



**Universidad Nacional de Buenos Aires**  
**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Maestría en Administración Pública**

TESIS

POLÍTICAS DE DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA  
POBLACIÓN EN LA ARGENTINA (1976-2007)

Martina Saudino

Directora de tesis: Dra. Susana Novick  
Buenos Aires, 19 de mayo de 2008

---

POLITICAS DE DISTRIBUCION ESPACIAL  
DE LA POBLACION EN LA ARGENTINA (1976-2007)

---

I N D I C E

Agradecimientos.....	7
Introducción.....	8

CAPÍTULO I

*Marco interpretativo y metodología*

1. Marco interpretativo.....	13
1.1. El ciclo de las políticas públicas.....	13
1.2. Políticas de población.....	17
1.3. Distribución espacial de la población.....	21
1.4. La cuestión regional.....	26
1.5. Modelos o estilos de desarrollo.....	31
2. Metodología.....	34
2.1. Unidad de análisis.....	34
2.2. Objetivo general y específicos.....	34
2.3. Período de observación.....	35
2.4. Diseño de investigación.....	36
2.5. Fuentes de información.....	37

CAPÍTULO II

*Contexto socio-histórico de las políticas  
de distribución espacial en la Argentina*

1. El contexto histórico, político y social del período de observación.....	38
1.1 Gobierno militar. “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983).....	38

1.2 Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989).....	42
1.3 Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999).....	45
1.4 Gobierno de Fernando de la Rúa y gobiernos de transición (1999-2003)...	50
1.5 Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007).....	54

### CAPÍTULO III

#### *Contexto demográfico de las políticas de distribución espacial en la Argentina*

1. Panorama de la evolución de la distribución espacial de la población en la Argentina desde el siglo XIX hasta el XXI.....	62
--	----

### CAPÍTULO IV

#### *Las políticas de distribución espacial del período de observación*

A. Gobierno militar. “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983).....	73
1. Legislación referida a la problemática.....	73
1.1. Leyes.....	73
1.1.1 Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración.....	73
1.1.2 Leyes de promoción industrial.....	74
1.2. Decretos.....	76
2. Planes, programas e informes del sector público.....	77
2.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	77
2.2. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.....	78
3. Espacios institucionales.....	80
B. Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989).....	81
1. Legislación referida a la problemática.....	81
1.1. Leyes.....	81
1.1.1. Promoción Industrial.....	81
1.1.2. Traslado de la Capital Federal.....	82
1.2. Decretos.....	84
1.3. Proyectos de Ley.....	85
2. Planes, programas e informes del sector público.....	85

2.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	85
3. Espacios institucionales.....	86
C. Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999).....	86
1. Legislación referida a la problemática.....	86
1.1. Constitución Nacional.....	86
1.2. Leyes.....	87
1.2.1. Leyes de Promoción Industrial.....	87
1.3. Decretos.....	88
2. Planes, programas e informes del sector público.....	88
2.1. Informe Nacional sobre Población.....	88
2.2. Política de Ordenación Territorial.....	89
2.3. Programas y planes de desarrollo territorial.....	91
3. Espacios institucionales.....	92
D. Gobierno de Fernando de la Rúa y gobiernos de transición (1999-2003).....	95
1. Legislación referida a la problemática.....	95
2. Planes, programas e informes del sector público.....	95
3. Espacios institucionales.....	95
E. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007).....	96
1. Legislación referida a la problemática.....	96
1.1. Leyes.....	96
1.2. Decretos.....	97
1.3. Proyectos de Ley.....	97
2. Planes, programas e informes del sector público.....	99
2.1. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial....	99
2.2. Programa Mi Pueblo.....	101
2.3. Fondo Integral para el Desarrollo Regional .....	103
2.4. Programa de Desarrollo e Integración del Norte Grande y los Foros Económicos y Productivos .....	103
2.5. Plan Volver. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.....	104
3. Espacios institucionales.....	105

## CAPÍTULO V

*Conclusiones*

1. Síntesis de las tendencias en distribución espacial de la población en Argentina y análisis comparativo de las políticas públicas.....	107
2. Recomendaciones de políticas.....	117
3. Reflexión final.....	120

## CUADROS

Capítulo	Cuadro N°	Título	
II	1	Argentina. Índice de calidad de vida por regiones, 1991 y 2001	50
	2	Argentina. Distribución de hogares y población indigente por regiones (octubre 2002)	53
	3	Argentina. La pobreza e indigencia por regiones. Segundo semestre de 2006.	58
	4	Síntesis de las políticas de los gobiernos del período de observación	60
	5	Argentina. Distribución porcentual de la población por áreas. Período 1800-1895	63
	6	Argentina. Distribución de la población en tres categorías de tamaño de aglomeración. 1950, 1960, 1970, 1980 y 1991	65
	7	Argentina. Distribución porcentual de la población por regiones. Total del país, 1947-2001	68
	8	Índice de redistribución interprovincial de la población (1869-2001)	70
	9	Argentina. Población urbana y rural. Año 1895-2001	70
V	10	Dimensiones demográficas de la población Argentina 1895-2001	107
	11	Argentina. Distribución porcentual de la población por condición migratoria y provincia de residencia. Total del país. Años 1991-2001	109
	12	Síntesis de las políticas-estrategias de los gobiernos referidas al tema de la distribución de población: 1976-2007	110
Anexos	13	Argentina. Distribución porcentual de la población total, urbana y rural según provincia. Total del país. Años 1970, 1980, 1991 y 2001	133
	14	Argentina. Densidad de población según provincia. Total del país, año 2001	134
	15	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2004-2016. Logros, políticas y productos	135
	16	Programa Mi Pueblo. Implementación en las provincias	137

## ANEXOS

1. Mapa de las regiones de la República Argentina.....	132
2. Argentina. Distribución porcentual de la población total, urbana y rural según provincia. Total del país. Años 1970, 1980, 1991 y 2001.....	133
3. Argentina. Densidad de población según provincia. Total del país, año 2001.....	134
4. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2004-2016. Logros, políticas y productos.....	135
5. Programa Mi Pueblo. Implementación en las provincias.....	137
6. Legislación consultada.....	141
<b>Bibliografía</b> .....	122

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco especialmente a mi directora de tesis, la Dra. Susana Novick, por su invaluable e imprescindible orientación, ideas, comentarios, dedicación, apoyo y tiempo. Gracias al Prof. del taller de tesis Ricardo Sidicaro por guiar mi proyecto de investigación; a Victoria Mazzeo y Nidia Formiga por colaborar con su vasta experiencia y conocimiento sobre el tema. A Bernardo Maresca; a Nora Pasos; y a Ariel Pereyra de la Biblioteca del Congreso por brindarme información y una extensa bibliografía. Agradezco a mis profesores, compañeros de Maestría y de trabajo. Por último a Gastón y a Camilo, gracias por su paciencia, compañía y estímulo inquebrantable.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de estas páginas proponemos introducirnos en el estudio de las políticas de distribución espacial de la población en el territorio argentino formuladas o diseñadas a nivel nacional por los distintos gobiernos que se alternaron en el poder desde 1976 hasta el 2007. Nos planteamos avanzar en nuestro conocimiento acerca de la relación entre el Estado, los problemas poblacionales y las políticas públicas.

Nuestro interés por la temática de estudio nace a partir de observar los inconvenientes y padecimientos de aquellos que, por diferentes circunstancias, viven en las grandes ciudades y sufren los efectos de la concentración de población. Gran parte de estas personas deciden migrar de su lugar de origen en busca de mejores condiciones de vida y, sin embargo, no siempre estas expectativas son cumplidas.

Al comenzar a explorar esta temática nos encontramos con la posibilidad de abordarla a través de múltiples caminos y dimensiones de análisis. Nuestra formación en políticas públicas nos ha inclinado por analizarla desde la perspectiva del Estado y sus políticas. No obstante, sin abandonar esta dimensión de estudio, la combinaremos con un acercamiento a la problemática desde el punto de vista estrictamente demográfico e histórico, de modo de poder relacionar la actual distribución de población con la toma de posición del Estado frente a la misma. Es decir, nuestro trabajo posee una perspectiva sociopolítica, pero acude a la historia en reclamo de un marco global que sólo ella puede proporcionar.

La importancia otorgada al estudio y conocimiento de la distribución espacial de la población en el territorio se origina varias décadas atrás. Un ejemplo de ello son los temas tratados y las recomendaciones realizadas en el Primer Congreso de la Población del año 1940. En el mismo se presentaron ponencias en las que se analizaban, además de la distribución demográfica, cuestiones como la congestión y concentración urbana, las migraciones internas y el despoblamiento de las zonas rurales. Entre las recomendaciones, se proponía: la realización de un estudio integral de las causas que determinaban la disminución o estancamiento de la población rural; la planificación urbanística integral de todo el territorio del país para encauzar la distribución de los habitantes a fin de conseguir el equilibrio demográfico entre la ciudad y el campo; la creación de un organismo nacional

para el estudio de la planificación urbanística del país; así como la orientación de las corrientes inmigratorias hacia las regiones y actividades económicas más convenientes (Novick, 2003).

La Argentina se caracteriza por un marcado desequilibrio en la distribución de su población. Aproximadamente más del sesenta por ciento de la población reside en la región pampeana y en el Gran Buenos Aires. Asimismo, la mayoría de estas personas habita en ciudades. Esta situación es en parte consecuencia del desarrollo socioeconómico desigual de las distintas regiones y de la constitución de Buenos Aires como centro hegemónico, ambos procesos que comienzan a gestarse en la época colonial.

La paulatina intensificación de la lucha entre las regiones del país por la supremacía económica y política fue el momento inicial de un proceso irreversible que a lo largo del siglo XIX iba a remodelar el cuerpo de la Nación: el ascenso de una Argentina litoral y el descenso del interior (Halperin Donghi, 1994).

La conquista y la etapa colonial, por lo menos hasta fines del siglo XVII, habían mostrado al interior, en virtud de su articulación con el Potosí, como la zona de mayor desarrollo y cantidad de población. Todavía hacia fines del XVIII alrededor de esta zona giraban los emprendimientos de mayor envergadura (Cao y Rubins, 1996). No obstante, la etapa final del siglo XVIII fue de rápido avance del litoral y de avance moderado para el comercio y la artesanía del interior, así como de crisis irremediable para su agricultura. La expansión económica de la región pampeana-litoraleña estuvo ligada a su inserción en el mercado internacional como exportadora de bienes pecuarios e importadora de productos industrializados, mientras que el estancamiento del interior fue producto del agotamiento de las minas potosinas y la posterior interrupción del tráfico con Perú debido a la ocupación española (Oszlak, 1999).

Durante el transcurso del siglo XIX se produjo una creciente incorporación de todas las regiones a un sistema socioeconómico nacional integrado. Junto con este proceso aumentó la importancia de los flujos migratorios poblacionales internos hacia las áreas dominantes del sistema. Estas condiciones, acompañadas de un continuado incremento del desequilibrio interregional en términos económicos y poblacionales, establecieron la supremacía del Área Metropolitana de Buenos Aires (Robirosa, 1969).

Por otra parte, esta distribución de la población está determinada por las políticas públicas y por los efectos políticos, económicos y sociales de los diferentes modelos de desarrollo seguido por el país. Desde esta perspectiva, partimos de la hipótesis que sostiene que las políticas socioeconómicas globales formuladas por los gobiernos bajo estudio contribuyeron a acentuar el carácter desigual de dicha distribución.

Sobre la base de estas consideraciones, creemos que para el diseño e implementación de las políticas públicas es esencial tener en cuenta la distribución de la población en el territorio. La necesidad de medidas estatales en esta temática se basa en que los mecanismos de mercado no han sido suficientes para regular dicha distribución. Parte de esta carencia se refleja en la incapacidad de esos mecanismos para controlar los efectos negativos derivados del incremento de la concentración y desequilibrio poblacional. Del mismo modo, las modalidades de ocupación de la geografía resultan relevantes para las autoridades y actores nacionales por diferentes razones (económicas, ambientales, políticas, militares, culturales, etcétera). Es por ello que constituyen un objeto de atención de los tomadores de decisiones, quienes son los encargados de intervenir sobre esta área para promover cambios en el patrón de localización de la población en sentidos compatibles o funcionales con la estrategia o modelo de desarrollo del país.

Nuestra hipótesis más general sostiene que en la Argentina no se ha generado una política de Estado sobre la distribución espacial de la población; por el contrario, se formularon o implementaron políticas aisladas, discontinuadas y no integradas a una estrategia global de desarrollo.

Los interrogantes que nos surgen a partir de esta hipótesis son: ¿la problemática de la distribución espacial de la población forma parte de la agenda estatal?; ¿qué políticas se han implementado?; ¿cómo se han implementado?; ¿cuáles son los espacios gubernamentales que intervinieron?; ¿cómo ha sido la interacción entre ellos?; ¿han sido evaluados los resultados e impactos de esas políticas?; ¿qué hace o debería hacer el Estado para revertir la desigualdad en la distribución poblacional?

No obstante, con relación al abordaje del Estado de esta problemática, es substancial considerar que migrar es un derecho humano, específicamente el relativo al libre desplazamiento a través del territorio nacional, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En la Argentina, el artículo 14 de la Constitución Nacional

garantiza a todos los habitantes el libre tránsito por el territorio nacional, razón por la cual no existen normas que limiten o regulen el desplazamiento interno de la población. Por ello, el papel esencial de las políticas públicas en este campo es garantizar el ejercicio de este derecho en las mejores condiciones posibles.

En el Capítulo I presentamos una síntesis sobre los aspectos teóricos que guiarán nuestra investigación. Dado que existen múltiples variables o dimensiones para analizar las políticas de distribución de población hemos optado por acotar nuestro estudio a los siguientes ejes temáticos: el ciclo de las políticas públicas, las políticas de población, la distribución espacial de la población en el territorio, la cuestión regional y los modelos o estilos de desarrollo. También exponemos allí los aspectos metodológicos que utilizamos para abordar nuestro tema de estudio, definiendo nuestra unidad de análisis, objetivos generales, diseño de investigación, fuentes de información y tratamiento dado a las mismas.

En el Capítulo II describimos el contexto histórico, político y demográfico de la distribución poblacional en la Argentina, según los modelos de desarrollo predominantes implementados por los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder desde 1976 hasta el 2007; y analizamos el impacto de estos modelos sobre las economías regionales.

En el Capítulo III trazamos un panorama de la evolución de la distribución espacial de la población en el territorio argentino desde el siglo XIX hasta el XXI. Consideramos que para poder realizar un análisis de las políticas de distribución poblacional es fundamental conocer como está dada esa distribución, cuáles fueron los factores que la determinaron a lo largo de la historia y cuáles son las tendencias futuras esperadas.

En el Capítulo IV recopilamos y sistematizamos las principales políticas relacionadas directa o indirectamente con la distribución espacial de la población que han sido formuladas o diseñadas por los distintos gobiernos durante nuestro período de observación. Con este fin, abordamos los siguientes niveles: (a) legislación vinculada con la problemática de estudio (leyes, decretos y proyectos de ley); (b) programas, planes e informes del sector público; y (c) espacios institucionales encargados de las políticas de población.

Por último, el Capítulo V resume nuestras conclusiones a partir de un análisis comparativo de los gobiernos y sus políticas. Asimismo, elaboramos recomendaciones de políticas sobre los aspectos que se deben tener en consideración para la formulación o

diseño de políticas de distribución espacial de la población en el territorio. Nuestro trabajo pretende generar un debate acerca de la situación actual de esta problemática y analizar los cursos de acción que puede llevar adelante el Estado para intervenir en forma adecuada, oportuna y a largo plazo.

Las futuras políticas de población en la Argentina, así como la gestación de nuevos planes que afecten la distribución espacial de la población, deben sustentarse en las experiencias del pasado, las que ayudarán a comprender cuál es la vía más adecuada para transitarlas.

## CAPÍTULO I

### *Marco interpretativo y metodología*

En este capítulo desarrollamos los enfoques teóricos y metodológicos con los cuales abordamos nuestra problemática de estudio. En la primera parte se describe parte de la bibliografía existente en la temática y aportes de gran relevancia para el desarrollo de esta investigación. La misma cubre varios ejes temáticos: el ciclo de las políticas públicas; las políticas de población; la distribución espacial de la población; la cuestión regional; y los modelos de desarrollo. En la segunda parte, se detalla el encuadre metodológico utilizado: definimos los objetivos generales y específicos, la unidad de análisis, el universo espacial y temporal, los tipos de abordaje y las fuentes de información.

#### *1- Marco interpretativo*

##### **1.1 El ciclo de las políticas públicas**

Una primera aproximación teórica al concepto de políticas públicas nos permite señalar las dimensiones y características más importantes para el estudio de las políticas de población, considerando a estas últimas como una clase específica de política pública con metas y objetivos relacionados con variables demográficas.

Varios autores sostienen que el ciclo de las políticas públicas está formado por una serie de etapas que incluyen la incorporación de la cuestión en la agenda estatal, la elaboración y formulación de la política pública, su implementación y por último la evaluación de la misma.

Según Oszlak y O'Donnell (1976), el ciclo de las políticas públicas presenta las siguientes etapas: la identificación de un problema, su definición e incorporación en la agenda del Estado, y a partir de allí la existencia de distintas alternativas de resolución de la cuestión problematizada para que finalmente se adopte una política que apunte mediante su implementación a resolverla. Los autores definen la política estatal o pública como:

“Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (pág. 112).

Siguiendo las etapas propuestas por los autores, una cuestión se convierte en socialmente problematizada cuando se incorpora a la agenda de problemas socialmente vigentes. Dicha cuestión involucra a diferentes actores (estatales, privados y de la sociedad civil) que pueden estar afectados directa o indirectamente por ella. La toma de posición de estos actores es un reflejo de una estrategia de acción que dependerá de la cantidad de recursos y apoyos con que cuenten, y de sus expectativas sobre el comportamiento del resto de los actores implicados. Asimismo, al interior del Estado se genera la implementación de una política, la adopción de nuevas y la creación de estructuras burocráticas especializadas con capacidad para redefinir la política inicial, y en consecuencia modificar la toma de posición del Estado.

En síntesis, los autores entienden a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado con relación a determinadas cuestiones. Éstas deben ser analizadas considerando el momento previo al surgimiento de aquella y el proceso por el cual se mantiene vigente y eventualmente finaliza en su resolución. Por otra parte, la historia de la cuestión permite identificar un proceso social en el que participan diversos actores y políticas, así como procesos burocráticos que determinan el contenido de la posición del Estado frente a ella.

En las distintas etapas mencionadas del ciclo de las políticas públicas, la *agenda* de políticas consiste en el conjunto de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha procesos sociales de encadenamientos y entrecruzamientos decisorios. Éstos se concretan luego en acciones u omisiones de actores sociales y estatales.

Como programa de acción pública, la agenda puede desagregarse en: (a) sistémica (la de todos los actores); (b) gubernamental (la de los órganos estatales de decisión); (c) política (la que efectivamente será objeto de decisión) (Draibe, 1988).

Es importante destacar que en una sociedad desigual, no todos tienen socialmente la misma capacidad de problematizar, en el sentido de procurar y disponer de los recursos necesarios para poder fundamentar por qué determinadas situaciones insatisfactorias deben ser asumidas socialmente como tales para su solución. En algunos casos es posible

reconstruir, desde las temáticas priorizadas, la escala de valores o las preferencias sociales que expresan los decisores. Pero muchas veces la priorización no está ligada a preferencias, sino que pueden provenir de imposiciones de hecho, cálculos racionales de conveniencias, especulación política o económica, tentativas anticipatorias para frenar la tematización de otros actores, y hasta urgencias nacidas desde instancias que no se controlan, como por ejemplo imposiciones de organismos internacionales.

Por otra parte, la *elaboración* de políticas públicas consiste en la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, y la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción. Consiste asimismo en la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades (Díaz, 1997).

La etapa de *formulación* comienza cuando se decide adoptar una política pública que resuelva el problema que demanda el interés de la ciudadanía. En esta etapa es necesario definir el problema para poder darle legitimidad a las distintas alternativas consideradas para su resolución. Se deben determinar los factores que llevaron a la situación actual del problema, el cual debe ser analizado teniendo en cuenta su desarrollo histórico y anticipando su posible desarrollo futuro. En esta etapa participan diferentes actores sociales: miembros de los poderes del Estado, actores privados y ONG, entre otros. Estos actores movilizan diversos recursos de poder, crean información, construyen alianzas, etcétera. Por otra parte, en esta fase del ciclo se analiza el contexto en el que se identifican los problemas, se generan las políticas y se implementan las acciones. Asimismo se tiene en cuenta el desarrollo histórico del problema y el comportamiento de los actores. Por otra parte, se debe construir una matriz del problema para poder visualizar las relaciones entre éste y los actores así como las alternativas de resolución en función de los objetivos (articulación entre los objetivos y planes de acción de gobierno; conciliación entre demandas y restricciones; identificación de las alternativas; y selección de la alternativa) (Martínez Nogueira, 1996).

La evaluación de las alternativas sigue criterios de conveniencia y oportunidad pero se encuentra principalmente determinada por la disponibilidad de recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros. Considerados como dimensiones de la capacidad de gestión local se clasifican como: trabajo (recursos humanos, habilidades, profesionalización, aprovechamiento de estructuras), capital (equipos, materiales,

infraestructura) y tecnología (organización interna, estilo gerencial y funciones de planeamiento y ejecución) (Díaz, 1997).

Luego de que la política es diseñada comienza el proceso de *implementación*, que se inicia en el momento en que la política es sancionada y finaliza cuando ésta se da por terminada o es transformada. El proceso de la implementación está compuesto por decisiones y acciones interrelacionadas, e implica confrontaciones y conflictos que pueden generar cambios en los cursos de acción. Por lo tanto, dicho proceso se caracteriza por presentar desafíos, presiones, contingencias y cambios de orientaciones.

Según Martínez Nogueira (1996), el proceso de implementación está compuesto por distintas fases que en la realidad se pueden presentar de forma superpuesta y simultánea:

- Planeamiento: está constituido por la planificación de políticas (objetivos, estrategias de acción, procedimientos, adjudicación de competencias y tiempos) y por el planeamiento de programas (disposición, despliegue y utilización de medios; definición de tareas y recursos).
- Acciones: es la etapa de ejecución de las tareas, las cuales requieren gerenciamiento, operación y coordinación.
- Seguimiento y evaluación: es la etapa en la que se determina la correspondencia entre los objetivos, acciones, productos y consecuencias. Se debe disponer de sistemas de información sobre la gestión y los impactos, y la metodología de la evaluación se debe establecer en el diseño de la política. Este seguimiento no implica necesariamente un control de gestión.

