

Políticas de población en la Argentina: 1870-1989. Una visión desde el Estado

Susana Novick*

El propósito de este artículo es analizar la legislación argentina –de 1870 a 1989– que directa o indirectamente ha incidido sobre la dinámica y la estructura de la población y develar a partir de ello, la ideología que sobre políticas de población han sustentado en el pasado y en la actualidad las fuerzas sociales hegemónicas, según las diferentes estrategias de desarrollo implantadas por aquéllas. Nuestro trabajo explora el tratamiento que los diferentes gobiernos le dieron al espectro poblacional y de manera específica, analiza la relación entre las políticas públicas, las políticas de población, las estrategias de desarrollo y los procesos políticos tal como se presentan en el ámbito normativo (jurídico) del Estado. Este trabajo se inscribe en la tendencia contemporánea que intenta revalorizar el ámbito jurídico como un elemento esencial para comprender los cambios y aprehender los mecanismos de contradicción y conflicto que caracterizan al escenario social.

Introducción

El propósito de este artículo, basado en una investigación anterior,¹ es analizar la legislación argentina –de 1870 a 1989– que directa o indirectamente ha incidido sobre la dinámica y la estructura de la población para descubrir la ideología que sobre políticas de población han sustentado en el pasado y en la actualidad las fuerzas sociales hegemónicas, según las diferentes estrategias de desarrollo emprendidas por aquéllas.

Nuestro trabajo pretende explorar el tratamiento que los diferentes gobiernos le dieron al espectro poblacional y específicamente, analizar la relación entre las políticas públicas, las políticas de población, las estrategias de desarrollo y los procesos políticos tal como se presentan en el ámbito normativo (jurídico) del Estado.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.

¹ Este artículo se basa en la investigación titulada “Ley y población en la sociedad argentina: 1870-1989”, que realizamos gracias a una beca del Conicet, bajo la dirección de la doctora Susana Torrado.

Nuestro estudio se inscribe en la tendencia contemporánea que pretende revalorizar el ámbito jurídico como un elemento importante para comprender los cambios y aprehender los mecanismos de contradicción y conflicto que caracterizan al escenario social. La perspectiva aplicada reconoce el carácter político de la actividad judicial y considera al sistema jurídico como uno parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio. Definimos el concepto de ley como el elemento, esencialmente ideológico-concreto, elaborado por los grupos –o el grupo– que en un momento histórico puntual detentan el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, para resolverlo a su favor. Sin embargo, la realidad que podemos captar a través de la ley es sólo instantánea, estática, detenida en un momento del tiempo. De allí la necesidad de articular su estudio con el análisis diacrónico del contexto demográfico, económico, político e institucional en el que la ley se origina; por lo que consideramos el marco histórico como el adecuado para la comprensión de la dimensión jurídica de lo social.

Utilizamos el concepto de políticas de población, refiriéndonos al conjunto de metas propuestas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población que mejor se adecúen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlo (Miró, 1971).

Aspectos metodológicos

Nuestra investigación se basó en una recopilación de normas² referidas a población de 1870 a 1989, principalmente leyes aprobadas por el Parlamento Nacional y decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional, con las cuales construimos un *corpus*. Del análisis del mismo surgió la necesidad de estudiar el material reunido en dos grupos. Así, en principio analizamos los planes nacionales de desarrollo –leyes, normas– los cuales incluyen, mediante un tratamiento global, todas las variables sociales (educación, vivienda, salud, etc.), proyectando éstas en el tiempo. Posteriormente, estudiamos las leyes referidas a fenómenos demográficos particulares: migraciones internacionales, nupcialidad y fecundidad. Los temas de las migraciones internas y la mortalidad no forman parte de nuestro análisis. En relación con las migraciones

² La legislación citada en este trabajo fue recopilada tal como aparece publicada en el *Boletín Oficial* y en la colección *Anales de Legislación Argentina*.

internacionales recopilamos normas relativas a los aborígenes, las tierras fiscales, la colonización y las migraciones. En lo concerniente a la nupcialidad, recopilamos normas relacionadas con el matrimonio. Respecto de la fecundidad, la estudiamos discriminando normas que la regulan en forma explícita (maternidad, filiación, anticoncepción, adopción); y normas que la regulan en forma implícita (trabajo femenino y de menores). El siguiente paso metodológico consistió en relacionar las normas estudiadas con los diferentes esquemas de desarrollo que se pusieron en marcha durante nuestro periodo de estudio. En este artículo sólo presentaremos una breve síntesis de las conclusiones alcanzadas. Por lo demás, debemos explicitar anticipadamente las limitaciones de nuestro trabajo: *a)* identificamos leyes con políticas, decisión que obviamente reduce y recorta el análisis de un fenómeno mucho más complejo; *b)* no se explora la aplicación de las políticas, es decir, sus efectos; *c)* la recopilación no ha sido total, pues se trabajó sobre aquellas normas que consideramos más importantes, aunque pueden existir otros textos jurídicos que no fueron considerados; *d)* se analizaron principalmente leyes y decretos a nivel nacional; posteriormente, al analizar fenómenos demográficos en particular, descubrimos que una simple resolución ministerial podrá introducir modificaciones en la política vigente e incluso delinear una nueva política; *e)* el análisis no ha sido exhaustivo, pues un texto –incluidos los jurídicos– propicia siempre muchas y no sólo una lectura posible. Por último, respecto del conjunto de la investigación, si bien pudimos advertir más claramente la relación entre estrategias de desarrollo y políticas de población, nos resultó difícil referir la totalidad de las dimensiones sociales a la evolución demográfica. La imposibilidad quizá, fue producto de nuestra formación jurídica. Es probable que los demógrafos puedan hacerlo satisfactoriamente.

Política, población y estrategias de desarrollo

Estrategia agroexportadora (1870-1929)

De la necesidad de articular el nivel normativo con el contexto histórico en el que las leyes se originan, da cuenta el cuadro 1, en donde se especifican las diferentes estrategias de desarrollo vigentes durante nuestro periodo de estudio, su característica general, la clase hegemónica que las instrumentó, el tipo de Estado, la política económica, la ideología dominante, la evolución demográfica y las políticas de población respectivas.

