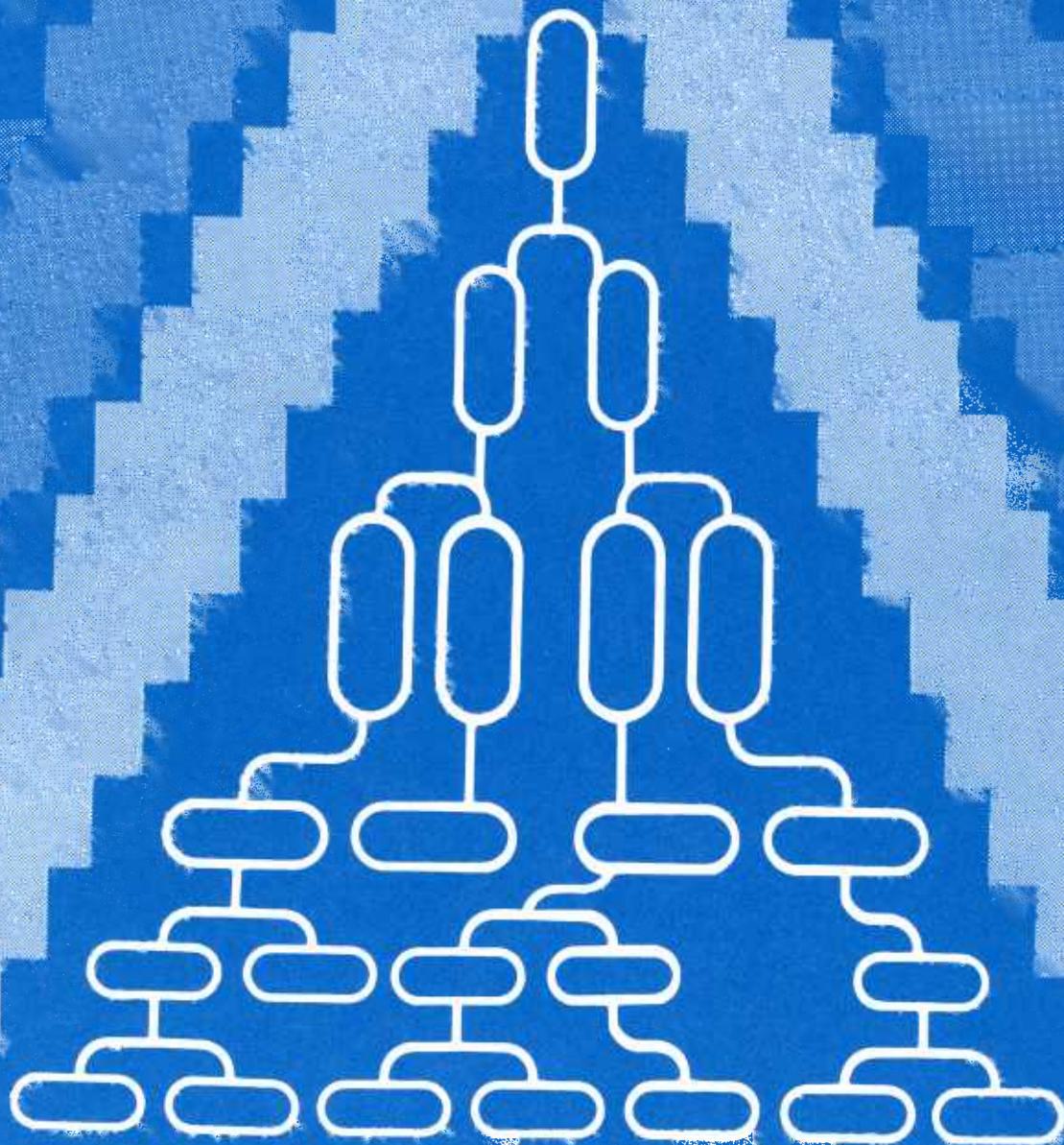


ESTUDIOS DE CASOS DE POLITICA DE LA POBLACION

Argentina



NACIONES  UNIDAS

Departamento de Desarrollo Económico y Social

Política de la Población: Documento No. 26

ESTUDIOS DE CASOS DE POLITICA DE LA POBLACION

Argentina



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1992

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras.

En el presente informe las palabras "país" y "zona" también se emplean, cuando corresponde, para referirse a territorios, ciudades o zonas.

ST/ESA/SER.R/96

PREFACIO

Esta publicación forma parte de una colección de estudios de casos de política de la población, por país que está preparando la División de Población del Departamento de Desarrollo Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, los cuales abordan aspectos seleccionados de la formulación, aplicación y evaluación de la política de población en distintos países en desarrollo y desarrollados.

El objetivo de la colección es presentar estudios de casos generalmente comparativos y orientados hacia cuestiones determinadas, que ilustren la multitud de enfoques que han adoptado los países para aplicar, formular y evaluar sus respectivas políticas de la población. Entre las cuestiones concretas abordadas se incluyen la manera en que, mediante las políticas, los programas y los objetivos, se trata de influir directa o indirectamente en las variables demográficas, cómo se han formulado y el grado en que cada uno ha sido aplicado en relación con los demás y con otros fines sociales, económicos y políticos. Se dedica especial atención a los problemas encontrados y a las estrategias seguidas para resolverlos. Se espera que esta colección sea útil a los responsables de las políticas y programas en materia de población y, en general, que les permita compartir experiencias en la formulación, aplicación y evaluación de políticas de la población.

La reseña de la política de la población de la Argentina que se presenta en la Introducción de esta publicación fué extraída de la publicación de *World Population Policies*¹. La parte principal del informe se basa en un proyecto preparado por Marta Knallinsky y Edith A. Pantelides, del Centro de Estudios de Población (CENEP), de Buenos Aires, en capacidad de consultoras de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas son de las consultoras y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas. Las estimaciones y proyecciones presentadas en el panorama de la política de población pueden diferir de las que aparecen en el cuerpo de la publicación, a causa de evaluaciones demográficas, ajustes subsiguientes y el empleo de diferentes referencias cronológicas. El Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población merece un reconocimiento especial por el apoyo que prestó al proyecto INT/84/PO8, lo cual permitió la preparación de esta publicación.

Hasta la fecha, los informes publicados en la colección de Estudios de casos de política de la población son:

MALASIA	(ST/ESA/SER.R/80)
KUWAIT	(ST/ESA/SER.R/82)
NIGERIA	(ST/ESA/SER.R/83)
BRASIL	(ST/ESA/SER.R/84)
HUNGRIA	(ST/ESA/SER.R/87)
CHINA	(ST/ESA/SER.R/88)
MEXICO	(ST/ESA/SER.R/89)
TANZANIA	(ST/ESA/SER.R/91)
FRANCIA	(ST/ESA/SER.R/94)
HAITI	(ST/ESA/SER.R/95)

¹ *Publicación de las Naciones Unidas, Vol. I, No. de venta: E.87.XIII.4.*

INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Notas explicativas	vii
PANORAMA DE LA POLITICA DE LA POBLACION	1
INTRODUCCION	5
A. Breve historia de la Argentina	5
B. Los "problemas" demográficos argentinos	6
I. EL "PROBLEMA" DE LA BAJA FECUNDIDAD	8
A. La evolución de la fecundidad	8
B. La baja fecundidad como "problema"	10
C. Legislación	12
II. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES	15
A. La inmigración en la Argentina: breve historia	15
B. La emigración de argentinos	19
C. Políticas migratorias	20
III. DISTRIBUCION DESIGUAL DE LA POBLACION	22
A. Distribución espacial: la Argentina urbana	22
B. La primacía de Buenos Aires y los demás centros urbanos	24
C. Los componentes del crecimiento urbano	26
D. Las políticas de redistribución	28
IV. CONCLUSIONES	31

ANEXOS

I. Selección de la legislación relativa a la población	33
<i>Apéndice.</i> Formulaciones políticas de la población	36
II. Intervención del Sr. Secretario de Planificación de la Presidencia de la Nación, Dr. Juan V. Sourrouille en la Conferencia Internacional de Población	40
BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS	43
GLOSARIO	46

LISTA DE CUADROS

1. Componentes del crecimiento de la población, 1870-1980. (Tasas medias anuales, por mil habitantes)	8
--	---

INDICE (continuación)

LISTA DE CUADROS (continuación)

	<i>Página</i>
2. Tasa de fecundidad general, tasa global de fecundidad e índice de fecundidad de Coale. Alrededor de las fechas censales	9
3. Porcentaje de la población extranjera proveniente de países limítrofes respecto a la población total, según diversas fuentes, 1960-1980	16
4. Porcentaje de población extranjera de países limítrofes respecto a la población extranjera total, 1960-1980	16
5. Saldos migratorios netos de extranjeros de países limítrofes, según país de origen, 1960-1984 (años disponibles)	17
6. Porcentaje de población extranjera proveniente de países limítrofes sobre la población total. Jurisdicciones seleccionadas, 1960-1980	18
7. Porcentaje de población extranjera proveniente de países limítrofes sobre la población total del Gran Buenos Aires, 1960-1980	18
8. Estimación de los flujos y número de emigrantes argentinos, 1960-1984	19
9. Porcentaje de población urbana por regiones. (Años censales, 1869-1980)	24
10. Primacía de la área metropolitana de Buenos Aires. (Años censales, 1947-1980)	25
11. Distribución porcentual de las aglomeraciones urbanas, su población y su promedio, según categorías de tamaño. Años censales, 1947-1980	26
12. Componentes del crecimiento de la población urbana y de la población de la Area Metropolitana de Buenos Aires (tasas de por cien), 1947-1980	27

Notas explicativas

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas con cifras. La mención de una de estas signaturas indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

La mención de "dólares" (\$) indica dólares de los Estados Unidos, a menos que se indique lo contrario.

Las tasas anuales de crecimiento o cambio, a menos que se indique otra cosa, se refieren a tasas anuales compuestas.

Un guión (-) entre años, por ejemplo, 1984-1985, significa todo el período involucrado, incluso los años del principio y fin del mismo; la raya inclinada (/), indica un ejercicio económico, año lectivo o año agrícola, por ejemplo, 1984/85.

La coma (,) se utiliza para separar los decimales.

En los cuadros se han empleado los siguientes signos:

Dos puntos (..) indican que los datos faltan no constan por separado.

La raya (--) indica que la cantidad es nula o insignificante.

Un guión (-) indica que el rubro de que se trata no es aplicable.

El signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se indique otra cosa.

Debido a que se redondean con frecuencia las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los cuadros a veces no suman siempre el total correspondiente.

PANORAMA DE LA POLITICA DE LA POBLACION

INDICADORES DEMOGRAFICOS	PERCEPCION ACTUAL																					
<p>TAMAÑO/ESTRUCTURA P O R E D A D E S / C R E C I M I E N T O</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"><u>1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2025</u></td> </tr> <tr> <td>Población (miles)</td> <td style="text-align: center;">32 322</td> <td style="text-align: center;">45 505</td> </tr> <tr> <td>0-14 años (%)</td> <td style="text-align: center;">29,9</td> <td style="text-align: center;">23,6</td> </tr> <tr> <td>más de 60 años (%)</td> <td style="text-align: center;">13,1</td> <td style="text-align: center;">15,8</td> </tr> <tr> <td>Tasa de:</td> <td style="text-align: center;"><u>1985-1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2020-2025</u></td> </tr> <tr> <td> crecimiento</td> <td style="text-align: center;">1,3</td> <td style="text-align: center;">0,8</td> </tr> <tr> <td> aumento natural</td> <td style="text-align: center;">12,8</td> <td style="text-align: center;">7,5</td> </tr> </table>		<u>1990</u>	<u>2025</u>	Población (miles)	32 322	45 505	0-14 años (%)	29,9	23,6	más de 60 años (%)	13,1	15,8	Tasa de:	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>	crecimiento	1,3	0,8	aumento natural	12,8	7,5	<p>El Gobierno considera que el número de habitantes y la tasa de crecimiento actuales de la población son <i>demasiado bajos</i>.</p>
	<u>1990</u>	<u>2025</u>																				
Población (miles)	32 322	45 505																				
0-14 años (%)	29,9	23,6																				
más de 60 años (%)	13,1	15,8																				
Tasa de:	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>																				
crecimiento	1,3	0,8																				
aumento natural	12,8	7,5																				
<p>MORTALIDAD/MORBILIDAD</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"><u>1985-1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2020-2025</u></td> </tr> <tr> <td>Esperanza de vida</td> <td style="text-align: center;">70,6</td> <td style="text-align: center;">74,1</td> </tr> <tr> <td>Tasa bruta de mortalidad</td> <td style="text-align: center;">8,6</td> <td style="text-align: center;">8,9</td> </tr> <tr> <td>Mortalidad infantil</td> <td style="text-align: center;">32,0</td> <td style="text-align: center;">18,0</td> </tr> </table>		<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>	Esperanza de vida	70,6	74,1	Tasa bruta de mortalidad	8,6	8,9	Mortalidad infantil	32,0	18,0	<p>Los niveles de mortalidad se consideran <i>inaceptables</i>. Las condiciones de mortalidad en las zonas urbanas y rurales marginales constituyen una preocupación del Gobierno.</p>									
	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>																				
Esperanza de vida	70,6	74,1																				
Tasa bruta de mortalidad	8,6	8,9																				
Mortalidad infantil	32,0	18,0																				
<p>FECUNDIDAD/NUPCIALIDAD/FAMILIA</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"><u>1985-1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2020-2025</u></td> </tr> <tr> <td>Tasa de fecundidad</td> <td style="text-align: center;">3,0</td> <td style="text-align: center;">2,2</td> </tr> <tr> <td>Tasa bruta de natalidad</td> <td style="text-align: center;">21,4</td> <td style="text-align: center;">16,4</td> </tr> <tr> <td>Prevalencia del uso de anticonceptivos</td> <td style="text-align: center;">...</td> <td style="text-align: center;">...</td> </tr> <tr> <td>Edad media de la mujer al contraer matrimonio por primera vez</td> <td style="text-align: center;">22,9</td> <td style="text-align: center;">(1980)</td> </tr> </table>		<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>	Tasa de fecundidad	3,0	2,2	Tasa bruta de natalidad	21,4	16,4	Prevalencia del uso de anticonceptivos	Edad media de la mujer al contraer matrimonio por primera vez	22,9	(1980)	<p>El Gobierno considera que los niveles y las tendencias de la fecundidad son <i>satisfactorios</i>.</p>						
	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>																				
Tasa de fecundidad	3,0	2,2																				
Tasa bruta de natalidad	21,4	16,4																				
Prevalencia del uso de anticonceptivos																				
Edad media de la mujer al contraer matrimonio por primera vez	22,9	(1980)																				
<p>MIGRACION INTERNACIONAL</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"><u>1985-1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2020-2025</u></td> </tr> <tr> <td>Tasa neta de migración 8</td> <td style="text-align: center;">6,3</td> <td style="text-align: center;">92,7</td> </tr> <tr> <td>Población nacida en el extranjero (%)</td> <td style="text-align: center;">6,8</td> <td style="text-align: center;">(1980)</td> </tr> </table>		<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>	Tasa neta de migración 8	6,3	92,7	Población nacida en el extranjero (%)	6,8	(1980)	<p>El Gobierno considera que los niveles <i>significativos</i> de inmigración son <i>demasiado bajos</i>. Los niveles actuales de emigración de personas nacidas en el país son <i>significativos</i> y <i>demasiado altos</i>.</p>												
	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>																				
Tasa neta de migración 8	6,3	92,7																				
Población nacida en el extranjero (%)	6,8	(1980)																				
<p>DISTRIBUCION ESPACIAL/URBANIZACION</p> <table border="0"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;"><u>1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2025</u></td> </tr> <tr> <td>Población urbana (%)</td> <td style="text-align: center;">86,3</td> <td style="text-align: center;">92,7</td> </tr> <tr> <td>Tasa de crecimiento</td> <td style="text-align: center;"><u>1985-1990</u></td> <td style="text-align: center;"><u>2020-2025</u></td> </tr> <tr> <td> de la población urbana</td> <td style="text-align: center;">1,6</td> <td style="text-align: center;">0,9</td> </tr> <tr> <td> de la población rural</td> <td style="text-align: center;">-0,9</td> <td style="text-align: center;">-0,9</td> </tr> </table>		<u>1990</u>	<u>2025</u>	Población urbana (%)	86,3	92,7	Tasa de crecimiento	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>	de la población urbana	1,6	0,9	de la población rural	-0,9	-0,9	<p>El Gobierno considera que la distribución de la población es <i>inadecuada</i>, pues la concentración demográfica en la principal zona metropolitana es excesiva, mientras que la región meridional (la Patagonia) está poco poblada. En las otras zonas urbanas, el crecimiento se considera <i>satisfactorio</i>.</p>						
	<u>1990</u>	<u>2025</u>																				
Población urbana (%)	86,3	92,7																				
Tasa de crecimiento	<u>1985-1990</u>	<u>2020-2025</u>																				
de la población urbana	1,6	0,9																				
de la población rural	-0,9	-0,9																				

MARCO NORMATIVO GENERAL

Estrategia global para hacer frente a los problemas demográficos: La Argentina considera que el desarrollo socioeconómico es la base para resolver eficazmente los problemas demográficos. Si bien no hay intervención directa del Gobierno para influir en la tasa de crecimiento demográfico o de la fecundidad, se han adoptado medidas para mejorar la calidad de la vida, por ejemplo, en materia de salud, educación y economía. Otro objetivo igualmente importante es lograr una distribución más equilibrada de la población entre los territorios, principalmente mediante el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales que reinan en ciertas provincias, de modo que la población de estas últimas no decida emigrar. Además, la Argentina promueve la inmigración de trabajadores calificados y el retorno de los argentinos que viven en el exterior.

Importancia de las políticas demográficas para el logro de los objetivos de desarrollo: El Gobierno es plenamente consciente de que los fenómenos demográficos que desempeñan un papel activo en el proceso de desarrollo, requieren atención especial. También está consciente de que el movimiento de la población se inscribe dentro del contexto más amplio de la evolución social, por lo que no se puede programar de modo aislado, sino más bien como parte integrante de la planificación social y económica. Los problemas demográficos recibieron atención por vez primera en el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977), en que figura la primera política demográfica global del país. El Gobierno señala que no ha adoptado ninguna política concreta que tenga por objeto influir sobre los fenómenos demográficos.