Por último, en la etapa de *evaluación* de la política se efectúan juicios sobre los productos, resultados e impactos de la misma. La evaluación permite determinar el logro de los objetivos, cuantificando productos y resultados, y permitiendo la medición de la eficiencia, eficacia y efectividad. Del mismo modo, le otorga transparencia a la gestión y perfecciona el ciclo de las políticas, brindando elementos para su revisión y para el fortalecimiento de la gestión pública (Martínez Nogueira, 1996).

La evaluación puede ser *ex ante* (se realiza antes del comienzo del proyecto, tomando en cuenta los factores anticipados en el proceso de decisión) o *ex post* (se realiza una vez que el proyecto se encuentra en su etapa de ejecución o ha finalizado y las decisiones se adoptan según los resultados alcanzados).

En la etapa de evaluación se debe definir y delimitar el objeto de la política e identificar quiénes son sus destinatarios. De ello dependerá quiénes serán los encargados de llevarla adelante (evaluadores internos y/o externos, políticos y/o técnicos), su tipo, contenidos y alcances, el momento en que se efectúa y las técnicas a utilizar. Evaluar políticas supone el establecimiento de una estructura organizacional para la actividad, técnicamente solvente para la configuración de los instrumentos que permitan la elaboración de indicadores, la producción de información, su control de calidad, su clasificación y su análisis e interpretación. Una vez finalizadas estas tareas se elaboran recomendaciones. Asimismo, técnicas de análisis macroestructural, de marketing estratégico y de construcción de escenarios se combinan con las de evaluación de proyectos, de impactos y resultados para proporcionar a los actores estatales y societales involucrados una visión contundente de las transformaciones producidas o no como resultado de su interacción (Díaz, 1997).

En resumen, identificar los elementos causales en torno al surgimiento de una situación que es considerada problemática por la sociedad, así como los factores que inciden en la formulación, implementación y evaluación de la acción o inacción del Estado a través de políticas públicas, constituye una importante estrategia de investigación. Ésta permite comprender la interacción existente entre los decisores públicos y los grupos sociales y económicos que se convierten en fuerzas de presión frente a la respuesta estatal (Parra Ramírez, 2003).

## **1.2 Políticas de población**

En el ámbito del sector público el concepto de política de población abarca desde la toma de posiciones, pasando por la adopción de medidas legislativas, hasta acciones destinadas a modificar la dinámica demográfica. Miró (1971) afirma que las políticas de población pueden ser definidas como:

“El conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlo” (pág. 5).

Tal como señala la autora, una política sólo puede darse como una decisión del sector público y, por lo tanto, su existencia supone una serie de aspectos: (a) una clara definición del sujeto al que va dirigida; (b) el reconocimiento del curso que se desea sigan los acontecimientos con el propósito de lograr el objetivo deseado; (c) una línea de acción deliberada, escogida por las autoridades responsables; (d) una declaración de lo que se pretende alcanzar, cómo y por qué; y (e) una instrumentación de la intención. Así concebida una política de población, no podrá darse de forma “autónoma” ni mucho menos ser de aplicación general, ya que el tamaño, composición, distribución y tasa de cambio (aumento o disminución) de la población no constituyen fines en sí mismos. Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social.

Las políticas de población se pueden clasificar en: *políticas explícitas*, definidas como aquellas que tratan de influir de manera directa y deliberada sobre la dinámica demográfica porque se han fijado objetivos o metas poblacionales. Por ejemplo: las políticas tendientes a incidir sobre la formación de las uniones y sobre el comportamiento reproductivo, y las políticas orientadas a influir sobre el volumen, las características y la dirección de las corrientes migratorias –tanto internas como internacionales–; y *políticas implícitas*, definidas como aquellas que son ejecutadas indirectamente a través de políticas de desarrollo de fuentes de trabajo, de centros educativos, de beneficios sociales, de capacitación técnica, de difusión de información acerca del sistema, etcétera<sup>1</sup>.

En otro de sus trabajos, Miró (1998) señala que los objetivos o metas relativos a variables demográficas podrían relacionarse con valores que sería deseable alcanzar con relación a: (a) la magnitud de la población total del país, su componente urbano o la correspondiente a diversas divisiones administrativas; (b) la tasa anual de crecimiento de la población –que implica también la definición de la tasa anual de natalidad– y la tasa anual de mortalidad; y (c) la modificación de las tendencias de algunas variables poblacionales como los desplazamientos internos de la población o la migración internacional.

---

<sup>1</sup> Las políticas implícitas “no se tratarían de una toma de posición en función de un interés general definido para el conjunto de la sociedad, sino de la suma algebraica de expresiones de política de unidades estatales que no han conseguido instituir fórmulas de integración efectivas. Esta carencia impide someter su acción a criterios de racionalidad que consulten y optimicen su interés colectivo” (Oszlak, 1991: 292).

La autora afirma que las políticas de población adoptadas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas nunca deberían ser producto de una imposición unilateral del Estado, sino el resultado del consenso de los distintos grupos sociales y respetando los derechos humanos fundamentales. Para facilitar el logro de los objetivos propuestos por una política de población se debería recurrir a programas y proyectos que correspondan a instancias sectoriales del gobierno que no tengan responsabilidad específica de ejecutar políticas de población, como por ejemplo educación, salud, desarrollo social, etcétera. También puede recurrirse a programas ejecutados directamente por organismos encargados de formular, implementar y evaluar la política de población.

Susana Torrado (1991) señala que los *fenómenos demográficos* poseen ciertas características que determinan directamente la naturaleza intrínseca de las *políticas de población*; para explicar dicha relación utiliza un paradigma de correspondencias:

*Características de los fenómenos demográficos (FD)*: los fenómenos demográficos constituyen un sistema, en el sentido de que están mutuamente interrelacionados y las tendencias de uno afectan o influyen en los restantes. A su vez, son causa y efecto de fenómenos de orden económico, social, político y cultural, diferenciándose según los estratos sociales y las regiones geográficas. Asimismo, constituyen el resultado de comportamientos individuales en los que se ponen en juego derechos humanos fundamentales y tienen una gran inercia, es decir, se manifiestan lentamente en el tiempo con efectos que se sienten durante períodos muy prolongados.

*Naturaleza de las políticas de población (PP)*: para la autora no puede actuarse sobre los fenómenos demográficos (FD) en forma aislada. Las políticas de población son sistémicas, en el sentido de que deben tomar simultáneamente en cuenta el conjunto de los FD; es decir que no puede actuarse sobre éstos con medidas independientes del resto de la acción pública. Además, las políticas de población son multisectoriales; esto significa que no pueden actuar sobre los FD con medidas indiscriminadas desde el punto de vista social y regional. Otra de las características de estas políticas es que son discriminantes y, por lo tanto, no deben accionar sobre los FD con medidas coercitivas. Si respetan los derechos humanos, las políticas de población son incentivadoras; no pueden actuar sobre los FD con medidas coyunturales. Finalmente, son políticas de largo plazo. En conclusión afirma que:

“Las políticas de población deberían ser sistémicas, multisectoriales, discriminantes, incentivadoras y de largo plazo” (pág. 85).

Por otro lado, la autora utiliza la noción de “cuestión” desarrollada por Oszlak y O’Donnell (1976) para analizar las políticas de población. En este sentido, establece que en una determinada sociedad, la dinámica demográfica se constituye en cuestión poblacional cuando los principales actores sociales (partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones comunitarias, etc.) visualizan su incidencia (actual y/o futura) sobre el logro de objetivos de desarrollo o de otros objetivos nacionales como un "problema". Surge entonces la idea de que los estilos de desarrollo expresan el modelo de sociedad –ideológicamente configurado– al que aspira el grupo dominante y se viabilizan a través de las políticas públicas de índole económica, social, política y cultural que propone cada gobierno a la sociedad civil.

En este sentido, Oszlak (1991) plantea que:

“Para que la cuestión poblacional, como tal, suscite ‘tomas de posición’ (y asignaciones de recursos) por parte del Estado, es preciso que algún sector significativo de la sociedad –incluido el propio Estado– reconozca su problemática social y la incorpore a la agenda de cuestiones vigentes que requieren resolución” (pág. 286).

Al explicar las dificultades que enfrentan los gobiernos para instrumentar y formular políticas de población coherentes y eficaces, el citado autor sostiene que la asignación de competencias institucionales y el logro de consistencia en la acción de gobierno constituyen un problema, porque en materia de población no sólo se pueden considerar a los organismos estrictamente poblacionales, sino también a un amplio espectro de unidades políticas y administrativas que implementan políticas que afectan indirectamente las variables demográficas.

Para resolver algunas de las dificultades que pueden tener los gobiernos a la hora de implementar dichas políticas, Oszlak (1991) recomienda: (a) flexibilizar la legislación y los marcos normativos en los organismos estatales; (b) mejorar las posibilidades de que los organismos de población influyan en las políticas macro; (c) promover una mayor articulación intraburocrática; (d) tratar procesos de gestión continuos con una perspectiva global; (e) favorecer la participación y control social del Estado; (f) crear un organismo

ensor de la cuestión poblacional; y (g) aprovechar las capacidades y oportunidades disponibles en el plano internacional.

Carmen Miró (1971) señala que la adopción de una política demográfica se facilitará si existe un plan de desarrollo económico y social. Debe haber coherencia entre las metas económicas, sociales y demográficas. Para ello deben incorporarse demógrafos a los organismos de planificación y formar grupos interdisciplinarios encargados de realizar estudios para comprender la situación demográfica y proyecciones del comportamiento de sus variables. Dichos estudios deberán ser complementados con investigaciones más detalladas y el examen del comportamiento demográfico diferencial de distintos grupos sociales. Asimismo, deberán considerar las diferencias regionales y adecuarse a las características de las distintas áreas del país.

En resumen, tal como señala Robirosa (1970), el diseño de una política nacional de población debería hacer referencia a modelos concretos deseables de distribución espacial de la población. Ello significa contener, inducir y orientar los flujos migratorios internos en función de un modelo de distribución espacial y esquema urbano acordes con las aptitudes locacionales de cada área (actividades económicas y productivas).

### **1.3 Distribución espacial de la población**

La población mundial no está distribuida uniformemente. Ella tiende a concentrarse en las regiones de mayor riqueza o de mayor necesidad de fuerza de trabajo. Asimismo, aun dentro de una región, la población tiende a concentrarse en las ciudades mientras que las zonas rurales se mantienen más despobladas.

La distribución espacial de la población se produce en función de tres factores: (a) el crecimiento vegetativo de cada jurisdicción; (b) el volumen y patrón de asentamiento de las migraciones internacionales; y (c) el volumen y dirección del saldo neto de las migraciones internas. Estas últimas son las que representan el factor de mayor peso en la redistribución de la población.

Según Rodríguez Vignolo (2002), el patrón de asentamiento de la población en el territorio se configura por una constelación de fuerzas socioeconómicas, ecológicas, tecnológicas, culturales y políticas que no están necesariamente coordinadas. Dichas

fuerzas, determinadas por el atractivo de diversas áreas para su ocupación, dependen de determinados atributos:

- a) Económicos: posibilidades de ganarse la vida, explotación de recursos naturales, presencia de consumidores y/o mano de obra.
- b) Educativos: ofertas de matrículas, de opciones de formación y de capacitación.
- c) Calidad de vida: disponibilidad de espacio, existencia de servicios básicos y equipamiento, paisaje y ambiente grato.
- d) Seguridad: ausencia o bajos índices de criminalidad, resguardo público o privado, privacidad.
- e) Políticos: gobierno honesto, confiable, preocupado por las libertades y derechos de los ciudadanos.
- f) Socio-comunitarios: comunidad integradora, confiable, visible, dinámica, etcétera.

El citado autor menciona que los atributos que conforman el atractivo de una localidad no son evaluados con una misma escala de preferencias por parte de los diferentes actores sociales. Al mismo tiempo, estos atractivos o ventajas tienen como contrapartida costos: los que recaen sobre los agentes por el sistema de precios (por ejemplo el valor del suelo); los de salud derivados de la contaminación; los de seguridad; los de tiempo, que provienen de una distancia importante entre lugar de residencia y lugar de trabajo. También existen procesos de crisis que expulsan población sin la contrapartida de algún ámbito que obtenga dividendos de tal crisis, como por ejemplo los desastres ambientales, *shocks* económicos locales y crisis políticas. En consecuencia, la dinámica demográfica no es, en última instancia, determinante de los patrones de asentamiento de la población en el territorio.

Según señala Lattes (1980), la redistribución espacial de la población es:

“El cambio que ocurre, a lo largo de un cierto intervalo de tiempo, en la proporción de población que reside en las distintas unidades espaciales en las que se subdividió un territorio de límites fijos. Es decir, una cierta redistribución espacial de la población implica que la proporción de población residente en algunas unidades aumenta, mientras que la de otras disminuye” (pág. 15).

Robirosa (1969) manifiesta que la desigualdad en los patrones de asentamiento de la población acentúa crecientemente las diferencias regionales y el subdesarrollo de

muchas áreas del país, retroalimentando así los procesos migratorios. Dicha situación afecta directamente no sólo las condiciones de vida de las personas que habitan en las regiones más atrasadas, sino también las de aquellas que habitan en las regiones con mayor concentración de población. Un ejemplo está dado por los traslados continuados de oferta de mano de obra. Por una parte, las áreas receptoras carecen de empleos de alta productividad en número suficiente para absorber la mano de obra, situación que da por resultado desocupación y crecimiento de la ocupación en ramas de baja productividad. A su vez, las áreas emisoras sufren la constante pérdida de recursos humanos potenciales, reducen sus aptitudes locacionales con respecto al desarrollo de actividades económicas orientadas sobre todo al consumidor o a la mano de obra, lo que deteriora su potencial de desarrollo e incrementa la relación de dependencia demográfica.

“Mal pueden interpretarse las migraciones internas en nuestro país como un modo eficiente de adaptación del sistema si sus efectos son los de acentuar crecientemente las diferencias regionales y el subdesarrollo de muchas áreas del país, realimentando así los procesos migratorios, y si por el otro lado no puede el sistema signado por un bajo grado de eficiencia de su economía, aprovechar fructíferamente, en términos de alta productividad relativa, los siempre renovados recursos humanos disponibles en las áreas receptoras” (Robirosa, 1969: 5).

Por otra parte, el autor sostiene que es necesario tomar en cuenta las migraciones como un elemento inseparable de la planificación en el contexto de políticas coherentes de desarrollo:

“Debiera surgir la necesidad de considerar explícitamente los aspectos espaciales en toda política de desarrollo, con un modelo explícito y viable de distribución urbana de la población, adecuado a las metas de desarrollo” (pág. 17).

Existen aportaciones teóricas recientes que están contribuyendo a un mejor entendimiento de las causas de la migración, sin embargo la teorización sobre la migraciones es muy compleja dado a su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos socioeconómicos y culturales, etcétera (Arango, 2000; Massey y otros, 1998).

Décadas atrás, las migraciones internas en general, y las urbanas-rurales en particular, eran vistas favorablemente en la literatura sobre desarrollo económico. Las personas que emigraban del campo a la ciudad constituían mano de obra barata para abastecer la gran demanda de empleos que requería la nueva industria en expansión. Posteriormente, estas migraciones son vistas como un fenómeno que exacerba los problemas de desempleo en las grandes ciudades, las cuales no poseen capacidad para poder satisfacer el incremento de la demanda de nuevos puestos de trabajo. Asimismo, se agrava el desequilibrio entre el campo y la ciudad, dado que las áreas rurales pierden recursos humanos calificados y es más costoso crear un puesto de trabajo en la ciudad que en el campo. No obstante, la temática de las migraciones no sólo es importante en términos de recursos humanos, sino también por su influencia en el crecimiento o desarrollo económico en general. Conocer las causas, los determinantes, y las consecuencias de las migraciones internas es central para entender la naturaleza y las características de los procesos de desarrollo y es fundamental para la formulación apropiada de políticas que intervengan en estos procesos de una manera deseable socialmente (Todaro, 1976).

Tal como señalan Radonich, Roglich y Steimbregger (1993), existe el riesgo de interpretar a la migración como un movimiento de fuerza de trabajo que responde exclusivamente a oportunidades diferenciales de empleo y salarios. Es necesario tomar en cuenta para cada caso la organización social de la población involucrada que les permite la posibilidad de migrar, analizando las tramas sociales que se estructuran alrededor de esta decisión.

En relación con esta cuestión, Balán (1978) afirma que la migración es un fenómeno social que no se reduce a una sumatoria de comportamientos individuales. Para su conocimiento se debe tener en cuenta el marco institucional que regula la movilidad laboral, así como proposiciones exploratorias que relacionen los procesos migratorios con el cambio social. Asimismo, considera que las migraciones deben analizarse dentro de un contexto histórico.

Por otra parte, Mármora (2004) señala que la modalidad de una política migratoria<sup>2</sup> corresponde al modo en que ésta se presenta, y distingue entre las políticas programáticas o

---

<sup>2</sup> El autor define las migraciones como “el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socioespacial a otro, entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia” (Mármora, 1989).

coyunturales y las políticas explícitas o implícitas. Si la respuesta institucional frente al fenómeno demográfico se da en el contexto de un proyecto político, económico o social estamos hablando de políticas programáticas. Si la respuesta es una reacción a la presión migratoria del momento, nos encontramos frente a políticas coyunturales. Es así como las políticas se conforman en cada momento histórico como resultado de distintas propuestas que, canalizadas por los gobiernos, intentan responder a situaciones coyunturales o a proyectos de largo alcance. Asimismo, cuando la institucionalización de la política se formaliza en cuanto a sus objetivos y acciones a través del discurso oficial o de la legislación pertinente, estamos frente a una política de población explícita. La carencia de esta formalización implica que las medidas asumidas se basan en concepciones implícitas de los objetivos de las políticas migratorias vigentes y que de ninguna manera suponen la no existencia de las mismas.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la migración puede ser entendida como un proceso determinado por la acción o inacción del Estado mediante: (a) políticas de migración interna, incluyendo los programas de colonización, erradicación o asentamiento de población y las disposiciones legales o administrativas que limitan los desplazamientos dentro de los países; (b) incentivos directos y específicos por parte de las autoridades para promover o evitar desplazamientos migratorios, incluyendo subsidios, exenciones impositivas, asignaciones salariales, prebendas laborales (vacaciones, edad de retiro, etc.), créditos ventajosos, transferencias directas, entrega de vivienda y/o terrenos, etc., asociadas a la residencia en zonas determinadas del territorio o cuando la autoridad desea contrarrestar una concentración de población en una zona determinada, considerada excesiva; (c) políticas e inversiones sectoriales que no tienen propósitos directos de redistribución espacial de la población pero pueden ejercer un efecto sobre las corrientes y las decisiones migratorias más intenso que las intervenciones deliberadas como los programas de vivienda, de vialidad y de infraestructura. (Rodríguez Vignolo, 2004).

Vapñarsky (1982) afirma que en una región va a haber población en la medida en que tenga desarrollo económico a través de la explotación de sus recursos. Una vez que se crearon asentamientos de población importantes, las instalaciones industriales para la transformación de los recursos naturales (por ejemplo agrícolas o minerales) tienden a concentrarse en dicha región por inercia. Por otra parte, la posibilidad de acceso a los

servicios que permite elevar la calidad de vida de las personas (atención de la salud; disponibilidad de educación; acceso a elementos de confort creados por los avances tecnológicos) posibilita evaluar las ventajas y desventajas de los distintos modelos de distribución de la población. En este sentido, el autor sostiene que es deseable que la mayoría de la población de un país viva en ciudades grandes.

“Los complejÍsimos procesos migratorios de las últimas décadas no se han limitado a la succión por el Gran Buenos Aires de población dispersa o residente en aglomeraciones pequeñas; también han implicado el aumento considerable del número y población total de aglomeraciones medianas y el decrecimiento en valores absolutos de la población dispersa (la población en aglomeraciones pequeñas seguramente no ha disminuido en valores absolutos, aunque sí en su participación relativa en la población nacional total). Como consecuencia, hoy podemos afirmar que la inmensa mayoría de la población argentina, desde el punto de vista de la distribución espacial, tiene acceso a un amplio abanico de servicios de toda clase” (págs. 66-67).

Sin embargo, el autor plantea que un simple cambio de lugar de los objetos o las personas en el espacio no asegura que se puedan producir modificaciones sociales, pues la circunstancia de que una persona viva en cercanía de todos los beneficios o ventajas de la civilización contemporánea no significa que sea suficiente para que las disfrute o tenga acceso a ellas.

#### **1.4 La cuestión regional**

Según señala Balán (1978), las cuestiones regionales en la Argentina durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX tuvieron como eje dos procesos diferentes que se interrelacionan entre sí: la consolidación del Estado y la de la economía capitalista dentro del territorio nacional. El primer proceso se basó en el fortalecimiento de una autoridad central capaz de mantener el orden político y de integrar en él a la población del país. El segundo proceso de formación de una economía nacional consistió en el fortalecimiento de instituciones económicas capitalistas en todo el territorio nacional. La ampliación de mercados de bienes, capitales y trabajo, facilitada por reformas institucionales y la unidad monetaria, ponía en contacto a sectores espacial y

estructuralmente diferenciados de la economía que se modificaban internamente y en sus relaciones externas.

En este contexto, el autor plantea que la cuestión regional surge como la dimensión espacial o territorial de las relaciones socio-políticas entre grupos y clases sociales cuando dicha dimensión es relevante porque los actores están espacial y estructuralmente diferenciados.

Desde otra perspectiva, Coraggio (1979) desarrolla el concepto de región y señala que es posible determinar áreas territoriales de homogeneidad relativa, ya sea de las relaciones entre agentes y medios o de ciertos atributos de los mismos. Dichas áreas constituyen segmentos continuos del territorio en los que se localizan agentes o medios involucrados en un mismo tipo de relaciones o un mismo nivel o calidad de atributos. En consecuencia, el autor describe las regiones como:

“Esos ámbitos o áreas definidas a partir del dominio territorial particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza” (pág. 51).

Según el autor, la configuración, extensión o posición relativa de las regiones son determinaciones espaciales cuya lógica debe descifrarse a partir de las leyes que regulan los procesos sociales. En este sentido, la regionalización constituye una forma espacial propia de la producción social y las modalidades que adopta no son predominantemente naturales<sup>3</sup>, dado que se modifican con los sistemas sociales. Por otra parte, los comportamientos individuales que determinan ciertas condiciones como las migraciones no pueden analizarse como innatos al ser humano, sino como resultado de una totalidad histórica en la cual existen dichos individuos. Es decir que este comportamiento se revela principalmente a partir de la determinación estructural que su posición de clase le impone, la cual es característica de una estructura social dominada por el modo de producción capitalista.