CUADRO 1
Síntesis de las estrategias de desarrollo, políticas públicas, ideología demográfica y políticas de población

<i>Estilo o estrategia de desarrollo</i>	<i>Periodo</i>	<i>Gobiernos</i>	<i>Característica general</i>	<i>Clase social hegemónica</i>	<i>Características del Estado</i>	<i>Política económica</i>
Agroexportador	1870-1929	Conservadores radicales	Capitalista dependiente*	Oligarquía terrateniente	Oligárquico liberal	Exportaciones agropecuarias Apertura inversión extranjera (ferrocarriles, frigoríficos, servicios) Acumulación**
I Fase Industrialización sustitutiva de importaciones	1930-1945	Conservador	Capitalista dependiente	Oligarquía terrateniente Industriales Capital extranjero Trabajadores Burguesía nacional Industrial	Oligárquico intervencionista Benefactor	Inversión EE.UU. (industria textil y alimentos) Acumulación
II Fase Industrialización sustitutiva de importaciones	1946-1955	Peronista	Capitalista independiente*	Trabajadores Burguesía nacional Industrial	Benefactor	Inversión pública (servicios públicos, empresas) Distribución**
	1955-1962 1966-1972	Desarrollista militar	Capitalista dependiente	Grandes productores agropecuarios Industriales Capital extranjero oligopólico	Burocrático autoritario	Empresas multinacionales, monopólicas, extranjerización, concentración Acumulación
Apertura económica Liberalización de la economía	1963-1966 1973-1975 1976-1983	Radical peronista Militar	Capitalista independiente Capitalista dependiente	Trabajadores Burguesía nacional Oligarquía diversificada hacia la industria	Benefactor Liberal represivo	Inversión púb., control capital extranjero Distribución Desindustrialización, concentración capital, extranjerización Acumulación
Exportador no tradicional	1983-1989	Radical	Capitalista dependiente	Burguesía nacional Industriales Capital extranjero	Democrático liberal	Exportaciones no tradicionales Acumulación
	<i>Ideología</i>					

CUADRO 1 (continuación)

Producción dominante	Evolución demográfica	Política de población
Mercado externo	<p>Inmigración masiva europea</p> <p>Declina mortalidad por desarrollo económico-social</p> <p>Se inicia declinación fecundidad</p> <p>Prálmide: población joven</p> <p>Temprana y rápida urbanización</p> <p>Concentración población zona metropolitana</p>	<p>Inmigración europea de "puertas abiertas"</p> <p>Supresión población aborigen</p> <p>Rápida privatización tierras fiscales</p> <p>Secularización del matrimonio</p>
Mercado interno coyunturalmente	<p>Aumento constante migraciones internas</p> <p>Comienza proceso de vaciamiento de las provincias</p> <p>Continúa declinación mortalidad</p> <p>Continúa declinación fecundidad</p> <p>Prálmide: población transición</p> <p>Aumento población en la zona metropolitana</p>	<p>Comienzan restricciones inmigrantes extranjeros europeos</p> <p>Mayor control estatal sobre aptitud física para contraer matrimonio</p>
Mercado interno	<p>Inmigración límite numerosa</p> <p>Leve declinación mortalidad</p> <p>Continúa declinación fecundidad</p> <p>Prálmide: población transición</p> <p>Aumentc migrantes internos</p>	<p>Pro-natalismo incentivador</p> <p>Inmigración europea: selección y encauzamiento</p> <p>Amnistía inmigrantes límites</p> <p>Nupcialidad: aumenta edad requerida para contraer matrimonio; divorcio vincular; incentivo social incrementador</p>
Mercado interno	<p>Aumento constante migración interna</p> <p>Aumento constante población zona metropolitana</p> <p>Continúa descenso fecundidad</p> <p>Prálmide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir del grupo 55-59 años</p> <p>Mortalidad estancada. Nuevo leve crecimiento</p> <p>Emigración de argentinos</p>	<p>Pro-natalismo coercitivo</p> <p>Represión inmigrantes ilegales límites</p> <p>Nupcialidad; se deroga divorcio vincular</p>
Mercado interno	<p>Eratificidad flujo migratorio inmigrantes límites</p> <p>Leve reducción migración interna</p> <p>Probable leve repunte fecundidad de momento</p> <p>Pirálmide: envejecimiento de la población</p> <p>Estancamiento descenso mortalidad</p> <p>Emigración de argentinos</p> <p>Probable aumento de emigración de argentinos</p>	<p>Amnistía Inmigrantes límites</p> <p>Control aptitud física mujer para contraer matrimonio</p> <p>Pro-natalismo coercitivo</p> <p>Prohibición actividades control natalidad, venta anticonceptivos</p>
Mercado externo	<p>Neoliberalismo represivo</p>	<p>Pro-natalismo coercitivo</p> <p>Restricciones inmigrantes límites</p> <p>Preferencia por inmigración europea</p> <p>Represión inmigrantes ilegales</p> <p>Por primera vez, política de población global</p>
Mercado externo	<p>Liberalismo democrático</p>	<p>Restricciones inmigrantes límites</p> <p>Derogación legislación prohíbe actividades control natalidad</p> <p>Nupcialidad: se establece divorcio vincular nuevamente</p>

* Entendemos por capitalismo dependiente aquel que al idear su política interna se somete a las pautas de desarrollo originadas en los países que dominan el mercado internacional. Por capitalismo independiente entendemos aquel que, sin romper con el modelo de capitalismo vigente, pretende desarrollar una política interna autónoma.

** Cuando consignamos "acumulación" señalamos que, ante la opción entre asegurar la acumulación de capital o la distribución de bienes y servicios, la política económica coloca el énfasis en la primera. Al hablar de "distribución", puntualizamos el énfasis en una distribución más equitativa de riquezas.

Fuente: Susana Novick, 1992.

La estrategia agroexportadora promovió un desarrollo capitalista dependiente³ basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjeros, elementos asociados a las extensas y fértiles tierras de nuestro país, que producirían alimentos destinados a la exportación ante la demanda de los países industrializados. El joven Estado Nacional –oligárquico liberal– surgido de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, con base en las alianzas que tejieron la oligarquía porteña y las del interior del país, se consolida lentamente y controla el aparato estatal. El modelo de sociedad que subyace en la citada estrategia se basa en la idea central de “progreso continuo, racional e ilimitado”, que aseguraría bienestar y ascenso social a todos los habitantes. Este conjunto de ideas penetrarían profundamente en la conciencia social, pues el impresionante crecimiento de las exportaciones y la derivada expansión económica lograda, le otorgó a la oligarquía capacidad distributiva suficiente para encarar con éxito políticas sociales que legitimaban su proyecto de clase y mantenían intactas las bases de su poder económico.

¿Cuál fue la dinámica demográfica que acompañó a la estrategia agroexportadora? La inmigración masiva fue obviamente el fenómeno más importante del periodo, que influyó sobre el tamaño, la composición, el ritmo de cambio y la distribución espacial de la población. El gran crecimiento operado –en 1870 el país poseía 1 800 000 habitantes y al concluir el periodo, la población había ascendido a casi 12 000 000 de personas– se debió principalmente, aunque con fluctuaciones, al aporte migratorio. Por otra parte, el ingreso de jóvenes, en su mayoría de sexo masculino, introduce un desequilibrio entre hombres y mujeres para las edades entre 20 y 35 años aproximadamente. La tasa bruta de natalidad muestra una tendencia declinante a partir de 1880, si bien no se dio con igual ritmo ni con la misma intensidad para todas las regiones. Buenos Aires y Capital Federal estuvieron al frente del proceso mientras que la región noroeste del país ocupó el último lugar, incrementándose así los diferenciales de natalidad y mortalidad entre las distintas áreas (Rechini de Lattes y A. Lattes, 1971). Respecto de la distribución espacial, se produce un proceso de concentración poblacional en el área pampeana, así como una rápida y temprana urbanización en el país; ambas, consecuencia del desarrollo del modelo agroexportador. La política

³ Entendemos por capitalismo dependiente aquel que al idear su política interna, se somete a las pautas de desarrollo originadas en los países capitalistas dominantes en el mercado internacional.

económica implantada hace caer las antiguas barreras proteccionistas, circunstancia que trae aparejada la destrucción de las economías regionales. Este fenómeno provoca un proceso de migraciones internas desde el interior del país hacia el litoral, cuyo resultado será la creciente concentración de población y la urbanización ya señaladas. Es necesario destacar el importante descenso operado en la tasa de mortalidad, producto de las políticas sociales aplicadas y del auge económico acaecido.