MARCO INSTITUCIONAL

Sistemas de datos demográficos y planificación del desarrollo: La Argentina cuenta con un avanzado sistema de reunión de datos. Se han levantado siete censos desde 1869; el más reciente se realizó en 1980 y el próximo está previsto provisionalmente para 1991. Además, dispone de un sistema bastante completo de registro civil y de un sistema bien desarrollado de planificación. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el órgano gubernamental encargado de preparar las proyecciones demográficas para los programas de desarrollo, y, desde 1983, ha formado parte de la Secretaría de Planificación de la Oficina del Presidente. Actualmente se está ejecutando el "Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991".

Integración de la población en la planificación del desarrollo: La Comisión Nacional de Política Demográfica, entidad política encargada de supervisar y coordinar las actividades demográficas de diversos órganos gubernamentales, fue establecida en 1974. La Comisión, que dejó de funcionar poco después de la Conferencia Mundial de Población en 1974, fue reactivada dos años más tarde, para ser finalmente disuelta. El Secretario de Planificación está encargado de integrar las variables demográficas en la planificación del desarrollo.

POLITICAS Y MEDIDAS

Cambios en el tamaño de la población y en la estructura de edades: El Gobierno señala que no ha adoptado ninguna política concreta destinada a modificar las tasas de crecimiento demográfico. El respeto de la libertad individual y el derecho humano básico de las familias a decidir el número de hijos que desean tener es un criterio fundamental en la política demográfica de la Argentina. El Gobierno se está esforzando por dar mayores oportunidades de participación en todas las facetas de la vida social a las personas de edad. De conformidad con el sistema de seguridad social, los empleados y las personas que trabajan por cuenta propia, así como las personas menores de 55 años que no trabajen pero que se afilien voluntariamente, están incluidos en el plan de pensiones.

Mortalidad y morbilidad: Debido a la intensificación de la crisis social y a la necesidad de que se adopten medidas urgentes, el nuevo Gobierno elegido en 1989 modificó muchas de las políticas nacionales de salud que había heredado del anterior. El Ministerio de Salud y Acción Social asignó sus recursos a las siguientes actividades: distribución de alimentos y medicamentos en casos de emergencia, vigilancia nutricional, programas de alimentación complementaria para los niños y atención médica preventiva para mujeres embarazadas y lactantes. Además de seguir asignando importancia a los programas de salud materno-infantil, salud ambiental y nutrición, se están adoptando medidas especiales de lucha contra el SIDA y las enfermedades transmitidas por vectores. Además, se está asignando prioridad a la información y las estadísticas sanitarias en la secretaría encargada de las estadísticas sobre el estado de salud, esferas que se han visto perjudicadas por las reducciones de fondos y de personal. Se están ejecutando proyectos en lo que respecta al abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental, la prevención de los accidentes radiológicos, la manipulación de las sustancias peligrosas, la lucha contra la contaminación ambiental, la higiene del trabajo y la lucha contra la propagación de infecciones en los hospitales. Además, se ha recibido asistencia internacional para el desarrollo de la infraestructura hospitalaria en las provincias, la capacitación de los recursos humanos, la información sanitaria, y los planes nacionales de seguro médico y de descentralización.

La fecundidad y la familia: El Gobierno ha señalado que no ha adoptado ninguna medida directa para modificar la tasa de fecundidad. Sin embargo, se han tomado medidas para mejorar el bienestar de la familia. A mediados de 1989, se introdujo una prestación familiar de 360 australes mensuales por hijo, con un suplemento de 270 australes para las familias con tres hijos como mínimo y un subsidio de educación de 270 australes mensuales por cada hijo estudiante. Además, existe un subsidio matrimonial, un subsidio prenatal de 360 australes mensuales pagadero durante nueve meses, licencia de maternidad de 90 días y un subsidio de 2.250 australes por el nacimiento de cada hijo. En 1986, se modificó la ley sobre métodos anticonceptivos y el Gobierno comenzó a prestar apoyo indirecto a las actividades de planificación de la familia. En consecuencia, la Asociación de Planificación de la Familia de la Argentina, cuyos programas se centraban antes en la información y educación, comenzó a prestar servicios clínicos. El aborto se permite sólo cuando la salud de la mujer corre peligro o en casos de violación.

Migración internacional: Si bien la Argentina es un país al que siempre han emigrado personas de otros Estados, la admisión de residentes permanentes es ahora más selectiva y tiene por objeto atraer categorías de trabajadores que comprenden personal profesional, técnico y especializado para el que hay demanda, así como empresarios, comerciantes, científicos y maestros. En el marco del Plan Operativo de 1986, se presta asistencia financiera, organizativa y administrativa a quienes deseen emigrar a la Argentina. Por otra parte para mitigar los efectos de la emigración de personal argentino calificado, el Plan Operativo comprende un programa destinado a fomentar el retorno al país de los argentinos capacitados.

Distribución especial/urbanización: La Argentina trata de promover una redistribución importante de la población entre las regiones. Se han adoptado políticas para disminuir la migración a la principal zona metropolitana (Buenos Aires), para aumentar la migración a otras zonas urbanas y rurales y para reducir la emigración de las zonas rurales, particularmente del norte, el centro y las zonas costeras del país. Si bien Buenos Aires ocupa solamente el 0,1% del territorio nacional, cuenta con el 35% de la población. Se cree que esto limita el crecimiento económico, pues los recursos y las actividades comerciales se encuentran concentrados en la zona metropolitana de Buenos Aires. El Gobierno ha destacado la gravedad del problema desde el punto de vista de la seguridad nacional, dado que el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas es escaso. Entre las estrategias adoptadas para promover el desarrollo de las regiones más atrasadas, se cuentan el desarrollo de industrias básicas, el aumento del poder adquisitivo real de las personas y el suministro de vivienda adecuada en las regiones subdesarrolladas. Para descentralizar la industria, se han impuesto restricciones a la ubicación de las industrias. Se ha propuesto desplazar la capital de Buenos Aires a la Patagonia, una región situada al sur del país.

Condición de la mujer y población: En 1987, el Ministerio de Salud y Acción Social creó la Subsecretaría para la Mujer, cuyos objetivos son promover los derechos de la mujer y eliminar todo obstáculo que impida la adquisición de esos derechos. Hasta 1988, más de 10 provincias habían establecido órganos gubernamentales que se ocupaban directamente de cuestiones relativas a la condición de la mujer. La edad legal mínima para contraer matrimonio se aumentó, en el caso de la mujer, de 14 a 16 años en 1987.

ALGUNAS FUENTES

La información que figura en el resumen se basa en la observación constante de las políticas demográficas adoptadas por la División de Población del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Secretaría de las Naciones Unidas como parte de su programa de trabajo.

La respuesta del Gobierno de la Argentina a un cuestionario de las Naciones Unidas titulado "Sexta Encuesta Demográfica de las Naciones Unidas entre los gobiernos: Observación de las percepciones y políticas gubernamentales con respecto a las tendencias y los niveles demográficos y su relación con el desarrollo, 1987" constituye una fuente importante para el resumen.

Salvo que se indique otra cosa, las estimaciones y proyecciones demográficas se basan en la 12a. serie de evaluaciones demográficas globales de la División de Población. Los diversos indicadores demográficos provienen de datos de los que disponía las Naciones Unidas a fines de 1989; por lo tanto, las cifras sustituyen a las publicadas anteriormente por las Naciones Unidas. Para información y datos adicionales, véanse:

Organización Panamericana de la Salud (1990). *Informe del Director, cuadrienal 1986-1989 anual 1989*. Washington, D.C.

Naciones Unidas, *World Population Prospects, 1990* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.91.XIII.4).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales y Fondo de Población de las Naciones Unidas (1979). *Population policy compendium: Argentina*.

Estados Unidos (1990). Departamento de Salud y Servicios Humanos. *Social Security Programs Throughout the World - 1989*, Research Report No. 62, Washington, D.C.

Edad media de la mujer al contraer matrimonio por primera vez

Naciones Unidas (1988). *World Population Trends and Policies: 1987 Monitoring Report* (número de venta: E.88.XIII.3).

Población nacida en el extranjero

Naciones Unidas (1984). *Demographic Yearbook, 1983* (número de venta: E/F.84.XIII.1).



Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.

INTRODUCCION

A. BREVE HISTORIA DE LA ARGENTINA

La Argentina encuentra su origen en un grupo de provincias dentro del Virreinato del Río de la Plata, de dominio español. Cuando la hegemonía militar y política española comienza a tambalear, a fines del siglo XVIII, ello se suma a factores internos que llevan, en 1810, a la formación del primer gobierno local. A partir de allí, la Argentina se independiza de la tutela española y entra a formar parte de la órbita de hegemonía económica británica.

El siglo XIX se caracteriza por las sucesivas luchas internas entre grupos opuestos en cuanto al tipo de organización buscado para la nueva nación. En 1853 se sanciona la Constitución de la Nación Argentina, que expresa la ideología de una generación de políticos e intelectuales, dando forma a una nación abierta, liberal, orientada hacia los grandes centros europeos. En 1880 se declara a Buenos Aires capital Federal de la República.

La Argentina se había ido conformando en esos años, poco a poco, como un país exportador de productos del agro. Como tal, se fue afianzando y creciendo ayudada por el gran flujo migratorio europeo de fines del siglo XIX y principios del XX.

En las primeras décadas del siglo actual se alternaron en el poder gobiernos de tipo conservador, con el gobierno de Irigoyen, representante de las nuevas clases medias. La crisis económica llega puntualmente a la Argentina y coincide, en 1930, con el golpe de estado llevado a cabo por las fuerzas armadas, que derroca al gobierno constitucional de Irigoyen. Comienza, a partir de entonces, un continuo vaivén de gobiernos civiles y militares "de facto".

Aunque a partir de la Primera Guerra Mundial el país comienza su industrialización, por la necesidad de sustituir la importación, su transformación no es estructural, ya que sigue integrado a la economía mundial como país agroexportador.

En 1943, luego de un Golpe de Estado surge la figura de Juan Domingo Perón, quien más adelante (1946) llegará, por medio de elecciones, a la presidencia de la nación. Su liderazgo da una nueva tónica a la política argentina. De allí en adelante se da mayor peso al Estado, en la administración y dirección de la economía y además se promueve la integración social de nuevos grupos de la población, especialmente el proletariado.

El gobierno peronista, alabado como progresista y popular por unos sectores y denostado por otros como dictatorial y fascista, es depuesto en 1955 por otro Golpe de Estado (gobierno de la "Revolución Libertadora"). Durante los diez años siguientes se alternan los gobiernos civiles electos y los militares "de facto", mientras que el país sigue debatiéndose en sus problemas económicos y sociales y en su poca propicia inserción en la economía mundial, que lo hace vulnerable al rápido deterioro de los términos de intercambio.

En 1966 el Golpe de Estado liderado por el general Onganía instituye un largo período totalitario (el gobierno de la "Revolución Argentina") con grandes problemas internos. Aunque durante este proceso la Argentina, por medio de repetidas políticas, intenta mejorar su desarrollo industrial, y así sigue ubicándose como exportador de productos agropecuarios dentro de la división internacional del trabajo.

El gobierno militar que surgió en 1966 culmina con el regreso del poder peronista en 1973, este fué interrumpido nuevamente por un golpe militar. Es entonces cuando se inicia el llamado "Proceso de

Reorganización Nacional", con graves características autoritarias y represivas. Este proceso termina en 1983, con el regreso del sistema democrático, bajo el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, del partido Radical, quedando el Peronista entre las minorías. Este gobierno continúa su mandato a la fecha de escribir esta publicación (1986).

B. LOS "PROBLEMAS" DEMOGRÁFICOS ARGENTINOS

En esta sección identificaremos algunas características de la población argentina que a partir de la década de 1960, se han definido como "problemas". Mostraremos también las acciones gubernamentales en donde esta definición ha sido utilizada.

Para ello, es preciso describir brevemente los aspectos salientes en cuanto al volumen, la distribución y los procesos de cambio de la población, pues son estos los que analizaremos como objetos de políticas tendientes a modificarlos.

La Argentina es un país de gran extensión (780.091.5 km²) y de escasa densidad. Su población creció alrededor de 16 veces entre 1869, fecha del Primer Censo Nacional de Población, y el censo de 1980, para el cual la cifra es de 27.862.771 habitantes. La densidad media es de 10,1 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta densidad es un promedio de 14.650, 8 habitantes por kilómetro cuadrado incluye la Capital Federal pero las extensas zonas del interior del país no llegan a 1 habitante por kilómetro cuadrado.

Tenemos aquí ya planteadas dos características de la población argentina: la baja densidad y la distribución espacial desigual que han sido y son percibidas, por los gobiernos y por la población misma, como problemáticas.

Es debido a la baja densidad y a la presencia de grandes espacios vacíos que se suele calificar a la población argentina como escasa, y a su crecimiento como insuficiente para combatir dicha escasez. Y es allí, en la identificación de las causas de la escasez de población y la lentitud de su crecimiento, que las otras variables poblacionales han sido objeto de políticas por parte de los gobiernos.

El tamaño actual de la población argentina reconoce su origen más remoto en varios factores. En primer lugar, en la poca población indígena que se encontraba en estas tierras a la llegada de los españoles; en segundo lugar, en el tipo de colonización que se llevó a cabo en el Río de la Plata (donde no se encontraron las riquezas minerales que hubiesen atraído a otros habitantes); en tercer lugar, en la destrucción de la población indígena, primero por los españoles y después por los argentinos independizados, y, por último, en la política restrictiva de la inmigración impuesta por los españoles. Son estas razones, sin embargo, cuyo impacto ya se ha diluido con el tiempo y son poco importantes para el período que nos hemos propuesto estudiar.

En décadas recientes se ha hecho cada vez más visible otro determinante que categoriza el tamaño actual de la población: la relativamente baja fecundidad de los argentinos y la poca importancia que se dá a la mortalidad en ese aspecto. Es este último factor que señala, una y otra vez, como "culpable" el lento crecimiento de la población. Este "problema" comienza a ser enfáticamente denunciado a partir de la década de 1930 (cuando ya era innegable el descenso de la natalidad); antes y durante el período que nos ocupa se dará lugar a varias iniciativas para intentar modificarlo. El tema de la baja fecundidad será objeto de la primera sección de este trabajo.

El definir la población como escasa, llevó a buscarle, en distintos momentos, distintos remedios. Si en este siglo se dió más énfasis a la influencia de la fecundidad, en el siglo pasado se recurrió al estímulo de la migración internacional. Ello trajo a la Argentina un numeroso contingente de inmigrantes europeos, que cambiaría definitivamente el panorama poblacional del país. Si bien fué esta la migración que mayor impacto

tuvo, ella sólo será mencionada brevemente en este trabajo, pues las corrientes europeas tuvieron sus últimas manifestaciones importantes en la década de 1950, antes del período que nos proponemos analizar.

En épocas más recientes son las migraciones provenientes de países limítrofes las que cobran importancia, aunque sin llegar a compararse, en magnitud e impacto con las migraciones de países europeos. Sin embargo, es a los migrantes limítrofes a quienes nos referiremos, porque su llegada ha provocado reacciones no conmensuradas con su importancia real, y porque su presencia es mucho más "visible", para la opinión pública y los gobiernos, que lo que su número parecería merecer.

También se hace notable, a partir de la década de 1960, otro tipo de migración internacional: la emigración de argentinos. Este un fenómeno nuevo para un país acostumbrado a ser receptor y no expulsor de población, y aunque los extranjeros de países limítrofes siguen llegando, los argentinos siguen emigrando en gran número. Estos dos movimientos son los temas de la segunda sección de la presente publicación.

La población argentina, está altamente concentrada y es este aspecto que el hombre de la calle y los sucesivos gobiernos, perciben como problemático. Es muy visible para ambos la alta concentración de población y riqueza en el Area Metropolitana de Buenos Aires y la baja densidad que acompaña a la depresión económica de amplias zonas del interior del país. El tratar de cambiar la situación ha dado lugar a diversas acciones, ninguna con resultados demasiado espectaculares, tal como se explicará en la tercera sección de la presente publicación.

¿Son la baja densidad, la distribución espacial desigual y el lento crecimiento necesariamente "problemas" poblacionales? No nos toca contestar esta pregunta, pues a los fines de este trabajo es suficiente con que los gobiernos y la opinión pública los hayan percibido como tales. La mayoría de los argentinos, si fueran preguntados, coincidirían en que sí lo son, y gran parte de las declaraciones y considerandos elaborados por funcionarios gubernamentales de todos los niveles también están acordes en esa calificación. Las razones de esa apreciación no son del todo claras, pero suelen contener referencias a vagos conceptos de grandeza nacional, poder militar, seguridad de las fronteras, poderío económico, posibilidad de explotación de recursos, etc. (Véase, por ejemplo, los considerandos de varios de los decretos incluidos en el anexo I, así como el documento de objetivos de la política poblacional del apéndice del anexo I).

¿Y por qué el influjo de migrantes limítrofes es un problema (siendo que contribuiría al tan deseado crecimiento poblacional)? Los argumentos en este caso son los inmigrantes que constituyen una amenaza a la integridad territorial porque se supone existen zonas donde los extranjeros son mayoría y sobre las cuales hay una larga historia de reclamos territoriales antagónicos. Otras situaciones similares: los extranjeros son los que ocupan puestos de trabajo aumentando la desocupación de los nativos, los que (al tener menores niveles de educación, salud, etc. que los nativos) hacen uso "en exceso" de los servicios públicos, y los que poseen características sociales y/o individuales indeseables (delincuencia, alcoholismo, analfabetismo, poco amor al trabajo, etc.).

Nos concentraremos, entonces, en este breve ensayo, en los cuatro aspectos que observando el contenido de los medios de comunicación de masas, de la literatura científica y de las políticas públicas, pueden ser considerados como "los problemas poblacionales" de la Argentina. Resumiendo lo ya dicho, ellos son: la baja fecundidad, la desigual distribución espacial, el flujo de inmigrantes provenientes de países limítrofes y el de emigrantes argentinos hacia el exterior.