“Las relaciones sociales capitalistas (...) pueden también analizarse, en lo que a su regionalización hace, a partir de la organización territorial de la reproducción de la fuerza de trabajo (...). Por otra parte, un análisis tal nos permite establecer las conexiones

---

<sup>3</sup> Se refiere a las determinaciones diferenciales naturales del territorio (recursos naturales localizados, topografía, condiciones de accesibilidad, etcétera) y de la población (edad, sexo, etnia, etcétera).

fundamentales entre dicha organización y la organización territorial de la población, que incluye otros sectores que no pueden propiamente denominarse fuerza de trabajo, ya sea porque no realizan tareas productivas de valores de uso o porque lo hacen bajo otras relaciones de producción. Tanto a través del proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo, como a través de las vías de articulación (...) el análisis de la regionalización de la reproducción del capital social implica asimismo –en una sociedad dominada por el modo capitalista de producción– el análisis de la regionalización de otros procesos no estrictamente capitalistas (...) que se constituyen, sin embargo, en condiciones generales para tal reproducción” (Coraggio; 1979: 57-58).

En resumen, Coraggio plantea que la regionalización debe ser analizada a partir de la reproducción del capital social, tanto en lo que hace a la reproducción de las condiciones controladas directamente por los capitales, como a las condiciones generales de la producción<sup>4</sup>. Asimismo, también deberán ser consideradas las relaciones político-ideológicas y las diversas modalidades de inserción en el sistema mundial.

Desde la misma perspectiva, Pírez (1986) analiza la cuestión regional definiéndola como el resultado de un conjunto de procesos sociales, económicos y políticos que se determinan en forma autónoma pero están vinculados entre sí. La dinámica territorial sigue generalmente a las actividades económicas que están orientadas por las necesidades del proceso global de acumulación y por la vinculación de cada unidad económica individual con este proceso. Estas actividades producen una ocupación homogénea del territorio. Sin embargo, junto a esta tendencia se produce otra que diferencia los espacios regionales en la medida en que el desarrollo se da en forma territorialmente desigual. El desarrollo presenta resultados simultáneos y contradictorios de expansión y concentración territorial, dispersión y relaciones desiguales entre las actividades localizadas en distintos ámbitos. Este resultado es producto tanto de la existencia de desigualdades en los recursos naturales originarios, como en la diferente capacidad de las relaciones económicas de generar y retener excedentes.

La cuestión regional como problemática teórica, social y política surgió en la Argentina cuando se consolidó el Estado de Bienestar y el análisis de las desigualdades

---

<sup>4</sup> El autor define las condiciones generales de la producción como “la reproducción global de la fuerza de trabajo y por lo tanto la organización familiar; otras modalidades de producción mercantil; y la gestión del Estado en lo que hace a la provisión de tales condiciones generales”.

socioeconómicas entre las distintas regiones del país se impuso como una problemática objeto de la acción del Estado. Dicha “cuestión” pierde su relevancia al consolidarse el neoliberalismo en la década de los noventa y el Estado pierde su legitimidad como ejecutor o planificador y surge el mercado como el organizador de la actividad económica en general (Manzanal, 1999).

La autora sostiene que la aplicación de políticas neoliberales implementadas de la década del 1990 produjo el resurgimiento de la problemática regional y comenzaron a demandar acciones paliativas por parte del Estado. En consecuencia, los instrumentos tradicionales de política regional (deteriorados como resultado de la agudización de la concentración del capital) legitimaron el accionar de los conglomerados de capital nacional y extranjero y debilitaron a los Estados nacionales, provinciales y municipales. Por otra parte, propiciaron el surgimiento de áreas de integración fronteriza controladas por grandes empresas y la difusión del funcionamiento en redes que se superponen a la realidad regional preexistente. Estos factores contribuyeron a la desaparición de características que diferenciaban a unas regiones de las otras, y afectó la eficiencia de acciones particularizadas, circunstancia que derivó en la búsqueda de nuevos instrumentos de gestión para mitigar las diferencias socioeconómicas entre distintas regiones y sectores sociales. Asimismo, se menciona que el crecimiento económico se concentra en los nodos centrales de las redes<sup>5</sup> –espacios donde existe infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios– y como consecuencia quedan relegadas el resto de las regiones que están formadas por ciudades o pueblos excluidos de la posibilidad de integrarse a redes y al desarrollo nacional.

Por lo tanto, el proceso global de configuración regional está constituido por las políticas públicas, los procesos que se dan entre los agentes económicos de la sociedad, así como por los movimientos y las instalaciones de la población en el territorio.

En relación con este tema, Boisier (2001) vincula el concepto de región y desarrollo, afirmando que:

“El desarrollo regional consiste en un proceso de cambio estructural localizado que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o

---

<sup>5</sup> Véanse: Castells, Manuel (1999). *A Sociedade en rede. Paz e Terra*. Vol. I. San Pablo; y Fleury Texeira, Sonia (2002). *O desafio da gestao das redes de políticas. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.

sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio” (pág. 7).

Varios autores señalan que las transformaciones regionales se alcanzan a través de la gestión estratégica de desarrollo local. Se trata de un desarrollo endógeno, desde las propias fuerzas locales, y no a partir de instrumentos externos. Sus instrumentos son: (a) participación de la población local; (b) desarrollo de sus organizaciones, formación y capacitación; y (c) fortalecimiento de las instituciones locales. En este sentido se incorpora la noción de “desarrollo local” para dar cuenta de la evolución de las políticas regionales de los ámbitos centrales a los locales, principalmente a partir de la reinención del territorio o de su reconceptualización como sujeto activo.

Por último, Madoery (2001) menciona que la recuperación de la perspectiva territorial hizo que las políticas de desarrollo regional en países con distintos niveles de avance evolucionaran desde los tradicionales apoyos y dinámicas exógenas hacia estrategias locales. Dichas estrategias remiten al rol que asumen actores locales con incidencia en el territorio, al tipo de interacciones que lleven a cabo y a las reglas de juego que sean capaces de generar. Para el autor, el ámbito territorial es el que define el proyecto de desarrollo, y fortalecer lo local requiere superar los frenos tales como: los condicionantes macroeconómicos, los marcos institucionales de actuación local y el diseño de las políticas públicas nacionales y provinciales de alcance territorial. Asimismo, se necesita el fortalecimiento institucional de los municipios, a fin de que puedan desempeñar un papel activo como animadores de iniciativas de desarrollo económico local, junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

En síntesis, el desarrollo local será resultado de un conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos; de tomas de posición y de intereses muchas veces contradictorios, pero posibles de ser integrados en un proyecto político local. Por lo tanto, el gran desafío de los gobiernos locales será encontrar el modo de expresar, regular y resolver los conflictos para permitir un desarrollo humano eficiente, pero también equitativo y sustentable.

## 1.5 Modelos o estilos de desarrollo

Para describir las principales características teóricas conceptuales de los modelos o estilos de desarrollo, nos basaremos en los conceptos elaborados por Susana Torrado (1991).

La autora señala que los estilos de desarrollo reflejan el modelo de sociedad al que aspira el grupo dominante y se viabilizan a través de las políticas públicas que propone cada gobierno a la sociedad civil. En este sentido, la predominancia de una estrategia de desarrollo es el resultado de: (a) la existencia de opciones correspondientes a las diferentes clases y estratos sociales; (b) las relaciones de alianza o de conflicto que se establecen entre las fuerzas sociales que representan a dichas clases y estratos; y (c) la correlativa estructura de poder (la capacidad de dichas fuerzas sociales de imponer sus propias estrategias de acción al conjunto de la sociedad).

Por otra parte, menciona que la toma de posición del Estado se puede visualizar mediante las políticas públicas de población y las estrategias de desarrollo. En este sentido, la autora analiza la relación entre políticas de población y metas de desarrollo:

“El concepto estilos de desarrollo remite a las estrategias de acción –esencialmente públicas– que, siendo políticamente dominantes en una sociedad concreta, se relacionan con los factores fundamentales del desarrollo económico y social” (...) “Los estilos de desarrollo expresan el modelo de sociedad (ideológicamente configurado) al que aspira el grupo dominante y se viabilizan a través de las políticas públicas de índole económica, social, política y cultural que propone cada gobierno a la sociedad civil” (pág. 66).

Torrado plantea que los distintos estilos de desarrollo permiten establecer un análisis comparativo en la interpretación de las relaciones entre condicionantes sociales y la dinámica poblacional. Así como las estructuras y procesos sociales influyen sobre los diversos componentes de la dinámica poblacional, al mismo tiempo, el crecimiento, composición y distribución espacial de la población pueden incidir sobre las estructuras sociales y su transformación en el tiempo. Asimismo, las estrategias de desarrollo, directa o indirectamente, están relacionadas con los comportamientos demográficos de los individuos y las familias.

Estas estrategias tienen objetivos y proyectos que se conectan con la configuración del mercado de trabajo y determinan la implementación de políticas públicas que influyen en las condiciones de vida de la población. No obstante, una estrategia de desarrollo también puede incluir políticas explícitas de población.

Por otra parte, cada estilo de desarrollo tiene mecanismos ideológicos y jurídico-políticos por los cuales los grupos dominantes tratan de inducir en las diferentes clases sociales los comportamientos que consideran adecuados para el logro de sus objetivos. Así, estos estilos condicionan demográficamente los procesos sociales; por ejemplo, la distribución espacial de la población puede producir como efecto económico y social la concentración urbana y la metropolización. Por último, existen efectos políticos de la dinámica demográfica debido a que las clases sociales pueden incorporar la problemática poblacional en sus proyectos o estrategias de desarrollo afectando sus intereses, y de esta manera representar un componente importante en sus ideologías políticas. Es por ello que los fenómenos que definen la cuestión poblacional requieren de decisiones políticas que involucren al Estado, lo que implica ubicar a la cuestión poblacional dentro de procesos políticos y de distribución y uso del poder que tienen lugar en la sociedad.

En síntesis, en una sociedad concreta, con estilos de desarrollo específicos, existen condicionantes sociales de la dinámica demográfica y condicionantes demográficos de los procesos socio-políticos.

En relación con los estilos de desarrollo y la cuestión regional la autora afirma que los estilos de desarrollo tienen por resultado la reproducción de un tipo de diferenciación social y regional en la sociedad. Cada estilo de desarrollo determina una estratificación de grupos sociales diferenciados y jerarquizados en términos de su forma de inserción en la producción económica, de sus condicionantes de vida y del tipo de relaciones político-ideológicas que los vinculan con las fuerzas sociales dominantes. Al mismo tiempo, dicha diferenciación social y regional se cristaliza en comportamientos demográficos diferenciales que determinan el nivel y fluctuación de la dinámica demográfica nacional.

Tomando en cuenta la relación entre modelos o estilos de desarrollo y configuración regional, Pérez (1986) describe que la toma de posición del Estado frente a cuestiones problematizadas se define por tres elementos: una determinada correlación sociopolítica; una forma de vinculación con el mercado internacional y un ordenamiento (política o

estrategia) económico. El autor menciona que la configuración regional es un proceso conformado por las dinámicas del mercado y de las políticas estatales. Por otra parte, señala que el papel del Estado en la configuración regional constituye un conjunto de medidas y políticas heterogéneas y a veces contradictorias:

“Las acciones estatales podrán estar explícitamente orientadas a producir efectos territoriales o regionales, o bien podrían producirlos más allá de su orientación hacia otros objetivos. Los efectos regionales podrán ser directos mediante acciones materiales en el territorio, o bien indirectos al operar sobre los parámetros de los comportamientos privados” (pág. 8).

Las condiciones de producción son reproducidas por el Estado mediante infraestructura urbana y regional (comunicaciones y transporte) e inversiones en la reproducción de la fuerza de trabajo (servicios de salud y educación, capacitación, etc). Dichas funciones económicas del Estado se actualizan con la reproducción de las relaciones de dominación y se concretan dentro de determinadas correlaciones de fuerzas. Así, el papel del Estado en la configuración regional depende de la orientación fundamental de su política.

“Debe tenerse en cuenta que la configuración regional es el resultado de fuerzas que operan en momentos concretos a partir de las condiciones de la acumulación. Y lo hacen con base en las preexistentes formas territoriales que han sido determinadas por modelos históricamente anteriores, o bien por formas de producción diferentes que pueden tener existencia presente pero subordinada a las formas capitalistas y, particularmente, a sus sectores predominantes. Se da con esta base cierta inercia histórica” (pág. 11).

Por lo tanto, un modelo de Estado supone el intento de un determinado modelo de acumulación, definiendo las relaciones con el mercado internacional y la economía nacional, circunstancia que implica el tipo de configuración regional.

Por último, en el proceso de desarrollo las migraciones internas son un factor central para entender la dinámica y distribución territorial de la población dado que, en conjunto con la fecundidad y la mortalidad, constituye una de las tres variables centrales de la dinámica de una población. Asimismo, la migración interna genera impactos que afectan el

nivel educativo, las tasas de desempleo y los indicadores de pobreza, es decir tres aspectos centrales de las agendas públicas sobre el desarrollo (Busso, 2007).

## 2- Metodología

### 2.1 Unidad de análisis

La unidad de análisis de nuestra investigación está constituida por las políticas públicas de distribución espacial de la población en la Argentina diseñadas por los gobiernos que alternaron en el poder desde 1976 hasta el 2007. Ellas comprenden: (a) leyes en sentido estricto –sancionadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo– emanadas de un gobierno constitucional; (b) "leyes" sancionadas por los gobiernos de facto; (c) decretos del Poder Ejecutivo constitucional; (d) decretos-leyes sancionados por los gobiernos de facto; (e) proyectos de ley presentados al Congreso Nacional; (f) planes nacionales; (g) programas nacionales; (h) informes nacionales.

### 2.2 Objetivo general y específicos

Nuestro objetivo general reside en estudiar las políticas de distribución espacial de la población en la Argentina desde 1976 a 2007.

Asimismo, abordamos tres objetivos específicos. El primero de ellos consistió en realizar una síntesis de la evolución de la distribución espacial de la población en la Argentina desde el siglo XIX al XXI. Tomamos un período más extenso que nuestro período de observación por varios motivos: (a) la actual distribución de población comienza a gestarse desde la época colonial con las luchas entre el litoral y el interior de la cual surge la hegemonía de Buenos Aires; (b) este contexto general nos permitió construir un panorama global que garantiza un análisis más rico; (c) la inercia que caracteriza a los fenómenos demográficos produce sus efectos en el largo plazo.

El segundo objetivo específico fue el de describir el contexto social, político y económico de la distribución de población en nuestro período de estudio (1976-2007), dado que dicho contexto nos ofrece un marco general de referencia para el posterior análisis de

las políticas. La realidad que podemos captar a través de una ley o un plan de gobierno es estática, detenida en un momento del tiempo. De allí surge la necesidad de articular esta perspectiva con un análisis del contexto demográfico, económico e institucional en que estas leyes o planes se originan, como marco histórico adecuado para la comprensión de la problemática. Por otra parte, para poder analizar las políticas de distribución espacial de la población debemos preguntarnos sobre el proceso político que las produce.

El tercer objetivo específico consistió en analizar y recopilar la dimensión normativa de las políticas: (a) leyes, (b) decretos, (c) proyectos de ley, (d) programas, (f) planes, (g) informes, etcétera a nivel nacional vinculados con la distribución espacial de la población. Asimismo, identificamos, sistematizamos y analizamos las instituciones y/o espacios del Poder Ejecutivo Nacional encargadas de diseñar, formular e implementar las políticas de población con el fin de considerar sus acciones a nivel social. Con este objetivo nos proponemos profundizar la comprensión sobre el alcance y las características de las políticas públicas en materia demográfica.

### **2.3 Período de observación**

Dividimos nuestro período de estudio en dos grandes etapas: la primera se inicia en el golpe de Estado de 1976 y finaliza en 1983, y la segunda comienza en 1983, con la recuperación de la democracia, y se extiende hasta 2007, momento en el que finaliza el mandato del presidente Néstor Kirchner. A su vez, esta segunda etapa la subdividimos teniendo en cuenta las diferentes experiencias políticas: gobierno de Raúl Alfonsín, de Carlos Menem, de Fernando de la Rúa, gobiernos de transición y de Néstor Kirchner. La elección de nuestro período de observación se fundamenta en la prioridad que le hemos otorgado a la dimensión ideológica-política. Dado que consideramos que los fenómenos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos, económicos y sociales, nos interesa explorar el tratamiento que los distintos gobiernos le dieron a la problemática de la distribución espacial de la población.

## 2.4 Diseño de investigación

El diseño seleccionado propone un abordaje cualitativo (análisis temático y reconstrucción histórica) basado en el análisis de contenido. En la investigación cualitativa se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales e instrumentos de una determinada situación o problema. La misma intenta analizar exhaustivamente un asunto en particular. A diferencia de los estudios descriptivos o experimentales, que enfatizan la relación causa-efecto, la investigación cualitativa se interesa más en saber cómo ocurre el proceso en que transcurre el problema<sup>6</sup>. Con la adopción de la técnica de análisis de contenido se procura identificar, describir y analizar la realidad empírica de los textos o documentos recopilados. El análisis de contenido puede ser entendido como:

“El conjunto de métodos y técnicas de investigación destinados a facilitar la descripción e interpretación sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensajes y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos. Es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (Krippendorff, 1990, pág. 11).

Dentro del diseño de análisis de contenido aplicamos el descriptivo documental. De acuerdo con Cázares *et al.* (1990), la investigación documental depende fundamentalmente de la información que se recoge en documentos de índole permanente; es decir, aquellos a los que se puede acudir como fuente para que aporten información de una realidad o acontecimiento, sin que se altere su sentido.

---

<sup>6</sup> Sautu, R. (2000). “Los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación educativa”. En *Boletín de la Academia Nacional de Educación N° 42*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

## **2.5 Fuentes de información**

Recopilamos, sistematizamos y analizamos leyes, decretos, proyectos de ley, programas, planes, informes formulados o diseñados por los gobiernos bajo estudio. Estas fuentes están relacionadas con las siguientes temáticas: políticas de población; distribución de población; migraciones internas; promoción industrial; ordenamiento territorial; desarrollo regional; espacios institucionales involucrados, etcétera.

Por último, anticipamos las limitaciones del trabajo en relación con las fuentes y los criterios de análisis utilizados. En primer lugar, la recopilación de normas, programas, planes, propuestas, etc. sobre distribución espacial de la población no ha sido total, debido a que se investigaron sólo aquellas que consideramos más importantes. En segundo lugar, el análisis no ha sido exhaustivo, en la medida que un texto ofrece muchas y no sólo una lectura posible. En tercer lugar, se identifican leyes con políticas, decisión que recorta el análisis de una problemática más compleja. Por último, se trabaja en el plano formal, dado que no estudiamos la implementación ni evaluamos los efectos de las políticas.

## CAPÍTULO II

### *Contexto sociohistórico de las políticas de distribución espacial en la Argentina*

En este capítulo desarrollaremos el contexto histórico del período de estudio a través de una breve descripción de los aspectos políticos, económicos, sociales y regionales desarrollados por los distintos gobiernos bajo análisis. Para entender histórica y prospectivamente la dinámica y distribución territorial de la población es necesario conocer los modelos o estilos de desarrollo perseguidos por el país. Estos modelos se cristalizan en las políticas públicas, las cuales se expresan de forma específica a escala territorial, es decir que tienen vinculación directa e indirecta con los factores que definen las fuerzas de atracción y repulsión de población de diferentes territorios. Por lo tanto, las políticas que tengan como fin intervenir en estos ejes se relacionan de alguna forma tanto con las causas como con las consecuencias demográficas, económicas y sociales de los desplazamientos territoriales. Al mismo tiempo, esta distribución de población en el territorio incide en aspectos tales como la dinámica de los mercados de trabajo, la cobertura de los servicios sociales básicos, los sistemas de jubilación, los mercados inmobiliarios y de servicio, etcétera.

#### 1- El contexto histórico, político y social del período de observación

##### **1.1 Gobierno militar. “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983)**

Mediante un golpe de Estado, el 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno peronista de Isabel Martínez de Perón y dieron inicio al llamado “Proceso de Reorganización Nacional”. A partir de entonces, el poder político quedó en manos de una junta militar formada por un representante de cada fuerza y presidida por el miembro del Ejército.

La política implementada a partir del golpe militar de 1976, tal como señala Pírez (1986) pretendió llevar a cabo una modificación radical de la sociedad argentina: no sólo transformó su estructura productiva, sino también su estructura social y las relaciones de dominación.

En lo *político* el gobierno implementó medidas dictatoriales tales como la supresión del Congreso, la depuración de la justicia y la prohibición de toda actividad política: los medios de prensa fueron censurados y los partidos políticos, los sindicatos y la acción gremial fueron prohibidos. Del mismo modo, la política del gobierno se orientó a desarticular la movilización de los trabajadores mediante la política económica, una legislación duramente aplicada, normas laborales de carácter regresivo y la represión ilegal con la que se amedrentó a los dirigentes y trabajadores (Rapoport, 2000).

El aporte fundamental que hace la dictadura a los sectores dominantes es el aniquilamiento de buena parte de los cuadros políticos que hacían posible la organización y movilización de los sectores populares, abortando la lucha social por medio del asesinato y el terror (Basualdo, 2001). Tal como señala Romero (1994), el Estado se desdobló en una parte clandestina y terrorista, que practicó una represión sin responsables, eximida de responder a los reclamos, y otra pública, apoyada en un orden jurídico que ella misma estableció.

En lo *económico* se implementó un modelo de apertura centrado en la disminución de la intervención del Estado, la liberación de las importaciones y la equiparación de los precios internos con los internacionales. En concordancia con este nuevo modelo, el gobierno disminuyó el nivel de salarios y eliminó las retenciones a las exportaciones agropecuarias, los subsidios a las exportaciones no tradicionales y los créditos de fomento. Por otra parte, liberalizó el mercado cambiario y financiero; redujo el gasto y el empleo público para disminuir el déficit y reprivatizó empresas del Estado. Como consecuencia de estas políticas, se produjo un endeudamiento externo sin precedentes, un alto desempleo, el cierre de pequeñas y medianas industrias, el desmantelamiento industrial y la contracción del salario real.