¿Cuáles fueron las políticas de población cristalizadas en leyes durante el primer periodo del estudio? El tema migratorio aparece minuciosa y tempranamente legislado. Con anterioridad a este primer periodo, ya la Constitución Nacional de 1853 otorgaba, sin discriminaciones, protección a todos los habitantes extendiendo el goce de los derechos civiles del ciudadano a los extranjeros. Asimismo, fijaba expresamente como atribución del Congreso la promoción de la inmigración europea (arts. 20, 25, y 67 inc. 16). El Estado promueve el ingreso de trabajadores europeos, quienes llegaron al país con el objeto de poblar la pampa y transformarla en agrícola mediante la colonización de tierras. Sin duda fue la famosa Ley Avellaneda, sancionada en 1876 y formalmente vigente hasta 1981, la que aportó el marco jurídico dentro del cual se canalizaría el flujo migratorio y el proceso colonizador (Ley 25, 761, 817, 2472). Las tierras fiscales y las tierras ocupadas por los aborígenes aparecen relacionadas; se integrarían a la actividad agrícola mediante el proceso colonizador. El Estado legisla bajo la convicción de que el mero hecho de otorgar facilidades bastaría para lograr el fin apuntado. La claridad de los objetivos le permitió tomar contundentes y drásticas medidas. Así, la población indígena que ocupaba tierras aptas para la agricultura fue violentamente desalojada o aniquilada. Pero luego, con los territorios bajo su control, el Estado no los incluyó en algún plan concreto, sólo decidió privatizarlos otorgándolos a sectores políticamente afines, asociados más a la especulación que a la producción, y negó finalmente a los colonos extranjeros la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra (Ley 147, 215, 947, 5230, 326, 529, 557, 2875, 731, 774, 891, 1370, 2525, 5233, 4171, 10274). Con las tierras fiscales se aplicó idéntica política sometiéndolas a un rápido y desordenado proceso de privatización que condujo a un arbitrario vaciamiento patrimonial (Ley 1018, 1265, 1501, 1552, 1628, 3088, 3342).

Sobre el tema nupcialidad, el matrimonio religioso se transforma en civil, apto para mancomunar los diferentes orígenes étnicos y religiosos del flujo migratorio europeo, aunque subsiste indisoluble, monogámico y patriarcal (Ley 340, 2393, 2681, 10284). Pero

donde resiste con más fuerza la ideología clerical es en la temática familiar. En efecto, respecto de la fecundidad se promueve la reproducción sólo dentro de la familia legítima, sancionando a los hijos nacidos fuera del matrimonio con severas discriminaciones sociales (Ley 340, 2892, 10903). Los temas de anticoncepción, adopción y maternidad no figuran en la agenda legislativa de este periodo. Respecto a la mujer-madre y trabajadora, la idea es protegerla mediante descansos corporales. Así, el trabajo femenino –legislado conjuntamente con el de menores– aparece asociado a una idea que comenzaba a esbozarse: la preocupación por la reproducción de la fuerza de trabajo (Ley 5291, 11317).

En síntesis, a lo largo de nuestro primer periodo de estudio, si bien no existió una política de población global y expresa, sí hubo una política implícita que tiene relación con un fenómeno destacado: la inmigración europea. Los casi 6 000 000 de inmigrantes ingresados al país produjeron cambios importantes e irreversibles en la sociedad; simultáneamente, éstos fueron influidos por fenómenos de índole económica, cultural, social y política. En efecto, el rápido y sorprendente aumento de la población debido al aporte inmigratorio, en un periodo relativamente corto, causó innumerables transformaciones de gran significación si consideramos la proporcionalmente escasa población que existía en el país. En referencia a la dinámica demográfica, se transformó la estructura de edades, el crecimiento y tamaño de la población total, la composición y la distribución espacial.

Simultáneamente, la urbanización, el sistema educativo y la política de salud originan una pronunciada caída en la tasa de mortalidad, mientras la tasa de natalidad desciende.

I Fase industrialización sustitutiva de importaciones.

Periodo 1930-1945

La crisis de 1930 marcará el fin de una etapa y el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo ideada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que bruscamente reduce su comercio y cambia su tendencia hasta entonces expansiva, circunstancia conjugada con una pronunciada disminución de entrada de capital y una fuerte caída de los precios. En el plano político, ante esta difícil situación económica, las minorías dominantes comprenden que ya no pueden dejar el aparato estatal en manos ajenas: un golpe de Estado derroca al presidente constitucional Hipólito Yrigoyen. Dos son las rupturas que se producen en la década de los treinta: *a)* en el orden liberal tradicional y *b)*

en el orden constitucional. La clase dominante tomó conciencia de que el capitalismo no se regulaba a sí mismo, por el contrario, podía y debía ser regulado. La nueva estrategia era capitalista dependiente, basada en la industrialización sustitutiva de importaciones e implementada por una alianza entre la oligarquía terrateniente y sectores industriales asociados al capital extranjero. Acorde con el nuevo proyecto, el Estado transforma su liberalismo en intervencionismo. El modelo de sociedad que subyace surge de la ruptura del "progreso ilimitado". Para poder continuar por el camino del progreso, la sociedad debía disciplinarse más férreamente, establecer controles más estrictos y normar minuciosamente la conducta de sus habitantes; mientras tanto, el Estado intervenía para garantizar la eficiencia social. Sin embargo, estas medidas tenían un carácter provisorio, pues superada la coyuntura crítica se volvería al liberalismo anterior.

¿Cuál fue la dinámica demográfica que acompañó a esta estrategia? Respecto del tamaño de la población, de casi 12 millones de habitantes en 1929, la cifra se eleva a 15 millones en 1947. El importante flujo migratorio europeo inicia su declinación hacia 1914, acentuándose esta tendencia al comenzar la década de los treinta, razón por la cual el crecimiento vegetativo se transformó en el principal factor de crecimiento. En relación con la composición, al declinar el ingreso de inmigrantes comienza a equilibrarse la proporción de masculinidad. Por lo demás, disminuye el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población, mientras aumenta el de limítrofes sobre el total de extranjeros. Por lo que se refiere al ritmo de cambio, se produce una notable reducción de la natalidad, quizá por influencia de la crisis económica. Respecto de la distribución espacial se observa un aumento constante de las migraciones internas. La pirámide de población muestra cambios sustanciales y su estructura corresponde ahora a una población en transición, evidenciándose los efectos inequívocos del descenso de la fecundidad. La tasa de mortalidad sigue descendiendo, aunque en forma más lenta respecto al periodo anterior; el proceso de urbanización continúa, a un ritmo menos acelerado.

