, Kitty (2000): "The Paradoxes of Race, Class Identity and "Passing": Enforcing the Chinese Exclusion Acts, 1882-1910", *Law & Social Inquiry*, 25, 1, pp. 1-40.
- Cárcano, Miguel Ángel (1924): "La Conferencia Internacional de Roma y la política migratoria argentina", *Revista de Economía Argentina*, julio, Tomo 13.
- Cortés Conde, Roberto (1979): *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Delaney, Jeane (1996): "Making Sense of Modernity: Changing Attitudes Toward the Immigrant and the Gaucho in the Turn-Of-The-century Argentina", *Comparative Studies in Society and History*, 38, 3, pp. 434-459.
- Devoto, Fernando (2003a): "Ideas políticas y prácticas migratorias argentinas en una perspectiva de largo plazo (1852-1950)", N. Sánchez-Albornoz and M. Llordén (comps.), *Migraciones iberoamericanas. Reflexiones sobre economía política y sociedad*, Colombres, Fundación Archivo de Indianos, pp. 173-220.

- Devoto, Fernando, (2003b): *Historia de la Inmigración en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Devoto, Fernando, (2001): “El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”, *Desarrollo Económico*, 41, 162, pp. 282
- Díaz Alejandro, Carlos (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven: Yale University Press.
- Foreman-Pack, James (1992): “A Political Economy Model of International Migration, 1815-1914”, *The Manchester School*, 60, 4, pp. 359-376.
- Germani, Gino (1955): *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Raigal.
- Gilboy, Janet (1991): “Deciding Who Gets In: Decision-Making by Immigration Inspectors”, *Law and Society Review*, 25, pp. 571-599.
- Goldin, Claudia (1994): “The political economy of immigration restriction in the United States, 1890 to 1921”, C. Goldin and G. Libecap (eds.), *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hatton, Timothy, J. y Williamson, Jeffrey G., (1998): *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Oxford: Oxford University Press
- Holloway, Thomas H. (1980): *Immigrants on the Land. Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Klein, Herbert S. (1996): *La inmigración española en Brasil*, Gijón: Fundación Archivo de Indianos.
- Leff, Nathaniel H. (1982): *Underdevelopment and Development in Brazil. Economic Structure and Change, 1822-1947*, Vol. I, London: Allen & Unwin.
- McLean, Ian W. (2005): “Recovery from Depression: Australia in an Argentine Mirror, 1895-1913”, Working Paper 2005-19, School of Economics, The University of Adelaide.
- Moran, Theodore H. (1970): “The Development of Argentina and Australia: The Radical Party of Argentina and the Labor Party of Australia in

- the Process of Economic and Political Development”, *Comparative Politics*, 3, 1, pp. 71-92.
- Moya, José C. (1998): *Cousins and Strangers. Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, Berkeley: University of California Press
- O’Rourke, Kevin H.; Williamson, Jeffrey G. (1999): *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Ospital, Maria Silvia (1994): *Inmigración y Nacionalismo: La Liga Patriótica y la Asociación del Trabajo (1910-1930)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina
- Pope, David, (1987): “Population and Australian Economic Development, 1900-1930”, en R. Maddock and I.W. McLean (eds.), *The Australian Economy in the Long Run*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-60.
- Ramella de Jeffereis, Susana (1981): “Las ideas sobre inmigración durante la primera posguerra”, *Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre la Inmigración en Argentina*, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Cultura, Comisión Nacional de Estudios Sobre la Inmigración a América, pp. 491-527.
- Richardson, Gary (2005): “The Origins of Anti-Immigrant Sentiments: Evidence from the Heartland in the Age of Mass Migration”, *Topics in Economics Analysis & Policy*, 5, 1, pp. 1-46.
- Sánchez Alonso, Blanca (2000): “Those Who Left and Those Who Stayed Behind: Explaining Emigration from the Regions of Spain, 1880-1914”, *Journal of Economic History* 60 (3), pp. 730-755.
- Sánchez Alonso, Blanca (2005): “Labor and Immigration”, en Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth, Roberto Cortés Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. II, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheve, Kenneth F.; Slaughter, Mathew J. (2001): “Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy”, *Review of Economics and Statistics*, 83, 1, pp. 133-145.
- Shiple, Robert E. (1977): “On the Outside Looking In: A Social History of

- the Porteño Worker During the 'Golden Age' of Argentine Development, 1914-1930", Tesis Doctoral, Rutgers University.
- Solberg, Carl E. (1970): *Immigration and Nationalism. Argentina and Chile, 1890-1914*, Austin: University of Texas Press.
- Taylor, Alan M. (1992): "External Dependence, Demographic Burdens and Argentine Economic Development After the Belle Epoque", *Journal of Economic History*, 52, pp. 907-936.
- Taylor, Alan M. (1994): "Mass Migration to Distant Southern Shores. Argentina and Australia, 1870-1939", en Timothy J. Hatton; Jeffrey G. Williamson (eds.), *Migration and the International Labor Market, 1850-1939*, London: Routledge, pp. 91-115.
- Timmer, Ashley S.; Williamson, Jeffrey G. (1998): "Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash", *Population and Development Review*, 24, 4, pp. 739-771.
- Vázquez González, Alejandro (1999): "La emigración gallega a América, 1830- 1930", Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- Walker, Richard J. (1984): "Politics, Parties and Elections in Argentina's Providence of Buenos Aires, 1912-1942", *Hispanic American Historical Review*, 64, 4, pp. 707-735.
- Williamson, Jeffrey G. (1999): "Real Wages Inequality and Globalization in Latin America before 1940", *Revista de Historia Económica*, 17, número especial, pp. 101-142.