Basualdo (2001) señala que en este período, caracterizado por un nuevo comportamiento económico y social basado en la valorización financiera, se produjo un predominio del capital sobre el trabajo que se expresó en una regresividad de la distribución del ingreso y en un manifiesto nivel de exclusión social. Estas tendencias fueron el resultado del nivel de explotación de los trabajadores, que produjo una severa expulsión de mano de obra y dio como resultado una inédita tasa de desocupación y subocupación. En

este sentido, la política laboral buscó disminuir los salarios de los trabajadores, su capacidad de consumo, y socavar el poder de los sindicatos.

En cuanto a lo *social*, suprimió las prestaciones en salud y vivienda e incrementó las tarifas de los servicios públicos. Es por ello que las políticas sociales reforzaron, en general, la tendencia regresiva de la política económica. Durante este período comenzó una política de privatización de la educación pública, se aceleró el proceso de decadencia de la infraestructura del sector educativo y se realizaron modificaciones en los contenidos de la enseñanza, los cuales pasaron a estar basados en un estricto control ideológico. Asimismo, un incremento del gasto en salud no se concretó en nuevas obras hospitalarias y no alcanzó para revertir el proceso de estancamiento de los hospitales públicos. Las Obras Sociales fueron intervenidas y quedaron bajo el control de los militares, destinándose parte de sus fondos hacia otros fines. Por otra parte, si bien el gasto real en vivienda del sector público consolidado fue alto, principalmente como resultado del incremento de recursos estatales destinados a la construcción de viviendas económicas<sup>7</sup>, no fue suficiente para satisfacer la demanda de vivienda de las familias con bajos niveles de ingreso (Marshall, 1988).

Con respecto al impacto de este estilo o modelo de desarrollo en las *economías regionales* se observó que, como reflejo de un deterioro de las actividades productivas en general, las economías más atrasadas fueron las más afectadas. Su debilidad estructural les dificultó soportar la crisis del aparato productivo nacional y en especial, la caída del empleo y la disminución del salario. Mientras que en la zona metropolitana el mayor deterioro se produjo en el sector industrial, en el interior del país se generó en el sector primario. Esta situación se debió principalmente a la dinámica de las actividades agrícolas y a los efectos de las normas de promoción regional de la industria. Por otra parte, el achicamiento del mercado laboral trajo aparejada una disminución del consumo de los asalariados que afectó en mayor medida a los productos regionales vinculados con la alimentación y el vestido. Asimismo, los cambios en el sistema financiero incrementaron el costo de las producciones regionales e impusieron una lógica especulativa que sólo pudieron aprovechar quienes contaban con fuerte movilidad de capital para acceder a un sistema diferenciado de inversiones. Dichos mecanismos perjudicaron a las pequeñas y medianas empresas y contribuyeron al fortalecimiento de las más grandes. Las economías regionales también se

---

<sup>7</sup> Producido en 1977 a partir de la reforma del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda).

vieron afectadas por el ingreso de insumos importados que desplazaron a sus propios productos (Pírez, 1986).

El citado autor nos informa que la promoción industrial permitió que las empresas extranjeras pudieran acceder a los beneficios promocionales y diferenció regímenes sectoriales y regionales para la promoción. Asimismo, prohibió la localización de industrias en la Capital Federal y excluyó de los incentivos a aquellas industrias que realizaran ampliaciones dentro de un radio de setenta kilómetros en torno a esta ciudad, además de Rosario y Córdoba. Por otra parte, el gobierno delegó en las provincias la facultad de actuar como autoridades de aplicación en todos los proyectos de promoción sectorial y regional dentro de un monto limitado. Dicha circunstancia transformó algunos territorios en adecuados para la localización industrial, como por ejemplo la provincia de La Rioja y posteriormente Catamarca y San Luis. Sin embargo, pese a estas medidas, las actividades más dinámicas continuaron vinculadas con los centros tradicionalmente industriales, dado que en la zona metropolitana de Buenos Aires, a diferencia del interior del país, se desarrollaban actividades que requerían de una mayor cantidad de mano de obra. Por otra parte, se alteraron las condiciones de financiamiento de los gobiernos provinciales porque una reforma de la legislación fiscal disminuyó la parte que recibían las provincias de los impuestos coparticipados. Igualmente, la transferencia a las provincias de algunos servicios que realizaba el gobierno nacional (servicios de salud y educación) posibilitó que dichos servicios se financiaran con los presupuestos provinciales. La estrategia económica fue particularmente perjudicial para las regiones extrapampeanas, y si bien buena parte de las provincias de regiones atrasadas incrementaron su participación en la generación nacional de riquezas, esto no significó que esas riquezas hayan quedado en las regiones en las que se originaron (Pírez, 1986).

“La reformulación de las relaciones económicas que se había propuesto la dictadura militar dio lugar a la consolidación de un sistema oligopólico basado en los grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales integradas o diversificadas. Éstos se convirtieron en los agentes económicos predominantes. Fueron así los únicos que se fortalecieron más allá de coyunturales apoyos estatales. A nivel regional, también, emergen como los únicos agentes capaces de cierto emprendimiento. La política de disciplinamiento de la sociedad tendió a fortalecer la concentración económica ya existente

en lo funcional y, a nivel territorial, permitió la expansión regional de las actividades centrales, en particular mediante el desarrollo del sector financiero” (Pírez, 1986: 38).

Con relación a este tema, Manzanal y Rofman (1988) señalan que el estilo de desarrollo instaurado por la dictadura militar implicó una política de liberación de mercados, de rentabilidad del sistema financiero y del uso de instrumentos monetarios que tuvo efectos sumamente negativos sobre sectores sociales y productivos del interior del país, incrementando la desigualdad regional.

## **1.2 Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)**

La derrota en la guerra de las Malvinas aceleró la declinación del régimen militar iniciado en 1976. En octubre de 1983 triunfó, por un 51% de los votos, la fórmula de Raúl Alfonsín-Víctor Martínez de la Unión Cívica Radical (UCR), habiéndose así recuperado la democracia.

Con respecto a lo *político*, las principales consignas del gobierno de Raúl Alfonsín fueron la modernización cultural, la participación amplia y el pluralismo (Romero, 1994). Sin embargo, constituyó una etapa llena de dificultades para el gobierno, dado que debió enfrentarse con tres alzamientos militares, conflictivas relaciones con los organismos internacionales a causa de las negociaciones por el pago de la deuda externa y a 13 huelgas generales que fueron convocadas por la Confederación General del Trabajo (CGT) (tradicionalmente conducida por dirigentes obreros de extracción peronista).

Por otra parte, en el plano político, el gobierno utilizó la cooptación como eje central para la construcción de dominación. La opción de los sectores dominantes fue avanzar en la redefinición del sistema político no construyendo consenso, sino impidiendo la organización de los grupos subalternos e inhibiendo su capacidad de cuestionamiento. No obstante, ya no se ejecutó mediante la represión sino mediante un proceso de integración de las conducciones políticas y sociales de los sectores populares. De esta manera, los sectores subalternos son inmovilizados y no pueden generar una alternativa política y social que cuestione las bases de sustentación del modelo de acumulación (Basualdo, 2001).

Con respecto a lo *económico*, en una primera etapa, el gobierno tomó medidas tendientes a la reactivación económica, la recuperación del salario y el combate a la inflación. Sus principales objetivos fueron lograr el crecimiento del PBI, alcanzar un acuerdo sobre la deuda externa con los acreedores, aumentar los salarios reales, bajar la inflación e incrementar los ingresos tributarios evitando la evasión y fijando mayores impuestos sobre la riqueza y los ingresos. Sin embargo, los proyectos y las medidas implementadas no lograron los resultados esperados, y el gobierno se encontró con grandes dificultades: el proceso inflacionario, presiones monopólicas de los nuevos grupos económicos, planteos sindicales, déficit fiscal y trabas en la negociación de la deuda externa. A mediados de 1985, se produjo un corte en la estrategia económica, y de una política predominantemente orientada a promover el crecimiento se pasó hacia otra orientada hacia la estabilidad y el ajuste: se dispuso el cambio del signo monetario; el congelamiento de precios, salarios y tarifas públicas; el compromiso gubernamental de no emitir moneda para financiar el déficit público; el mantenimiento del tipo de cambio fijo; la reducción del presupuesto para abatir el déficit de tesorería; y la utilización de las exportaciones como principal factor de expansión monetaria (Pérez, 1986).

Basualdo (2001) entiende que la Argentina sufrió la escasez de financiamiento externo que aquejaba a todos los países de la región durante este período y que a lo largo de estos años tuvo un comportamiento que osciló entre el estancamiento y la crisis económica con una severa restricción en la formación de capital vinculada a la fuga de capitales al exterior. Para el autor, el rasgo peculiar de esta etapa consistió en el predominio que ejercieron los grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros sobre el funcionamiento del Estado.

Con respecto al empleo, Torrado (2005) señala que durante la década de 1980 se aceleró la disminución de la fuerza de trabajo, continuó la expansión ocupacional del sector terciario y volvió a disminuir la mano de obra ocupada en la industria. Este debilitamiento de la capacidad de la economía para generar empleo genuino se resolvió en una fuerte expansión del desempleo abierto y subempleo horario, en la disminución e intensa precarización del trabajo asalariado, junto con una proliferación de subocupaciones en el sector informal urbano (comercio y servicios), en el sector público (nivel provincial y municipal) y en el servicio doméstico. Por otra parte, el gobierno radical posibilitó una

importante pero momentánea recuperación de las remuneraciones reales en 1984, que no llegó a consolidarse para 1989 y volvió a reducirse durante los períodos hiperinflacionarios. Esta evolución del ingreso medio, sumada a las tendencias del desempleo y el subempleo produjo una nueva marcha regresiva de la distribución del ingreso. Por último, la estructura de clases y la movilidad social se definieron por una retracción del volumen de la clase media explicable principalmente por la disminución de su estrato asalariado; un aumento del volumen de la clase obrera; y un incremento del estrato marginal. Por lo tanto, el periodo se caracterizó por una movilidad social que fue esencialmente descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como de la distribución de los ingresos.

En cuanto a lo *social*, el gobierno desarrolló una importante política en el tema de los derechos humanos, juzgando a los culpables de la violación de dichos derechos en un juicio a los integrantes de las juntas militares del llamado “Proceso de Reorganización Nacional”. Por otra parte, se realizaron reformas en la legislación familiar en los temas de filiación, tutela y patria potestad compartida. Además aprobó una ley de divorcio vincular.

En materia educativa instrumentó el Plan Nacional de Alfabetización (PNA) y convocó a un congreso pedagógico que se caracterizó por la presencia de tendencias laicistas. Asimismo, llevó adelante una reforma universitaria que garantizó la autonomía de las universidades, el cogobierno entre docentes, estudiantes y graduados, y la gratuidad de los estudios de grado. Con respecto a las políticas de salud y vivienda, el gobierno sólo llevó adelante acciones dispersas y descoordinadas.

Con relación a las *economías regionales*, Cao y Rubins (1996) sostienen que el escenario político de Alfonsín se destacó por el hecho de que la mayoría de las provincias periféricas<sup>8</sup> quedaron en manos de partidos opositores (Partido Justicialista o Partidos

---

<sup>8</sup> Según Rubins y Cao (1994), existen varias clasificaciones que resumen el equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país:

- Periferias Prósperas: aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" (las llamadas “Economías Regionales”) y, sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciable logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población.
- Periferias Olvidadas: regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida. Estas regiones no estuvieron directamente vinculadas a la reproducción del modelo hegemónico y, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, no afectó la funcionalidad estratégica de la reproducción.

Provinciales). En este contexto, fueron utilizadas las relaciones fiscales como herramienta de presión. Asimismo, la inexistencia de una ley de coparticipación fue considerada una ventaja, pues el gobierno nacional negoció los niveles de transferencias caso por caso con las provincias. Este mecanismo fue particularmente útil para la relación entre el poder ejecutivo nacional y las provincias periféricas, dado que compró su buena voluntad a partir de crecientes volúmenes de financiamiento. Como contraparte, estas provincias incrementaron notoriamente su gasto en el marco de un manejo paternalista del Estado y en un contexto de ajuste que repercutió sobre las economías regionales.

Posteriormente, este escenario se transformó por dos razones: en lo económico, finalizó el ciclo expansivo ligado al plan Austral y, en lo político, triunfó el justicialismo en la Provincia de Buenos Aires, quitando el eje de atención del Gobierno Nacional sobre el resto de las provincias del interior del país. La recaudación de los impuestos coparticipados cayó en términos reales y se produjeron algunos problemas puntuales en ciertas provincias. Esta situación se produjo en el marco del continuo deterioro de las condiciones de la economía nacional: el brote hiperinflacionario, que se inició en 1989, generó cambios profundos y permanentes (Cao y Rubins, 1996).

### **1.3 Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)**

En 1989, con la hiperinflación, el presidente Alfonsín resignó anticipadamente su cargo y se llamó a elecciones. Los resultados de estas últimas dieron como ganadora, con un 47,5% de los votos, a la fórmula de Carlos S. Menem-Eduardo Duhalde del Partido Justicialista.

En lo *político*, según menciona Basualdo (2001), la corrupción se introdujo como factor orgánico en el sistema de poder mediante el cual se articularon el capital oligopólico y el sistema político en detrimento del conjunto social. Asimismo, la transformación del sistema político se sustentó en la asignación de recursos económicos para asegurar altas remuneraciones a los nuevos cuadros orgánicos dominantes. Cabe señalar que a partir de

- 
- Periferias Despobladas: por último encontramos regiones en las que, a lo largo del periodo analizado, se realizan tareas de "ocupación" que garantizan la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración.

esta etapa la autonomía del sistema político desaparece, y los dos partidos centrales (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) quedan férreamente subordinado a los intereses de los sectores dominantes. Así, con la pérdida de identidad social histórica de los dos partidos mayoritarios desapareció la discusión político / ideológica (incluso en etapas electorales), se diluyó la militancia y se instauró una relativa cohabitación partidaria en la administración estatal.

Por otra parte, la ampliación de la cantidad de miembros de la Corte Suprema y la asignación de los nuevos cargos a jueces adeptos al gobierno, permitieron la concentración de poder en el Ejecutivo. De esta manera, el mismo se aseguró la mayoría de los votos y legisló en base a los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido, el decisionismo se constituyó en la clave del nuevo modelo de dominación, visible en la tendencia a gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia, así como a disciplinar y/o cooptar las voces disidentes mediante un estilo de liderazgo caracterizado por la subordinación de los actores sociales y políticos al líder. La consolidación de este modelo decisionista fue produciendo un desdibujamiento de la política, entendida ésta como esfera de deliberación y participación, como espacio de disputa y de conflicto entre proyectos societales diferentes. Dicho proceso derivó en una concepción delegativa de la democracia, impulsando activamente la desarticulación entre lo político y lo social, esto es, entre el mundo de la política institucional y las nuevas formas de acción colectiva (Svampa, 2007).

Con respecto a lo *económico*, las principales características de este período fueron la implementación del Plan de Convertibilidad (plan de estabilización basado en el anclaje del tipo de cambio -paridad de 1 a 1 del peso con el dólar-); la apertura comercial y financiera; la desregulación de mercados internos de bienes y de instrumentos financieros; y la política de igual tratamiento al capital extranjero y al de origen local. Otro de los aspectos centrales de la estrategia económica menemista fue la reforma del Estado, que tuvo por objeto reducir el peso cuantitativo del sector público en el empleo, en la producción de bienes y servicios y el número de empresas. Esta reforma incluyó un amplio programa de privatizaciones, una reforma administrativa (reducción y redefinición del aparato administrativo) y la transformación del sistema de seguridad social (la coexistencia de un sistema público de reparto y uno privado de capitalización).

Inmediatamente de culminado su primer mandato, en el año 1995, el presidente Menem fue reelecto con un 49,8% de los votos. Su reelección fue posible luego de que se celebrara un acuerdo para reformar la Constitución Nacional, llamado “Pacto de Olivos”. La Convención Constituyente sesionó en la Ciudad de Santa Fe entre mayo y agosto de 1994 y produjo la reforma constitucional en la que resultaron modificados 43 artículos. Allí se acordó aceptar la reelección por una sola vez y acortar el mandato presidencial a cuatro años. Asimismo, se redujeron los mandatos de los senadores; se incorporó un tercer senador por la minoría; se establecieron la figura de Jefe de Gabinete y el Consejo de la Magistratura; y se incluyeron derechos de tercera y cuarta generación así como prioridad a los tratados internacionales sobre las leyes.

En su segundo gobierno se acentuó la concentración del ingreso, con el consiguiente empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores trabajadores. Aumentó sostenidamente el desempleo (entre otras causas, producto de los despidos desatados en el sector público como consecuencia de la privatización de empresas estatales); se redujeron los planteles de las administraciones provinciales (resultado de ajustes presupuestarios); y se cerraron empresas privadas con uso intensivo de mano de obra. Es importante destacar que el trabajo en negro y el empleo marginal –como formas precarias de empleo– crecieron dentro del mercado laboral y contribuyeron a deteriorar los salarios, favoreciendo una distribución regresiva de los ingresos.

Durante la década de 1990, la subutilización de la mano de obra empeoró significativamente y las tendencias a la precarización de los trabajadores continuaron a un ritmo más acelerado que en la década de 1980. Entre 1991 y 2000 fue prácticamente nula la creación de empleo asalariado y casi todo el empleo creado fue precario. Con respecto a la estructura de clases sociales y la movilidad social, se manifestó una profundización de algunas tendencias que se iniciaron a principios de los ochenta tales como una disminución del volumen de la clase media y un incremento de los sectores marginales (Torrado, 2005).

Del mismo modo, se produjo un crecimiento sostenido de la pobreza y la indigencia. La *política social* del gobierno (programas de asistencia y promoción social) fue insuficiente para paliar los efectos del crecimiento de la exclusión social. Dicha situación se reflejó en la fragmentación del sistema de salud, en el empeoramiento del sistema educativo y en la creciente dificultad de acceso a la vivienda.

La situación del sistema de salud se agravó como consecuencia de la descentralización administrativa, que trasladó el manejo de los hospitales públicos a las provincias y a los municipios, sin mecanismos de coordinación. De la misma forma, debido a los niveles de precarización laboral e inestabilidad en el empleo, los sectores más pobres de la sociedad se encontraron con mayores dificultades para acceder a una obra social. Con respecto a la política educativa, la deserción fue su mayor problema. Muchos niños y jóvenes se encontraron frente a la necesidad de volcarse al mercado de trabajo para ayudar a sus familias. Por último, con relación a la vivienda, se redujeron los montos asignados al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y luego estos fondos se transfirieron a las provincias, situación que favoreció el desvío de los mismos para otros fines (Rapoport, 2002).

Los cambios incluyeron, junto con la focalización, la descentralización de políticas y programas sociales desde el nivel central a las provincias y municipios. También la imposición de criterios de gestión privada y de eficiencia mercantil en la administración gubernamental (Oszlak, 1994; Coraggio, 1999). Tal como menciona Susana Hintze (2006), en Argentina las políticas sociales neoliberales, iniciadas desde la dictadura del período 1976-1983, promovieron el asistencialismo focalizado, el retiro del Estado de funciones claves, la privatización de las intervenciones, generando la pérdida de derechos.

Con respecto al impacto de estas políticas a nivel de las *economías regionales*, Rofman (2000) señala que los resultados del modelo de ajuste estructural –iniciado con la dictadura militar de 1976 y consolidado a partir de 1991 con la implementación del Plan de Convertibilidad– se reproducen a escala territorial. Este modelo de desarrollo, que estimuló la concentración económica y el accionar de grandes grupos económicos financieros, debilitó la pequeña y mediana producción y polarizó la estructura social perjudicando a los sectores sociales de menor inserción en el aparato productivo. Es por ello que durante este período se acentuaron las condiciones de deterioro económico y social en las áreas menos desarrolladas en comparación con las de mayor desarrollo.

En un análisis de las alternativas regionales del proceso de desarrollo industrial, el citado autor también señala que las estrategias del Plan de Convertibilidad perjudicaron las actividades orientadas al mercado interno, pero incrementaron la productividad de las empresas industriales de mayor tamaño ubicadas en el área de mayor desarrollo relativo. En segundo lugar, en las provincias beneficiadas con normas de promoción económica se

produjo una expansión del empleo y del volumen de producción. Por último, el deterioro de las zonas de menor desarrollo relativo muestra la incapacidad de muchas de sus actividades productivas para enfrentar un cambio demandado por el aumento de las exigencias de eficiencia económica.

Manzanal (1999) señala que la realidad del interior extrapampeano argentino en la década de 1990 muestra: (a) Generalización de situaciones de pobreza, desocupación, precariedad productiva y ocupacional. Dicha situación se produce conjuntamente con un crecimiento económico productivo liderado por empresas que funcionan como enclaves, con altos grados de inversión y concentración, así como subsidios estatales; (b) Agudización y persistente endeudamiento de las administraciones provinciales; (c) Aumento de la afectación de los fondos de coparticipación producto del incremento de las deudas provinciales; (d) Crecimiento económico en los espacios donde existe infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios (grandes ciudades capitales y en Buenos Aires en particular), quedando excluidas de la posibilidad de integrarse a redes y al desarrollo nacional las restantes zonas y regiones del interior; (e) Precarización en materia de transportes y comunicaciones en zonas que fueron privadas de servicios de los que antes disponían (como los ramales ferroviarios que fueron clausurados por las privatizaciones); (f) Incrementos productivos en el agro y en las exportaciones agropecuarias resultantes de los procesos de inversión en tierras en gran escala (centrados para la producción de cereales, oleaginosas, cultivos industriales, ganadería y forestación) y de la consolidación del Mercosur; (g) Transformaciones territoriales en gestación, resultantes de la política de liberalización, desregulación y privatizaciones de las empresas públicas (YPF, SOMISA, electricidad, teléfonos, etcétera).

A consecuencia de las características apuntadas arriba, obsérvese el siguiente cuadro que muestra cómo la calidad de vida de las distintas regiones de la Argentina empeoró significativamente a lo largo de la década de 1990.

### Cuadro N° 1

*Argentina. Índice de calidad de vida por regiones, 1991 y 2001*<sup>9</sup>

<b>Región</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>Diferencia</b>
Noroeste	5,81	6,23	0,42
Nordeste	5,13	5,38	0,25
Cuyo	6,56	7,04	0,48
Pampeana	6,79	7,19	0,40
Metropolitana	6,81	6,92	0,11
Patagonia	6,90	7,54	0,64

**Fuente:** Velázquez y Gómez Lende (2005).

Según Rapoport (2006), el modelo económico basado en el Plan de Convertibilidad no implicó un cambio en los patrones históricos de la estructura regional. Por el contrario, la eliminación de incentivos de promoción industrial quitó alicientes para la radicación de inversiones. Asimismo, la privatización de ferrocarriles y las concesiones de las rutas implicaron un aumento del costo del transporte proporcional a la distancia del centro del consumo situado en Capital Federal y el Gran Buenos Aires. El rol pasivo que adquirió el Estado en la década de los noventa abrió oportunidades a aquellos actores sociales que detentaban mayor poder de negociación para imponer sus estrategias. Sin embargo, en los casos en que el Estado tuvo un rol más activo, reforzó la acción de esos grupos a través de facilidades tributarias, privatizaciones, subsidios o normativas laborales. En este aspecto, el Estado impulsó la desigualdad en el nivel de desarrollo de las distintas regiones del país.