Con respecto a cada uno de estos temas intentaremos describir su evolución histórica, las circunstancias en que devienen "problemas" y las políticas que se diseñaron para modificar su curso desde la década de 1960 hasta el presente.

I. EL "PROBLEMA" DE LA BAJA FECUNDIDAD

Mientras que en la mayoría de los países en desarrollo la alta fecundidad es el problema que los gobiernos deben enfrentar, en la Argentina hay una gran percepción de que el país enfrenta una problemática de baja fecundidad. Este tema se trata en esta sección y está dividida en tres partes: En la primera mostraremos la evolución de la fecundidad; en la segunda analizaremos la baja fecundidad como "problema" y finalmente, haremos un recuento de la legislación argentina en cuanto al tema de la fecundidad.

A. LA EVOLUCIÓN DE LA FECUNDIDAD

Las tendencias del crecimiento poblacional han sido descritas en términos del modelo de transición demográfico. Según dicho modelo, como resultado de la modernización, la mortalidad declina antes que la fecundidad, produciéndose una amplia brecha entre ambas variables que se traduce en un alto crecimiento de la tasa de crecimiento natural. La experiencia argentina es diferente (Pantelides, 1983). La mortalidad y la natalidad declinan casi simultáneamente y continúan por caminos paralelos (véase el cuadro 1). Por ello, la tasa de crecimiento natural de población oscila entre niveles de 13 a 20 por mil habitantes, tanto en años anteriores al comienzo del descenso de la mortalidad y fecundidad como en años posteriores.

¿Cuál es la tendencia de la fecundidad que tanta preocupación ha causado y sigue causando?

CUADRO 1. COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1870-1980
(TASAS MEDIAS ANUALES, POR MIL HABITANTES)

Periodos	Tasa bruta de natalidad	Tasa bruta de mortalidad	Tasa de crecimiento natural	Tasa de crecimiento migratorio	Tasa de crecimiento total
1870-1875	49,1	31,9	17,2	10,2	27,4
1875-1880	49,0	29,6	19,4	3,9	23,3
1880-1885	48,9	29,8	19,1	11,8	30,9
1885-1890	45,8	29,7	16,1	38,0	54,1
1890-1895	44,0	28,4	15,6	8,2	23,8
1895-1900	44,5	28,9	15,6	13,8	29,4
1900-1905	44,3	26,1	18,2	9,7	27,9
1905-1910	42,1	22,7	19,4	25,8	45,2
1910-1915	39,2	19,7	19,5	19,6	39,1
1915-1920	36,5	17,7	18,8	-1,6	17,2
1920-1925	34,9	15,1	19,8	10,3	30,1
1925-1930	32,5	14,1	18,4	8,6	27,0
1930-1935	29,0	12,5	16,5	2,1	18,6
1935-1940	25,7	12,5	13,2	2,4	15,6
1940-1945	25,5	11,3	14,2	1,2	15,4
1945-1950	26,3	10,5	15,8	4,4	20,2
1950-1955	25,4	9,2	16,2	3,4	19,6
1955-1960	24,3	8,7	15,6	1,4	17,0
1960-1965	23,2	8,8	14,4	1,2	15,6
1965-1970	22,6	9,1	13,4	1,1	14,5
1970-1975	23,4	9,0	14,4	2,3	16,7
1975-1980	25,0	8,9	16,1	0,0	16,1

Fuente: Hasta 1945-1950, Lattes (1975a). En adelante, INDEC-CELADE (1982).

La mayor parte de lo que conocemos sobre la fecundidad en el pasado más lejano se limita a mediciones efectuadas por medio de la tasa bruta de natalidad. Hay por lo menos cinco series de la tasa bruta de natalidad (Collver, 1965; Lattes, 1975a; Rothman, 1973; Somoza y otros, 1962; Torrado, 1970). No interesa aquí reeditar el razonamiento (Pantelides, 1984) por el cual la serie de Lattes parece la más adecuada ya que es la que más se utiliza en este trabajo (véase el cuadro 2). Las diferencias entre las series, especialmente a partir de 1914, cuando se generaliza el sistema de registro civil en la Argentina, no son demasiado importantes, y la tendencia que muestran es la misma. De una tasa bruta de natalidad próxima a 50 por mil antes de 1870 se pasa a una de 45 por mil a fines del siglo XIX, de 35 por mil, veinte años después y alrededor de 25 por mil a partir de la segunda mitad de la década de 1930, nivel que continúa, con altibajos, hasta el presente (para años recientes la serie es continuada en Pantelides, 1986).

CUADRO 2. TASA DE FECUNDIDAD GENERAL, TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD E ÍNDICE DE FECUNDIDAD DE COALE, ALREDEDOR DE LAS FECHAS CENSALES

Tasa de Años	Tasa fecundidad general	Índice de global de fecundidad	fecundidad total
1869	252,1		0,62
1895	247,8		0,52
1914	166,4		0,42
1947	99,8		0,26
1960	92,5	3,1	0,25
1970	91,7		0,25
1980	102,8	3,3	0,28

Fuente: Pantelides (1984 y 1986).

Dados los conocidos problemas que tiene la tasa bruta de natalidad como medida, en el cuadro 2 se presentan otros índices de fecundidad, todos los cuales muestran con claridad la misma tendencia de la variable: descendente hasta 1960, prácticamente estancada de allí hasta 1970 y ascendente entre 1970 y 1980.

Del análisis de estas series se desprende que en la Argentina, en efecto, el descenso de la fecundidad se inició en época relativamente temprana. La tasa bruta de natalidad descendió por debajo del nivel de 30 por mil en la década de 1930, sólo veinte años después que ello sucediera en los Estados Unidos de América y en Canadá, por ejemplo, y sólo diez años después que en Italia, España, Portugal y Uruguay (el único país latinoamericano con una fecundidad más baja y de descenso más temprano que la de la Argentina). Los próximos países de América Latina en cruzar esta arbitraria barrera del 30 por mil fueron Cuba, en la década de 1940, y Chile, en la de 1960 (Pantelides 1984: 48-49).

Los niveles actuales de la fecundidad argentina, si bien por debajo de la mayoría de los países de América Latina, no se encuentran, ni mucho menos, entre los más bajos del mundo. Su tasa global de fecundidad de 3,3 hijos por mujer en 1980 (véase el cuadro 2) supera en más de un hijo a las de los países desarrollados, y dá amplio lugar para que la población continúe creciendo.

B. LA BAJA FECUNDIDAD COMO "PROBLEMA"

En realidad el tema de la escasez de población es percibido como problema a lo largo de toda la historia argentina. Pero es quizás a mediados del siglo XVIII en que aparecen por primera vez multitud de expresiones orgánicas. La más famosa, usada desde entonces infinitamente por todos los que tratan el tema, es la de Juan Bautista Alberdi (1852) quien resume su preocupación en la frase "gobernar es poblar". La solución entonces propuesta¹, y ejecutada, es el estímulo de la inmigración europea, que logra el propósito de incrementar rápida y radicalmente la población del país (véase el cuadro 1 y la sección II).

A comienzos de la inmigración internacional, la fecundidad y la mortalidad eran altas y la brecha entre ambas (el crecimiento vegetativo) era baja. La fecundidad no era el "problema" porque de ella no podía venir la solución de la escasez poblacional.

Sólo mucho más tarde comienza la inquietud por la baja de la fecundidad. A fines de la década de 1930 esa inquietud llega al punto que da lugar a la formación de una Comisión Interparlamentaria. En la década siguiente funciona en el Ministerio del Interior, una Comisión Nacional de la Denatalidad (sic), que produce algunos informes². En 1940, el Museo Social Argentino convoca a un Congreso de la Población en el que se propone la discusión del descenso de la natalidad.

Son numerosas las publicaciones de la década de 1940 que reflejan la preocupación por la baja de la fecundidad. En 1940 Alejandro Bunge publica *Una Nueva Argentina* donde se dedican varios capítulos al tema de la población, con especial énfasis en el problema de la "despoblación". Bunge (1940:37) se extraña de que "Cuando la raza blanca llega al máximo de su esplendor, por su ciencia, su técnica, su producción, sus comunicaciones, su bienestar; cuando poseía y posee la mayor suma de recursos de que jamás dispuso; cuando mejor puede educar y criar a sus niños; cuando más aceleradamente se difunde el bienestar y más éxito se tiene en la lucha contra las acechanzas de la vida, es cuando descienden verticalmente los nacimientos, es cuando comienza el drama de la despoblación".

Bunge basa su pesimismo sobre el futuro crecimiento de la población argentina en proyecciones de población que elabora según diversas hipótesis de fecundidad. Su proyección más favorable "detención de la caída de los nacimientos e inmigración constante a los volúmenes vigentes" predice una población de 20 millones de habitantes hacia 1990. La más pesimista estimaba que la población, luego de subir hasta 15 millones de habitantes en 1960, descendería a 11,5 millones de habitantes en 1990 (recordemos que la población de Argentina en 1980 se aproxima a los 28 millones de habitantes).

Entre los años 1940 y 1950 aparecen varios artículos sobre el tema en la *Revista de Economía Argentina*. En muchos de ellos se advierte la influencia de Bunge (autor de la citada revista), y el tono pesimista hacia el futuro de la población argentina y la raza blanca. Entre los artículos, por ejemplo, está el de Correa Avila (1950), que predice una población estacionaria hacia 1968. Este autor concluye que la natalidad se correlaciona negativamente con la riqueza de una población y con el grado de industrialización; que también influye la emancipación de la mujer y el cambio en el tipo de actividades económicas, que la alejan del hogar y hacen incompatibles sus labores con el ejercicio de los deberes maternos. Pero los factores más importantes serían la crisis de la familia cristiana y la creencia en la felicidad ultraterrena, que dan lugar a una moral hedonista, racionalista e individualista, sin móviles trascendentes y caritativos ni espíritu de sacrificio. Estos factores psíquicos, serían, según Correa Avila, los que explicarían el descenso de la natalidad. La mentalidad racionalista, alejada de los mandatos de la religión, no toma en cuenta las necesidades de la patria sino, más bien enaltece el nivel de vida o el rango social, y son éstos los factores que llevan a los pueblos a limitar voluntariamente la procreación, ya sea por la renuncia o el atraso al matrimonio, o por el uso de los métodos anticonceptivos o el aborto, dice Correa Avila (1950).

Estas ideas, que el autor en este caso intenta fundamentar, se repiten, con variaciones y a veces sin fundamentación, en otros autores de la época (por ejemplo, Coghlan y Belaúnde, 1945; Erro, 1945). Están

ya en ellas la visión apocalíptica del futuro de la nación, la apelación al patriotismo, la vinculación entre el número de habitantes y la "grandeza nacional" y el racismo, que en forma explícita o encubierta se reiterarán en la mayor parte de las fundamentaciones y enunciaciones de las políticas poblacionales en la Argentina. También está presente el uso incorrecto de datos, que lleva a proyecciones y estimaciones completamente erradas.

Otros ejemplos, dentro del período que nos toca estudiar, de la ideología que dá basamento a las políticas favorables al crecimiento en el caso de Argentina³, es su legislación, la cual analizaremos en el tema siguiente. Ella es sobre todo explícita y es fundamentada en los considerandos de los decretos y leyes (véase el anexo I). También es muy interesante repasar los Objetivos y Políticas Nacionales de Población elaborados en 1977 por la Comisión Nacional de Política Demográfica. El primer objetivo planteado es el de incrementar el ritmo de crecimiento poblacional y las razones que se esgrimen son la seguridad nacional y el que la Argentina pueda "desarrollarse plenamente como comunidad nacional y cumplir un papel relevante en América Latina y en el mundo" (véase el apéndice del anexo I). La relación entre el número de habitantes, la seguridad y grandeza nacional no parece requerir demostración⁴.

Es interesante observar que la política poblacional es invariablemente pronatalista, cualquiera sea la política de los gobiernos, ya sean civiles o militares. Se trata, creemos, de una de esas posiciones cuya razón se da por sentada, que no ha sido reexaminada con cuidado para adecuarla al paso del tiempo, que se supone consensual sin haber sido nunca ese consenso sometido a verificación.

Uno de los foros donde se expresa la política poblacional de las naciones son las conferencias mundiales de población organizadas por las Naciones Unidas, de las cuales hubo dos en el período que nos ocupa: la de Bucarest en 1974 y la de la ciudad de México en 1984.

En 1974, el poder argentino era ocupado por el gobierno peronista electo. Dicho gobierno envió una delegación a la Conferencia Mundial de Población en Bucarest y su posición en cuanto al Plan de Acción Mundial fué cuidadosamente elaborado y analizado por numerosos funcionarios de dicha delegación y a consecuencia fué modificado. La delegación argentina consideró que el Plan de Acción sobre población era antinatalista y urgía a los gobiernos establecer y lograr metas definidas de descenso de la natalidad. La variable demográfica (el crecimiento de la población) aparecía como una variable determinante del futuro desarrollo de los países (véase United Nations, 1974).

La Argentina, junto con otros países y con el apoyo de otras naciones del Tercer Mundo, llevó adelante en Bucarest una posición que revertía la causalidad que se deducía de la propuesta del Plan de Acción sobre Población. Se sostenía que era el desarrollo la variable preocupante (y no la alta fecundidad) y que era necesario impulsar un tipo de desarrollo que achicara la distancia entre los países ricos y pobres (Clarín, 23 y 24 de agosto de 1974). La delegación argentina basó sus argumentos en preceptos católicos contrarios al control de la natalidad, en el principio de la soberanía de los pueblos para determinar sus propias metas poblacionales en la concepción de un orden internacional más justo y también, en una apreciación diferente a la que enunciaba el Plan de Acción sobre Población en cuanto a la relación entre lo económico y lo poblacional (véase United Nations, 1975).

Diez años más tarde, surgió un gobierno democrático, con tendencias radicales y envió su delegación a la Conferencia Internacional de Población (Ciudad de México, agosto de 1984). Es interesante comparar la posición de dicha delegación expresada por el jefe de la misma, el Secretario de Planificación de la Presidencia de la Nación (Juan V. Sourrouille) con la posición expresada por su gobierno, dos meses antes de la Conferencia, por medio de un documento firmado por varios partidos políticos. En este documento (del 7 de junio de 1984) se reafirmaba el apoyo a la familia numerosa y al crecimiento demográfico, en términos muy semejantes a otras declaraciones, leyes y discursos (véase la sección I, tema C). Por su parte, el discurso del Secretario fué mucho más matizado. Sin abandonar las principales posiciones sustentadas en Bucarest, por primera vez se enuncia una propuesta diferente frente al problema de la fecundidad: "Seamos fieles a los

principios de nuestro plan de acción y miremos con signo positivo los cambios en el nivel de fecundidad en tanto muestren que más familias están ejerciendo su derecho humano básico a decidir libremente el número de hijos que desean tener. Pero miremos negativamente esos cambios si son el fruto de cualquier tipo de coerción implícita o explícita" (véase el anexo II).

Esta nueva posición que la delegación argentina tomó caracteriza en forma amplia el reexamen de los fundamentos de la política frente a la fecundidad y se manifiesta en otras instancias gubernamentales, como las discusiones en la Reunión Interparlamentaria sobre Población convocada en 1986 y los proyectos, que se presentan en el tema siguiente, para la derogación de la legislación represora del control de la natalidad.

C. LEGISLACIÓN⁵

En el tema anterior, la legislación argentina se refiere a la fecundidad como pronatalista. Y, en efecto, ello es así.

La legislación que está explícitamente dirigida a desalentar el control de la natalidad es promulgada por el gobierno constitucional de la segunda presidencia de Juan Domingo Perón. En febrero de 1974, se firma el decreto 659 que tras expresar alarma frente a "la persistencia de los bajos índices de crecimiento de la población del país constituye una amenaza que compromete seriamente los aspectos fundamentales del futuro de la República", y tras hacer consideraciones sobre la existencia de factores de índole social, económica y cultural que estarían relacionados con ese bajo crecimiento, son concientes sobre la existencia de otros factores "-determinados por intereses no argentinos- que auspician y estimulan modos de vida antagónicos con los que corresponden al destino de un gran país, desalentando la consolidación y expansión de la unidad familiar, promoviendo el control de la natalidad, desnaturalizando la fundamental función maternal de la mujer y distraendo en fin a nuestro jóvenes de su natural deber como protagonistas del futuro de la patria" (véase el anexo II).

Basado en estos considerandos, el decreto presidencial encomienda la realización de un estudio sobre el problema expresado. Mientras tanto dispone el control de la comercialización y venta de productos medicinales anticonceptivos mediante el sistema de receta médica por triplicado, la prohibición de actividades destinadas directa o indirectamente al control de la natalidad y el desarrollo de una campaña educativa "que destaque a nivel popular los riesgos que amenazan a las personas que se someten a métodos y prácticas anticonceptivas". También se prevé la existencia de un régimen de sanciones disciplinarias.

Este decreto, firmado por el Presidente Perón y por su Ministro de Bienestar Social, López Rega, nunca fue reglamentado. Sin embargo surtió efecto en algunas de sus intenciones, ya que desaparecieron de los hospitales estatales los pocos servicios de planificación familiar que entonces existían. El decreto sigue vigente, pues ni las autoridades del régimen militar que gobernó al país entre 1976 y 1983 ni las del régimen democrático elegidas en 1984 lo derogaron (aunque existe un proyecto en tal sentido, como se comenta más adelante).

Hay otros antecedentes legislativos de menor peso, pero que igualmente marcan con claridad la política de la población propugnada y las ideas que la fundamentan. En la sesión del 26 al 27 de septiembre de 1974, se presenta un proyecto de ley solicitando un subsidio para el Centro de Reproducción Humana del Hospital Alvear. Fundamenta su pedido en que "la Argentina preconiza el aumento del crecimiento de su población debido a su bajo índice de desarrollo demográfico (sic) por medio de un incremento de la natalidad" (*Diario de Sesiones, Cámara de Senadores: 2319*). El 24 de julio de 1975 se aprueba un proyecto en el que la Cámara de Diputados hace suyas las expresiones del Papa Pablo VI respecto al control de la natalidad. Las expresiones a que se refiere el proyecto de declaración son las emitidas por Pablo VI en Roma el 9 de noviembre de 1974. El texto que se aprueba, cita los párrafos en los que el Papa sostiene que "es inadmisibles que aquellos que controlan la riqueza y los recursos de la humanidad traten de resolver el problema del hambre prohibiendo nacer

a los pobres" y se pregunta "¿No es una nueva forma de guerra para imponer una política demográfica restrictiva a las naciones, para asegurar que no reclamen su justa parte de los bienes de la Tierra?" También dicen los diputados (*Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, 24 de julio de 1975: 1995*) que hacen suya "la denuncia de Su Santidad contra la campaña unilateral e irracional contra el crecimiento demográfico utilizando teorías neomalthusianas que conducen a un control antinatural de la natalidad". Y adhieren a los conceptos del Papa en el sentido de que el hambre no es un resultado de la explosión demográfica sino de una política de los países ricos que no permiten el desarrollo de los del Tercer Mundo. Finalizan declarando "Que esta posición del Papa Pablo VI es coincidente con la postura argentina contraria al control de la natalidad y en favor del desarrollo de los países del Tercer Mundo". Se advertirá que las expresiones reflejan una posición similar a la adoptada por la Argentina en la Conferencia de Bucarest de ese mismo año.