¿Cuáles fueron las políticas de población cristalizadas en las leyes durante esta estrategia? Sobre la temática específica de la inmigración, las leyes otrora generosas y promotoras se transforman en restrictivas, argumentándose en un principio, el indeseado contenido ideológico que traerían los inmigrantes expulsados desde sus países de origen por una sangrienta guerra. Luego, la crisis económica tornará a los inmigrantes en potenciales competidores por la mano de obra local, por lo que, obstaculizando su ingreso, se intentará proteger el nivel de empleo interno y comba-

tir la desocupación. Las primeras leyes colocan el énfasis en el control sanitario, luego en la ideología y posteriormente en la mano de obra desocupada (Ley 12331, decretos del 16-11-1932, 17-10-1936, 28-7-1938, 8970/38; 100.908/41). Por primera vez un texto jurídico pone en duda las bondades de la política inmigratoria de puertas abiertas –elemento clave de la estrategia anterior– y sostiene la necesidad de buscar una más acorde con las necesidades del presente. Los inmigrantes limítrofes ilegales se constituyen en un problema nuevo a resolver, consecuencia del flujo migratorio fronterizo. Sobre el tema de la colonización, se observa una centralización de poderes en el aparato estatal. La ideología intervencionista afecta incluso un derecho tan sagrado y protegido para los liberales como el de propiedad. El Estado, a través del Consejo Agrario Nacional (CAN), se propone extender la actividad agrícola y poblar al país. Se modifica en forma expresa el concepto civilista de propiedad privada al disponer su expropiación, subdivisión o concentración si su tamaño afectara la racionalidad de la explotación agropecuaria (Ley 12636).

A propósito de la nupcialidad, se observa una mayor preocupación por normar la conducta de la población y ejercer un adecuado control (certificado prenupcial). Asimismo, la creciente actividad sindical y el aumento de las protestas sociales permite concretar mejoras en el derecho laboral, como la prohibición del despido por matrimonio (Ley 12331, 12383). En relación con la fecundidad, la ideología familiar continúa sin variantes su tendencia clerical. Se acrecienta la “protección” a la maternidad con la creación de un subsidio monetario y se legisla sobre todas las actividades privadas relacionadas con la madre y el niño. Se declara expresamente que el Estado debe garantizar la salud del binomio madre-hijo y elaborar una política sobre el tema (Ley 11933, 12111, 12339, 12341, 11932, 11838, 12558). La adopción, la anti-concepción y las políticas de población globales no fueron incluidas en este periodo de estudio.

Para concluir, a lo largo de esta etapa no existió una política de población expresa. Sí observamos algunos fenómenos –declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas– que introdujeron cambios en la sociedad, que a su vez fueron influidos por fenómenos de índole económica, cultural, social y política. El aumento de las migraciones internas trajo aparejado el despoblamiento de algunas provincias, un aumento de la población en la zona de Buenos Aires y un aporte de mano de obra para el proceso de industrialización. A su vez, este proceso de concentración espacial y proletarianización permitió una mayor organización sindical y una mayor participación reivindicativa. No

es ajena a estos cambios la gestación incipiente de una nueva ideología: el nacionalismo popular. Por otra parte, la concentración poblacional facilitó el sometimiento y el control social que implantaron los sectores dominantes como respuesta ante la crisis económica. Asimismo, ésta pudo haber influido sobre la natalidad y la mortalidad. Respecto de la primera, se observa una notable reducción. En relación con la mortalidad, la grave situación económica empeoró las condiciones de vida de los sectores populares y redujo los fondos disponibles para la aplicación de una política estatal de salud, hechos que quizá repercutieron en su tendencia declinante (se observan dos repuntes entre 1934 y 1936). La política migratoria se torna restrictiva en el plano normativo, pero la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. Sin embargo, la crisis no afectó a la ideología que asociaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina.

*I Fase industrialización sustitutiva de importaciones.
Período 1946-1955*

El proceso de industrialización iniciado en décadas anteriores es ahora impulsado, enfatizando ya no la acumulación sino la distribución. El mercado interno pasa a ser prioritario para redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados y expandir el empleo. Se amplía la participación del sector público en el sistema productivo, reduciendo simultáneamente la del capital extranjero a través de la política de nacionalizaciones. La estrategia observable durante los dos primeros gobiernos justicialistas estaba enmarcada dentro del capitalismo, pero pretendía un desarrollo autónomo.⁴ Era impulsada por una alianza de clases entre los industriales de capital nacional y los trabajadores. El modelo de sociedad subyacente tiene como meta la elevación del nivel de vida de la población sobre la acumulación y la inversión productiva, en una sociedad en expansión, cuyo crecimiento asegura la redistribución de bienes y servicios y el pleno empleo. En ella el capital y el trabajo coexisten armónicamente. El Estado asume el compromiso de promover y garantizar la expansión, perfilando un papel benefactor.

⁴ Entendemos por capitalismo independiente aquel que sin romper con el modelo de capitalismo vigente, pretende desarrollar una política interna autónoma y soberana.

¿Cuál fue la dinámica demográfica que acompañó esta estrategia? Entre 1945 y 1955 las principales tendencias demográficas fueron *a)* declinación de la fecundidad; *b)* leve repunte de la natalidad en su inclinación decreciente; *c)* continuación de la curva descendente de la mortalidad; *d)* nueva oleada de inmigrantes europeos que abandonan sus países de origen al finalizar la Segunda Guerra Mundial (aunque numéricamente no se alcanzan las altas cifras de principio de siglo); *e)* incremento continuo del flujo de inmigrantes limítrofes; *f)* aumento de las migraciones internas; *g)* crecimiento de la región de Buenos Aires (el crecimiento de las grandes ciudades se da a expensas de la población rural que año con año sufre reducciones); *h)* la pirámide de edades muestra una población en transición.

En referencia a las políticas de población, analizaremos en primer término el tema migratorio. Aquí, la idea de integración latinoamericana es uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos justicialistas y realizada durante todos sus periodos en el poder, al sancionar normas referidas a los inmigrantes limítrofes. Es que la estrategia industrializadora necesitaba una mano de obra que los países vecinos podían satisfacer (Ley 14345, 14382, dec. 15972/49, 13721/51). El Primer Plan Quinquenal (1947-1951) considera a la inmigración como un elemento fundamental para lograr el deseado aumento de la población. El Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), sin embargo, coloca el énfasis en el crecimiento vegetativo. De todas maneras ya no será la política de puertas abiertas la que regirá el ingreso de inmigrantes, sino otra basada en la selección y el encauzamiento. En relación con las comunidades aborígenes, el Estado asume la tarea de su integración social (Ley 14254). El tema de la colonización, por su parte, aparece reiteradamente asociado al de la inmigración. Y es en esta temática donde se observa con mayor claridad el avance de la ideología estatista. Las leyes de este periodo no sólo afectan el concepto civilista de propiedad; también se modifica el derecho hereditario –vigente desde fines del siglo pasado– al facultar al Estado para intervenir, siempre que sea necesario asegurar la racionalidad de la explotación agropecuaria. Coincidentemente, las normas argumentan a favor de una distribución más justa de la propiedad y de la función social de la misma. Las tierras fiscales también son incluidas en el plan colonizador (Ley 12852, 14213, 14392).

Sobre el tema nupcialidad, se posibilita por primera vez el divorcio vincular –legalizándose las segundas nupcias– y se eleva la edad requerida para contraer matrimonio (14 años la mujer y 16 años el hombre). Por otra parte, los planes quinquenales citados

procuran incrementar la nupcialidad mediante recaudos sociales, en coherencia con la política pronatalista históricamente propugnada por el justicialismo. La política de protección familiar mediante recaudos económicos se inscribe dentro de esta perspectiva (Ley 14394).