#### **1.4 Gobierno de Fernando de la Rúa y gobiernos de transición (1999-2003)**

En octubre de 1999, luego de dos mandatos presidenciales consecutivos de Carlos Menem, fue elegida<sup>10</sup> la fórmula de la Alianza<sup>11</sup>, formada por Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical y Carlos Álvarez, del Frente País Solidario.

<sup>9</sup> El índice de calidad de vida fue construido a partir de una combinación ponderada de indicadores relativos a los niveles de educación, salud, vivienda, equipamiento y medio ambiente de la población del país.

<sup>10</sup> Por 48 % del voto popular.

<sup>11</sup> El partido de la Alianza se conformó a partir de una coalición entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO).

En el plano *político*, el gobierno, por diferencias de criterio en la definición de las políticas a implementar, se enfrentó a una dura oposición del partido Frente País Solidario y hasta con miembros de su propio partido. Esta situación implicó la sucesiva renuncia de miembros del gabinete de ministros (incluso del vicepresidente), circunstancia que generó una profunda inestabilidad política e institucional. En este contexto, las disputas internas y las contradicciones dentro del mismo gobierno, así como el enfrentamiento con un Congreso opositor, fueron debilitando cada vez más la gestión de la Alianza.

Al asumir el nuevo gobierno, la *política económica* estuvo dominada por la idea de que el cuadro recesivo presente en la economía se originó en el mal manejo fiscal (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002). Fue por ello que a lo largo del 2001 se llevaron a cabo intentos de reforzar la política fiscal con acciones de apoyo externo y canjes de deuda. De esta manera se concretó una operación de apoyo internacional y local llamada “Blindaje Financiero” y luego el “Megacanje de Deuda” (ambas apoyadas por el FMI). Asimismo, los intentos de recorte del gasto fiscal impulsados por el gobierno fueron cristalizados a través de un paquete de medidas de disminución del gasto público, y posteriormente por el anuncio del “Plan de Déficit Cero”, que tuvo por objeto la eliminación inmediata del déficit fiscal a través de la reducción del gasto al nivel de la recaudación tributaria (con excepción de los servicios de la deuda externa). La aplicación de dicho plan implicó una reducción en los salarios y las jubilaciones del sector público, así como cesantías masivas, desmantelamiento de áreas públicas y recorte del presupuesto universitario. Durante las últimas semanas del gobierno fueron sancionadas una serie de medidas conocidas luego como el “Corralito” que significaron un congelamiento de los depósitos bancarios que afectaron tanto a los plazos fijos como al cobro de salarios, que había sido bancarizado.

Así, las medidas de restricción financiera agravaron las tensiones sociales y políticas<sup>12</sup>. El incremento de la proporción de personas bajo la línea de pobreza e indigencia estuvo asociado principalmente a un significativo aumento de la desocupación. Por otra parte, el componente social de la pobreza pasó a ser más heterogéneo en comparación con

---

<sup>12</sup> La pobreza, que abarcaba un 30% de la población en mayo de 1998, incluía a un 40% de las personas en octubre de 2001 y se proyectaba a prácticamente la mitad de los argentinos en mayo de 2002; mientras que el 10% más rico incrementó su participación en el ingreso del 26% al 32% entre 1992 y 2001, la participación del 50% más pobre cayó de 25% a 22% en el mismo lapso (Isuani, 2002).

períodos anteriores, debido a que las carencias incluyeron a sectores medios. Este fenómeno de “la nueva pobreza” que afectó a las clases medias fue producto de una combinación de desempleo, caída de los salarios y aumento de la canasta de bienes y servicios (Rapoport, 2006).

Con relación a las *políticas sociales*, sus acciones sólo fueron puntuales y meramente asistencialistas, dado que el ajuste realizado en el gasto público incluyó la disminución de fondos para áreas como educación y salud. Algunas de las acciones en estas materias fueron el incremento de las semanas del período escolar y la implementación del Fondo para el Incentivo Docente. Por otro lado, fue aprobado un Plan de Infraestructura que buscaba realizar obras de caminos, agua y vivienda en todo el país mediante acuerdos con los gobiernos provinciales y financiamiento privado.

Con respecto a las *economías regionales*, se mantienen las desigualdades estructurales observadas a lo largo del período de estudio. Por ejemplo, respecto de la incidencia de la indigencia en las distintas regiones geográficas de Argentina, el cuadro N° 2 muestra que la misma no las afecta de igual manera: el Nordeste es la zona más castigada. La región que registra el índice más alto de indigencia, con el 42,2%, está integrada por las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. En la zona del Noroeste, integrada por Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, la población indigente alcanza el 35,4%. La región de Cuyo, compuesta por La Rioja, San Juan, San Luis y Mendoza, tiene un porcentaje del 30%. Por su parte, en el área del centro del país, la más poblada – integrada por las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, el interior bonaerense y los partidos del conurbano–, la condición de indigencia alcanza al 28,2% de los 24,3 millones de habitantes. Y por último, en las provincias de la Patagonia (que incluyen también a La Pampa), la indigencia afecta al 22,5% de los 2,2 millones de habitantes.

## Cuadro N° 2

*Argentina. Distribución de hogares y población indigente por regiones (octubre 2002)*

<b>Regiones</b>	<b>Población Indigente</b>	<b>Hogares Indigentes</b>
Metropolitana	26,1 %	18,3%
Pampeana	28,2%	20,1%
Cuyo	30,0 %	22,8 %
Nordeste	42,2 %	32,6 %
Noroeste	35,4 %	27,3 %
Patagonia	22,5 %	16,9 %
Total del país	28,4 %	21,2 %

**Fuente:** Vinocur, P. y Halperin, L. (2004).

El 20 de diciembre del 2001, como consecuencia de la crisis económica y social que afectaba el país y en un marco de agitación en las calles, cayó el gobierno electo en 1999. Tal como señala Rapoport (2006), los protagonistas del estallido social fueron, al comienzo, los sectores populares más empobrecidos y, posteriormente, los sectores de la clase media a través de cacerolazos, en una protesta social expresada mayoritariamente por fuera de las organizaciones sociales y políticas. El gobierno de De la Rúa resultó el único caso en la historia argentina que habiendo sido elegido democráticamente tuvo que dejar el poder como consecuencia de un movimiento exclusivamente civil, sin participación de los militares. En los días subsiguientes el país entró en *default* en los pagos del servicio de la deuda pública y abandonó definitivamente la convertibilidad.

El año 2001 marca un fin de época que señala el agotamiento definitivo del patrón de acumulación que imperó en la Argentina durante los últimos 30 años. Se impuso la salida devaluacionista propugnada por los grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros, quienes se ubicaron como el sustento económico de las administraciones que se sucedieron en el marco de la profunda crisis política que caracterizó a los años recientes. Sin embargo, la movilización social fue un elemento constitutivo de la crisis de diciembre de 2001. Por primera vez desde la dictadura militar, los sectores populares fueron un factor trascendente en la crisis definitiva de la valorización financiera, y a pesar de que no pudieron evitar ser los principales perjudicados por la misma, condicionaron su resolución forzando cambios en el escenario político y social del país. No obstante, esta situación dejó

al descubierto las propias debilidades y contradicciones del movimiento popular, que constituyen expresiones de la profunda heterogeneidad estructural que exhiben los sectores populares (Basualdo, 2006).

Ante la renuncia anticipada del presidente, asumió la presidencia provisional de la Nación Ramón Puerta, Presidente del Senado, perteneciente al Partido Justicialista. Tres días después la Asamblea Legislativa nombró presidente provisional a Adolfo Rodríguez Saá –por 169 votos a favor y 138 en contra–, quien siete días después renuncia. El 31 de diciembre Eduardo Oscar Camaño, presidente de la Cámara de Diputados, será el nuevo presidente provisional. Finalmente, el 1º de enero de 2002 la Asamblea Legislativa proclamó a Eduardo Duhalde presidente provisional, quien asumió el 2 de enero de 2002. Con la designación de Roberto Lavagna como Ministro de Economía, Eduardo Duhalde pudo controlar razonablemente las variables de la economía<sup>13</sup> y generar los consensos mínimos que permitieran llegar a un proceso electoral y finalizar con el período de transición (objetivo político central de su gestión).

### **1.5 Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)**

Superada la crítica situación política, se convoca a elecciones presidenciales para el 27 de abril del 2003. La fórmula Menem-Romero obtuvo 24,45% de los votos y el binomio Kirchner-Scioli 22,24%. Si bien estos resultados determinaban constitucionalmente la realización de una segunda vuelta (*ballottage*) para la elección del ganador, la misma no fue efectuada pues el candidato Carlos Menem decidió renunciar; circunstancia que posicionó automáticamente a Néstor Kirchner como ganador de la elección y presidente de la Nación.

En lo *político*, el gobierno se caracterizó, hacia adentro, por la consolidación del modelo decisionista y la democracia delegativa; mientras que hacia afuera, se caracterizó por la absorción y pérdida de autonomía de las organizaciones sociales oficialistas o, en su defecto, por la estigmatización de las organizaciones opositoras. En esta línea, la política de

---

<sup>13</sup> Para más información sobre este tema ver: Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2003), “Ved en trono a la noble igualdad: crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003”, Documento de Trabajo 3, Fundación PENT, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.pentfundacion.org>

Kirchner postulaba una fuerte continuidad respecto de sus predecesores, al tiempo que instala ciertas rupturas. En efecto, en primer lugar tendió a fortalecer aún más el lugar del poder presidencial. Sin embargo, Kirchner utilizó el espacio de la soberanía presidencial –al menos en un primer momento– con el objetivo de redefinir y otorgar mayor variabilidad a la relación entre economía y política, en un contexto de semidefault de la economía argentina. En este sentido, Kirchner se vio favorecido por una situación de crisis económica-financiera, lo cual le otorgó mayores márgenes de acción que hábilmente supo capitalizar (Svampa, 2007). La autora sostiene que las primeras medidas de gobierno generaron una amplia expectativa social y pusieron en el primer plano al sistema institucional, abriendo así un nuevo escenario político. Entre los primeros gestos políticos se destacaron la ampliación de los márgenes de negociación con los organismos internacionales de crédito, el descabezamiento de la cúpula militar y el recambio de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, asumió como política de Estado la condena de las violaciones de los derechos humanos realizadas durante la última dictadura militar e impulsó una política de la memoria (ambas cuestiones intrínsecamente ligadas a la larga lucha desarrollada por las organizaciones de derechos humanos en Argentina). Asimismo, se instaló en un espacio de crítica al neoliberalismo, que tuvo por objeto a determinados agentes económicos nacionales y a empresas privatizadas en manos de consorcios multinacionales.

Por otra parte, tal como señala García Delgado (2005), la gestión del gobierno en lo *económico*<sup>14</sup> se caracterizó por un importante crecimiento de la economía. Esta situación se produjo principalmente por la reactivación del sector industrial, la generación de empleo y el crecimiento de los sectores vinculados al agro en la región pampeana y algunas economías regionales, con un desarrollo del turismo y del mercado interno en los sectores de alimentos, calzados y textiles. Esta situación fue producto de factores internos y externos favorables como: (a) el manejo criterioso de la política monetaria, fiscal y de renegociación de la deuda; (b) el elevado precio alcanzado por las *commodities* (soja y petróleo, principalmente); y (c) la mejora en los términos de intercambio y las bajas tasas de interés. En este contexto, aumentaron el PBI, la composición nacional del ahorro, las reservas

---

<sup>14</sup> Para más información sobre este tema ver: Gerchunoff, Pablo y Aguirre, Horacio (2004), “La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda”, en: *Documento de Trabajo N° 35/2004*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Buenos Aires.

internacionales generadas por el comercio exterior y la participación de la economía real en el producto y el empleo, entre otros datos positivos.

Sin embargo, a pesar de la reactivación económica que se registra a partir de 2002 y del acentuado descenso de la desocupación (del 20,4% al 11,1% entre el primer trimestre de 2003 y el tercero de 2005, respectivamente) y de la subocupación (del 17,7% al 13,1% durante el mismo período), se produjo una creciente diferenciación salarial entre los ocupados registrados, los no registrados y los empleados del sector público. Mientras que la remuneración de los ocupados registrados crece por encima del promedio, la de los no registrados y de los empleados públicos lo hacen muy lentamente y muy por debajo de la evolución de la inflación. Esta trayectoria tan diferente entre ellos es la que determina la coexistencia de un descenso de la desocupación con niveles notablemente elevados de pobreza, porque las categorías más postergadas representan, aproximadamente, el 60% de los ocupados (35% los no registrados y 25% los estatales) mientras que los registrados concentran el 40% restante (Basualdo, 2006).

En síntesis, se inicia un ciclo de crecimiento económico, un nuevo patrón de crecimiento que ha generado nuevos puestos de trabajo, disminuyendo la alta tasa de desempleo que la política neoliberal había originado. Sin embargo, se ha dado un avance del capital sobre el trabajo, tendencia que se observa desde 1976, cuando se instaura la dictadura militar, continuándose así con un cuadro de fuerte inequidad distributiva (Arceo, Monsalvo y Wainer, 2007).

Con relación a la *política social*, Susana Hintze (2006) señala que desde el año 2003 se implementaron programas sociales de promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo sostenidos por un discurso que los propuso como un cambio respecto de la política social anterior. En esos términos, el gobierno definió como objetivos de la política social: (a) promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos; (b) instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales sino de oportunidades; (c) ejercitar la ética del compromiso desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social; (d) favorecer una gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil. Para ello se ha tendido a reorganizar los distintos programas en tres planes nacionales que son considerados como los ejes de la política del Ministerio de Desarrollo Social: (a) Plan de

Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; (b) Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” que busca “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios”; y (c) Plan Familias, que apunta a transferir del programa de ingreso Jefas y Jefes de Hogar a las madres solas que así lo deseen. No obstante, la autora sostiene que está en construcción la efectiva materialización en prácticas coherentes con ellos, la capacidad de articulación inter-organizaciones –y en redes y circuitos en el caso de emprendimientos productivos– y por lo tanto aún no se pueden evaluar la distancia que media entre lo que se va construyendo, la propia propuesta y lo que se cuestiona del modelo anterior.

Por otra parte, Svampa (2007) señala que pese a la existencia de diferentes propuestas presentadas por sectores de centroizquierda, el Gobierno no promovió una discusión sobre formas de ingreso ciudadano, ni tampoco apoyó la demanda de universalización de los planes sociales; uno de cuyos beneficios hubiese sido desalentar la discrecionalidad y el clientelismo que denuncian amplios sectores de la sociedad. Para la autora, esta situación representa una continuidad de la política social de la década de 1990. Por otro lado, la crisis del 2001 otorgó al peronismo una nueva oportunidad histórica, pues le permitió dar un enorme salto a partir de la masificación de los planes asistenciales y recomponer los históricos –y deteriorados– vínculos con los sectores populares. Así, en un contexto de penuria y exclusión, los dispositivos del clientelismo se potenciaron.

Con respecto al impacto de estas políticas en las *economías regionales* se observa que las fracturas espaciales continuaron. Se profundizó la concentración territorial de la pobreza, la cual alcanzó al 65 % de las familias de las provincias del norte mientras que el 75% de la riqueza se concentró en la región Centro. La dimensión territorial de estas fracturas hace a la problemática no solamente de la cohesión social, sino también de la pérdida de integración territorial. El 74% de la inversión realizada en el país en 2004 se concentró solo en cinco distritos: la Ciudad y la provincia de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Por otra parte, si bien, en estos últimos años, algunas provincias mejoraron su posición en el empleo, no fue así en la desigualdad. Se delinea un perfil productivo que parece centrarse en la exportación de *commodities*, en la energía, en el turismo y en el sector servicios. Si bien existe un mayor dinamismo en los conglomerados urbanos intermedios, esto no alteró la distribución del ingreso en esas localidades. La

producción de soja y de algunas *commodities* dinamizó ciudades del interior, pero la producción extensiva no llegó allí, o lo hizo en escasa medida dada la baja capacidad contributiva municipal y la falta de endogeneidad del desarrollo (García Delgado, 2005).

En definitiva, tal como se observa en el Cuadro N° 3, a lo largo de este período persistieron las diferencias en las características socioeconómicas estructurales de las distintas regiones del país.

### Cuadro N° 3

*Argentina. La pobreza e indigencia por regiones.  
Segundo semestre de 2006.*

<b>Regiones</b>	<b>Población pobre</b>	<b>Población indigente</b>
Nordeste	45,7	15,9
Noroeste	39,1	12,6
Cuyo	26,3	7,2
Gran Buenos Aires	25,5	8,0
Pampeana	22,6	7,8
Patagónica	15,9	5,7

**Fuente:** elaborado por SIEMPRO en base a datos a EPH-INDEC.

Las provincias de la región centro desarrollaron una estructura económica de buen tamaño, con marcada tendencia a participar de los circuitos internacionales de comercialización en forma competitiva (exportaciones-importaciones). Su estructura ha funcionado como zona de acopio, de comercialización y de relación internacional con los centros capitalistas tradicionales, marcando un profundo desequilibrio territorial con respecto al resto del país. Sin embargo, en esas áreas existen importantes “bolsones” de pobreza, fruto del deterioro del nivel de ingresos y el desempleo que contribuyeron a la aparición de marginación social. Por otra parte, las provincias patagónicas asientan su esfuerzo en la calidad de sus recursos naturales y en economías fuertemente basadas en modelos de monoproducción. Estas provincias disponen de la explotación de recursos específicos de alto valor en el mercado nacional y externo, y la explotación de recursos naturales no renovables que resultan estratégicos para los procesos productivos y el funcionamiento de la actividad de todo el país. Este conjunto de provincias, sin embargo, tienen debilidades territoriales: (a) se encuentran emplazadas en las zonas áridas y

semiáridas del país; (b) al igual que en el resto del país se han creado “bolsones” de pobreza; (c) la pobreza se arraiga en las ciudades grandes y medianas que son las encargadas de abastecer de servicios tanto a la población como a la producción; (d) la competencia por el uso del suelo y por la disponibilidad de servicios congestiona las ciudades y los accesos y constituye una limitante significativa para el desarrollo de las condiciones de competitividad de las actividades económicas instaladas o por instalarse; (e) existe un marcado desequilibrio urbano rural; (f) existen vastas extensiones de territorio no ocupado, con baja prestación de servicios y baja accesibilidad, pero que contienen recursos estratégicos para el desarrollo nacional.

Asimismo, las provincias del Noroeste (NOA) basadas en la agricultura de monocultivo, mantuvieron en buenas condiciones de funcionamiento sus equipamientos y demostraron buena capacidad de organización, pero comenzaron a presentar fuertes dificultades por la falta de adecuación a las demandas de un mercado agrícola internacional cambiante y más exigente. Estas provincias aparecen con una economía debilitada desde el punto de vista productivo y empresarial, y con muchas dificultades para poder adecuarse funcionalmente a la economía globalizada. Gran parte de la población que reside en el NOA se encuentra bajo la línea de pobreza y en condiciones de indigencia. Por último, en las provincias que forman el Nordeste (NEA), los indicadores señalan territorios con un nivel muy bajo de accesibilidad a los servicios y capacidad casi nula para captar inversiones a través del mercado de capitales privados, dado que las áreas no resultan interesantes para la inversión productiva. Asociada a esta situación, ha avanzado sustancialmente la pobreza<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversiones y Servicios Públicos (2004). “Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Argentina 2016”. Disponible en: [www.miniplan.gov.ar](http://www.miniplan.gov.ar)

## Cuadro N° 4

## Síntesis de las políticas de los gobiernos del período de observación

Período	Gobierno	Aspectos económicos	Aspectos políticos	Aspectos sociales	Impacto regional
1976-1983	<i>Gobierno militar del "Proceso de organización Nacional"</i>	Modelo aperturista basado en la acumulación rentística y financiera; la apertura irrestricta; y el endeudamiento externo: → Caída de los salarios → Distribución regresiva del ingreso → Incremento de los niveles de pobreza → Aumento del desempleo	Estado liberal represivo: → Medidas represivas → Anulación del accionar de las instituciones y organizaciones políticas, sociales y sindicales	Políticas asistencialistas focalizadas <sup>16</sup> → Disminución del gasto social en salud, vivienda y educación → Precarización de los servicios sociales → Exclusión social	Políticas que favorecen la concentración y desigualdad territorial: → Producción, acceso a la educación, y mejores condiciones de vida concentradas en una porción reducida del territorio. → Implementación de regímenes de promoción industrial.
1983-1989	<i>Gobierno de Raúl Alfonsín</i>	Modelo económico liberal: → Proceso inflacionario → Cambio del signo monetario → Déficit público → Caída de los salarios → Aumento del desempleo	Estado democrático liberal: Relaciones conflictivas con: → Militares → Sindicatos → Organismos internacionales	Políticas asistencialistas focalizadas: → Políticas de derechos humanos → Plan Nacional de Alfabetización → Congreso pedagógico → Reforma universitaria	Políticas que favorecen la concentración y desigualdad territorial: → Continúan vigentes los regímenes de promoción industrial de la dictadura militar
1989-1999	<i>Gobiernos de Carlos Menem</i>	Modelo económico neoliberal: economía de mercado y apertura externa: → Convertibilidad de la moneda → Aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia. → Acentuación del carácter regresivo de la distribución del ingreso	Estado democrático liberal: → Reforma del Estado → Reforma de la Constitución → Corrupción → Gobierno en base a decretos de necesidad y urgencia	Políticas descentralizadas, focalizadas y asistencialistas <sup>17</sup> → Crecimiento de la exclusión social → Precarización de los servicios y disminución del gasto público social en salud, vivienda y educación	Agudización de las fracturas espaciales: → Suspensión de los regímenes de promoción industrial

16 Se trata de la política expresada en planes y programas cuya finalidad principal explícita es el socorro a los grupos y sectores de la población trabajadora que desenvuelven su vida en condiciones de carencia de recursos y de ingresos básicos para satisfacer sus necesidades de supervivencia (Gras, 2003).