En la sesión del 11 al 12 de septiembre de 1975 se aprueba un proyecto presentado por el Senador Vicente Saadi (del peronismo) para que se investigue a la Asociación Argentina de Protección Familiar. En los fundamentos se dice (*Diario de Sesiones, Cámara de Senadores: 1683*) que "nuestro país necesita hacer un serio y continuado esfuerzo tendiente a incrementar de modo substancial su población..." Esta política pronatalista del gobierno, se afirma, "choca contra los intereses de las grandes potencias mundiales, especialmente los Estados Unidos de América, que pretenden impedir el crecimiento de los recursos humanos de los países del Tercer Mundo y difunden un pesimismo que recuerda las ideas de Malthus, propiciando directivas en pro de la contención del incremento de los habitantes, todo ello como un medio más que trata de perpetuar la dominación colonial y la explotación de los pueblos oprimidos".

Un hito importante en la política demográfica argentina es la creación, por medio del decreto 980, del 28 de marzo de 1974 (véase el anexo I), de la Comisión Nacional de Política Demográfica, como un paso en la formulación de políticas que corrijan los problemas de bajo crecimiento y mala distribución de la población. En 1977, bajo el nuevo régimen militar del "Proceso de Reorganización Nacional" la Comisión producirá el documento sobre los Objetivos y Políticas Nacionales de la Población que comentamos en el punto B de la sección I, el que será aprobado por Decreto 3938 del 29 de diciembre de 1977 (véase el apéndice del anexo I). Es interesante que los aspectos relacionados con la fecundidad ocupan un espacio escaso dentro de los objetivos, mientras que son mucho más elaborados aquellos relacionados con las migraciones y la distribución espacial.

Existe además otro tipo de legislación que posiblemente tenga efectos sobre la conducta reproductiva de los argentinos, aunque sus propósitos no sean tan directamente demográficos. Así, el régimen de subsidios familiares (por matrimonio, por nacimiento, por cónyuge, por maternidad, prenatal, por escolaridad de los hijos, por familia numerosa) y las leyes que dan facilidades a la mujer trabajadora embarazada y madre (régimen de licencias, estabilidad, etc.) indudablemente premia aquellas acciones que podrían resultar en una más alta fecundidad y a aquellos trabajadores que tienen mayor número de hijos (Moreno de Papa, 1982). En la práctica los subsidios rara vez compensan el costo que la crianza de esos hijos acarrea, pero podrían quizás balancear en algo el desestímulo que dicho costo significa, además de promover indirectamente la fecundidad a través de la promoción del matrimonio y las facilidades para la procreación.

Respecto al uso de anticonceptivos, hay antecedentes en el derecho civil que consideran la exigencia de prácticas anticoncepcionales como causal de divorcio. Finalmente, mencionemos que el aborto está prohibido en la Argentina, su práctica es considerada delito y aparece como tal en el Código Penal. Se establecen sin embargo algunas excepciones a esta caracterización. Por ejemplo, el aborto practicado por un médico con la aprobación de la mujer no es delito si está en grave peligro la vida o la salud de la madre, peligro que no puede ser evitado de otra manera. Tampoco cuando el embarazo se deriva de una violación, si se ha iniciado acción penal por dicha violación. Por otro lado sí se establecen penas para la mujer que se auto-provocara un aborto o que consintiera en que otro se lo provocara.

En consonancia con los cambios recientes, sobre los que ya habíamos advertido en el punto anterior, en la posición gubernamental respecto al "problema" de la fecundidad, comienza a gestarse una legislación con un contenido claramente diferente a todo lo anterior. Aunque, como decimos, esta legislación sólo se encuentra en proyecto, parece interesante analizarla.

En una medida propiciada por la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, se eleva al Presidente de la Nación (con fecha 16 de septiembre de 1986) dos anteproyectos de decreto para la derogación de los decretos 659/74 y 3938/77, que ya hemos analizado. Los considerandos recuerdan las palabras del Secretario Sourrouille en la Conferencia Internacional de Población de México, pues expresan que los gobiernos, al formular y aplicar políticas de fecundidad, deben respetar los derechos individuales y de la pareja, entre ellos el de "decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos, disponiendo además de la información, la educación y los medios necesarios para ello". (Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, Programa de Promoción de la Mujer y la Familia, Referencia: Planificación Familiar, Paternidad Responsable, 18 de septiembre de 1986). Se señala especialmente que el no derogar los decretos significa el incumplimiento de los compromisos contraídos por Argentina en la Conferencia Internacional de Población de México y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (julio de 1985).

Es evidente que, paso a paso, la política argentina respecto a la fecundidad va cambiando. No sabemos aún cuánto tiempo demandará este cambio, que pondría la legislación más cerca de la realidad de un pueblo que hace ya más de 80 años comenzó a controlar su natalidad.

II. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

El problema de las migraciones internacionales ha sido siempre un punto fundamental de los análisis demográficos y también de las políticas poblacionales en la Argentina. Evidentemente, en este país el impacto del factor inmigratorio en la forma que toma el crecimiento de la población y su composición interna ha sido y es considerable.

Las políticas migratorias deben analizarse como el punto en que se cruzan los objetivos generales con respecto a la población y las formas que va adoptando en cada circunstancia el proceso económico.

En este trabajo se analizan las características que tienen y la reacción que producen, en términos de políticas, dos corrientes migratorias que afectan a la Argentina en las últimas décadas: la de los inmigrantes provenientes de países limítrofes y la corriente migratoria de signo negativo (la emigración de argentinos). Esta última tiene importancia no sólo por su número sino también por su nivel de calificación, ya que ha sido en general de personal técnico, calificado y profesional.

A. LA INMIGRACION EN LA ARGENTINA: BREVE HISTORIA

Ha habido en la Argentina dos períodos bien diferenciados de flujo inmigratorio. El primer período, entre las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del actual, se caracterizó por la inmigración de ultramar, mayoritariamente europea, aunque con algunos aportes pequeños provenientes de países asiáticos. Fue así que, en varios momentos del período "La población creció a más del 3 por ciento anual con un componente migratorio cercano al 50 por ciento, representativo de la permanencia de más de 3 millones de extranjeros de aquel origen (básicamente españoles e italianos)" (Orsatti, 1982: 9).

Esta inmigración masiva fue resultado de la política trazada por la llamada "generación del 80". Su objetivo explícito era "Poblar el país, poblarlo con inmigrantes" (Alberdi, 1852). Esta expresión, sin embargo, no se refería a cualquier tipo de inmigración, sino a la de origen europeo, que era considerada étnica y productivamente conveniente. La ideología subyacente en la política de inmigración de esa época se expresa en la Ley 817, que promueve estos movimientos inmigratorios. Y en múltiples manifestaciones del momento.

El período que nos ocupa esta publicación, parte de mediados de la década de 1960, cuando nuestro interés se centra fundamentalmente en el segundo tipo de aporte inmigratorio: el que proviene de los países limítrofes (Paraguay, Bolivia, Brasil, Uruguay y Chile). Esta inmigración, que cobra importancia en las últimas décadas, ha sido analizada en forma general, muy crítica, por sectores pertenecientes a grupos político-ideológicos de tendencia "europeizante". Se ha hablado de "amenazas a la integridad del territorio" y se manejan cifras alarmistas cuyo origen cierto nunca ha podido probarse. Una cita clásica es la de que hay "un millón de chilenos en la Patagonia" (citado por Mármora, 1975).

Aunque las cifras no son muy exactas porque se supone que hay una cantidad importante de inmigrantes ilegales, de todas formas el peso relativo de esta población limítrofe en el país como un todo es bajo. Los datos con que se puede analizar este fenómeno son los de los censos de población, aunque se acepte un cierto nivel de subenumeración. Otras cifras, que no siempre coinciden entre sí, y que suelen ser bastante más altas, son las de la Dirección Nacional de Migraciones, las de la Comisión Católica Argentina de Inmigración y las de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También se cuenta con una estimación para 1980, realizada en base al número de radicaciones (De Marco, 1986) que llega a cifras también superiores a las del censo de ese año (véase el cuadro 3).

CUADRO 3. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA PROVENIENTE DE PAÍSES LÍMITROFES RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL, 1960-1980

Años	Censos	Otras fuentes ^a	
1960	2,3		
1970	2,5	3,5	5,0
1975		5,9	7,1
1980	2,7		

Fuente: Orsatti (1982) e INDEC (s.f.).

^aMinisterio del Interior (con datos de la Dirección Nacional de Migraciones, Comisión Católica Argentina de Inmigración y la OIT).

Como se vé en el cuadro 3, según los datos censales el peso relativo de esta población limítrofe es muy pequeño y casi constante entre 1960 y 1980: 2,3 a 2,5 por ciento. Las otras fuentes que aparecen en dicho cuadro, aunque dan cifras algo mayores, de todas maneras no evidencian una gran importancia relativa de este componente migratorio, aunque las diferencias de las distintas estimaciones con los datos censales llegan a ser del 280 por ciento. Si bien esta inmigración limítrofe va siendo un componente cada vez mayor de la migración total, ello no se debe sólo a su propio crecimiento sino fundamentalmente a la disminución de la inmigración extranjera de otros orígenes (véase el cuadro 4).

CUADRO 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA DE PAÍSES LÍMITROFES RESPECTO A LA POBLACIÓN EXTRANJERA TOTAL, 1960-1980

Años	Porcentaje
1960	17,9
1970	26,6
1980	39,6

Fuente: Censos de población, extraído de Orsatti (1982) e INDEC (s.f.).

Los datos sobre saldos migratorios que provienen de la Dirección Nacional de Migraciones, que registra entradas y salidas de viajeros que cruzan las fronteras por los puntos de control, resultan ilustrativos para ampliar la información censal. Estos datos sin embargo se interrumpen en el año 1976 y recién vuelven a aparecer en 1982. Si vemos los saldos totales de extranjeros limítrofes según esa fuente encontraremos cifras bastante regulares hasta 1973, cuando se produce un salto al doble de la cantidad: de 70 000 a 140 000 aproximadamente. El cambio de gobierno que se produjo en 1966 con el golpe militar de la "Revolución Argentina" no parece haber afectado el volúmen de las corrientes inmigratorias. En cambio, el salto de 1974 puede deberse a la llegada del gobierno constitucional que asumió en 1973. No se dispone de los datos para la mayor parte del período siguiente, que corresponde al gobierno militar del "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983) ya que las estadísticas recién se retoman en 1982. Pero en 1984 se vuelve a producir un salto considerable, coincidiendo con un nuevo retorno a la democracia (véase el cuadro 5).

Las variaciones en los saldos por nacionalidad parecen responder más a las variaciones políticas y económicas en los países de origen que a cambios ocurridos en Argentina, país receptor.

Salvo en el año 1960, en que los bolivianos constituyen el grupo más numeroso de los extranjeros limítrofes, en todos los años siguientes los paraguayos sobrepasan en número a las demás nacionalidades, cuyas cifras son bastante menores. Sólo los uruguayos, cuyos saldos tienen oscilaciones bastante grandes, los superan una vez, en 1975 (véase el cuadro 5).

CUADRO 5. SALDOS MIGRATORIOS NETOS DE EXTRANJEROS DE PAÍSES LIMÍTROFES, SEGÚN PAÍS DE ORIGEN, 1960-1984

Años ^a	Paraguayos	Chilenos	Bolivianos	Uruguayos	Brasileños	TOTAL
1960	9 789	3 251	27 083	9 679	-69	49 733
1961	22 110	13 592	10 785	2 508	51	49 046
1962	18 906	9 889	10 127	-10 189	1 760	30 493
1963	15 139	4 693	3 755	6 835	2 043	32 465
1964	21 238	7 592	10 899	10 752	2 860	53 341
1965	24 775	5 736	6 849	-573	756	37 543
1966	28 507	7 391	2 077	-1 064	-1 460	35 451
1967	15 990	9 620	2 721	-3 525	655	25 421
1968	18 076	6 406	3 575	7 752	1 353	37 162
1969	13 707	7 557	6 221	13 218	1 064	41 767
1970	21 507	10 298	8 830	1 270	1 397	43 302
1971	18 214	1 643	6 783	2 747	2 228	31 615
1972	44 341	8 154	5 712	264	9 863	68 334
1973	44 551	4 072	6 021	9 651	5 503	69 698
1974	51 233	31 804	11 869	40 695	7 008	142 609
1975	50 744	49 257	4 535	73 170	4 240	181 946
1976	57 681	23 325	2 953	14 089	8 488	106 545
1982	55 944	-6 509	7 004	-10 377	8 667	54 729
1983	53 129	13 975	7 472	10 338	5 199	90 113
1984	128 376	38 491	22 078	14 962	16 114	220 021

Fuente: De 1960 a 1976: FIDE, con datos de la Oficina Sectorial de Recursos Humanos del Ministerio del Interior. En Toutoundjian (1982).
1982 y 1983: Dirección Nacional de Migraciones (1983 y 1984).
1984: Dirección Nacional de Migraciones (inédito).

^a Años disponibles

Todo este proceso continuo de entradas y salidas de extranjeros limítrofes se observa cristalizado en los tres últimos censos, cuando esta población limítrofe llega a ser 467 mil habitantes en 1960, 580 mil en 1970 y 753 mil en 1980.

Si bien, como hemos visto, el impacto de la población proveniente de países limítrofes sobre el total de la población del país es, según la mayoría de las estimaciones, reducido, no debe escapársenos que los porcentajes de referencia son promedios nacionales que esconden disparidades locales. ¿Cómo se distribuye, en efecto, esta población limítrofe en las distintas zonas del país? Los datos de los cuadros 4 y 5 ilustran acerca de sus patrones de asentamiento. A medida que avanzamos en el tiempo, a través de los últimos tres censos nacionales, se observa una concentración cada vez mayor en la provincia de Buenos Aires, sobre todo en los partidos del Gran Buenos Aires. En la Capital Federal se da un ascenso en 1970 y luego los porcentajes se estabilizan. Pero éstas (y algunas otras, véase el cuadro 6) son excepciones a un proceso más general de

pérdida de peso de la población de países limítrofes en la población total, lo que indica que esta última ha estado creciendo a una tasa mayor que la primera.

CUADRO 6. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA PROVENIENTE DE PAÍSES LIMÍTROFES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL, 1960-1980

<i>Jurisdicciones Seleccionadas</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Entre Ríos	1,0	0,7	0,7
Corrientes	1,2	0,9	1,0
Buenos Aires	1,3	2,1	2,8
Capital Federal	1,8	3,3	3,3
Chaco	2,7	1,8	1,3
Salta	7,3	3,7	3,1
Neuquén	10,2	8,0	8,4
Chubut	11,5	10,3	9,1
Río Negro	11,9	11,1	11,1
Jujuy	17,4	11,0	7,8
Misiones	18,9	14,3	10,3
Formosa	21,7	15,0	10,7
Santa Cruz	31,0	24,0	19,8
Tierra del Fuego	40,8	31,0	27,4

Fuente: Censos Nacionales de Población, extraído de Orsatti (1982) e INDEC (s.f.).

Habiendo analizado datos anteriores al período que nos ocupa podemos señalar que luego de una primera etapa en que la población limítrofe se afincó en las áreas de frontera contiguas a su país de origen, ésta se ha ido desplazando hacia la Capital Federal y el Gran Buenos Aires y finalmente se ha ido afincando en el Gran Buenos Aires y parte de la región pampeana. El desarrollo del proceso en la población limítrofe repite el de la población general (véase el cuadro 7).

CUADRO 7. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA PROVENIENTE DE PAÍSES LIMÍTROFES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL DEL GRAN BUENOS AIRES, 1960-1980

<i>Area</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Capital Federal	11,6	16,9	12,8
el Gran Buenos Aires	13,9	25,0	33,5

Fuente: Censos Nacionales de Población, extraído de Orsatti (1982) e INDEC (s.f.).

¿Cómo se ha ubicado en nuestra estructura productiva la población extranjera limítrofe? En los primeros períodos de asentamiento, los migrantes no tenían mayores posibilidades de incorporación a las estructuras industriales e irían a las áreas de frontera, ya que las provincias de esas áreas son de bajo nivel de desarrollo económico. En los períodos siguientes, los inmigrantes hacia el Gran Buenos Aires, se dirigirían engrosando

así los contingentes de empleados de la industria de la construcción principalmente, o sumándose a las cifras de subempleados o desempleados con bajos niveles de vida, con características similares a las que han asumido los migrantes internos nativos que, al igual que los extranjeros limítrofes, han abandonado sus provincias en gran medida por factores de expulsión.

Las características antedichas describen sobre todo a los migrantes bolivianos y paraguayos. Los chilenos, radicados en general en la Patagonia, se desplazan hacia el Gran Buenos Aires en menor proporción. Esto es principalmente debido a la escasez de mano de obra local en la región patagónica, lo que les permite insertarse en la estructura productiva regional (Lattes y Sautú, 1978: 27-29).