Con la fecundidad, sucede que debido a la escasa población, el gobierno modificó ciertas normas. Así, sobre filiación se inicia una nueva política que tiende a borrar las discriminaciones vigentes entre hijos legítimos e ilegítimos y se legisla por primera vez sobre adopción, promoviéndola. El Estado declara expresamente su responsabilidad sobre la salud de la madre y el niño y se plantea una política integral que asegura atención médica gratuita en todo el país (Ley 14367, 13252).

En síntesis, si bien durante la vigencia de esta estrategia no se observa una política de población expresa, es necesario apuntar que la experiencia planificadora del período realizó diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos del país pretendiendo actuar sobre la totalidad de los fenómenos. Además de ello, la variable población fue percibida como integrante de la política global de desarrollo y como un elemento clave para la materialización del proyecto político.

II Fase: industrialización sustitutiva de importaciones. Variante concentradora. Períodos 1955-1962 y 1966-1973

La estrategia abordada durante los periodos mencionados —correspondientes al gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1955 conocido como Revolución Libertadora, al gobierno de Arturo Frondizi y al gobierno militar surgido del golpe de estado de 1966 autodenominado Revolución Argentina— se caracterizó por intentar un desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, liderado por los grandes productores agropecuarios en alianza con los sectores industriales de capital extranjero oligopólico. La estrategia de neto corte concentrador era capitalista dependiente. Para poder imponerla, el Estado se transformó, originando lo que se ha dado en llamar Estado burocrático autoritario; sus objetivos prioritarios fueron disciplinar a la sociedad, recortar la participación popular, prohibir la actividad política de los sectores no incluidos en la alianza dominante y fundamentalmente, garantizar la acumulación de grandes grupos de empresas nacionales y multinacionales radicadas en el país. Coincidentemente, desde fines de la década de los cincuenta, Argentina presenta un claro proceso de extranjerización y concentración industrial. El modelo de

sociedad subyacente pretende una sociedad disciplinada, donde resultará prioritario asegurar la renta de los sectores dominantes. Para ello, deben ser acallados todos los sectores potencialmente peligrosos para el orden instituido, situación que explica la expansión de las actividades de control interno y policiales. Aquí el Estado se proclama subsidiario, aunque se reserva un papel activo.

¿Cuál fue la dinámica demográfica que acompañó a esta estrategia industrializadora concentradora? Debemos aclarar que los datos de que disponemos no coinciden exactamente con los periodos en que transcurre la estrategia. Las tendencias poblacionales más notorias fueron *a)* aumento constante de la inmigración interna; *b)* aumento constante de la población en la zona de Buenos Aires; *c)* descenso continuo de la fecundidad; *d)* la pirámide poblacional muestra un estrechamiento por la base y un ensanchamiento a partir del grupo de 55 a 59 años; *e)* mortalidad estancada y luego un leve decrecimiento; *f)* retracción del flujo de inmigrantes provenientes de los países limítrofes; *g)* emigración de argentinos.

¿Cuál fue la política de población cristalizada en las leyes? En cuanto a las migraciones, en términos generales son restrictivas hacia los inmigrantes limítrofes, amplían la capacidad segregativa del Poder Ejecutivo, a la par que extienden las actividades de control (Ley 17294, 17357, 17489, 18235; Dec-ley 4805/63, Dec. 5 251/67). En relación con el tema colonizador, la Revolución Libertadora revierte la ideología estatista y elabora una política acorde con el nuevo Estado liberal. Se derogan las facultades de control estatal sobre la explotación de las tierras fiscales y se inicia un proceso de privatización descentralizador (Ley 18077, 19758; dec. 2964/58).

Respecto de la nupcialidad, también la Revolución Libertadora derogó el divorcio vincular restableciéndose las normas de fin de siglo. Sin embargo, durante el gobierno militar de la Revolución Argentina se flexibiliza la temática al admitirse el "divorcio" por mutuo consentimiento, sin otorgarse la posibilidad de segundas nupcias. Un progreso importante lo constituyó la nueva legislación que reconoce a las mujeres iguales derechos en la administración de los bienes conyugales. El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad Nacional (1971-1975) manifiesta la necesidad de impulsar una política de protección y fortalecimiento de la familia, pero sin especificar concretamente medidas consecuentes a ese fin (Ley 17 111, 18 444; dec. 4 070/56).

Relacionada con la fecundidad, los gobiernos militares sostuvieron una ideología pronatalista, aunque ya no basada en los incentivos sociales o económicos sino en la prohibición de

las actividades relacionadas con la planificación familiar (Ley 18017, 18304, 18624).

En suma, durante los gobiernos de la Revolución Libertadora y de Guido no existe una política de población expresa. En el mismo sentido, el gobierno de la Revolución Argentina a través de su plan de desarrollo citado, sólo da un tratamiento exógeno a las variables demográficas. El pronatalismo sustentado por los gobiernos militares –inscrito dentro de la doctrina de la seguridad nacional– se esgrime como defensa de la sociedad elitista y autoritaria por ellos imaginada, para evitar perturbaciones, daños, peligros y riesgos provenientes de un oscuro enemigo nunca definido. La disminución y fluctuación de la corriente migratoria desde los países limítrofes es el resultado de la política restrictiva ejecutada, de la disminución de los salarios, de la recesión económica y finalmente, de la expulsión a la que fueron sometidos.

II Fase: industrialización sustitutiva de importaciones. Variante distribuidora. Periodos 1963-1966 y 1973-1976

Esta estrategia distribuidora estuvo vigente durante la gestión radical de Humberto Illia (1963-1966) y durante el tercer gobierno justicialista (1973-1976). Constitucionales ambos, fueron desalojados del poder mediante sendos golpes militares. La estrategia se basaba en la industrialización guiada por una política de corte nacionalista; distributiva, independiente, con control sobre el capital foráneo dentro del marco global del capitalismo; protección del mercado interno, redistributiva de ingresos a favor de los sectores populares, practicante de la rectoría estatal sobre el sistema económico, promotora del pleno empleo, practicante de la soberanía política frente a los organismos financieros internacionales.

¿Cuál fue la dinámica demográfica que acompañó esta variante distribuidora? Durante el gobierno de Illia, observamos que *a)* se revierte la tendencia secular francamente descendente en la tasa de mortalidad y *b)* la esperanza de vida, en 1960, muestra un leve descenso. Por su parte, durante el tercer gobierno justicialista se consolidan algunos fenómenos: *a)* declinación de la fecundidad, a pesar de observarse un leve repunte en la nupcialidad; *b)* aporte migratorio exclusivamente proveniente de los países limítrofes; *c)* mayor urbanización; *d)* emigración de argentinos; *e)* tendencia decreciente del porcentaje de extranjeros sobre el total de la población; *f)* mayor concentración en la zona de Buenos Aires; *g)* continuación de las migraciones internas; *h)* la pirámide de edades muestra una población envejecida.