Período	Gobierno	Aspectos económicos	Aspectos políticos	Aspectos sociales	Impacto regional
1999-2003	<i>Gobierno de Fernando de la Rúa y Gobiernos de transición</i>	Modelo económico neoliberal: políticas de ajuste: → Políticas de ajuste → Reducción del gasto público → Confiscación de los depósitos bancarios → Default financiero → Devaluación de la moneda	Estado democrático liberal: → Crisis de representación y participación → Escasa gobernabilidad por minoría parlamentaria → Crisis institucional Inestabilidad política → Rebelión popular	Políticas descentralizadas, focalizadas y asistencialistas: → Disminución del gasto en salud, educación y vivienda	Agudización de las fracturas espaciales
2003-2007	<i>Gobierno de Néstor Kirchner</i>	Modelo económico neoliberal: → Crecimiento económico → Incremento de la inflación → Distribución regresiva del ingreso	Estado democrático liberal: → Concentración del poder institucional → Política activa de derechos humanos	Políticas asistencialistas e integradoras <sup>18</sup> : → Programas de promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo → Planes asistenciales → Clientelismo	Persistencia de la desigualdad en el desarrollo territorial

**Fuente:** elaboración propia en base a la bibliografía recopilada.

<sup>17</sup> La *descentralización* consiste en la transferencia de poder y recursos al interior del aparato estatal, disminuyendo la relevancia del gobierno central y creciendo la de los gobiernos provinciales y municipales. La *focalización* consiste en orientar los recursos públicos estatales hacia los sectores sociales que no pueden satisfacer sus necesidades básicas a través del mercado. El *asistencialismo* consiste en la construcción de una red de protección para aquellos que quedan excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana (Vinocur, P. y Halperin L., 2004).

<sup>18</sup> La actual Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, define las *políticas sociales integradas* como: “trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino como colectivos humanos y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un ‘espacio inclusivo’ que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial”. La política social se preocupa de la “inclusión y la integración social” y se “prioriza la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, fortaleciendo el capital social” (Hintze, 2006).

### CAPÍTULO III

#### *Contexto demográfico de las políticas de distribución espacial en la Argentina*

En este capítulo reconstruimos la evolución de la distribución de la población en el territorio desde el siglo XIX hasta el siglo XXI. Hemos elegido un período más extenso que en el capítulo anterior dado que este proceso va adquiriendo desde la época colonial las características que presenta en la actualidad. Asimismo consideramos que el conocimiento de los determinantes de la dinámica territorial de la población, y de su configuración a lo largo de la historia, nos permite disponer de un marco analítico y empírico más general para contextualizar y explicar las políticas sobre distribución poblacional.

#### *Panorama de la evolución demográfica de la distribución espacial de la población en Argentina desde el siglo XIX hasta el siglo XXI*

El proceso de exploración y conquista del territorio argentino durante el siglo XVI se produjo a través de tres corrientes colonizadoras: una por el este, que llega desde España, otra por el norte, que proviene del imperio incaico y la última por el oeste, desde Chile. Estas corrientes originaron la fundación de aproximadamente veinticinco ciudades que cumplirían un rol decisivo en el posterior proceso de crecimiento y distribución de la población. Por razones militares, políticas y comerciales la Corona Española inició una serie de reformas que llevaron al posterior predominio de Buenos Aires en el siglo XIX (Lattes y Rechini de Lattes, 1971).

En América Latina, durante el transcurso del siglo XIX se produjo una creciente incorporación de todas las regiones de cada país a un sistema socioeconómico nacional integrado. Regiones que históricamente fueron sistemas semicerrados se fueron agregando gradualmente a un sistema nacional, generalmente dominado por un centro metropolitano. Junto con esta incorporación desequilibrada de las regiones al sistema socioeconómico nacional, aumentó la importancia de los flujos migratorios poblacionales internos hacia las áreas dominantes del sistema. Argentina ejemplifica lo sucedido durante el período de integración de un sistema nacional y de industrialización, con su continuado incremento del

desequilibrio interregional en términos económicos y poblacionales que constituyó el Área Metropolitana de Buenos Aires en centro colonial interno (Robirosa, 1969).

Tal como se observa en el cuadro N° 5, la distribución de la población comienza a modificarse a lo largo del siglo XIX, dado que las provincias del Tucumán sólo logran expandir sus fronteras sobre el área chaqueña con gran dificultad, mientras que Mendoza y San Juan consiguen pequeños avances sobre el desierto por el sur. Por otra parte, el aumento de las actividades comerciales vinculadas al puerto y la expansión de la ganadería determinan un incremento demográfico del Litoral (Chiozza, 1971).

### Cuadro N° 5

*Distribución porcentual de la población por áreas.  
Período 1800-1895*

Áreas	1800	1816	1825	1857	1869	1895
El Tucumán (1)	52	51,9	50,5	43,9	40,8	26,9
Litoral (2)	36	33,3	35,9	44,3	48,8	63,5
Cuyo (3)	11	14,7	13,8	11,5	10,3	7,1
Territorios Nacionales	—	—	—	—	—	2,5

**Fuente:** E. J. A. Maeder. *Evolución demográfica argentina. 1810-1869.*  
Citado por Chiozza, 1971.

(1) El Tucumán (Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy).

(2) Litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes-Misiones)

(3) Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis)

Según Lattes (1980), la transferencia que ocurre desde el noroeste hacia la zona pampeana es el resultado de un proceso que se inicia con el surgimiento de la estancia colonial en la campaña de Buenos Aires y que continúa en el siglo XIX con la actividad de los saladeros, la cría de oveja y las exportaciones de cuero, tabaco y lana. El noroeste, así como otras regiones del país, no pueden competir con los artículos importados de Europa debido a que sus productos son artesanales y el costo del transporte interno es muy elevado. Dichos procesos acrecientan el poder económico y político de Buenos Aires en relación con el interior. El autor sostiene que desde 1895 hasta 1915 el proceso de redistribución espacial continúa en la misma tendencia: las provincias pampeanas (Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Córdoba) ganan peso relativo, mientras que se acelera el crecimiento de los territorios

patagónicos y del nordeste, tanto en sus áreas rurales como urbanas. Del mismo modo, afirma que la característica más sobresaliente de este período es el avance de la urbanización.

Asimismo, Robirosa (1969) señala que en 1914, después de un siglo de cambios económicos y sociales que fueron constituyendo a la Argentina en un país agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires, sólo el 13% de la población del país habitaba en el noroeste y el 74% residía en el litoral pampeano.

A mediados de 1930, el proyecto industrial sustitutivo de importaciones significó, en lo demográfico, una mutación esencial del tipo de desplazamientos migratorios a que estaba acostumbrado el país. La inmigración a la zona de desarrollo acelerado no se produjo desde Europa y por el puerto de Buenos Aires, sino desde las provincias interiores y por el ferrocarril (Ciaspucio, 1969).

Durante la década 1936-1947 la proporción de argentinos nacidos en las provincias que se radicaron en la zona metropolitana de Buenos Aires fue equivalente a casi un 40% de todo el crecimiento vegetativo de esas provincias. Fue un éxodo en masa, por el cual vastas capas populares de las zonas subdesarrolladas se radicaron en las grandes ciudades y en particular en Buenos Aires (Germani, 1965).

Entre 1940 y 1944 el proceso de redistribución se intensifica y se caracteriza por un crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>19</sup> y un descenso de la Provincia de Buenos Aires, así como de Santa Fe. El quinquenio 1945-1949 marca el nivel más alto del fenómeno de la redistribución interprovincial de la población<sup>20</sup>.

Entre 1950 y 1969, continúa la misma tendencia con respecto al AMBA, la región Noroeste revierte su tendencia positiva en negativa, la región Cuyana se mantiene estable y la patagónica, aun con volúmenes de población pequeños, continúa un proceso de ganancias en el peso relativo de su población. La redistribución interprovincial fue concomitante con el proceso de redistribución de la población entre unidades rurales y urbanas; en otras palabras, la migración rural-urbana estuvo contenida dentro de la migración interprovincial y, en especial, en el proceso de concentración de la población en

---

<sup>19</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) así como el Gran Buenos Aires (GBA) se refieren a la Ciudad de Buenos Aires más los 24 Partidos del Gran Buenos Aires.

<sup>20</sup> “El 88 por ciento de la redistribución positiva correspondió al Área Metropolitana de Buenos Aires, siendo este porcentaje, a la vez, un claro indicador del proceso de concentración de población en esta jurisdicción urbana. La provincia de Buenos Aires, Santa fe, particularmente entre Ríos y toda la región del Noroeste tomada en conjunto, dan cuenta del 79 por ciento de la distribución negativa de la población” (Lattes, 1980: 19).

el AMBA. Según los datos del censo de población de 1980, esta situación comienza revertirse: éste señala que, por primera vez, el AMBA pierde su peso relativo y la región pampeana disminuye su peso poblacional (Lattes, 1980).

Vapñarsky (1995) menciona que si bien el Gran Buenos Aires tiene una primacía en magnitud de población sobre el resto de las aglomeraciones<sup>21</sup>, disminuyó la macrocefalia, ya que en 1950 la población del Gran Buenos Aires casi duplicaba la del conjunto de las demás aglomeraciones de 50.000 o más habitantes (ciudades intermedias) y en 1991 sólo la igualaba (véase cuadro N° 6).

### Cuadro N° 6

*Argentina. Distribución de la población en tres categorías de tamaño de aglomeración. 1950, 1960, 1970, 1980 y 1991.*

Categoría	Población				
	1950	1960	1970	1980	1991
I. Población dispersa y en aglomeraciones de hasta 49.999 habitantes	9.400 (54,5)	9.900 (47,8)	9.950 (41,4)	10.500 (37,0)	10.350 (31,7)
II. Población en aglomeraciones de tamaño intermedio (ATI) de 50.000 o más habitantes excepto Gran Buenos Aires	2.700 (15,6)	4.050 (19,6)	5.650 (23,5)	7.900 (27,9)	10.950 (33,6)
III. Población en aglomeración Gran Buenos Aires	5.150 (29,9)	6.750 (32,6)	8.450 (35,1)	9.950 (35,1)	11.300 (34,7)
<b>Totales: población del país</b>	17.250 (100,0)	20.700 (100,0)	24.050 (100,0)	28.350 (100,0)	32.600 (100,0)
<b>Número de ATI</b>	15	23	31	41	54

Fuente: Vapñarsky, César (1995).

El autor considera que los factores que produjeron dicha transformación fueron: (a) la evolución de la población dispersa; (b) la reestructuración industrial; (c) las políticas de promoción industrial y regional; (d) el turismo; y (e) el papel de las capitales de provincia.

Con respecto a la evolución de la población dispersa, señala que la participación relativa del sector agropecuario en la población económicamente activa (PEA) del país cayó a menos de la mitad desde 1947 (desde más de 5 millones de habitantes en 1947 hasta más de 3 millones en 1991). Los factores que produjeron esta caída fueron: en primer lugar,

<sup>21</sup> Concentración espacial de edificios vinculados entre sí por una red de calles (INDEC, 1994: 7-9).

la reducción de la demanda de mano de obra agraria producto de la incorporación de nueva tecnología; en segundo lugar, el incremento de la población aglomerada, en función de que la actividad agropecuaria requirió de mayor población en aglomeraciones que funcionaran como centros de servicios en el propio campo abierto; en tercer lugar, el incremento de la demanda de mano de obra en el Gran Buenos Aires y en otras aglomeraciones de tamaño intermedio como Gran Córdoba y Gran Rosario para la industria manufacturera y de la construcción; y por último, la incorporación del transporte automotor como principal modalidad de transporte de personas, circunstancia que facilitó y generalizó el desplazamiento rápido de ida y vuelta sobre trayectos considerables.

En cuanto a la reestructuración industrial, afirma que se produjo una disminución del crecimiento de población en el Gran Buenos Aires y otras grandes ciudades entre 1970 y 1980, dado el doble proceso de cierre de antiguas plantas en áreas industriales y apertura de plantas en áreas de previa actividad industrial débil o inexistente.

Asimismo, el autor plantea que las políticas de promoción industrial y regional puestas en práctica desde antes de 1960, si bien produjeron un crecimiento de la población en algunas de las aglomeraciones de tamaño intermedio –como por ejemplo Trelew–, por sí solas no dan cuenta del gran crecimiento relativo de la población conjunta de dichas aglomeraciones entre 1950 y 1991.

Por último, menciona que son las capitales de provincia las aglomeraciones argentinas que más crecen. Los intereses políticos locales de muchas provincias llevan a la creación de nuevos empleos públicos concentrados en mayor medida en la capital, favoreciendo la localización de actividades económicas en dicha área. El alto ritmo de crecimiento de la población total del país que se produjo desde mediados del siglo XIX hasta la tercera década del siglo XX estuvo ligado a un intenso proceso de redistribución interregional de la población. Ambos fenómenos tuvieron en las migraciones el principal determinante demográfico (Lattes, 1980).

La modalidad de distribución desigual de la población basada exclusivamente en las migraciones internas y con el aporte más reciente y en menor medida de la inmigración de países vecinos prosiguió desde entonces.

El potencial de la tecnología del transporte y de la comunicación en un proceso de industrialización se manifestó en una diferenciación de las regiones en términos de funciones,

de actividades productivas, de riqueza y de poder. El proceso de industrialización tendió a reforzar los contrastes entre áreas más prósperas y áreas rezagadas.

El cuadro N° 7 nos muestra cómo la *región pampeana* ha perdido importancia relativa, dado que mientras en 1947 concentraba el 42% de la población total, en 2001 agrupa el 34,9% de la misma. No obstante ello, continúa siendo la de mayor peso junto con el Gran Buenos Aires. En 2001, ambas concentran el 66,5% del total de la población. La *región patagónica*, si bien se constituye en la región de menor importancia relativa con un 4,8% de población según el último censo, ha duplicado su participación durante el mismo período. Las *regiones nordeste y noroeste* disminuyen su importancia relativa entre los años 1947 y 1970 y la incrementan a partir de 1980 en valores cercanos al 8% y 11%, respectivamente. La *región Cuyo* incrementa los valores, aunque de manera poco significativa, a lo largo de todo el período. Es importante destacar que el *Gran Buenos Aires* ha registrado una tendencia decreciente en su nivel de participación a partir del año 1991 y hasta la actualidad. Varios autores destacan que dicho decrecimiento se produjo principalmente por un crecimiento de las ciudades intermedias<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Otra modalidad de clasificación de las provincias que refleja la heterogeneidad regional y permite constatar un proceso de conformación desigual es la utilizada por Rofman y Marquéz (1988), quienes clasifican las regiones según el grado de penetración del capitalismo en el devenir histórico en: (a) áreas donde predominan las formas capitalistas avanzadas que coexisten con bolsones atrasados minoritarios: la pampa húmeda y la provincia de Mendoza; (b) áreas con predominio de condiciones de menor desarrollo capitalista relativo: provincias del norte y del oeste con exclusión de Mendoza y las provincias de Entre Ríos y La Pampa; (c) área cuya articulación entre las formas productivas capitalistas avanzadas y las más tradicionales es escasa: la región patagónica. Desde la misma perspectiva, Mabel Manzanal (1994) profundiza la clasificación de las regiones según su nivel de desarrollo capitalista. Según señala la autora, la región pampeana tiene una antigua inserción capitalista que se filtró en todos sus principales procesos productivos, de donde su desarrollo social y económico en mucho se asemeja al típico de zonas similares de las economías centrales desarrolladas. De aquí que las provincias pampeanas centrales (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) integran el área de *desarrollo capitalista dinámico*, en la cual se encuentra también a Mendoza por sus similares características en el desarrollo capitalista. Otras regiones argentinas muestran un desarrollo capitalista más débil y, conjuntamente, resabios de implantaciones productivas marginales, tradicionales, precapitalistas, campesinas. Es el caso de las provincias localizadas en el norte y oeste (excepto Mendoza) que comparten, en general, una antigua ocupación de su territorio, que data de la época colonial, y aún anterior. A este conjunto regional lo denomina área de *desarrollo capitalista limitado*, porque la penetración capitalista en la región es escasa y lenta y su difusión en el conjunto de las actividades locales es insuficiente y pasiva, con la excepción de producciones bien acotadas y puntuales de vigorosa dinámica. Finalmente están las áreas de nueva inserción en el sistema nacional: se trata de la región Patagónica. Es una zona de ocupación poblacional reciente, que por su dotación de recursos naturales (petróleo, gas, minerales) y por las regalías provenientes de la explotación de los mismos ha tenido una dinámica económica excepcional, resultado tanto de dicha explotación como de la construcción de obras públicas y privadas con el producto de las regalías. En su desarrollo productivo combina formas capitalistas avanzadas y tradicionales, de aquí que a esta área la denomina de *desarrollo capitalista mixto*. Por último, Cao, Favaro e Iuorno (2003) agrupan a las regiones en:

### Cuadro N° 7

*Distribución porcentual de la población de Argentina por regiones  
Total del país, 1947-2001*

<b>Regiones</b>	<b>1947</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
Total del país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gran Buenos Aires (1)	29,7	33,7	35,8	34,9	33,5	31,6
Pampeana	42,1	38,0	36,7	35,8	35,2	34,9
Cuyo	6,4	6,7	6,6	6,7	6,8	7,1
Nordeste	8,3	8,1	7,7	8,1	8,6	9,3
Noroeste	11,3	11,0	10,2	10,8	11,4	12,3
Patagonia	2,3	2,5	3,0	3,7	4,5	4,8

**Fuente:** INDEC [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

(1) Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires<sup>23</sup>.

Región Pampeana: resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Región de Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis.

Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

Región Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

Región Patagónica: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Por su parte, Sana (1993) señala que las últimas décadas se caracterizan por un proceso de desconcentración de la población producto principalmente de una disminución de la participación del AMBA tanto en la población urbana como total, y un mayor crecimiento de las ciudades intermedias<sup>24</sup>.

---

Área Central: posicionadas sobre el centro-este del país (provincias pampeanas), se caracterizan por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

Área Periférica: comprendida por las provincias de la franja norte del país y del centro-oeste (provincias del NOA, NEA y Cuyo), se caracteriza por haber sido durante buena parte del último siglo y medio la fuente interna de las migraciones hacia el área central, y por exhibir una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. Estas dos características hacen que, en términos relativos, en esta área se encuentre el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social.

Área Despoblada: posicionada sobre el sur del país (provincias de la Patagonia), se caracteriza por la baja densidad poblacional. Dentro de su aparato productivo se destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados, particularmente el petrolero y el complejo turístico, que conviven con explotaciones ganaderas extensivas.

<sup>23</sup> Región Gran Buenos Aires (Región GBA). Cuando el INDEC publicó los datos provisorios del *Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001* utilizó en algunos cuadros una subdivisión del país en seis regiones. Cada región aparece con las provincias que la conforman. La "Región metropolitana" aparece conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del GBA. También la *Encuesta de Gasto de los Hogares 1985-86* utilizó la denominación "Región metropolitana" con el mismo sentido. Para lograr uniformidad en las denominaciones se ha decidido utilizar también en esos casos la expresión Gran Buenos Aires para denominar a la región. Por lo cual, la anterior Región metropolitana pasará a llamarse Región Gran Buenos Aires. De manera que desde agosto de 2003 el INDEC no utilizará en ningún caso el nombre Región metropolitana.

<sup>24</sup> Las ciudades intermedias son aquellas que poseen entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes.

Según Bertoncetto (1993) la disminución del poder de atracción inmigratoria del AMBA se debió, entre otras razones, al proceso de desindustrialización y a la relocalización de industrias en otros puntos del país. Esta reubicación se debió a aspectos políticos de promoción industrial en diversas provincias (Tierra del Fuego, La Rioja, Catamarca y San Luis), pero también al proceso de reconversión tecnológica.

Por otra parte, se verifica una caída en la redistribución interprovincial de la población como resultado de una disminución de la migración interna. Ya desde la década de 1980 Lattes y Sana (1992) observaron cambios en los patrones de redistribución de la población por provincias: aquellas que tenían una redistribución negativa en la década de 1960 cambiaron esta tendencia: San Luis, La Rioja, Catamarca y La Pampa. Sucede lo mismo en Misiones y Formosa. Este cambio se debió a un auge de las ciudades principales de varias provincias, muchas de las cuales pertenecen al conjunto de las llamadas aglomeraciones de tamaño intermedio, circunstancia que trajo aparejada una mayor concentración de la población a nivel interprovincial.

Tal como señala Mazzeo (1998), un indicador que permite resumir y cuantificar el proceso de redistribución dentro de la población es el índice de redistribución interprovincial. Este índice nos muestra el porcentaje de la población total que se ha redistribuido durante un período de tiempo (mide sólo la redistribución neta). A través del índice de redistribución interprovincial de población es posible observar una significativa disminución de los movimientos de población hacia y desde otras provincias. El cuadro N° 8 nos muestra una disminución significativa de la redistribución poblacional en el período 1895-1914 en comparación con la etapa anterior; asimismo, en 1895-1914, continúa decreciendo, pero en valores no tan significativos, hasta los períodos 1914-1947 y 1947-1960; mientras que sí se observa un cambio relevante en la década de 1960-1970 donde el índice registra valores de 2,7%. A partir de allí continúa decreciendo hasta llegar a un 2,3 % en 1991-2001.

### Cuadro N° 8

#### *Índice de redistribución interprovincial de la población (1869-2001)*

Período	Índice
1869-1895	19,1
1895-1914	9,8
1914-1947	8,6
1947-1960	6,1
1960-1970	2,7
1970-1980	1,8
1980-1991	2,2
1991-2001	2,3

**Fuente:** 1869-1970 (Lattes y Lattes, comp., 1975)  
1970-1991 (Mazzeo, 1998)  
1991-2001 (Mazzeo, s/f)

Asimismo, se consolida una tendencia hacia la emigración rural asociada a procesos de modernización agrícola, expulsores de población residente en el campo y de mano de obra permanente. Esta situación produce un incremento de la población empleada en forma temporaria que pasa a residir en las áreas urbanas (Bertoncello, 1980). El cuadro N° 9 nos muestra en porcentajes cómo se produjo en forma continua el incremento de la población urbana y la disminución de la población rural en el período que transcurre desde 1895 hasta 2001.

### Cuadro N° 9

#### *Argentina. Total del país. Población urbana y rural. Año 1895-2001<sup>(1)</sup>.*

Población	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	37,4	52,7	62,2	72,0	79,0	82,8	88,4	89,3
Rural	62,6	47,3	37,8	28,0	21,0	17,2	11,6	10,7

**Fuente:** INDEC según Censos Nacionales de Población.

(1) Se considera población urbana a la que habita en localidades de 2.000 y más habitantes, y población rural al resto.