B. LA EMIGRACIÓN DE ARGENTINOS

A partir de la década de 1950, y en mayor medida en el período que nos ocupa, se da en la Argentina un fenómeno nuevo en su historia: la emigración de argentinos. Este fenómeno no fue estudiado seriamente hasta hace muy pocos años¹, y en consecuencia se barajaron las cifras más dispares. "Las sucesivas proyecciones y series de población que se elaboraron en las esferas técnicas oficiales durante las últimas décadas han tratado siempre a los saldos de migración internacional por sexo y edad sin distinción alguna entre argentinos y extranjeros. Esta decisión técnico-burocrática, justificada por razones de simplificación operativa, ha provocado la curiosa situación de que la emigración de los argentinos ha quedado siempre cubierta por la mayor inmigración de extranjeros y el consecuente balance positivo que resultaba entre ambas". (Lattes, 1986: 151).

Si analizamos los flujos de emigrantes argentinos por décadas (véase el cuadro 8), vemos que la cifra mayor - 236.138 personas - se dió entre 1970 y 1980. Hasta 1984 los datos señalan la pérdida neta de 655.334 personas. Estos datos se complementan con las cifras acumuladas de argentinos en el exterior que, en los cuatro momentos analizados, llegan de 93.594 personas en 1960 a 547.005 en 1984.

CUADRO 8. ESTIMACIÓN DE LOS FLUJOS Y NÚMERO DE EMIGRANTES ARGENTINOS, 1960-1984.

Fuentes	Flujo por periodos			
	1960	1960-1970	1970-1980	1980-1984
Datos nacionales	---	128 217	236 138	180 979
Datos extranjeros	110 000			
Flujos acumulados	hasta 1960	hasta 1970	hasta 1980	hasta 1984
	110 000	238 217	474 355	655 334
	Número en fechas determinadas			
	1960	1960-1970	1970-1980	1980-1984
Datos nacionales	---	118 742	320 532	482 072
Datos extranjero	93 594	80 276 ^a	68 852 ^a	64 933 ^a
Total de migrants	93 594	199 018	389 384	547 005

Fuente: Lattes, editor (1986)

^a Sobrevivientes del total de migrantes en 1960.

El trabajo de Lattes (1986) desmisticifica la cifra alarmista de 2 000 000 de argentinos en el exterior que se maneja en los medios periodísticos y políticos. Susana Schkolnik (en Lattes, 1986) hace un estudio acerca del lugar de destino de estos emigrantes. Sus datos, provenientes de censos extranjeros señalan que en 1986 aproximadamente un 22 por ciento estaba radicado en los Estados Unidos y un 41 por ciento en los cinco países vecinos de Argentina. El resto se ubica principalmente en Inglaterra, Israel, Venezuela y España.

Históricamente migran al extranjero más hombres que mujeres, pero en el caso argentino (siempre según el trabajo que estamos citando) las cifras acumuladas de argentinos en el exterior alrededor de 1970 no reproducen este modelo. "... los datos presentados por Schkolnik revelan que hay más mujeres que hombres [argentinos censados en el exterior]... Entre las corrientes principales esta situación está acentuada en los países limítrofes mientras que en Estados Unidos se observa la relación esperada de predominio masculino". (Lattes, 1986: 156).

Con respecto a otras características de esta población migrante, Lattes (1986) señala que la estructura por grupos de edades en general se asemeja a la de la población argentina no migrante, pero con diferencias según el lugar de destino y en la que hay menor proporción de solteros. El nivel de instrucción de los emigrantes es más alto que el de la población del país de destino y tienen también mayor nivel de participación económica (salvo en Chile y Paraguay). Los emigrados, en mayor proporción que los nativos en el país de destino, se ubican en las actividades secundarias y aún más en las terciarias, debido a que la inmigración tiene un gran número de científicos y profesionales.

C. POLÍTICAS MIGRATORIAS²

Las primeras referencias a la política migratoria aparecen en la Constitución Nacional. "La Constitución Nacional delinea una política inmigratoria de puertas abiertas, dirigida a captar contingentes europeos, a los que se les garantiza un status jurídico en igualdad de condiciones con los nativos. Para nuestros convencionales, el progreso del país se asocia con la inmigración". (Novick, 1986: 243) El preámbulo y los artículos 20, 25 y 67 se refieren a ese tema.

Las leyes dictadas durante el siglo pasado y comienzos del actual se dirigen en general a atraer inmigrantes, pero también se dicta la Ley de Residencia (Ley 4144 de 1902) y la de Defensa Social (en 1910), que aparecen como un medio de precaverse contra los movimientos políticos, sociales y sindicales en los que tenían activa participación muchos inmigrantes.

A partir del período a que se refiere este análisis, el tema preocupante, y que es visto como problema, es el de los inmigrantes limítrofes, especialmente en relación con su rol como mano de obra. El gobierno crea una comisión interministerial (dentro de la órbita del Ministerio del Interior) para estudiar el problema (Decreto 5144 del 30 de junio de 1965, firmado por el Presidente Constitucional Arturo Illia).

En 1963, "el gobierno de facto del Dr. Guido, mediante el Decreto 4805 ...estableció un restrictivo régimen de admisión, permanencia y expulsión de extranjeros". (Novick, 1986: 248). El gobierno militar del General Onganía dicta dos leyes: la 17294 en 1967 y la 18235 en 1969. Por la primera se prohíbe a los inmigrantes ilegales y a los temporales desarrollar tareas remuneradas. Por la segunda, y ante el clima de intranquilidad social que imperaba en el país, se faculta al Poder Ejecutivo a expulsar a los residentes extranjeros que lleven a cabo "actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público".

En 1977, como ya se dijo, el Decreto 3938 aprueba los Objetivos y Políticas Nacionales de Población (véase el anexo I). En lo relativo a la inmigración este documento apoya la idea de atraer inmigrantes con capital

propio. Subyace una concepción elitista de la inmigración, que no ve con buenos ojos la entrada de extranjeros limítrofes para los que propone "adecuada selección y encauzamiento".

El mismo gobierno militar sanciona en 1981 la Ley 22439 que se encuentra vigente. Esta ley tiene 115 artículos y se refiere al fenómeno migratorio en general. Se otorga a la Dirección Nacional de Migraciones "el control de todos los programas de asentamiento de inmigrantes y el ejercicio del poder de policía en todo el territorio"(Novick, 1986: 250). En esta ley que favorece la inmigración, pero europea y con calificación se recoge la filosofía de la ley de Onganía y el decreto de Guido.

Desde la década de 1960 se advierte "La ausencia de iniciativas legislativas innovadoras en materia de inmigración... Posteriormente, surgen instrumentos normativos que centraron sus objetivos en el ejercicio de la función de policía migratoria" (Acosta Rivellini, 1985: 82).

Los gobiernos civiles durante el período que tratamos han dictado leyes de amnistía, facilitando la radicación definitiva de los inmigrantes. Así se dictan el Decreto 3364 del 4 de agosto de 1958 (gobierno del Dr. Frondizi), el Decreto 49 del 3 de enero de 1964 (gobierno del Dr. Illia), ratificado por la Ley 16478, y el Reglamento de Migración aprobado por el Decreto 4418 de 1965. Esta última amnistía es prorrogada por el Decreto 11982 del 30 de diciembre de 1965 hasta fines de 1966.

El gobierno peronista dictó el 11 de enero de 1974 el Decreto 87 de amnistía y diez años después, el gobierno dictó el Decreto 780 que daba un plazo de 180 días a los extranjeros ilegales para obtener su radicación definitiva, siempre que hubiesen ingresado al país con anterioridad al 30 de noviembre de 1983. En noviembre de 1984 el Decreto 3627 proroga hasta el 29 de marzo de 1985 la amnistía concedida (Novick, 1986: 251). Por fin, el 2 de octubre de 1985 el gobierno toma medidas de restricción de la inmigración, que se justifican en base a la situación económica del país. Por dichas medidas se requiere demostrar solvencia económica para obtener la radicación y se establece un más riguroso control del tránsito turístico para evitar la entrada ilegal.

Como conclusión del análisis de todas estas leyes y decretos se observa (como también lo señala Novick) que son los gobiernos militares los que han legislado sobre el tema, tratando de poner límites a la inmigración o encauzarla según su ideología. Los gobiernos democráticos han tratado en general de mejorar la situación de estos extranjeros, facilitando su radicación, pero no han dictado leyes de fondo que la regulen. Así hoy los decretos vigentes se basan sobre la ley dictada por el último gobierno militar.

Respecto al problema de la emigración de argentinos, varias veces se ha intentado su regreso. Así, en 1969 se dicta el Decreto 194 que otorga franquicias aduaneras para aquellos que quisieran retornar. Los resultados fueron mínimos y durante el último gobierno de Juan D. Perón se elaboraron otras medidas, con estímulos más importantes, y con mecanismos de selección para aquellos que desearan retornar (Mármora, 1975: 23).

Más recientemente, el gobierno se creó la Comisión Nacional para el Retorno de los Argentinos en el Exterior, que coordinó las acciones tendientes a facilitar el retorno de los emigrados y de cuyos resultados todavía no contamos con evaluaciones.

III. DISTRIBUCION DESIGUAL DE LA POBLACION

La Argentina, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un país predominantemente urbano, característica que ha ido acentuándose con el tiempo. Tiene además una estructura urbana desequilibrada, con una ciudad principal o primada que ha crecido en forma mucho más acelerada que las demás. Gran parte de la población se ha ido asentando en Buenos Aires, ciudad-puerto, y sus alrededores, formando el Area Metropolitana de Buenos Aires. Obviamente, este tipo de asentamiento y desarrollo responde a una estructura de tipo político-económico. En este caso podemos decir que estuvo orientada, en gran medida, por polos externos de desarrollo que permitían y fomentaban ese desequilibrio, que llevaba las riquezas y posibilidades, y consecuentemente la población, hacia el puerto de Buenos Aires, punto de salida de la producción del país agroexportador.

En esta sección se tratará el tema de la desigual distribución espacial de la población Argentina de acuerdo a cuatro subtemas. En el primero se verá la distribución espacial en general, para mostrar en qué medida la Argentina es urbana. En el segundo se analizará la primacía del Area Metropolitana de Buenos Aires y el desarrollo de los restantes centros urbanos. El tercero estará dedicado a los componentes del crecimiento urbano y el cuarto a describir algunas de las acciones gubernamentales dirigidas a revertir el proceso de concentración urbana y regional.

A. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL: LA ARGENTINA URBANA¹

El peso de la población de las distintas regiones argentinas es absolutamente desigual. Observamos a lo largo de su historia un predominio, que va acentuándose, de la región oriental del país. Así, la región pampeana posee en la actualidad aproximadamente un 60 por ciento de la población total.

Aunque la característica general del territorio es la urbanización - la población se agrupa, en general, en centros urbanos - estos centros se hallan repartidos en forma muy diferente dentro del territorio. La concentración mayor se da en una franja que rodea el río Parana y continúa sobre el Río de La Plata que vá desde Rosario hasta la ciudad de La Plata e incluye el Area Metropolitana de Buenos Aires. Esta franja, que ha sido llamada el "eje fluvial-industrial", concentra casi la mitad de la población del país y también, concomitantemente, una parte muy importante de los recursos económicos. Así, el desarrollo industrial, en lugar de ejercer un contrapeso a la concentración del "puerto agro-exportador", ha contribuído a reforzar este proceso de desequilibrio.

Históricamente, desde que a mediados del siglo XVIII, la región Noroeste, que había sido la preponderante, debió ceder su primacía en favor de la Pampeana, ésta última, que incluye al eje que acabamos de mencionar, ha ido acentuando su crecimiento: "...a la fecha del Primer Censo Nacional (1869) contiene más del 50 por ciento de la población total". En 1914 alcanza un porcentaje cercano al 75 por ciento (Lattes, 1975b: 95). Hay luego una disminución hacia 1960, un leve repunte en 1970 y una nueva disminución en 1980, con lo que se llega a su actual preponderancia (70,6 por ciento de la población total). Fuera de esta región solamente tienen cierta importancia Mendoza (junto a la Cordillera de Los Andes) y Tucumán en el noroeste.

Dentro de la región pampeana la distribución tampoco es pareja. Dejando de lado el eje Rosario-La Plata, la densidad aumenta en las zonas costeras del Mar del Plata y Bahía Blanca y en algunas zonas cerealeras (oeste de la provincia de Buenos Aires, sur de la de Santa Fe y este de la de Córdoba).

En el oeste, en la zona de Cuyo, que a principios del siglo XIX era la tercera en importancia, los grandes oasis de población se organizan alrededor de las ciudades ubicadas en los valles. La población, que disminuyó su peso hasta 1914, se mantuvo en niveles relativamente estacionarios desde entonces.

Más al norte, los valles interiores de San Juan, La Rioja, Catamarca y siguiendo hacia los Valles Calchaquíes de la región NOA (Noroeste argentino) constituyen un conjunto árido que agrupa una población reducida en territorios pobremente irrigados. La zona del NOA disminuyó su población en forma pronunciada hasta principios de este siglo la que luego continuó descendiendo, pero en forma más lenta.

La región del Noreste disminuyó su peso en la población total hasta 1914, tuvo una recuperación importante hasta 1947 y luego volvió a decaer, pero en pequeño grado. Las zonas pobladas se presentan en esta región en franjas a lo largo de los ríos Paraguay y Pilcomayo en Formosa, en la parte de la planicie chaqueña y junto al alto y medio Paraná en Misiones y Corrientes. Finalmente, la Patagonia es la región menos poblada del país, pero ha tenido, desde fines del siglo pasado, un lento pero estable proceso de aumento, tanto de su población como del peso de ésta sobre la total del país. En esta región los habitantes se agrupan en la periferia de su árida meseta central y en el fértil valle del Río Negro. También hay una población dispersa en los valles cordilleranos de Neuquén.

Toda esta descripción dibuja un país fuertemente desnivelado en cuanto a sus asentamientos poblacionales. Estos están indudablemente relacionados con los condicionamientos naturales. Sin embargo, conociendo las características de su historia, podemos afirmar que son los modos de utilización de los recursos y los condicionamientos económicos y políticos los que dan la forma final a este mapa poblacional.

La población de la Argentina es predominantemente urbana, es decir, se agrupa en centros de 2000 o más habitantes. Como ya dijimos en la introducción a este capítulo, la proporción de población urbana es muy elevada en cada una de las fechas censales. "Argentina ... comenzó su proceso de urbanización relativamente temprano y en 1869, año de su primer censo nacional de población, tenía 29 por ciento de su población total viviendo en localidades de dos mil o más habitantes. Alrededor de 1914 esa cifra había llegado al 53 por ciento y actualmente (1985) es aproximadamente el 85 por ciento de la población total" (Lattes y Mychaszula, 1986: 8).

El grado de urbanización de las diferentes provincias es muy variable y depende en mayor o menor medida de niveles diferenciales de crecimiento de la población urbana y rural, lo que a la vez depende de las diferencias regionales en lo social y económico.

El incremento en el nivel de urbanización responde a un aumento en el tamaño de los centros, así como en su número. Este proceso, diferenciado según las regiones se observa en el cuadro 9.

Aunque el "liderazgo" urbano lo ha llevado siempre región pampeana (dentro de la cual se integra el Área Metropolitana de Buenos Aires), en las últimas décadas, período que nos ocupa, han experimentado rápido crecimiento urbano zonas anteriormente más rurales, como el Noreste y principalmente la Patagonia, que es en 1980 la segunda región del país en lo relativo a su grado de urbanización. "El proceso de urbanización, o redistribución poblacional de áreas rurales a urbanas, es el resultado de las diferentes velocidades de crecimiento de estas dos poblaciones (la urbana y la rural). Las dos poblaciones se han estado expandiendo en términos absolutos, pero lo han hecho en grados muy diferentes" (Lattes y Mychaszula, 1986: 28).

CUADRO 9. PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA^a POR REGIONES, 1869-1980^b

Regiones	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980
Pampeana	39,5	48,2	62,1	72,2	82,7	87,4	89,8
Cuyo	12,4	18,9	28,3	46,7	60,7	65,2	69,8
Noreste	15,5	21,2	29,0	29,0	39,5	47,0	58,5
Noroeste	17,2	12,6	26,1	38,0	49,3	59,3	66,3
Patagonia	---	0,0	11,3	29,8	52,1	66,7	77,4
TOTAL PAIS	28,5	37,4	52,7	62,2	73,3	79,3	83,0

Fuente: Lattes y Mychaszula (1986): 24

^a Población en localidades de 2000 y más habitantes.

REGIONES: PAMPEANA: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe.
 CUYO: Mendoza, San Juan, San Luis.
 NORESTE: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones.
 NOROESTE: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán.
 PATAGONIA: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

^b Años censales.

B. LA PRIMACÍA DE BUENOS AIRES Y LOS DEMÁS CENTROS URBANOS²

Dentro de este panorama general de urbanización y desigual distribución de la población, merece una consideración particular el tema de la primacía de la ciudad de Buenos Aires (o más propiamente del Área Metropolitana de Buenos Aires). Esta área concentró, a lo largo del tiempo, porcentajes cada vez mayores de la población total del país (véase el cuadro 10). Aparentemente este proceso de concentración llegó a su punto máximo entre los años 1960 y 1970, dándole a la estructura urbana argentina la conformación típica de los países con una ciudad primada, es decir, los países cuyos sistemas de ciudades no siguen una distribución logarítmica normal y cuya ciudad principal se distancia mucho en tamaño de las siguientes. Este centro urbano alcanzó su mayor peso relativo en 1970, concentrando un 36,1 por ciento de la población total.

Por otra parte, el índice de primacía (relación con las tres ciudades siguientes) ha ido disminuyendo en forma muy leve, pero constante, a partir de 1947 (véase el cuadro 10). Esto nos lleva a pensar en un crecimiento menor de la metrópolis que de las ciudades que la siguen en tamaño.

Todos estos datos nos muestran un proceso de concentración anterior, que poco a poco comienza a revertirse, proceso éste que aparentemente es característico de las ciudades de gran tamaño al alcanzar un punto que podríamos llamar límite de saturación.

Este fenómeno de concentración, que llevó a Buenos Aires al tamaño actual, ha sido visto como problema a nivel nacional, y sigue preocupando tanto a los gobiernos como a los ciudadanos en general. Siempre se lo ha señalado como el causante, tanto del despoblamiento del interior y del estancamiento de distintas regiones, como de las deficiencias de infraestructura y servicios para los habitantes de la misma metrópolis. Esta relación entre ciudad primada y deficiencia de servicios en los centros regionales deprimidos no es tan mecánica. Las necesidades de una población creciente en la metrópolis pueden verse, y puede también "Un centro nacional,

bajo ciertas condiciones, promover un mayor grado de integración nacional y una mayor interdependencia dentro del sistema nacional de ciudades" ... "Los otros centros urbanos importantes, mundial.