¿Cuál fue la política de población cristalizada en las leyes este período? En relación con el tema migratorio, se dictan amnistías que implican una política reparatoria respecto de los inmigrantes limítrofes al permitirles regularizar su situación legal. La idea de integración latinoamericana fundamenta las amnistías elaboradas por ambos gobiernos (dec. 49/64, 4418/65, 11982/65, 87/74). El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977) revaloriza la variable migratoria, especialmente la fronteriza, como factor prioritario para aumentar la población. En ese mismo plan se cita por primera vez la emigración de argentinos como un problema por resolver. Por otra parte, se diagnostica un desequilibrio en la distribución espacial de la población. Dicha situación se rectificará intensificando las corrientes migratorias hacia las zonas del interior del país, objetivo coincidente con el plan colonizador que pretende evitar el éxodo rural arraigando a la población campesina mediante la elevación de su nivel de vida. Respecto de la composición de la población, el plan trienal considera a la población envejecida y sostiene la necesidad de revitalizarla.

En lo referente a la nupcialidad se declara obligatorio el examen prenupcial femenino continuando con la tendencia de extender el control estatal sobre la aptitud física de los futuros esposos (Ley 16688). En 1974, dentro del campo del derecho laboral se establece la prohibición de despido por causa de matrimonio (Ley 20744).

A propósito de la fecundidad, el tercer gobierno justicialista sostiene que uno de los graves problemas que afectan al país es su escasa población y declara la expresa responsabilidad estatal en el proceso socializador del niño al crear los jardines maternos zonales (Ley 20445, 20582). Así, se recogen y amplían las históricas disposiciones laborales sobre protección de la madre y los menores trabajadores (Ley 20744, 20609). Por otra parte, se legisla el tema al disponer el control en la comercialización y venta de productos medicinales anticonceptivos y la prohibición del desarrollo de actividades relacionadas directa o indirectamente con el control de la natalidad. Estas ideas emanadas del Ministerio de Bienestar Social, si bien coinciden con el pronatalismo tradicionalmente sostenido por el justicialismo, no toman el camino del incentivo —al que históricamente se había recurrido— sino el de la prohibición. La norma tuvo como principal efecto impedir la prestación de servicios de planificación familiar dentro de las instituciones de salud pública, perjudicando a los sectores más carentes de recursos los cuales no tenían acceso a la medicina privada ni poseían obras sociales (dec. 659/74).

Respecto de las políticas de población global, durante 1974 se origina el tratamiento de los fenómenos migratorios como un sis-

tema interrelacionado y mutuamente determinado al crearse la Comisión Nacional de Política Demográfica, encargada de elaborar un proyecto de política de población para todo el país. Sin embargo, esta importante tarea no llegó a concretarse debido al golpe militar ocurrido poco tiempo después.

*Estrategia de apertura y liberalización de la economía.
Periodo 1976-1983*

La estrategia adoptada a partir del golpe de Estado acaecido en 1976, por el denominado Proceso de Reorganización Nacional, se basaba en una premeditada desindustrialización que, acompañada de una liberalización de la economía y una apertura hacia el mercado internacional, proponía reducir al mínimo la intervención estatal. El neoliberalismo ideado sólo pudo imponer su "libertad de comercio" mediante un extremo autoritarismo político. Era una estrategia capitalista dependiente y fue instrumentada por una alianza de la oligarquía diversificada hacia la industria y las grandes empresas monopólicas transnacionales. El modelo de sociedad subyacente tenía como fin último garantizar la acumulación del sector económicamente dominante; para ello utilizó todos los medios a su alcance, desde el exterminio físico hasta la persecución política e ideológica argumentando la crisis y el fracaso del Estado benefactor encarnado por el justicialismo.

¿Cuál fue la dinámica demográfica durante este periodo? Entre 1970 y 1980, lapso en el que se realizan los censos nacionales, las tendencias poblacionales más importantes son *a)* crecimiento de la urbanización; *b)* aumento en el ritmo de crecimiento de la población respecto de la década anterior; *c)* progreso del equilibrio en la distribución espacial de la población debido a un mayor crecimiento poblacional en las provincias de menor densidad y una disminución en la concentración del área de Buenos Aires (se rompen así dos tendencias observables desde principios de siglo); *d)* el equilibrio entre los sexos logrado en 1960 se transforma ahora en un aumento del porcentaje de las mujeres sobre el total de la población; *e)* pequeño incremento de la natalidad y la fecundidad; *f)* leve reducción de las migraciones internas; *g)* prosigue la emigración de argentinos; *h)* la pirámide poblacional muestra un crecimiento de las edades mayores, a partir de los 50 años y en la base un aparente hálito de rejuvenecimiento, quizá consecuencia del supuesto aumento de la natalidad durante los últimos diez años; *i)* aporte migratorio fluctuante desde los países limítrofes; *j)* ingreso de migrantes asiáticos.

¿Cuáles fueron las políticas de población con esta estrategia? Las migraciones, reguladas por leyes de fondo (que en términos generales son restrictivas respecto del ingreso de inmigrantes limítrofes), amplían la capacidad expulsatoria del Poder Ejecutivo, a la par que extienden las actividades de control. Se dicta la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley 22439) que suprime todas las normas anteriores –atreviéndose a derogar la histórica Ley Avellaneda– y legisla meticulosamente la temática desde una visión policial del fenómeno migratorio (Ley 21482, dec. 3938/77).

En relación con la fecundidad y en coherencia con la ideología pronatalista sustentada por los gobiernos militares, se dictan normas que establecen medidas coercitivas respecto a la planificación familiar al sostenerse la necesidad de eliminar actividades relacionadas con el control de la natalidad. Esta orientación pronatalista, sin embargo, no fue obstáculo para que en el marco del derecho laboral se modificaran normas disminuyendo el monto de las indemnizaciones que los empleadores estaban obligados a abonar en el supuesto de despido por causa de embarazo (Ley 21297, 21824, 22248; dec. 3938/77, dec. 3413/79, dec. 2893/83).

Es de destacar que el régimen militar que estamos analizando ha sido el único que ha legislado sobre las políticas de población en forma global. En efecto, el decreto 3938/77 –derogado en 1992 durante el actual gobierno de Menem– aprueba los objetivos y políticas nacionales de población elaborados por la Comisión Nacional de Política Demográfica. Allí se identifican el bajo crecimiento y la distorsionada distribución regional de la población como obstáculos para la realización plena del país. Ambos factores lo afectarían desde muchas décadas atrás, razón por la cual la modificación de éstos deberá realizarse mediante 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”.

Estrategia exportadora no tradicional. Periodo 1983-1989

La estrategia exportadora no tradicional vigente durante el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín, si bien consideraba necesaria la industrialización, colocaba el énfasis en la expansión simultánea de la actividad exportadora y la inversión privada. El desarrollo industrial debía necesariamente relacionarse con las citadas actividades. Se reconocía expresamente la función subsidiaria de la inversión pública y se preveía una disminución y reorientación

del gasto público. Debido a que esta experiencia es reciente (impulsada por la burguesía nacional aliada a los industriales de capital extranjero) aún no ha sido posible hacer una evaluación precisa de la misma, pero se puede afirmar que se enmarca dentro de la categoría más general de capitalismo dependiente. El modelo de sociedad ideado, luego de la dictadura militar, priorizaba el retorno al sistema democrático y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados. Sin embargo, la pesada deuda externa, los altos niveles de desempleo, la recesión industrial, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas y el descomunal déficit heredado, limitarán desde un principio el poder de acción del gobierno.