En síntesis, la Argentina se caracteriza por un patrón desigual en la distribución de la población: áreas sobrepobladas con problemas ecológicos y calidad de vida, y grandes espacios vacíos con desaprovechamiento de sus potencialidades como resultado de estilos de desarrollo dominantes. En las áreas más atrasadas el crecimiento natural de la población

es relativamente mayor, pero se ve descompensado por la expulsión de una parte importante de la población hacia las áreas protagónicas del sistema. Asimismo, existe una serie de factores que evidencian una tendencia a la desconcentración de la población tales como: decrecimiento del poder de atracción de las grandes áreas metropolitanas, especialmente el Gran Buenos Aires; regreso de provincianos a su lugar de origen; crecimiento de población en las ciudades intermedias (Rofman y Marqués, 1988).

Formiga (2002) sostiene que actualmente el patrón de distribución espacial de la población continúa siendo altamente concentrado: la población rural tiene tasas de crecimiento muy bajas o negativas, circunstancia que indica un fortalecimiento de la concentración y el efecto de la emigración. El escenario futuro perfila que las regiones que tienen mayores desventajas (Nordeste, Noroeste y Patagonia) podrían consolidar de manera apropiada sus conjuntos poblacionales, lo que requerirá de adecuadas condiciones en sus estructuras socioeconómicas regionales. Con respecto a estas tendencias futuras en términos de distribución de la población, la autora sostiene que:

“Si bien la población argentina presenta un patrón de fuerte concentración, desde la dimensión espacial como en la forma de asentamiento, en las últimas décadas se detecta una tendencia a la redistribución. En segundo término, el cambio en la tendencia es el resultado de la mayor retención de la población, por parte de las provincias extrapampeanas que, a la vez, aumentan su nivel de urbanización, lo cual redundará en un aumento de la importancia relativa de las ciudades medianas y pequeñas (...). Por último es preciso destacar el caso de la Patagonia en el contexto nacional por las altas tasas de crecimiento que registra en el período 1947-2001 la población total y en particular la población urbana” (pág. 126).

Finalmente, Lucero (2005) señala que a partir del análisis de los datos arrojados por los censos nacionales de población y vivienda de 1980, 1991 y 2001, el proceso de ocupación del territorio de la Argentina parece marcar un momento de discontinuidad de las tendencias pasadas. En efecto, se observa un período de desconcentración en la distribución territorial de la población que se explica en gran medida porque los tres patrones migratorios coexistentes en la historia del poblamiento argentino (migraciones internacionales y migraciones internas) modificaron su importancia relativa en las décadas finales del siglo XX. En primer lugar, las corrientes migratorias internacionales hacia la

Argentina han disminuido de forma sustancial, situación que queda señalada por la baja en la incidencia de los extranjeros nacidos en naciones no limítrofes, con valores del 4,4 % en 1980, 2,5 % en 1991 y 1,7 % en 2001. En segundo lugar, las corrientes migratorias de nativos del país hacia otras naciones han protagonizado el fenómeno de la “diáspora de los argentinos”. Esta corriente se inicia a partir de 1960 aproximadamente y se agudiza durante las dictaduras militares de 1966 y 1976, constituyendo un éxodo político. A partir de la década de 1990 se incrementa, con otras características, convirtiéndose a partir de 1999 en un verdadero éxodo económico como consecuencia de la crisis política, social y económica que atraviesa el país (Jofré, 2004; Novick, 2007). Por último, las corrientes migratorias internas persisten, pero esta vez con baja incidencia en relación con períodos anteriores. En 1947 el 17 % de la población nativa del país había emigrado de su provincia de nacimiento, indicador que llega al 19 % en el año 1960, aumenta al 29 % en el año 1970 y luego desciende, registrando niveles del 23 % y 21 % para los años 1980 y 1991, respectivamente (Mazzeo, 1998). Con respecto a la migración interprovincial, los resultados que arroja el censo de población del año 2001 muestran que las regiones del Nordeste, el Noroeste y la Capital Federal confirman su tendencia expulsora de población. Mientras que las provincias del sur y Buenos Aires (principalmente el conurbano) mantienen, aunque de forma desacelerada, su tendencia a atraer población. Por último, el resto de las provincias pampeanas y de la región de Cuyo tienen situaciones mixtas, mientras que las provincias del norte poseen casi en su totalidad tasas de migración neta negativas, es decir son expulsoras de población (Busso, 2007).

## CAPÍTULO IV

### *Las políticas de distribución espacial del período de observación*

En este capítulo desarrollamos las políticas de distribución de población formuladas o diseñadas a nivel nacional por los gobiernos desde 1976 hasta el 2007. Con este fin describimos: (a) la legislación referida a la problemática (leyes nacionales, decretos nacionales y proyectos de ley); (b) los planes, programas e informes del sector público (políticas de ordenamiento territorial, promoción industrial, desarrollo regional, etc.); y (c) los espacios institucionales encargados de las políticas de población (Ministerios, Secretarías, Direcciones, etcétera).

#### A - Gobierno militar. “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983)

##### **1- Legislación referida a la problemática**

###### 1.1. Leyes

###### 1.1.1. “Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración”

La ley N° 22.439, sancionada en 1981, agrupaba todas las normas migratorias, regulando los aspectos sobre el ingreso, permanencia, salida y reingreso de los extranjeros. Si bien esta ley se refiere exclusivamente a las migraciones internacionales, es interesante analizar cómo determina, en base a la distribución de población, las zonas o áreas prioritarias para ser pobladas por los inmigrantes que ingresarían al país.

Esta ley establece que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, será el encargado de establecer los lineamientos de la política inmigratoria, determinando y promoviendo las zonas del interior del país prioritarias para el asentamiento de la población inmigrante. El decreto N° 1434/87 que la reglamenta estipuló como zonas prioritarias –en orden decreciente– a las siguientes:

- a) Las provincias de Chubut, Santa Cruz y el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

- b) Las provincias de Misiones, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Corrientes, Entre Ríos, San Juan, San Luis, La Pampa, Neuquén y Río Negro y los partidos de Villarino y Patagones de la provincia de Buenos Aires.
- c) Las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, con excepción de las áreas mencionadas en los incisos b) y d).
- d) La Capital Federal y los partidos del llamado Gran Buenos Aires.

Para fomentar el asentamiento de pobladores que desarrollen actividades productivas en estas zonas declaradas prioritarias, prevé la realización de inversiones en infraestructura económica y social así como la exención de impuestos, concesión de créditos y otros beneficios especiales.

### 1.1.2 Leyes de Promoción Industrial

A los efectos de realizar un análisis más profundo sobre las leyes de promoción industrial sancionadas durante este período, consideramos importante realizar una breve síntesis de los antecedentes. Javier Lindenboim (1982) identifica y analiza la legislación referida a la promoción industrial desde 1944 hasta 1973. En este estudio, el autor identifica la sanción de cinco leyes referidas a la problemática: leyes N° 14.781, 18.587, 19.904, 19.640 y 20.560.

La ley de promoción industrial N° 14.781, sancionada en el año 1959, tenía por objeto el desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país y procuraba el equilibrio de la balanza de pagos, el aprovechamiento de los recursos del país, la descentralización industrial y el perfeccionamiento de la industria. Dentro de los beneficios a otorgarse, se encontraba: liberación de derechos aduaneros para la importación de maquinarias y equipos; restricciones a las importaciones de productos o materias primas elaborados en el país; estímulo a las exportaciones industriales; exención y desgravación impositiva por períodos determinados, etcétera. Luego de la sanción de esta ley, se dictaron 17 decretos reglamentándola, que estimulaban las ramas siderúrgica, petroquímica y celulósica. En 1964, se sanciona un nuevo decreto reglamentario, que excluía de los

beneficios promocionales al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) e incorporaba a varios departamentos de la provincia de Misiones.

Posteriormente, la ley N° 18.587, sancionada en el año 1970, proponía el fortalecimiento de las empresas de capital nacional, el estímulo regional sobre la base de los polos nacionales de seguridad y desarrollo, e incluía el instrumento de los subsidios, la promoción tecnológica y la posibilidad de que el Estado participe con aportes de capital. Debemos aclarar que esta ley nunca fue reglamentada.

En 1972, se sancionó la ley N° 19.904, la cual incluye la prohibición de instalar nuevas industrias en la Capital Federal, la aplicación de un impuesto a las que quieran radicarse en un radio de 60 km y la promoción del interior del país, excluyendo los grandes aglomerados urbanos, aunque tuvo una breve vigencia. Igualmente, en el mismo año se sancionó la ley N° 19.640, la cual establece una exención impositiva en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Específicamente, la ley establecía la exención del pago de impuestos por actividades y operaciones sobre bienes existentes en dicho territorio; la designación de una zona franca en el territorio y la creación de un área aduanera.

Por último, la ley N° 20.560, de 1973, mantiene una continuidad en los instrumentos de promoción propuestos: (a) aportes no reembolsables del Estado especificándose un sistema de subsidios por sobrecostos de localización; (b) participación del Estado en el capital accionario, los créditos preferenciales y los avales; (c) exenciones impositivas y reducciones arancelarias. Asimismo, se mantiene la prohibición de nuevas instalaciones en la Capital Federal y la imposición de gravámenes para las radicaciones a efectuarse hasta una distancia de 60 km de la misma. En la reglamentación de la ley se establecen dos zonas de promoción: la primera abarca a la Patagonia, Norte y Mesopotamia y la segunda comprende las áreas más rezagadas de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Esta ley estuvo vigente hasta mediados de 1977.

Posteriormente, en 1977, fue sancionada la ley N° 21.608, que tenía por objeto promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de la empresa privada. Para alcanzar dicho objetivo la política de promoción industrial debería tender a: (a) alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país; (b) mejorar la eficiencia de la industria; (c) propiciar la

instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera; (d) impulsar el desarrollo de industrias necesarias para la seguridad y defensa nacional; y (e) facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana. En vinculación con el tema de la distribución de población, la ley establece que para el otorgamiento de los beneficios promocionales, se dará prioridad a industrias que tengan gran efecto multiplicador y se radiquen en áreas con altas tasas de desempleo, muy bajo producto bruto zonal o altos índices de migración interna. Entre las medidas de carácter promocional se incluían exenciones impositivas y de derechos de importación y restricciones a la importación de bienes.

Dos años después, en 1979, la ley N° 22.021 formulaba un régimen especial de franquicias tributarias que tenían por finalidad estimular el desarrollo económico de la provincia de La Rioja. Asimismo, establecía la deducción del impuesto a las ganancias a las inversiones efectuadas en algunas explotaciones ubicadas en la provincia citada y en Catamarca y San Luis.

En 1982, por medio de la ley N° 22.702, se hace extensivo a las provincias de Catamarca y San Luis el régimen promocional establecido por la ley N° 22.021 de desarrollo económico de la provincia de La Rioja. Por último, la ley N° 22.973, del año 1983, hacía extensivo a la provincia de San Juan el régimen promocional establecido para las provincias anteriormente citadas.

## 1.2. Decretos

En el año 1977, a través del decreto N° 3938/77, la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE) elaboró la única norma existente sobre políticas globales de población, estableciendo los “Objetivos y Políticas Nacionales de Población”.

Con respecto a la distribución espacial de la población, determinaba que para cumplir con los objetivos de crecimiento y seguridad nacional (prioritarios para el gobierno militar), se requería de una relación más equilibrada entre población y territorio. Por ello, para lograr este equilibrio se consideraba necesaria la generación de determinadas condiciones económicas y sociales, las cuales se lograrían mediante la creación de fuentes de trabajo y el establecimiento de servicios en regiones menos pobladas y desarrolladas. De

esta manera, las provincias del norte, centro y litoral podrían retener y aumentar su población; y las del sur podrían poblarse adecuadamente.

Asimismo, para alcanzar los objetivos de mejor distribución de la población se requería de: (a) una sostenida expansión económica que contemplara una política de pleno empleo; (b) una distribución del ingreso que tendiese a eliminar las diferencias entre regiones y sectores de actividad; (c) un desarrollo regional más equilibrado a través de un aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales; (d) la industrialización de la producción primaria en el interior, el uso de una tecnología adecuada y una infraestructura socioeconómica acorde con el desarrollo de las actividades productivas. La política propuesta para alcanzarlos era la designación de áreas territoriales estratégicas según necesidades y condiciones de explotación e infraestructura que permitieran una conveniente distribución y radicación de población.

## **2- Planes, programas e informes del sector público**

### 2.1. Plan Nacional de Desarrollo

Si bien en este período no fue formulado un Plan de Desarrollo, se hará una breve referencia a un antecedente elaborado por el gobierno militar del General Onganía, debido a su vinculación con la temática estudiada.

De todos los gobiernos militares que se sucedieron en el poder entre 1966 y 1983, sólo el gobierno denominado “Revolución Argentina”, surgido del golpe de Estado de 1966, formuló un Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Entre los objetivos principales de este plan, se encuentra el de promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado. Asimismo, en el capítulo IX, “Desarrollo Regional y Urbano”, se señalan como problemas la emigración de recursos humanos desde el interior hacia los centros urbanos, situación que origina una desigualdad en su distribución. Por otra parte, se señala que existe un dualismo regional, por el cual existe una zona desarrollada localizada en la pampa húmeda y Córdoba que concentra la mayor parte de la población, y una zona interior con problemas de subdesarrollo relativo.

Ante esta situación propone programas de colonización, el estudio del traslado de la Capital Federal al interior e incentivar la movilidad ocupacional (Novick, 1992).

## 2.2. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial

En 1980, la Secretaría de Planeamiento de la Nación organizó un seminario con la participación de funcionarios de los distintos niveles de gobierno y de expertos en la temática del ordenamiento territorial, y elaboró el documento “Bases para la Formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial”. Se procuró definir una visión de ocupación del territorio que tuviera una imagen de integración nacional en oposición al modelo centro-periferia del país. Desde el punto de vista económico y social, se pretendía consolidar las economías regionales para alcanzar un mayor desarrollo de las mismas. Esto implicaba revertir los flujos de bienes y de personas, para disminuir el grado de centralidad a través de la diversificación y complementariedad regional.

El plan está estructurado en diferentes etapas. En primer lugar, establece las restricciones y potencialidades para alcanzar los objetivos de organización territorial; y una serie de opciones para alcanzarlos según las características y condiciones del país. En segundo lugar, desarrolla una estrategia de ordenamiento territorial. Por último, elabora lineamientos básicos para la organización del territorio señalando los roles y las políticas fundamentales a implementar para alcanzar la estrategia propuesta.

Con relación al primer paso, las potencialidades y restricciones fueron analizadas en función de diversos aspectos: los recursos naturales, la población, los factores productivos, la infraestructura, el sistema urbano y las relaciones con el espacio exterior de las distintas regiones. A partir de allí, se identificaron cuatro fines generales de la organización territorial: (a) utilización racional de las potencialidades naturales; (b) desarrollo de los asentamientos poblacionales; (c) identificación de las accesibilidades y las comunicaciones; y (d) afirmación de la seguridad. El sistema de opciones posibles establecido se fue eliminando por sus efectos negativos hasta llegar al más adecuado para los fines de este plan<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Las diferentes opciones propuestas eran: (a) Afianzar la centralidad existente, tendiendo a concentrar los recursos; (b) Absorber el crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aumentando la talla de las metrópolis mayores; (c) Redistribuir gradualmente el crecimiento del AMBA en función de la aptitud

En el segundo paso, para definir la “Estrategia de Ordenamiento Territorial”, se determinó que debía responder a la opción de descentralización selectiva de actividades, a la complementariedad del desarrollo regional y a la articulación del territorio. En este sentido, el plan establece que la estrategia que engloba una política de descentralización espacial implica: (a) controlar el crecimiento de las áreas metropolitanas nacionales y regionales, y organizar su espacio interno; (b) crear las condiciones funcionales para la existencia de un sistema regional de centros interconectados que posibilite alcanzar los beneficios que brindan las economías de las grandes concentraciones; (c) posibilitar la plena ocupación del espacio sobre las áreas de escasa capacidad de retención de población mediante el emplazamiento de corredores de vinculación entre asentamientos ya consolidados; (d) multiplicar los vínculos territoriales en el interior y con el exterior, diversificando las oportunidades de complementariedad funcional que se presenten con relación al espacio de las naciones limítrofes.

Asimismo, el plan establece una “Estrategia de Ordenamiento en el Espacio Nacional” que está orientada a posibilitar la ocupación del territorio mediante la formación de ejes urbanos y de desarrollo económico. Los lineamientos básicos para el ordenamiento territorial se clasifican en función de distintas zonas que se definen como: territorios constitutivos, áreas homogéneas, subsistemas urbanos y corredores de articulación e integración.

Los *Territorios Constitutivos* están divididos en: Área Metropolitana; Llanura Pampeana; Litoral Mesopotámico; Llanura Chaqueña; Andino Nordoccidental; Noroeste; Sierras Centrales; Cuyo; Patagónico; Mar Argentino. Las *Áreas Homogéneas* son clasificadas según al territorio constitutivo al que pertenezcan<sup>26</sup>. A su vez, dichas áreas son

---

que presentan las regiones con mayor dinámica; (d) Distribuir homogéneamente los recursos humanos y de capital de todo el país; (e) Reactivar las posibilidades de crecimiento de los diferentes subespacios del territorio nacional, aceptando la desigual distribución pero intensificando las posibilidades de integración y equilibrio regional. Esta última opción fue considerada la más eficaz para el logro del ordenamiento territorial.

<sup>26</sup> Llanura Pampeana: Frente Urbano Industrial; Pampa ganadera del Oeste; Litoral Atlántico; Cuenca del Salado; Pampa de ambiente diversificado; Pampa Septentrional; Pampa Ondulada. Mesopotamia: Área Misionera; Planicie Mesopotámica; Depresión Tabacalera Arroceras; Frente Fluvial del Paraná Medio; Frente Fluvial del Uruguay Inferior; Delta del Paraná. Noroeste: Valles Jujeños-Salteños; Planicie Tucumán; Área Andina-Puneña; Área Sierras Subandinas. Cuyo: Oasis Ricos; Andes Centrales; Travesías. Serrano Central: Serrano Oriental; Serrano Occidental; Llanos y Travesías; Oasis Pobres. Llanura Chaqueña: Planicie Algodonera; Vacío Chaqueño; Diagonal Fluvial Dulce-Salado; Patagónica: Patagonia Andina; Patagonia Litoral; Valles Norpatagónicos; Patagonia Minera Pastoril; Tierra del Fuego; Antártida e Islas Australes; Mar

clasificadas en: (a) “Áreas de tratamiento especial”, (b) “Áreas de acción prioritarias para la organización territorial y promoción del desarrollo” y (c) “Áreas prioritarias para el ordenamiento espacial”. En función de estas clasificaciones se establecen las políticas a implementar, las cuales son de índole agropecuaria, forestal, minera, pesquera, turística, industrial y con diversificación compleja. Con respecto a los *Sistemas Urbanos*<sup>27</sup>, el Plan propone una mayor interrelación entre los mismos y, por otra parte, establece la necesidad de articulación, integración y desarrollo de los *Corredores*<sup>28</sup>.

En 1982, la Dirección de Ordenamiento Espacial del Ministerio de Planeamiento elaboró una propuesta para el desarrollo integral de la región patagónica. Un año más tarde, creó un proyecto de ley sobre asentamientos humanos y las bases para el desarrollo integral de la región nordoriental.

### **3- Espacios institucionales encargados de las políticas de población**

Durante este período histórico, los organismos involucrados en la ejecución de las políticas de población fueron el Consejo Nacional de Seguridad, la Superintendencia de Fronteras, y la Comisión Nacional de Política Demográfica<sup>29</sup> (CONAPODE) la cual se encontraba bajo la órbita del Ministerio del Interior.

En el año 1981 se crea a la Dirección General de Política Demográfica mediante el decreto 1275/81, también dentro del Ministerio del Interior, y dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Su misión era intervenir en la elaboración y aplicación de las normas que rigen la política demográfica. Entre sus funciones se encontraba la de analizar y proponer objetivos y planes para obtener una distribución regional equilibrada de la población.

---

Argentino: Espacio Marítimo Septentrional; Espacio Marítimo Meridional. Cabe señalar que el corredor Área Metropolitana no está clasificado en áreas homogéneas.

<sup>27</sup> Buenos Aires; Córdoba; Rosario; Mendoza; Mar del Plata; Salta; Tucumán; Santa Fe; Bahía Blanca; La Rioja; Río Cuarto; Paraná; Corrientes; Neuquén; Santa Rosa; Tandil; Comodoro Rivadavia; Bariloche; Trelew; Río Gallegos; Viedma; Esquel.

<sup>28</sup> Corredores Transversales Chaqueños; Corredor Meridional Cuyano Rioplatense; Corredor Transversal Neuquino-Bahiense; Corredores Transversales Patagónicos; Corredor Longitudinal Andino; Corredor Longitudinal Central; Corredores Mesopotámicos del Paraná-Uruguay.

<sup>29</sup> Creada por el decreto 880 del 28 de marzo de 1974 durante el gobierno peronista.

En síntesis, durante este período se registra una amplia legislación sobre la problemática principalmente basada en regímenes de promoción industrial. En general se consideraba necesario alcanzar un equilibrio en la distribución poblacional no sólo para mejorar las condiciones socioeconómicas de las regiones más rezagadas, sino también por cuestiones de seguridad nacional. Asimismo, es importante resaltar que es en este período cuando se elabora la única norma global de políticas de población.

## B - Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

### **1. Legislación referida a la problemática**

#### 1.1. Leyes

##### 1.1.1. Leyes de Promoción Industrial

Durante este período continúan vigentes los regímenes de promoción industrial instaurados por la dictadura militar. Según Azpiazu (1989), a mediados de los años 1980 podían reconocerse tres grandes tipologías de los regímenes de promoción vigentes:

- a) El régimen correspondiente al ámbito nacional, ley N° 21.608, sancionada en 1977 y sus decretos reglamentarios, con las modificaciones incorporadas por la ley N° 22.876 sancionada en 1983, cuya autoridad de aplicación era la Secretaría de Industria del Gobierno Nacional.
- b) El régimen vigente en las provincias de La Rioja (ley N° 22.021 sancionada en 1979), San Luis, Catamarca (ley N° 22.702 sancionada en 1982) y San Juan (ley N° 22.973), cuyas autoridades de aplicación son los respectivos gobiernos provinciales.
- c) El reglamento de Área Aduanera Especial derivado de la ley N° 19.640 (sancionada en 1972) que corresponde a las radicaciones industriales en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Donato (2002) señala que estos regímenes de promoción industrial siguen plenamente vigentes en la Argentina hasta finales de la década de los ochenta, cuando la hiperinflación impuso la necesidad de un mayor control fiscal.