CUADRO 10. PRIMACÍA DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. 1947-1980.

	1947	1960	1970	1980
Relacion entre				
A.M.B.A./ Población total país x 100	28,8	33,5	36,1	35,6
A.M.B.A./ Población región pampeana x 100	40,1	46,9	49,8	50,3
A.M.B.A./ Población urbana país x 100	46,3	45,8	45,5	42,9
A.M.B.A./ Población urbana región pampeana x 100	55,4	56,7	57,0	56,0
Indice de primacía	4,3	4,1	4,0	3,9

Fuente: Lattes y Mychaszula (1986): 42

$$\text{Indice de primacía} = \frac{\text{Población de la ciudad que ocupa el primer lugar}}{\text{Suma de la población de las ciudades que ocupan del 2do. al 4to. lugar}}$$

*Años censales.

como las capitales regionales, crecen en la medida en que se vinculan con el polo nacional de crecimiento" (Balán, 1973: 159). Si no se ha dado así en la Argentina, las causas no deben buscarse en la mera existencia de una ciudad primada, sino en la estructura económico-política interna del país y en su inserción en el sistema

Veamos ahora cómo se distribuye la población urbana en los centros de distinto tamaño en los últimos cuatro censos nacionales, ya que estos datos nos ilustrarán sobre la forma en que ha ido variando nuestro sistema de ciudades a partir de 1947. Los censos muestran un aumento notorio de las ciudades de medio a un millón de habitantes, las que acrecentan su población a partir de 1947 y se mantienen aún en un elevado ritmo de crecimiento en la década de 1970-1980. Unido al dato de descenso del ritmo de crecimiento del Area Metropolitana de Buenos Aires (ubicada en la categoría mayor), encontramos una cierta redistribución de la población urbana hacia las ciudades del tamaño mencionado (véase el cuadro 11).

En 1947 no había ninguna ciudad de entre 500.000 y 999.999 habitantes y la diferencia entre la primera y la segunda ciudad iba de los 4.572.183 habitantes que tenía el Area Metropolitana de Buenos Aires a los 478.483 del Gran Rosario. En 1960, sin embargo, ya hay dos ciudades en dicha categoría: Gran Córdoba y Gran Rosario. En 1970 las dos ciudades mencionadas llegan a casi 800.000 habitantes cada una. Así llegamos a 1980 con cuatro ciudades que superan los 500.000 habitantes (además del Area Metropolitana de Buenos Aires): Gran La Plata con 566.455 habitantes, Gran Mendoza con 605.623, Gran Rosario con 957.181 y Gran Córdoba con 983.257 habitantes.

Los porcentajes de población urbana nos muestran una tendencia similar, tendiendo a crecer en las ciudades intermedias, las que aumentan también su tamaño promedio.

En conclusión, habiendo llegado al período comprendido en nuestro análisis con un proceso de gran concentración de población urbana en un solo centro, encontramos a partir de allí (alrededor de 1960) un proceso de redistribución hacia las ciudades que le siguen en tamaño y aun hacia las de magnitud algo menor. Los componentes de estas variaciones en la población urbana son el tema del punto siguiente.

CUADRO 11. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS, SU POBLACIÓN Y PROMEDIO, SEGÚN CATEGORÍAS DE TAMAÑO, 1947-1980

Tamaño	1947	1960	1970	1980
<i>Porcentaje de las aglomeraciones</i>				
2000- 4999	57,5	52,3	53,0	50,9
5000- 9999	21,0	21,8	20,1	21,4
10000- 19999	11,0	14,9	13,2	13,2
20000- 49999	6,9	6,5	8,3	8,6
50000- 99999	1,4	1,7	2,9	3,4
100000- 999999	1,1	1,2	1,0	0,8
200000-499999	0,9	1,0	1,0	1,0
500000-999999	---	0,4	0,3	0,6
1000000 y más	0,2	0,2	0,2	0,1
<i>Porcentaje de la población urbana</i>				
2000- 4999	8,0	5,8	5,3	5,0
5000- 9999	6,5	5,4	4,5	4,6
10000- 19999	6,5	7,5	5,8	5,7
20000- 49999	8,7	7,7	7,9	8,0
50000- 99999	4,0	3,9	6,1	7,1
100000-199999	7,2	5,4	4,9	3,8
200000-499999	12,8	10,1	11,4	9,5
500000-999999	---	8,4	8,6	13,4
1000000 y más	46,3	45,8	45,5	42,9
<i>Población promedio, en miles de habitantes</i>				
2000- 4999	3	3	3	3
5000- 9999	7	7	7	7
10000- 19999	13	14	14	14
20000- 49999	29	33	30	30
50000- 99999	65	62	66	69
100000-199999	142	130	151	145
200000-499999	316	297	353	314
500000-999999	---	616	796	798
1000000 y más	4 572	6 729	8 433	9 948

Fuente: Lattes y Mychaszula (1986): 46.

C. LOS COMPONENTES DEL CRECIMIENTO URBANO³

A partir de 1930 comenzó a producirse en la Argentina un fenómeno de creciente migración rural-urbana que continuó, en ese sentido, durante aproximadamente dos décadas. Esta masa de migrantes, aun pasando por etapas de establecimiento en ciudades intermedias, terminó concentrándose principalmente en un área receptora: el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esta corriente migratoria estaba compuesta tanto por argentinos como por extranjeros limítrofes, cuyo asentamiento siguió, como ya se ha mencionado anteriormente, las mismas pautas de los migrantes internos nativos. El cuadro 12 contiene estimaciones que nos permiten analizar estos fenómenos a partir de los datos censales de los años 1947, 1960, 1970 y 1980.

CUADRO 12. COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA^a Y DE LA POBLACIÓN DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 1947-1980

(TASA DE POR CIENTO)

Población	Total	Componentes del crecimiento			residual o reclas.	
		Natural	Migración neta			
			Total	nativos		extranjeros
1947-1960						
A.M.B.A.	2.7	0.7	2.0	1.2	0.8	---
Resto población urbana	2.9	1.1 a 1.5	1.0 a 1.8			0.0 a 0.4
Población urbana total	2.8	0.9 a 1.1	1.5 a 1.9			0.0 a 0.2
Población rural total	-0.1	1.9 a 2.4	-2.0 a -2.5			0.0
1960-1970						
A.M.B.A.	2.1	0.8	1.3	1.1	0.2	---
Resto población urbana	2.4	1.3	0.9			0.2
Población urbana total	2.2	1.0	1.1			0.1
Población rural total	-0.7	2.3	-2.6			-0.4
1970-1980						
A.M.B.A.	1.6	1.0	0.6	0.4	0.2	---
Resto población urbana	2.7	1.5	0.9			0.3
Población urbana total	2.3	1.3	0.8			0.2
Población rural total	-0.3	2.3	-1.9			-0.7

Fuente: Lattes y Mychaszula (1986): 57, 58, 61.

^a Población en localidades de dos mil y más habitantes.

Entre los años 1947 y 1960 la tasa de crecimiento, tanto de la población urbana total como la del Area Metropolitana de Buenos Aires está compuesta principalmente por la migración neta, de nativos y extranjeros (discriminados sólo para el caso de Buenos Aires). En los períodos siguientes, disminuye la tasa de crecimiento del Area Metropolitana y de la urbana total y sus componentes migratorios también disminuyen en proporción. Es el crecimiento natural el que pasa a tomar el lugar de preponderancia que tenía el migratorio en períodos anteriores. "La evidencia indica que en los últimos tres períodos intercensales ha tenido lugar un cambio profundo en las pautas históricamente determinantes. Más específicamente, la migración total ya no es más un factor predominante que afecta estos crecimientos" (Lattes y Mychaszula, 1986: 63).

Retomamos aquí el tema de la disminución de la llegada de migrantes de países limítrofes en la segunda mitad de la década de 1970 (ya mencionado en la sección anterior), cuando la política gubernamental tendió a la restricción de su asentamiento y a alguna expulsión. Como las migraciones internas de nativos también disminuyeron, se explica el predominio del crecimiento natural en el crecimiento total del Area Metropolitana de Buenos Aires en este período. En efecto, Buenos Aires comenzó a perder su importancia como polo de atracción debido a las dificultades cada vez mayores de empleo y vivienda, entre otros factores.

Se da en este período también una expulsión de migrantes desde Buenos Aires hacia el resto del país, fenómeno desconocido anteriormente (Lattes y Mychaszula, 1986: 67). Si se une a estos fenómenos el hecho de la emigración de argentinos a la cual contribuye en parte considerable el Area Metropolitana de Buenos Aires, tenemos un panorama de los factores que explican este fenómeno.

Podemos resumir estas ideas señalando que el proceso que históricamente ha explicado el crecimiento de la población urbana argentina - el aporte inmigratorio externo o interno - ha perdido su importancia. Las inmigraciones internacionales prácticamente han cesado, las migraciones internas han perdido su peso preponderante y ha aparecido el fenómeno inverso de salida de población de las áreas más urbanizadas hacia otras regiones. Este fenómeno es más notorio en el Area Metropolitana de Buenos Aires, que ha seguido creciendo pero a menor ritmo y ha dejado de ser el gran centro de atracción de población que fue décadas atrás.

D. LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCIÓN

Aunque a lo largo de gran parte de la historia argentina ha habido conciencia del peso excesivo de la ciudad de Buenos Aires y zonas aledañas con respecto al interior, sin embargo es a partir de las décadas de 1930 y 1940, con el crecimiento acelerado de este centro, que el tema comenzó a preocupar, no sólo a los gobiernos, sino a la población en general. Se comenzó a hablar de la "invasión" de la Capital y del despoblamiento del interior, interpretado como peligroso para la integridad territorial.

Dentro del período que nos ocupa - pero no solamente dentro de él - no ha habido políticas integrales de ordenamiento territorial acordes con la gravedad que se le atribuye al problema. Las que han habido, de carácter parcial, han tenido consecuencias demográficas extremadamente limitadas y localizadas.

Dentro de la década de 1960 podemos ejemplificar lo antedicho con el llamado proyecto IDEVI, por el cual se planificó el desarrollo de la zona del Valle Inferior del Río Negro a través de programas de irrigación y colonización. Este proyecto implicó la relocalización de aproximadamente 400 familias, lo que da una idea de la escasa magnitud de su impacto sobre el problema global.

Otro instrumento diseñado para alcanzar una más adecuada integración nacional fue la determinación de "polos de desarrollo", áreas donde se propiciaría una concentración de las inversiones (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, propuesto durante el gobierno militar "de facto"). Se trataba de crear una nueva estructura productiva regional, dando un fuerte impulso inicial a un área determinada, que a su tiempo irradiaría su desarrollo a toda la región. Se determinaban algunos polos prioritarios que a su tiempo se verían reemplazados por otros para ir extendiendo el proceso a las demás regiones. No se encuentran en los datos ni en la literatura indicios de que esta política haya surtido efectos en la distribución poblacional.

Apenas comenzada la década de 1970 ya se había dictado la Ley 18575 sobre áreas de frontera que es retomada en el Plan de Desarrollo arriba mencionado. El problema de la baja densidad de población en las áreas fronterizas fué y sigue siendo una preocupación con base en la idea (muy vigente en las fuerzas armadas) de la vulnerabilidad que ello significa para la seguridad nacional. El gobierno militar del llamado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983), surgido de otro golpe de estado, retomó la preocupación y en 1978 produjo las "Directivas para la Ejecución de la Política de Frontera". Estas directivas imparten las orientaciones y determinan los resultados buscados por la citada ley "con la finalidad de neutralizar los factores que afectan a la seguridad nacional, ya sea mediante la modificación de la actual situación de dicha región como posibilitando su desarrollo y efectiva integración al resto del país". (Zipiliván, 1979) Fueron definidas trece áreas de frontera prioritarias, bajo el supuesto de que serían reemplazadas por otras a medida que su situación fuera "mejorando" según los parámetros que fijaba la Directiva.

Las medidas que se proponían para estimular la instalación del sector privado en las áreas de frontera se dirigían fundamentalmente a la promoción de las actividades económicas: líneas de créditos promocionales de los bancos oficiales y regímenes promocionales y de estímulo contenidos en la leyes de promoción industrial y promoción minera. También se mencionaban una multitud de otras acciones como por ejemplo obras viales, hídricas, energéticas y de comunicaciones, así como construcción de viviendas, escuelas, hospitales y centros comunitarios y deportivos. Se planteaban también planes de colonización integral en algunas de las zonas.

En éste, como en todos los demás temas de política demográfica, no ha habido mecanismos establecidos por el Estado para la evaluación de los resultados de las medidas que propone. Es difícil saber cuáles de las acciones que establecen las leyes y reglamentos se llevan adelante y con qué resultados. Una observación de la distribución de la población en el espacio según el último censo no muestra cambios importantes que puedan ser atribuídos a estas medidas de poblamiento de fronteras.

En otros casos, podría suponerse que se obtuvieron resultados sumamente localizados como los ya mencionados en el caso del proyecto IDEVI. Se inscriben también en esta categoría de medidas locales los proyectos provinciales de creación de pueblos (de los que hay varios ejemplos) y los de colonización. De éstos últimos son los más conocidos los del oeste chaqueño, la colonización argelina en Formosa, la de familias portuguesas, vietnamitas, japonesas (proyecto CORFO) y, más recientemente, salvadoreñas. En todos los casos está implicado un número muy pequeño de familias (se mencionaban cifras que varían entre 100 y 400) y, como se advierte por los orígenes nacionales, se trata, en varios de los casos, de desplazados por guerras o movimientos políticos.

Otras medidas, con objetivos de impacto directo o indirecto sobre la distribución de la población, son las de promoción industrial para las regiones alejadas de los grandes centros productores tradicionales. De este tipo de medidas, que generalmente consisten en desgravaciones impositivas y otros beneficios para las industrias que quisieran radicarse en el interior del país, hay innumerables ejemplos. Los resultados, en cuanto a redistribuir la población, son escasos. Aunque tampoco se encuentra una evaluación sistemática de dichos resultados, es interesante notar lo expresado por el entonces Secretario de Desarrollo Industrial, Licenciado Pablo Benedit, quien en 1979 era citado por la prensa declarando que de un total de 3.300 millones de dólares aplicados a proyectos de promoción industrial, 2.200 millones de dólares (más de dos puntos del producto interior bruto) correspondían a 28 establecimientos nuevos o ampliaciones, que originaron trabajo para 3.259 personas. En promedio, entonces, cada nuevo empleo había significado la inversión de 672.353 dólares. Según el Licenciado Benedit, "lo que se ha promovido es el capital y no los nuevos empleos. Si queremos fijar gente en el interior, afincarla, poblar nuestras fronteras, no es adecuado un sistema de incentivos a la inversión de capital, sino que tenemos que usar como mecanismo un sistema que incentive la utilización de mano de obra".

También se esperaba que la construcción de grandes obras de infraestructura (represas hidroeléctricas de Yacretá, El Chocón, Futaleufú, Salto Grande y otras menores) promovería el desplazamiento de población hacia áreas de baja densidad. Sin embargo, más allá de una concentración temporaria de trabajadores y un cambio de localización de las poblaciones de las áreas afectadas por las grandes obras (creación de nuevos asentamientos como la ciudad de Federación con los desplazados por la represa de Salto Grande), no se han producido movimientos poblacionales de consideración.

Finalmente habría que comentar que el gobierno constitucional del Dr. Alfonsín elaboró un proyecto de ley que fue sometido a la consideración del Congreso. Propone una medida que es enfocada como una política global, de largo alcance y que pretende ser integral. Se trata del traslado de la Capital Federal desde su actual emplazamiento en la ciudad de Buenos Aires a la ciudad de Viedma, en el norte de la Patagonia.

Los fundamentos del proyecto nos ilustran acerca de sus objetivos: "resulta necesario romper con la combinación de dos procesos de concentración que, seguramente por su mutua interacción causal, se han desarrollado simultáneamente: el proceso de concentración económica en el área del Río de la Plata, por un lado, y por el otro, el proceso de concentración del poder en la administración federal y sus dependencias que

están asentadas en la ciudad de Buenos Aires... ('... el proceso de concentración económica y demográfica, es muy difícil de revertir en forma directa e inmediata...') ...se puede cambiar el de concentración institucional. Se trata de comenzar a reconstruir el federalismo en una dirección coincidente con la tendencia descentralizadora que existe hoy en el mundo" (Citado en CEUR-CETRA, 1986: 3).

Este proyecto intenta ser parte de un plan mayor de transformación del país planteado por el gobierno como el "acto fundacional de la Segunda República". Sus objetivos son "integrar al país, equilibrar la localización geográfica de su población, descentralizar la estructura de la toma de decisiones, generar expectativas de inversión productiva en zonas extrapampeanas", entre otros (CEUR-CETRA, 1986: 4).

De todas las declaraciones oficiales se deduce que se ha elegido la Patagonia porque se trata de una región vacía, estratégicamente vulnerable, que ha sido postergada y que ofrece un gran potencial en el futuro (CEUR-CETRA, 1986: 17).

Aunque en el momento de finalizar el presente estudio no se conocían aún mayores precisiones sobre el proyecto, han surgido críticas y alabanzas. Los que están en su favor dicen que será un buen instrumento para el desarrollo regional argentino y que a la vez contribuirá a una modernización del aparato estatal. Los que critican opinan que si no se inserta este proyecto dentro de un plan global de desarrollo con objetivos bien definidos en lo político, económico y social, el cambio propuesto se reducirá a un mero traslado del aparato estatal a otra ciudad. Queda por ver si se instrumentan políticas adecuadas para fomentar la instalación de industrias en la Patagonia, industrias que sean creadoras de fuentes de trabajo y no meramente radicación de capitales. Otras críticas se refieren a la inviabilidad del proyecto en momentos, como el actual, de grave crisis económica.

Aunque es aún prematuro juzgarlo, nos pareció interesante cerrar esta sección con la mención de un proyecto reciente y de gran envergadura, uno de cuyos propósitos es la redistribución poblacional.

IV. CONCLUSIONES

No vamos a repetir aquí los contenidos substantivos de las secciones precedentes, sino que trataremos de señalar las regularidades que caracterizan a la política de población argentina, cualquiera sea el tema en cuestión.