¿Cuál fue la dinámica demográfica observada durante este período? Dada la contemporaneidad del último gobierno radical y a fin de no repetir tendencias de largo plazo puntualizadas en los períodos anteriores, haremos una síntesis de los actuales problemas poblacionales, resultado de la evolución descrita: *a)* volumen poblacional reducido; *b)* crecimiento total lento; *c)* progresivo envejecimiento demográfico; *d)* profundos desequilibrios en la distribución espacial de la población.

¿Cuáles fueron las políticas de población cristalizadas en las leyes durante esta estrategia? Sobre el tema migratorio, el gobierno continúa con una de las características propias de todos los gobiernos democráticos estudiados: otorga una amnistía e implementa una política reparatoria respecto de los inmigrantes limítrofes al permitirles regularizar su situación legal. Sin embargo, esta norma prevé una futura política más acorde con la realidad del país. Mediante el argumento de la profunda crisis económica se pretende legitimar la nueva política restrictiva dispuesta por la Dirección Nacional de Migraciones (dec. 780/84, 3627/84, 3685/84 y resolución de la DNM, núm. 2340 del 26-9-1985). Asimismo, al no derogarse la ley militar sobre esta temática, dictada en 1981, el gobierno constitucional no sólo se vio obligado a legislar dentro de ese marco jurídico, sino que al reglamentar posteriormente la citada ley, reafirmó su vigencia ideológica (dec. 1434/87).

Respecto de la nupcialidad se dicta una importante norma que consagra el divorcio vincular; se eleva la edad requerida para contraer enlace, se democratizan las relaciones matrimoniales al reconocerle derechos a la mujer y se posibilita a los concubinos acceder a beneficios previsionales (Ley 23515, 23226, 23264).

Sobre el tema fecundidad, se concluyó felizmente el proceso tendiente a la eliminación de discriminaciones entre hijos al equiparar legalmente los nacidos dentro y fuera del matrimonio. Esta reforma, de gran importancia dentro del derecho civil, junto con

la sanción del divorcio vincular, representa un claro retroceso de la ideología clerical sobreviviente desde la época de la colonia y reafirmada durante los gobiernos militares (Ley 23264). En cuanto al tema adopción, se profundiza la tendencia a facilitar y ampliar su concreción. Por otra parte, se modifica el concepto de patria potestad, considerado ahora no como derecho exclusivo del padre, sino como un derecho y deber compartido por ambos progenitores (Ley 23264). En 1986 se suprime la política restrictiva respecto de los anticonceptivos y las actividades relacionadas con el control de la natalidad, al derogarse la norma justicialista. Sin embargo, el conjunto jurídico era contradictorio, al permanecer vigente la legislación militar de opuesta ideología (dec. 2274/87).

Sobre política de población global: no se pudo derogar la ya comentada norma militar. En 1986, al crearse la Comisión Nacional de Políticas Familiares y de Población, se reconoce el derecho a la paternidad responsable. Dos años más tarde se declara disuelta la Comisión Nacional de Política Demográfica y se crea la Comisión Interministerial de Políticas de Población (dec. 2376/86, 1247/88). En síntesis, no existe durante este periodo una política de población expresa. Sólo pueden observarse algunas medidas puntuales y en algunos casos de signo contrario. Así, sobre los inmigrantes limítrofes, las originarias amnistías se transforman luego en una política restrictiva como consecuencia de la profunda crisis económica. No obstante, es de destacar el progreso obtenido respecto de la política familiar – filiación, patria potestad, divorcio vincular, acción de paternidad – y las libertades individuales – derogación de normas coercitivas referidas a la anticoncepción. Además de ello, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991) no incluye las variables demográficas ni como dato externo para elaborar la planificación económica y social. En consecuencia, se otorgó escasa importancia durante esta estrategia a los fenómenos demográficos, mientras la sobrevivencia de legislación militar anterior impuso el marco jurídico-ideológico dentro del cual se debió gobernar. El punto máximo de este proceso lo constituye la reglamentación de la norma referida a migraciones, sancionada durante la dictadura militar.

Conclusiones

Cuando iniciamos nuestra investigación nos proponíamos descubrir la relación entre las políticas de población, los procesos políticos y las estrategias de desarrollo. ¿Es posible probar dicha relación? ¿Es la evolución observada en las variables demográficas producto de

políticas específicas originadas en diferentes gobiernos e instrumentadas a través de sus estrategias? En respuesta a esta interrogante podemos decir que sobre algunos fenómenos –migraciones, nupcialidad y distribución espacial de la población–, resulta más fácil afirmar una correlación entre la estrategia de desarrollo (decisiones políticas instrumentadas por el grupo que detenta en esa ocasión el poder mediante un conjunto de políticas públicas) y la evolución observada en ellos. Más difícil resulta hallar dicha relación respecto de la fecundidad y la mortalidad.

La estrategia de desarrollo agroexportadora consideraba a la inmigración europea como un factor fundamental para la concreción de su proyecto. Posteriormente, en la industrialización sustitutiva, las migraciones internas juegan un papel instrumental preponderante en lo concerniente a la variable población. La segunda fase del proceso industrializador colocará el énfasis en los migrantes limítrofes. En estos tres casos, el crecimiento operado en los flujos migratorios sería, en parte, influencia de decisiones políticas deliberadas. Durante la estrategia de apertura-liberalización de la economía y durante la estrategia exportadora no tradicional, los migrantes limítrofes pierden magnitud y deben enfrentarse a políticas restrictivas que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra.

Por lo que toca a la nupcialidad, el repunte observado en 1973 y 1983 podría ser consecuencia de las expectativas creadas por la asunción de los gobiernos democráticos (justicialista y radical respectivamente) luego de dos largas dictaduras militares.

La temprana y rápida urbanización junto con el crecimiento de población en la zona de Buenos Aires, observables durante nuestro primer periodo de estudio, responderían a la concentración de funciones económicas, sociales y políticas que la estrategia había creado en esa zona. Tal concentración deriva de la forma en que Argentina se incorporó al sistema internacional en el marco del modelo agroexportador. Sin embargo, a pesar de que posteriormente se implantaron diferentes estrategias, las tendencias apuntadas perduran. Esto nos sirve para puntualizar la objeción que se presenta para ubicar el momento exacto en que una estrategia es reemplazada por otra. Así, para facilitar nuestro análisis, a la estrategia agroexportadora la consideramos vigente hasta 1929 y partimos de ese año para estudiar la primera fase de la industrialización sustitutiva de importaciones. Si bien esto es en principio aceptable, debemos aclarar que rasgos, ideas y tendencias dominantes durante el primer periodo se prolongan en el tiempo. Ello nos permite afirmar que más que una sucesión de estrategias existe una superposición de éstas, donde se van sedi-

mentando las ideas más fuertes, mientras el resto va siendo sustituido parcialmente por el nuevo proyecto.