En cuanto a lo ideológico, el concepto de seguridad nacional aparece como fundamento de la mayoría de las políticas, ya sean dirigidas a aumentar la fecundidad, regular las migraciones o modificar la distribución espacial. Se da por sentado que existe una relación entre el número de habitantes y el tipo de asentamiento de éstos con la "seguridad y grandeza nacionales". Esto nunca se demuestra objetivamente sino que se postula como premisa indiscutible.

Cuando se utilizan cifras para fundamentar las políticas, éstas son a menudo incorrectas o poco confiables. Basta el ejemplo de los dos millones de argentinos en el exterior o las estimaciones sobre el número de extranjeros de países limítrofes que residen en el país. Es interesante señalar que muchas veces la información correcta existe y en ocasiones contradice los fundamentos de la política. La opinión pública en general también se basa en apreciaciones como las ya mencionadas, y los problemas son percibidos a través de una óptica que los magnifica.

No queremos desconocer, sin embargo, que otros fundamentos subyacentes en la opinión pública y en muchas de las políticas gubernamentales (tales como el racismo frente a los migrantes de países limítrofes) serían impermeables al conocimiento de los datos objetivos.

Como ya lo hemos mencionado, no ha habido en la Argentina políticas globales. Las políticas parciales se han quedado, en muchos casos, en la mera enunciación o han tenido resultados mínimos. Quizás como reflejo de esta situación es que no han existido sino esporádicamente, organismos especializados en política demográfica dentro del aparato estatal. Cuando han existido, su poder ha sido escaso. Véase el ejemplo de la Dirección de Política Demográfica que ha permanecido acéfala durante los últimos años. No ha sido casual que, dentro del organigrama estatal, los organismos dedicados al tema hayan estado siempre bajo la dependencia del Ministerio del Interior, del cual depende la policía.

Si no hay organismos que efectivamente dirijan la política demográfica, mucho menos existen mecanismos de evaluación de dichas políticas en las esferas del Estado.

Como ya señalamos, a partir de 1983, con el regreso de un gobierno democrático, se han observado cambios en la fundamentación y orientación de las políticas de población, comenzándose a valorar los derechos individuales y a esgrimir en menor medida el concepto de seguridad nacional. Otro aspecto, para nada secundario, del cambio de actitud, se da en el esfuerzo reciente por mejorar y poner a disposición de los usuarios los datos demográficos, cuya producción se había descuidado por más de una década y cuya obtención era muchas veces una verdadera aventura.

ANEXOS

Anexo I

SELECCION DE LEGISLACION RELATIVA A LA POBLACION

Decreto 659 (26 de febrero de 1974)

Publicado en el *Boletín Oficial* del 8 de marzo de 1974: pag.2.

VISTO lo propuesto por el Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Salud Pública y

CONSIDERANDO:

Que la persistencia de los bajos índices de crecimiento de la población del país constituye una amenaza que compromete seriamente los aspectos fundamentales del futuro de la República. Que esa alarmante situación demográfica obedece a causas múltiples y complejas de orden social, económico y cultural que se relacionan estrechamente configurando un problema nacional que requiere de la especial preocupación de las autoridades y la atención y colaboración de la ciudadanía.

Que, además de tales factores, existen otros -determinados por intereses no argentinos- que auspician y estimulan modos de vida antagónicos con los que corresponden al destino de un gran país, desalentando la consolidación y expansión de la unidad familiar, promoviendo el control de la natalidad, desnaturalizando la fundamental función maternal de la mujer y distraendo en fin a nuestros jóvenes de su natural deber como protagonistas del futuro de la patria.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1o. - Encomiéndase al Ministerio de Bienestar Social Secretaría de Estado de Salud Pública la realización de un amplio y medular estudio del problema expresado en los fundamentos del presente decreto, acerca de cuyos resultados deberá expedirse en un plazo de 90 días, y adoptar y proponer las medidas que se estimen adecuadas a los fines perseguidos.

Artículo 2o. - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior el Ministerio de Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública, dispondrá de inmediato lo concerniente para establecer el control de la comercialización y venta de productos medicinales anticonceptivos, mediante el sistema de receta por triplicado, como así también prohibir el desarrollo de actividades destinadas directa o indirectamente al control de la natalidad procurando, simultáneamente, llevar a cabo una campaña intensiva de educación sanitaria que destaque a nivel popular, los riesgos que amenazan a las personas que se someten a prácticas anticonceptivas. Asimismo proyectará el régimen de sanciones disciplinarias que estime pertinente.

Arts. 3o., 4o. y 5o. - De forma.

FIRMADO: Perón, José López Rega.

Decreto 980 (28 de marzo de 1974)

Publicado en el *Boletín Oficial* del 4 de abril de 1974.

VISTO lo dispuesto por el inciso 10 del artículo 9o. de la Ley No 20.524 que confía al Ministerio del Interior la política Demográfica Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que para cumplir con su destino nacional la Argentina necesita una población cuya cantidad, calidad y distribución aseguren un desarrollo pleno, en cada una de las regiones del país, de sus recursos naturales, económicos y espirituales.

Que sus actuales tendencias demográficas no se orientan hacia el logro de aquel objetivo, pues llevan a un crecimiento cada vez menor y acentúan el desequilibrio regional de la población. Que ello exige la formulación y ejecución de una clara política demográfica que defina los objetivos del desarrollo humano de la Nación y arbitre los medios para alcanzarlo. Que la política demográfica comprende múltiples aspectos y requiere la participación de diversos Departamentos de Estado, siendo indispensable que concurren coordinadamente a elaborarla y aplicarla.

Por esas razones,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1o. - Créase en el ámbito del Ministerio del Interior la Comisión Nacional de Política Demográfica, cuya misión será proyectar una política nacional de población e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional;

Artículo 2o. - En particular la Comisión Nacional tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Proponer los objetivos, las metas y las medidas de tal política, coordinando e integrando las tareas que con ese fin realicen los organismos participantes en el ámbito de sus respectivas competencias.
2. Coordinar el seguimiento y el control de gestión acerca de la adopción y aplicación de las medidas proyectadas.
3. Asesorar al Poder Ejecutivo en los asuntos de carácter demográfico o relacionados con la política de población.
4. Asesorar en las mismas materias, a su requerimiento, a las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Nación.
5. Coordinar las actividades relacionadas con el Año Mundial de la Población y la Conferencia Mundial de Población, así como las que se desarrollen como consecuencia de estos eventos.

Artículo 3o. - La Comisión Nacional creada por el artículo 1o estará presidida por el señor Ministro del Interior e integrada por los representantes de los siguientes Ministerios, Secretarías de estado y Organismos:

1. Ministerio del Interior.
 - a) Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos;
 - b) Dirección Nacional de Migraciones;
 - c) Dirección General de Provincias.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
3. Ministerio de Defensa.
4. Ministerio de Economía
 - a) Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano;
 - b) Instituto Nacional de Estadística y Censos;
 - c) Instituto Nacional de Planificación Económica;
 - d) Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana.
5. Ministerio de Cultura y Educación.
6. Ministerio de Trabajo.
7. Ministerio de Bienestar Social.
 - a) Secretaría de Coordinación y Promoción Social;

- b) Secretaría de Salud Pública;
- c) Secretaría de Seguridad Social;
- d) Secretaría del Menor y la Familia.

Artículo 4o. - El Ministerio del Interior podrá designar por resolución a otros organismos como miembros de la Comisión, a propuesta de ésta y adoptada por el voto de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 5o. - La representación de los Ministerios, Secretarías de Estado y Organismos participantes deberá ser ejercida por Directores Nacionales o Generales, o funcionarios de jerarquía equivalente, con quienes se realizarán las reuniones plenarias. En las sesiones de trabajo podrán hacerse representar por delegados alternos.

Artículo 6o. - El Presidente de la Comisión Nacional designará un Secretario Ejecutivo, a quien corresponderá convocar reuniones plenarias, sesiones de trabajo, preparar las órdenes del día y distribuir los documentos de trabajo.

Artículo 7o. - La Comisión Nacional elevará al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior un proyecto de plan de política demográfica con sus objetivos, metas y medidas, dentro del término de 90 días a contar de la fecha de este decreto y continuará luego con su permanente profundización, ampliación y actualización, informando semestralmente de su labor a los Ministros competentes.

Artículos 8o., 9o. y 10o. - De forma:

Firmado: Perón, Llambí, Vignes, Robledo, Taiana, López Rega, Gelbard, Otero.

DECRETO 3938 (29 de diciembre de 1977)

VISTO el documento Objetivos y Políticas Nacionales de Población elaborado por la Comisión Nacional de Política Demográfica que fuera creada por el Decreto No. 980 de fecha 28 de marzo de 1974 y complementado por el Decreto No. 1431/77, y

CONSIDERANDO:

Que en la Argentina se observan tendencias demográficas que resultan adversas a su plena realización como Nación, ya que llevan a un crecimiento cada vez más bajo de su población y a una distorsión cada vez mayor de la distribución regional, frente a la vastedad del territorio nacional, y a la necesidad de poblarlo integral y equilibradamente.

Que esas tendencias vienen afectando al país desde hace ya muchas décadas, por lo cual su modificación requiere una clara y enérgica política de población capaz de provocar cambios fundamentales en el crecimiento, la distribución y la calidad de los recursos humanos de la Nación.

Que con tal fin se reorganizó y puso en función a la Comisión Nacional de Política Demográfica, presidida por el Ministro del Interior e integrada por representantes de alto nivel de los diversos Ministerios y organismos relacionados con la materia, dado el carácter intersectorial que debe tener una política eficaz de población.

Que la Comisión ha elaborado y propuesto los Objetivos y Políticas Nacionales de Población, cuyo cumplimiento permitiría robustecer en cantidad, calidad y distribución la población argentina del futuro.

Que estos objetivos y políticas merecen la aprobación del Poder Ejecutivo y deben ahora desarrollarse e instrumentarse para ser aplicadas por los diversos órganos de la administración nacional según sus respectivas competencias.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1o. - Apruébanse los Objetivos y Políticas Nacionales de Población propuestos por la Comisión Nacional de Política Demográfica, enunciados en el apéndice de este decreto, los que serán integrados en los planes nacionales a corto, mediano y largo plazo.

Artículo 2o. - Los Ministerios del Poder Ejecutivo y los organismos nacionales pertinentes, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas y el logro de los objetivos aprobados.

Artículo 3o. - A tal efecto la Comisión Nacional de Política Demográfica elaborará a nivel intersectorial las estrategias necesarias en cada sector, las que serán instrumentadas dentro de las respectivas jurisdicciones mencionadas en el artículo precedente.

Artículo 4o. - La Comisión Nacional de Política Demográfica será la responsable de la coordinación, el seguimiento y el control de gestión de la adopción y aplicación de las medidas necesarias para la política poblacional y continuará con la permanente profundización, ampliación y actualización de dicha política de acuerdo con lo dispuesto en el decreto de su creación.

Artículo 5o. - La Comisión Nacional de Política Demográfica informará cuatrimestralmente al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Interior, acerca del estado de elaboración y cumplimiento de la política de población.

Artículos 6o. y 7o. - De forma.

Firmado: Videla, Martínez de Hoz, Liendo, Harguindeguy, Díaz Bessone, Catalán, Bardi, Gómez, Montes, Klix.

Apéndice del Decreto 3938

**FORMULACIONES DE POLITICAS DE LA POBLACION
COMISION NACIONAL DE POLITICA DEMOGRAFICA**

OBJETIVOS Y POLITICAS NACIONALES DE POBLACION (1977)

1. Crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población

Para que la Argentina pueda desarrollarse plenamente como comunidad nacional y cumplir un papel relevante en América Latina y en el mundo, se considera necesario alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.1. Incrementar sensiblemente su ritmo de crecimiento demográfico.
- 1.2. Llevar la calidad de su población en cuanto a cultura, salud, educación y capacitación, eficiencia económica y espíritu de empresa y otros atributos, preservando la unidad y los valores nacionales.

2. Distribución de la población en el territorio nacional.

El cumplimiento de los objetivos de crecimiento y razones fundamentales de seguridad nacional requieren una mejor relación entre población y territorio, para lo cual se fijan los siguientes objetivos:

2.1. Lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, creando las condiciones económicas y sociales, para que, con las prioridades que se determinen, las provincias del Norte, Centro y Litoral puedan retener y aumentar su población y las del Sur puedan poblarse adecuadamente.

2.2. Poblar prioritariamente las Areas y la Zona de Frontera creando fuentes de trabajo y estableciendo los servicios necesarios para la radicación de población nacional.

Para cumplir estos objetivos es indispensable - mediante una firme decisión política - una asignación de recursos económicos y financieros para inversiones productivas y para la infraestructura económica y social, con prioridades fundadas en las necesidades de poblamiento.

3. Calidad de vida de la población

Una política de la población no es completa si sólo se atiende al crecimiento y a la distribución geográfica de la población. Una nota característica de la Argentina desde su organización nacional ha sido la calidad de vida de su pueblo, entendida como el goce de condiciones de bienestar compartido que permitan a todos sus habitantes realizarse como personas en ejercicio de su libertad, teniendo para ello un justo acceso a los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades espirituales y materiales.

Remediar el relativo deterioro que tal calidad ha sufrido en algunas zonas del país en décadas recientes es, pues, un importante objetivo de la política de la población, objetivo que debe formularse en dos partes que corresponden a distintos plazos para su logro:

3.1. En el largo plazo, alcanzar una calidad de vida adecuada para toda la población, reduciendo las diferencias entre zonas y sectores sociales en todo el territorio de la República.

3.2. En el corto y mediano plazo, corregir las situaciones de mayor necesidad, asegurando un nivel aceptable a la población de las provincias en marcada desventaja - Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Catamarca y Misiones y de áreas marginales en el resto del país. A tal efecto, deben formularse los programas y asignarse los recursos correspondientes.

4. Políticas requeridas para alcanzar estos objetivos

La adopción de objetivos de la política de la población implica la decisión de cumplir las acciones necesarias para alcanzarlos y de asignar los recursos requeridos para llevar a cabo estas acciones.

Las acciones o políticas que deben cumplirse son las siguientes:

4.1. Crecimiento natural. La población argentina debe afianzar su propio crecimiento natural mediante una mayor fecundidad y una reducción de la mortalidad general y, de modo particular, de la mortalidad infantil.

4.1.1. Tender al incremento del nivel de fecundidad mediante una política que facilite la constitución de la familia y la proteja en función del número de hijos con medidas tales como el acceso a una vivienda adecuada, asignaciones familiares efectivas, guarderías para los hijos de las mujeres que trabajan, un régimen laboral favorable a la maternidad, asistencia educativa y médico-hospitalaria y otras destinadas al mismo fin. Promover una sólida información y educación tendientes al afianzamiento, la estabilidad y la plena realización de la institución familiar. Eliminar las actividades que promueven el control de la natalidad.

4.1.2. Reducir la mortalidad general y la mortalidad infantil, y erradicar la subalimentación y el aborto ilegal. Asignar recursos y organizar programas para suprimir las diferencias regionales en la morbilidad y mortalidad. Recursos para programas de educación, saneamiento ambiental, provisión de agua potable, asistencia materno-infantil y salud rural.

4.2. Arraigo de la población argentina. Crear las condiciones adecuadas para alentar la permanencia en el país de los científicos, profesionales, técnicos y otros recursos humanos nacionales que puedan contribuir al desarrollo argentino. Del mismo modo, facilitar el retorno de aquellos que están radicados en el exterior y puedan coadyuvar al mismo objetivo. Además del desarrollo económico general, deben adoptarse estas políticas específicas:

4.2.1. Promover el desarrollo de la tecnología nacional adaptada a las necesidades de la economía del país.

4.2.2. Crear una demanda efectiva y sostenida de profesionales y técnicos capacitados para el servicio y la administración pública, aumentando la eficiencia y racionalidad dentro de un marco de modernización del sector estatal.

4.2.3. Coordinar el planeamiento educativo con el sistema ocupacional para asegurar la formación de los recursos humanos en función de las necesidades y posibilidades del desarrollo nacional.

4.3. Inmigración. Incrementar sensiblemente la inmigración extranjera, con un mínimo de selección que acondicione de salud y características culturales que permitan su integración en la sociedad argentina.

4.3.1. Determinación de áreas territoriales estratégicas, según necesidades, condiciones de explotación e infraestructura, que permitan la más conveniente distribución y radicación de la población inmigrante, facilitando su integración con grupos nativos y evitando la formación de colectividades cerradas.

4.3.2. Política de creación de fuentes de trabajo, que contemple la incorporación de la mano de obra inmigrante.

4.3.3. Acción efectiva destinada a atraer la inmigración de contingentes calificados incluyendo la promoción en el exterior.

4.3.4. Disposiciones destinadas a facilitar el ingreso de inmigrantes con capital.

4.3.5. Organización de un régimen de ingreso que permita la adecuada elección y encauzamiento de los inmigrantes de países limítrofes.

4.4. Política económica poblacionista. Los objetivos de mayor crecimiento y mejor distribución de la población - que responden a requerimientos de seguridad y de realización del país en el marco de las naciones - exigen un estilo de desarrollo económico compatible con dicho objetivo. Tal estilo supone una sostenida expansión económica que contemple:

4.4.1. Una política de pleno empleo.

4.4.2. Una distribución de ingresos que tienda a eliminar las diferencias entre regiones y sectores de actividad.

4.4.3. Un desarrollo regional más equilibrado, cuya concreción implique, al mismo tiempo, revertir la tendencia histórica a incrementar las actividades terciarias. Para ello es necesario:

- a) El aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales;
- b) La industrialización de la producción primaria en el interior, en el mismo lugar en que es generada;
- c) El uso de una tecnología adecuada a la dotación de recursos; d) La provisión de una infraestructura socioeconómica acorde con el desarrollo de las actividades productivas.

La Comisión Nacional de Política Demográfica señala que las vulnerabilidades del país en cuanto a cantidad, calidad y distribución de la población comprometen la seguridad nacional y exigen decisiones políticas urgentes. Estas decisiones no pueden demorarse más porque sus consecuencias se manifiestan a largo plazo. Es necesario por lo tanto adoptar hoy los cambios que aseguren una población vigorosa hacia el fin del siglo.

Anexo II

INTERVENCION DEL SR. SECRETARIO DE PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, DR. JUAN V. SOURROUILLE EN LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE POBLACION, MEXICO, 6 A 14 DE AGOSTO DE 1984.

Sr. Presidente:

En esta primera intervención de la delegación argentina, deseamos expresar nuestras felicitaciones por su elección como Presidente de esta Conferencia y hacerlas extensivas a los demás integrantes del Comité General.

Como hace diez años en Bucarest, los representantes de las naciones del mundo vuelven a reunirse para tratar de concertar una acción internacional que, junto a la adopción de nuevas estrategias, debe servir para la promoción del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos. Estamos nuevamente juntos, rodeados del cálido afecto y la generosa hospitalidad mexicana, para considerar los denominados problemas de población que, como muy bien acordáramos entonces, no pueden ser reducidos a una mera descripción de las tendencias demográficas mundiales y menos aún, agregamos, a una visión alucinante de esas tendencias.

En las distintas reuniones preparatorias de esta Conferencia Mundial se mantuvieron en alto los principios y objetivos del Plan de Bucarest. La tarea que hoy iniciamos también debe estar guiada por estos principios y objetivos porque siguen siendo válidos, y esto, en nuestra opinión, significa retomarlos y ubicarlos en las nuevas condiciones del contexto internacional.

La excelente documentación preparada por el Secretariado nos brinda suficientes elementos como para verificar que, desde Bucarest, se han producido importantes y novedosos cambios en materia demográfica, a distintos niveles de agregación. Pero si extendemos nuestra mirada al contexto más amplio de lo que ha ocurrido desde entonces en materia política, económica y social, vemos, por sobre todo, que estamos transitando por una situación internacional en la que una parte significativa del desarrollo logrado por los pueblos se va diluyendo en medio de una de las crisis económicas mundiales más graves del siglo. Crisis que tiene su manifestación más visible en el endeudamiento externo que agobia a nuestros países y que constituye, sin duda, uno de los obstáculos más serios para su desarrollo. Por ello, Señor Presidente, la delegación argentina considera que "la base para una efectiva solución de los problemas de población es, por sobre todo, la transformación social y económica". Esta frase, correspondiente al primer párrafo del plan aprobado en Bucarest, adquiere hoy un significado mucho más profundo, mucho más definitivo.

Si tan crítica situación no fuera suficiente, el estancamiento de las negociaciones en materia de control y limitación de armas y las crecientes luchas y tensiones que se observan en las distintas regiones del mundo agregan su sombra de espanto. Al comenzar estas deliberaciones y antes de tratar aspectos demográficos específicos, debemos dejar bien en claro cuál es el marco de los problemas de población. Tal como lo formula la letra del propio Plan de Acción Mundial, el desarrollo económico y social es la base para la efectiva solución de los problemas de población. Sin embargo, el verdadero desarrollo no puede tener lugar en ausencia de independencia y liberación nacional. Señor Presidente, nuestra delegación considera que sólo a través de una vigorosa cooperación internacional que contribuya a la normalización económica mundial y a la preservación de la paz se lograrán las condiciones para que las naciones puedan alcanzar una efectiva política de desarrollo y de población.

Como en 1974, esta delegación de un gobierno argentino, surgido de la voluntad popular, sostiene el principio de la soberanía de cada nación para adoptar la política de población que más convenga a sus propias necesidades. Pero así como la Argentina defiende la soberanía, la no intervención, la igualdad de los Estados

soberanos y la solidaridad entre las naciones, hacia el interior de los países privilegia la plena vigencia de los derechos humanos. Para la Argentina, éstos son los dos parámetros fundamentales de las políticas de población: sin relaciones de dominación entre los Estados y con el más pleno respeto de los Estados por la libertad de los individuos.

Una política de población que no respeta la libertad de los individuos pierde la esencia de su sentido. La reciente y trágica experiencia de nuestro país es un ejemplo de lo que señalamos. Un gobierno militar que no respetó los derechos humanos básicos y que sobre la base de una pseudo teoría de la seguridad nacional, adoptó una política demográfica que pretendía aumentar la inmigración internacional hacia el país, produjo el resultado conocido de expulsión de inmigrantes de países vecinos y la mayor emigración de argentinos de toda nuestra historia y cuyo retorno constituye hoy un serio problema.

Señor Presidente, entre los cambios demográficos que se han observado a nivel mundial sobresale un hecho que es, efectivamente, notable en la historia demográfica universal. Luego de haber alcanzado la tasa global de crecimiento más alta que se conoce, la humanidad parece haber iniciado el franco retorno a tasas menores. Para algunos se trata de uno de los acontecimientos más auspiciosos del último decenio. Para otros no lo es tanto, porque aún el incremento absoluto sigue aumentando. Con el mayor respeto por las distintas interpretaciones que estas nuevas tendencias concitan, nuestra delegación sostiene que desde el punto de vista de las políticas que cada estado debe diseñar para resolver sus peculiares problemas de población, estos promedios universales tienen muy poca relevancia. La unidad de análisis "Tierra", o la formada por el conjunto de los países en desarrollo, no es justamente la más apropiada para tratar de avanzar en nuestro conocimiento científico de las relaciones entre población y desarrollo.

Señor Presidente: nuestra delegación augura el éxito de la tarea que hoy estamos emprendiendo y expresa su convencimiento de que lograremos superar definitivamente el enfoque simplista que identifica los problemas de población con una determinada tasa de crecimiento demográfico o de fecundidad. Todos los aquí presentes sabemos hasta el cansancio que una misma tasa tiene significados muy diferentes según sea la sociedad y las condiciones de desarrollo en que se encuentre. También sabemos que la dinámica demográfica es un proceso muy complejo en el que interactúan muchos y diferentes fenómenos.

Seamos fieles a los principios de nuestro plan de acción y miremos con signo positivo los cambios en el nivel de la fecundidad en tanto muestren que más familias están ejerciendo su derecho humano básico de decidir libremente el número de hijos que desean tener. Pero miremos negativamente esos cambios si son el fruto de cualquier tipo de coerción implícita o explícita. Expresemos nuestra profunda preocupación y acerquemos nuestra solidaridad en aquellos casos en que el nivel de la mortalidad no cede y festejemos los logros de quienes están consiguiendo su reducción. Hagamos lo imposible para que cada ser humano pueda residir en el lugar que elige y trabajar allí para dar al resto de los hombres y las mujeres lo mejor de sí mismo. Apostemos al ser humano.

NOTAS

SECCION I

¹ Entre las expresiones en ese sentido están las de Domingo Faustino Sarmiento (Facundo, edición de Noe Jitric) y Bartolomé Mitre (*Los Debates*, abril 1, 1952, citado por Cúneo, 1967: 29), ambos presidentes de la Argentina. También José Hernández ("La gran cuestión de la República Argentina", abril 13, 1870, citado en Halperín Donghi, 1980: LXXVIII) y Félix Frías ("Sobre inmigración", *El Orden*, enero 20, 1856, citado en Halperín Donghi, 1980: 46).

² Hemos visto referencias a dichos informes y una cita: Comisión Nacional de la Denatalidad, Ministerio del Interior, *La denatalidad y el problema demográfico argentino*, Buenos Aires, 1945 (mimeografiado). Citado en Coghlan y Belaúnde (1945: 494).

³ Ideologías diferentes han sostenido por igual la necesidad del crecimiento en la Argentina. Aquí estamos mostrando aquella que ha sido dominante en el período estudiado.

⁴ Hemos encontrado una voz discrepante (Sagrera, 1976), en un libro muy contradictorio, algunas de cuyas interesantes citas no hemos podido transcribir por tener las fuentes parcialmente identificadas.

⁵ Agradecemos a Catalina Wainerman y Rebeca Barck de Rajman por proporcionarnos la recopilación de medidas legislativas y artículos periodísticos relativos la política argentina sobre la fecundidad. Dicha recopilación ha sido la base de este punto y de parte del anterior.

SECCION II

¹ Nos referimos especialmente al fenómeno en general y a la etapa más reciente, ya que se han escrito innumerables trabajos sobre la emigración calificada desde la Argentina, casi todos en las décadas de 1960 y 1970. Véase la extensa bibliografía sobre el tema y la discusión de estos trabajos que hace Bertonecello en Lattes (1986).

² En esta descripción se ha usado extensamente el artículo de Novick (1986).

SECCION III

¹ Esta descripción de la distribución regional se basa en Lattes (1975b) y Foucher (1973).

² Todos los datos extraídos del trabajo de Lattes y Mychaszula (1986) son provisionales, por tratarse de una versión preliminar. La traducción es nuestra.

³ Este punto se basa en gran parte en el trabajo de Lattes y Mychaszula (1986).

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Acosta Rivellini, Luis (1985). "El marco jurídico de la inmigración en la Argentina". *Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre Inmigración*, 5-7 de noviembre de 1981. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Cultura, Comisión Nacional de Estudio sobre la Inmigración en América.
- Alberdi, Juan (1852) (edición original). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Valparaíso, Chile.
- Balan, Jorge (1973). "Urbanización, migraciones internas y desarrollo regional: notas para una discusión". *Demografía y Economía*, vol VII (2).
- Bunge, Alejandro (1940). *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires: Kraft.
- CEUR-CETRA (1986). *La Nueva Capital*. Seminario realizado del 5 al 8 de agosto de 1986. Buenos Aires.
- Coghlan, Eduardo A. y C.H. Belaunde (1945). "La denatalidad en la Argentina". *Revista de Economía Argentina*, Año XXVII (328, 329, 330).
- Collver, O. Andrew (1965). *Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations*. Berkeley, California: University of California Institute of International Studies, Research Series 7.
- Correa Avila, Carlos (1950). "El decrecimiento de la natalidad y sus causas". *Revista de Economía Argentina*, Año XXXIII (384, 385).
- Cuneo, Dardo (1967). "Memoria sobre inmigración". CUNEO et al, *Inmigración y nacionalidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Chiozza, Elena (1961). "Ideas para una política demográfica". *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, V época, año VI (4).
- De Marco, Graciela (1986). "Extranjeros en la Argentina: cuantía y continuidad de los flujos inmigratorios limítrofes, 1970-1985". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 1 (3): 323-350.
- Erro, Carlos (1945). "Juventud sin crecimiento. Argentina progresa pero no crece." *La Nación*, 23 de septiembre de 1945.
- Ferns, H.S. (1969). *Argentina*. London: Ernest Benn.
- Foucher, L. y M. Foucher (1973). "Urbanisation et disparités regionales dans la demographie argentine", extrait. *Cahiers des Ameriques Latines*, 7.
- Halperin Donghi, Tulio (1980). *Proyecto y construcción de una nación*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), s.f. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Serie D, Total del país. Buenos Aires.
- INDEC-CELADE, 1982. *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2000*. Buenos Aires.

- Instituto Torcuato di Tella (1969). *Simposio sobre políticas de población para la Argentina. Conclusiones generales*. 4-8 de noviembre de 1969. Buenos Aires: Instituto T. D: Telía.
- Lattes, Alfredo, (1975a). "El crecimiento de la población y sus componentes demográficos entre 1870 y 1970". Recchini de Lattes y Lattes (compiladores), *La población de Argentina*. Buenos Aires: INDEC, Serie Investigaciones Demográficas 1.
- _____ (1975b). "Redistribución espacial y migraciones". Recchini de Lattes y Lattes (compiladores), *La población de Argentina*. Buenos Aires INDEC, Serie Investigaciones Demográficas 1.
- _____ (editor) (1986). *La emigración de los argentinos*. Buenos Aires: CENEP (dactilografiado).
- _____ y S. Mychaszula, 1986. *Urbanization, Migration and Urban Deconcentration in Argentina*. Buenos Aires: CENEP (dactilografiado).
- _____ y Ruth Sautu, 1978. *Inmigración, cambio demográfico y desarrollo industrial en la Argentina*. Buenos Aires: CENEP, Cuadernos del CENEP 5.
- Mármora, Lelio (1975). Política e investigación en un proceso de planificación migratoria. Seminario sobre Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE, con el auspicio de PISPAL. Santiago de Chile, 26-30 de mayo de 1975.
- Moreno de Papa, Norma (1982). "Asignaciones familiares". *Cuaderno de Derecho del Trabajo.*, 19: 35-44.
- Novick, Susana (1986). "Las políticas migratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 2.
- Orsatti, Alvaro (1982). Las migraciones internacionales en Argentina. Seminario Técnico sobre Migraciones Laborales en Argentina. Buenos Aires, 1-3 de diciembre de 1982.
- Pantelides, Edith Alejandra (1983). "La transición demográfica argentina: un modelo no ortodoxo". *Desarrollo Económico*, 511- 534.
- _____ (1984). "La Decline of Fertility in Argentina, 1869-1947. Tesis doctoral presentada a la Universidad de Texas, Austin.
- _____ (1986). Evolución reciente de la fecundidad en la Argentina. Trabajo presentado al Taller "Componentes de la dinámica demográfica argentina: resultados de investigaciones recientes." INDEC y CENEP, Buenos Aires, 1 y 2 de octubre de 1986.
- Rothman, Ana María (1973). "La fecundidad en la Argentina entre 1869 y 1970". CELADE, *Temas de población de la Argentina*. Aspectos demográficos. Buenos Aires: CELADE.
- Sagrera, Martín (1976). *Argentina superpoblada*. Buenos Aires: Libros de América.
- Somoza, J., A. Dehollain y Y. F. Salvia (1962). "Examen crítico de algunas estadísticas de población de la Argentina. Posibilidades para el análisis demográfico". *Desarrollo Económico*, (2) 2.
- Staringer de Caramuti, Ofelia (1975). *La política migratoria argentina*. Buenos Aires: Depalma.

- Torrado, Susana (1970). "Natalidad y fecundidad en Argentina desde fines del siglo XIX". *Conferencia Regional Latinoamericana Población, Actas I*. México: UIESP.
- United Nations (1974). Population Change and Economic and Social Development, Item 8 of the provisional agenda, World Population Conference, Bucharest, 19-30 August, 1974.
- _____ (1975). *Report of United Nations World Population Conference, 1974*. Bucharest, 19-30 August, 1974. New York: United Nations
- Urzua, Raúl, Social Science Research on Population and Development in Latin America, Appendix 11. Mexico City: IRG, El Colegio de Mexico.
- Toutoundjian, Beatriz (1982). "Políticas de inmigración en la Argentina". FIDE, Estudios Especiales. *Coyuntura y Desarrollo*, 42.
- Zipilivan, Alicia (1979). "Con orden y eficacia". *Extra*, noviembre: 57.

GLOSARIO

Edad media de la mujer al contraer el primer matrimonio promedio de las edades en que las mujeres se casan por primera vez.

Edad mediana edad que divide a la población en dos grupos de igual número de personas.

Esperanza de vida al nacimiento que representa la duración media de la vida de los individuos sometidos a la mortalidad de la tabla desde el nacimiento.

Índice de masculinidad es el cociente entre el número de hombres y el número de mujeres.

Migración neta de una división territorial o la diferencia entre las entradas o llegadas y las salidas o partidas.

Población urbana población que vive en ella se denomina población rural o población urbana, según corresponda.

Población nacida en el extranjero personas nacidas en el extranjero o fuera de la región en que fueron enumeradas en el momento del censo.

Relaciones de supervivencia representan la probabilidad de los individuos de una misma cohorte o grupo de cohortes estén con vida n años más tarde.

Tasa bruta de mortalidad representa el cociente entre el número de nacimientos ocurridos en una población y el número total de personas que la forman y es obtenida dividiendo el número anual de nacidos vivos por la población media.

Tasa bruta de reproducción índice de reproducción de una población expresado por el número medio de hijas que nacerán de una cohorte de mujeres en edad reproductiva, pero suponiendo nula la mortalidad nula y fija la tabla de tasas de fecundidad por edades. La tasa bruta de reproducción femenina se calcula de manera análoga suponiendo que la mortalidad es nula antes del término del período reproductivo.

Tasa de crecimiento representa el ritmo de crecimiento de una población durante un cierto tiempo y se puede expresar mediante su tasa de crecimiento en el período considerado. Esta tasa se calcula algunas veces dividiendo el crecimiento registrado durante el período considerado por el tamaño de la población al principio del período.

Tasa de crecimiento natural esta tasa se define, generalmente, como el cociente entre el excedente anual de los nacimientos sobre las defunciones y la población media en el período considerado; por lo tanto igual a la diferencia (algebraica) entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad.

Tasa de dependencia o tasa de dependencia por edades relación entre la población de los menores de 15 años o más, y la población de edad intermedia, expresada en un tanto por ciento.

Tasa de fecundidad su denominación genérica se aplica a todas las tasas calculadas dividiendo el número de nacimientos ocurridos en un período determinado en un grupo de individuos de un mismo sexo, en edad de procrear, por la población media de ese grupo o por el tiempo dividido por los individuos del grupo durante ese período.

Tasa de migración neta comprende todas las tasas destinadas a medir la frecuencia de las migraciones que tienen lugar en el seno de una población. Esta tasa relaciona la migración neta o la migración total con la población media.

Tasa de mortalidad infantil se obtiene calculando el cociente entre las defunciones de menores de un año, las defunciones de menores de 28 días y las defunciones de menores de una semana ocurridas en un año, respectivamente y el total de nacimientos vivos de ese año o el número de nacimientos obtenidos por ponderación entre aquellos ocurridos el año en estudio y el anterior.

Tasa de uso de anticonceptivos porcentaje de personas que actualmente usan anticonceptivos; basándose en las parejas casadas o sexualmente activas estando la mujer en la edad reproductiva.

Tasa global de fecundidad suma de las tasas de fecundidad general para todas las edades en edad reproductiva; si se usan grupos de edades de cinco años, la suma de las tasas se multiplica por cinco. Esta proporción es aproximadamente el "tamaño completo de la familia", es decir, el promedio de un número total de hijos que una mujer tendría durante su vida suponiendo una mortalidad nula.

Tasa neta de reproducción femenina se define como el número medio de hijas nacidas vivas que tendría una cohorte hipotética de nacimientos femeninos si estuviera sometida a un repertorio dado de tasas de fecundidad y de mortalidad por edad.

Litho in United Nations, New York
25365--June 1992--1,800