Con referencia a los inmigrantes limítrofes, las políticas restrictivas relativas impulsadas durante los gobiernos militares han influido en la erraticidad del flujo migratorio observado a partir de 1970. Hemos descubierto que paradójicamente, todos los gobiernos constitucionales han legislado sobre este rubro mediante leyes de excepción –decretos concediendo amnistías– que intentaban reparar las injustas situaciones originadas durante los gobiernos de facto; mientras estos últimos han dictado leyes de fondo que permanecen vigentes durante los gobiernos posteriores, creando, asimismo, el marco dentro del cual éstos se ven obligados a legislar. Esta situación es exactamente la inversa a la esperada en un país democrático, demostrando cuán profunda es la penetración de la ideología militar y cuán tergiversados están los valores sociales.

Resulta poco atinado atribuir el leve repunte de la natalidad y la fecundidad medidos por el Censo Nacional de 1980, a las políticas pronatalistas sustentadas durante los gobiernos militares (Revolución Argentina y Proceso de Reorganización Nacional) y el tercer gobierno justicialista. Existiría incluso la posibilidad de que dicho repunte fuera consecuencia de la mala calidad de la medición estadística.

Utilizando la definición de políticas de población realizada por Miró, que expusimos en la introducción, resulta oportuno preguntarnos en qué medida aparece reflejada aquélla durante nuestro periodo de observación. La perspectiva citada, producto de la elaboración de las ciencias sociales durante la década de los setenta, no aparece obviamente durante nuestras dos primeras etapas de estudio (1870-1945). Posteriormente, existirían aproximaciones a dicha conceptualización en los dos primeros planes justicialistas (primero y segundo planes quinquenales) cuando realizan diagnósticos implícitos y estipulan objetivos respecto de las variables demográficas fundamentales. Continuando en esta línea, el plan trienal realiza un diagnóstico explícito y propone acciones sobre el conjunto de los fenómenos poblacionales. En todos ellos se advierte que la población aparece como elemento clave para concretar el proyecto político de sociedad que el partido gobernante había ideado. Es hasta 1974, al crearse la Comisión Nacional de Política Demográfica –encargada de preparar un proyecto de política poblacional para todo el país– que se origina el tratamiento normativo de los fenómenos demográficos como un sistema interrelacionado y mutuamente determinado (Torrado, 1986). Sin embargo, esta importante tarea nunca llegó a concretarse.

Será el último gobierno militar encabezado por Videla el que, reactivando la citada Comisión, elaborará y sancionará en 1977 un decreto aprobando "objetivos y políticas nacionales de población" en el marco de la ideología de la seguridad nacional (recientemente derogado). En efecto, en 1992 el actual gobierno de Menem dicta un decreto por el cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes, y se le encarga al Ministerio del Interior la elaboración de un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de políticas de población y criterios de política migratoria en reemplazo de los contenidos en las normativa militar. Fueron necesarios quince años para que la única norma existente sobre políticas globales de población, paradójicamente de origen militar, fuera abolida (dec. 1033/92).

Para finalizar, consideramos pertinente cuestionarnos acerca del balance, luego de diez años de democracia. Ésta logró acciones positivas, derogando la legislación coercitiva tanto en el área de la anticoncepción como en la de las políticas globales, democratizando las relaciones familiares y eliminando discriminaciones respecto a los hijos.

Por otra parte, ha instituido nuevos ámbitos dentro del poder legislativo —creación de sendas comisiones de población en la cámara de diputados y senadores— que si bien hasta hoy no han sancionado nuevas normas de fondo, obviamente reducen el campo de acción del Poder Ejecutivo y tienden a ampliar la discusión y los actores involucrados en la resolución de los problemas poblacionales, anteriormente sólo atendidos desde el nivel presidencial (Ministerio del Interior). En lo que concierne a las competencias institucionales, la creación de la Secretaría de Población en el ministerio citado, nos habla de una revalorización del tema. No obstante, su posterior transformación en subsecretaría nos demuestra que esta área sufre y se ve afectada por los vaivenes surgidos de necesidades políticas coyunturales. En relación con la temática migratoria, los gobiernos democráticos del último decenio han otorgado, como lo vienen haciendo desde 1949, normas generosas de excepción (amnistías), posibilitando a los inmigrantes ilegales regularizar su situación. Sin embargo, no se ha logrado aún derogar la ley militar y elaborar una norma alternativa. Como hechos negativos, podríamos decir que durante los últimos diez años de democracia, así como durante el último gobierno militar, no se logró plasmar un Plan Nacional de Desarrollo que insertara las variables demográficas. La más reciente y única experiencia realizada en 1987 durante el gobierno radical de Alfonsín —proyecto que no logró ser sancionado como plan—, lamentablemente no incluyó ni mencionó ninguna de las variables poblacionales.

En síntesis, a la democracia le ha faltado firmeza y decisión política para encarar cambios profundos y sustanciales en el área de las políticas de población. Las causas son múltiples; entre otras pueden citarse la subestimación del espacio de las políticas sociales en la agenda gubernamental, el deterioro del papel promotor del Estado, la escasez de fondos para afrontar cualquier trabajo a mediano plazo, el vacío ideológico que ha sufrido el Estado—sin contar con su endeudamiento y profunda crisis económica—, la vitalidad de las normas jurídicas militares al trascender sus periodos y pautar la acción de los gobiernos posteriores, etc. Todos estos elementos y otros aquí no puntualizados, han conformado un marco poco propicio para encarar estos problemas que, sabemos, son de largo plazo.

La actual situación poblacional de Argentina se caracteriza por *a)* bajo crecimiento total; *b)* reducción precoz de la fecundidad; *c)* estancamiento del nivel de la mortalidad; *d)* envejecimiento temprano de la población; *e)* profundas desigualdades regionales; *f)* fuerte concentración urbana. A partir de este panorama general, un análisis por diferenciales según clase social y región nos muestra comportamientos disímiles. Así, se ha comprobado empíricamente que el crecimiento demográfico de la clase obrera, basado en la precariedad de sus condiciones de vida, es notoriamente superior al de la clase media y alta; y éstas también difieren según regiones (Torrado, 1992). Por ello, las nuevas políticas de población a elaborar por la democracia deberán tener en cuenta los diferenciales existentes para delinear un modelo más justo y equitativo. Es de esperar un periodo continuo y prolongado de gobiernos constitucionales que posibilite esta estratégica tarea: políticas de población justas, humanas y efectivas, basadas en los principios de justicia social y que promuevan el bienestar de todas las personas.

Bibliografía

- Miró, Carmen (1971), "Políticas de población. ¿Qué?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿para qué?", Serie A, núm. 110, Santiago de Chile, Celade.
- Novick, Susana (1992), *Política y población. Argentina: 1870-1989*, 2 vols., Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (1993), *Mujer, Estado y políticas sociales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional* (1973), Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina, diciembre.
- Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones (1953), *Segundo plan quinquenal*, Buenos Aires.

- Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad (1971), *Plan nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975*, Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Desarrollo (1965), *Plan nacional de desarrollo 1965-1969*, Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación (s.f.), *Plan nacional de desarrollo 1987-1991*, Buenos Aires.
- Rechini de Lattes, Z. y A. Lattes (comps.) (1971), *La población de Argentina*, Buenos Aires, Cicred.
- Torrado, Susana (1986), "La cuestión poblacional argentina y las políticas de población", en S. Torrado *et al.*, *Política, población y políticas de población*, Buenos Aires, Cuadernos del Ceur, núm. 18.
- (1992), *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