Durante el gobierno de Alfonsín, en agosto de 1988, se sanciona la ley N° 23.614<sup>30</sup>, que utiliza incentivos impositivos para la promoción. Uno de los tres regímenes contemplados es la promoción regional con carácter sectorial, al que pueden adherirse todos los departamentos de las distintas provincias y así beneficiarse en la reducción de los impuestos nacionales. Los criterios utilizados para definir los beneficios por provincia, y dentro de ella por departamentos fueron: (a) mayor población con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>31</sup> respecto de la población total; (b) menor Producto Bruto Geográfico Industrial respecto al Producto Bruto Geográfico Total<sup>32</sup>; (c) mayor distancia con la Capital Federal; (d) menor densidad de población; (e) mayores tasas de desempleo y de subempleo; (f) menor población ocupada en el sector industrial respecto de la ocupación total; (g) migración neta en relación a la población total; (h) inferiores valores de las variables de dotación de infraestructuras.

A partir de la década de 1980 se limitaron los beneficios de la promoción industrial y luego se suspendieron totalmente en el gobierno de Carlos Menem.

### 1.1.2. Traslado de la Capital Federal

Sobre la cuestión del traslado de la Capital Federal, idea que pretendía la separación del poder político decisional del poder económico financiero, se han generado debates polémicos y se han realizado varias propuestas que antecedieron a la elaborada por el gobierno de Raúl Alfonsín. Tal como señala Roccatagliata (1986), entre ellas se encuentran

<sup>30</sup> Fuente: Programa de Asistencia Técnica-MERCOSUR (1994: 33-34).

<sup>31</sup> Se consideran hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: (a) hogares que tienen más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico), (b) hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria), (c) hogares sin retrete o éste sin descarga de agua, (d) hogares con algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela, (e) hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tiene baja educación (INDEC, 1995).

<sup>32</sup> El Producto Bruto Geográfico toma en cuenta los bienes producidos y los servicios prestados en el período de un año, independientemente de que hayan sido consumidos o acumulados. La definición de geográfico responde conceptualmente al hecho de haberse considerado a todos los agentes económicos que participan de la producción dentro de las fronteras de cada provincia. Su estimación resulta de calcular la diferencia entre el Valor Bruto de la Producción (a precios de productor) y el Consumo Intermedio (a precios de comprador). En total lo componen nueve Divisiones de otros tantos sectores económicos (CFI, 1988).

las realizadas por Juan Álvarez (1907), José Arias (1912) –que propone a Bahía Blanca–, Leopoldo Velazco (1942), Bonifacio del Carril (1944), Alcides Greca (1950), Adolp Holmberg (1971) –pretendía ubicar la capital entre los ríos Negro y Colorado– y Arturo Mor Roig (1972).

En 1986, el presidente Raúl Alfonsín pone a consideración del Congreso Nacional la iniciativa de trasladar la Capital Federal de Buenos Aires al área de Viedma-Carmen de Patagones. Este proyecto se basaba principalmente en la necesidad de desconcentrar el poder político acumulado en Buenos Aires. Asimismo, buscaba un nuevo equilibrio económico para el territorio nacional y el desarrollo de la Patagonia, área que se suponía abandonada, vacía y dotada de un enorme potencial (Reboratti, 1987).

La propuesta se cristalizó con la sanción de la ley N° 23.512 de 1987, la cual se basó en estudios<sup>33</sup> realizados por la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Capital<sup>34</sup> sobre varios aspectos: socio-demográficos, físico-ambientales, sectoriales, económico-financiero, jurídicos, tecnológicos, etcétera. La ley declaraba Capital de la República a los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en el área de las ciudades de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) Viedma y Guardia Mitre (provincia de Río Negro). Se consideraba necesario el traslado de la Capital como parte de un programa destinado a descentralizar y modernizar el sistema administrativo nacional. Los objetivos buscados eran: mejorar su eficiencia; cambiar su fisonomía tradicional; impulsar una política de equilibrio regional; y lograr una efectiva integración territorial y ocupación racional del territorio. Asimismo, según los Considerandos de la ley, el proyecto poseía un objetivo social en la medida en que la concentración urbana alrededor de la Ciudad de Buenos Aires había generado un aumento de la criminalidad y desdibujado la organización familiar. El traslado se haría efectivo una vez que el Poder Ejecutivo, con la conformidad del Poder Legislativo, habilitara las instalaciones aptas y suficientes para el desempeño de las autoridades del gobierno. Luego de efectivizarse esta situación, la Ciudad de Buenos Aires se convertiría en una nueva provincia y debería convocar a una Convención Constituyente para su organización. Con respecto a los empleados públicos pertenecientes a los organismos a ser trasladados, deberían prestar su consentimiento y, en caso de que no

---

<sup>33</sup> Decreto 528/86.

<sup>34</sup> Creada por decreto 527/86.

aceptaran, serían reubicados en otros organismos. Por otra parte, la norma establecía la presentación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de un plan nacional que estableciera las obras y medidas que posibilitarían la integración territorial, el equilibrio demográfico, así como la reforma y descentralización administrativa.

Sin embargo, como consecuencia de los acontecimientos políticos que sucedieron hacia el final del período presidencial, el proyecto aprobado en junio de 1987 nunca llegó a ser plasmado en la realidad.

Roccatagliata (1986) consideraba al núcleo urbano Viedma y Carmen de Patagones como el sitio con mejores condiciones para convertirse en Capital de la República, no sólo por su emplazamiento en función de la oferta del medio natural y construido, sino también por su posición geográfica. Sin embargo, el autor señala que la decisión de trasladar la capital por sí sola, y fuera de una política integral de ordenamiento territorial como marco de referencia, no implicaría necesariamente la eliminación de los serios desequilibrios territoriales.

### 1.2 Decretos

En vinculación con el traslado de la capital, el decreto 1156/87 establecía la creación de un ente para la construcción de la nueva capital (ENTECAP). Este organismo tenía por objeto el ordenamiento territorial y urbanístico de la nueva capital, así como su construcción. Entre las funciones del mismo se encontraban elaborar el plan general urbanístico del área a federalizar y planificar las acciones necesarias para la construcción de la nueva capital y el traslado de los organismos públicos. Igualmente, debía promover la participación del sector privado en la elaboración de los proyectos, a través de concursos públicos, y realizar convenios con reparticiones públicas, entre otros.

Posteriormente, el decreto 1589/87 estableció la creación del plan urbanístico al que se ajustaría el desarrollo del territorio en que tendría su asiento la nueva Capital de la República. El plan presentaba la futura estructura del área a federalizarse, determinando la trama vial y de transporte, y delimitando las zonas destinadas para una variedad de usos previstos. Por otra parte, el mismo contenía una descripción del plan, las áreas urbanas existentes y nuevas, así como un análisis de viabilidad económica financiera. El traslado de

la capital intenta legitimarse argumentando la pertinencia de su asentamiento en un área intermedia entre las regiones ocupadas y la que tienen el menor asentamiento de población.

### 1.3 Proyectos de Ley

En 1986, el Diputado Liborio Pupillo (Unión Cívica Radical) presentó un proyecto de ley que establecía la creación del Sistema Nacional Federal de Planificación Física, Ordenamiento Territorial y Asentamiento Humano.

Uno de sus objetivos es alcanzar una distribución de la población equilibrada y racional, que tienda a remover las causas estructurales de los desequilibrios regionales. El proyecto se funda en la crisis estructural de las economías regionales y su repercusión sobre la desigualdad en la calidad de vida de sus habitantes. Para llevar a cabo los objetivos y políticas propuestas, se preveía la creación de una Comisión Nacional de Ordenamiento y Desarrollo de los Asentamientos Humanos, como organismo ejecutor de la coordinación y compatibilización de las propuestas de los organismos provinciales y regionales de desarrollo. Asimismo, esta Comisión sería la encargada de formular los contenidos de los planes nacionales, provinciales y municipales que luego serían remitidos a los niveles de gobierno correspondientes para que realicen sus ajustes y procedan a estructurar su plan de ordenamiento y desarrollo, con la participación de la comunidad.

## **2- Planes, programas e informes del sector público**

### 2.1. Plan Nacional de Desarrollo

Durante la gestión del Dr. Alfonsín no hemos registrado la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, Novick (1992) menciona que existen dos documentos relacionados con planes de este tipo: los “Lineamientos” publicados por el Dr. Juan Sourrouille durante su desempeño en la Secretaría de Planificación, y un proyecto de plan emanado de la misma secretaría cuando se encontraba a cargo del Dr. Grinspun. Sin embargo, la autora considera que en los mismos:

“La población no se percibe como una dimensión de la estrategia de desarrollo que desde el Estado se propone para la sociedad en su conjunto. No existe tampoco un diagnóstico poblacional ni se puntualizan ‘problemas a resolver’” (pág. 35).

### **3- Espacios institucionales encargados de las políticas de población**

En 1985, la resolución N° 784 aprueba modificaciones a la estructura orgánica de la Dirección Nacional General de Política Demográfica dependiente del Ministerio del Interior, creada en 1981. Si bien la misión y principales acciones de esta última no son modificadas, le incorpora bajo su órbita dos nuevos departamentos: desarrollo poblacional y biblioteca.

En 1986, dentro del ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social, se creó la Comisión Nacional de Políticas Familiares y de Población y posteriormente, en 1988, mediante el decreto N° 1247/86, la Comisión Interministerial de Políticas de Población dentro de la estructura del Ministerio del Interior. La misma se instituyó con el objeto de asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en la adopción de medidas a corto, mediano y largo plazo en materia poblacional. La Comisión era presidida por el Ministro del Interior.

En síntesis, durante este período se mantuvieron vigentes los regímenes de promoción industrial del gobierno militar y no se registra una amplia labor legislativa en materia de distribución espacial de la población. No obstante, se elaboró un ambicioso proyecto de traslado de la Capital Federal que implicaba una modificación radical en materia de ordenamiento territorial y distribución de población. El lanzamiento de este proyecto demuestra el significativo interés del gobierno en la problemática de estudio.

### *C. Gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)*

#### **1- Legislación referida a la problemática**

##### *1.1. Constitución Nacional*

La Constitución Nacional reformada en 1994 introduce novedades significativas en nuestra temática de estudio. Se incorporan tres nuevos artículos para orientar el ordenamiento del territorio argentino:

(a) El *artículo 41*<sup>35</sup> otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales. Corresponde a las provincias el dictado concreto de las normas ambientales. Estas normas están vinculadas con el buen uso del territorio y por ende presuponen planes y programas de ordenamiento territorial a cargo de las provincias.

(b) El *artículo 75 inciso 19*<sup>36</sup> otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

(c) El *artículo 124*<sup>37</sup> facilita la posibilidad de que las provincias participen y creen regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán fundar instituciones orgánicas para el cumplimiento de esos fines. No obstante, sus atribuciones son limitadas, tal como lo establece el artículo 26, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas.

## 1.2. Leyes

### 1.2.1. Leyes de Promoción Industrial

La ley N° 23.697 de Emergencia Económica, sancionada en el año 1991, suspendió los regímenes de promoción industrial que habían sido implementados por los gobiernos militares (vigentes también bajo el gobierno de Alfonsín)<sup>38</sup>.

Durante gran parte de la década de 1990, tal como sostiene Álvarez de Celis (1999), la promoción industrial fue suspendida argumentándose los altos costos que ocasionaba para el fisco<sup>39</sup>. Sin embargo, en 1998 se otorgó una extensión a la promoción industrial por quince años para las provincias de La Rioja y San Luis. El resto de las provincias anteriormente favorecidas quedaron sin estos beneficios, circunstancia que significó para

<sup>35</sup> (Primera Parte. Capítulo Segundo. Nuevos Derechos y Garantías).

<sup>36</sup> (Segunda Parte. Capítulo Cuarto. Atribuciones del Congreso).

<sup>37</sup> (Sección Cuarta. Del Ministerio Público).

<sup>38</sup> Las normas militares tenían por objeto la relocalización o radicación de industrias en determinadas regiones a través de concesiones fiscales (19.640; 20.560; 21.608; 21.635; 22.021; 22.702; 22.973; 23.614).

<sup>39</sup> No obstante, se realizaron algunas excepciones que permitieron acogerse a los beneficios de la promoción a un número importante de empresas.

Tierra del Fuego el desmantelamiento de gran parte de su estructura industrial. No obstante, se mantuvieron medidas subsidiarias para la industria manufacturera. Entre los regímenes más importantes se encontraba: (a) el régimen de especialización industrial, que comprendía una serie de beneficios impositivos y fiscales; (b) los regímenes sectoriales especiales para la industria automotriz y la industria editorial; (c) el régimen de reintegros para bienes de capital; y (d) los regímenes que subsidiaban la importación de bienes para construir o ampliar una planta industrial. Entre 1994 y 1998 fueron aprobados 145 proyectos industriales.

### 1.3 Decretos

El gobierno de Menem derogó en 1992 el decreto 3938/77 aprobado por la dictadura militar mediante el cual se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población, la única norma existente sobre políticas globales de población.

## **2- Planes, programas e informes del sector público**

### 2.1 Informe Nacional sobre Población. Conferencia Internacional sobre población y Desarrollo, el Cairo, 1994

El documento oficial elaborado por la Argentina para participar en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en el Cairo en 1994 analizó la situación de nuestro país en materia de población. El estudio incluye una breve descripción del contexto demográfico y del marco de la política de población. Asimismo, desarrolla los aspectos operacionales de la implementación de los programas de población y planificación familiar; y por último describe un plan nacional de acción para el futuro.

En relación con la distribución espacial de la población en el territorio, se señala que la excesiva concentración de habitantes, la escasez de población en determinadas regiones del país y la tendencia al despoblamiento por emigración de otras llevó a que se formularan e implementaran políticas tendientes a beneficiar el desarrollo de determinadas regiones. Éstas se realizaron mediante el establecimiento de medios de transporte y comunicaciones,

la construcción de obras públicas y la expansión del empleo público, así como el otorgamiento de facilidades fiscales y crediticias para la radicación o relocalización de industrias en ciertas áreas. Sin embargo, se evalúa que estas políticas son en general poco efectivas, excepto en aquellos casos en los que se basaron en un diagnóstico de las potencialidades económicas regionales.

Por otra parte, se menciona que la racionalización del gasto público realizada a comienzos de la década de 1990 hizo menos probable la efectivización de las mismas dado que por la concepción del desarrollo dominante en el país en ese momento tendían a predominar políticas que favorecían la distribución espontánea de la población. Coincidentemente, debido a la tendencia hacia un estancamiento del ritmo de crecimiento de la población en el área metropolitana, y de un mayor crecimiento de las ciudades intermedias, no parecía necesario formular políticas específicas en este sentido.

Es importante destacar que si bien la cuestión de la distribución de la población se menciona en un comienzo del informe como una cuestión que aparece reiteradamente en el trasfondo del pensamiento de los ciudadanos sobre la política y la realidad nacional, al final del documento, cuando son enumeradas las principales preocupaciones que emergen del análisis de la situación Argentina y las líneas de trabajo para el futuro, no se considera como problemática la distribución de la población.

## 2.2. Política de Ordenación Territorial

En 1991, la Subsecretaría de Acción de Gobierno<sup>40</sup> elaboró el proyecto “Política de Ordenación Territorial”, mediante la resolución conjunta N° 26 de la Secretaría General y la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación<sup>41</sup>. Este proyecto describe la configuración geográfica de la Argentina y analiza su territorio según el contexto social, político y económico de coyuntura. Por último, recomienda una estrategia global de ordenación territorial.

---

<sup>40</sup> Dependiente de la Presidencia de la Nación.

<sup>41</sup> Cuando se disuelve la Secretaría de Planificación, le otorga continuidad al Proyecto la Resolución N° 65 del 19 de marzo de 1993.

“El objetivo del Proyecto es la formulación de una política de ordenación del territorio, en el marco de los procesos de transformación mundial, regional y de la sociedad Argentina, incorporando la totalidad de las acciones transformadoras encaradas por las gestiones del Gobierno Nacional, el de los Estados Provinciales y Gobiernos Locales” (*Reflexiones y Orientaciones para la Formulación de una Política de Ordenación Territorial*.1993. pág. 9).

Considera que el ordenamiento territorial depende de una adecuada organización de la estructura espacial, propiciando la disminución de las disfuncionalidades que obstaculizan un desarrollo social y ambiental más equilibrado.

Se establece que la definición de una estrategia de ordenación territorial permitiría visualizar un escenario de largo plazo en el cual la relación entre la sociedad y su medio ambiente sería más armónica, y donde las ciudades intermedias y los centros regionales servirían de equilibrio para aliviar la gran concentración metropolitana. Las redes regionales y sus servicios contribuirían a una mayor integración territorial y crecerían las ventajas competitivas de las regiones en términos locacionales. Asimismo, se tendería a una integración interna y externa, y se lograría un mayor equilibrio en la igualdad de oportunidades, disminuyendo las tensiones sociales y espaciales. Por otra parte, entre las diferentes acciones propuestas se recomienda afirmar el crecimiento y densificación espacial de las ciudades intermedias. Del mismo modo, aconseja que las políticas de población tomen en cuenta los aspectos espaciales, procurando una distribución más equilibrada. Es por ello que considera necesario fortalecer el desarrollo productivo aceptando ciertos niveles de congestión urbana, pero propiciando la difusión espacial de las actividades.

Se preveía a futuro que, como consecuencia de la política de reforma del Estado, las metrópolis regionales se encargarían de funciones que en ese momento se encontraban localizadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y a su vez descentralizarían decisiones a los centros medios y locales. Esta situación crearía un espacio de flujos y conexiones que permitirían la formación de un territorio funcional. Por último, estima como posible que la descentralización política condujera a la desconcentración económica y poblacional.

### 2.3 Programas y proyectos de desarrollo regional

En materia de Desarrollo Regional, el gobierno de Menem formuló una serie de programas y proyectos. Éstos están orientados a problemas y/o a sectores productivos con segmentos de población específicos (Russo, 1997). Entre ellos, citaremos:

(a) *Programa de Inversión para el Desarrollo Regional (PIDRE)*. Sus objetivos apuntaban hacia requerimientos de infraestructuras, fortalecimiento de la inversión pública provincial y mejoramiento de la competitividad de las actividades económicas provinciales.

(b) *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)*. Procuraba aumentar la eficiencia de la provisión de servicios agropecuarios en las provincias, en el marco de una estrategia de desarrollo de productos competitivos.

(c) *Régimen de Consolidación de Polos Productivos Regionales*. Era un acuerdo privado, público provincial y nacional, cuyo objetivo consistía en la reconversión productiva de diferentes sectores de las economías regionales.

(d) *Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras*. Su objetivo era viabilizar la modernización y reconversión de las áreas tabacaleras, mediante emprendimientos agroindustriales y de modernización de las cooperativas.

(e) *Programa de Crédito y Apoyo para los Pequeños Productores del Nordeste*. El programa se basaba en brindar apoyo técnico y crediticio a pequeños productores de Misiones, Formosa, Corrientes. Se preveía incorporar al Chaco en una segunda etapa.

(f) *Programa de Apoyo a los Productores de la Patagonia*. Se enmarcaba en el Programa de Asistencia Subsidiada para los productores de ovinos minifundistas.

Por otra parte, en agosto de 1993, se firmó un Pacto Federal entre el Gobierno Nacional y las provincias, que pretendía estimular la competitividad de los sectores productivos mediante la reducción de la presión tributaria nacional y provincial. Prevé la disminución en las contribuciones patronales sobre los salarios, con reducciones que varían entre un treinta y ochenta por ciento. Asimismo, el acuerdo comprometía a las provincias a privatizar sus empresas estatales y desregular sus economías como parte del ajuste y reactivación económica.

### 3. Espacios institucionales encargados de las políticas de población

En 1990 se creó en la Cámara de Senadores de la Nación una Comisión de Población y Desarrollo Humano. Esta Comisión fue instituida en base a un proyecto presentado por el senador Solana, que mencionaba la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal como un fenómeno resultado de una falta de planificación que tendiese a mejorar la distribución poblacional. A ésta le corresponde dictaminar en todo lo vinculado a las políticas de población y desarrollo, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, prevención y control de la desertificación territorial. Posteriormente, en 1991, se creó una Comisión de Población y Recursos Humanos en la Cámara de Diputados en base a un proyecto presentado por el diputado Iglesias. El mismo tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano y rural y asentamientos humanos (Novick, 1997)<sup>42</sup>.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, por medio del decreto 645/91 se estableció, dentro de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Población y Migración. La responsabilidad primaria de esta dirección era elaborar, coordinar y ejecutar las políticas de población y migraciones. Por otra parte, debía realizar el seguimiento de las políticas de población y migraciones así como formular los programas y proyectos que las implementasen. Cabe señalar que el decreto no especifica acciones en materia de distribución espacial de la población.

En el mismo año, por medio del decreto 2053/91, se creó la Secretaría de Población en el Ministerio del Interior, con la responsabilidad de formular normas referidas a la política migratoria interna y externa y planificar el cumplimiento de las mismas. Asimismo, se encargaba de intervenir en la elaboración y ejecución de la política demográfica.

Posteriormente, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Población y Migraciones, se creó la Dirección de Políticas, Estudios y Programas (Resolución N° 716/92), la cual tenía por responsabilidad primaria intervenir en la elaboración, coordinación y seguimiento

---

<sup>42</sup> Cabe señalar que antes de la creación de estas comisiones, la temática poblacional se desarrollaba en la Comisión de Agricultura y Ganadería.

de las políticas de población y migraciones, así como formular los programas y proyectos que derivaran de dichas políticas. Con respecto a la distribución espacial de la población, el Departamento de Promoción y de Programas dependiente de esta última Dirección incluía entre sus acciones intervenir en la formulación, seguimiento y evaluación de programas vinculados con la composición, distribución, y ritmo de crecimiento de la población. Por otra parte, debía asegurar la coordinación de estos programas con otros que se desarrollaban en otras áreas sectoriales. Asimismo, era la encargada de asistir en la elaboración de programas y proyectos vinculados con el reasentamiento de la población migrante interna y procesos de colonización.

El decreto 435/92 aprueba una nueva estructura organizativa del Ministerio del Interior y modifica los decretos 479/90 y 645/91. Con respecto a las áreas encargadas de las políticas en materia poblacional, se crean la Subsecretaría de Planeamiento Poblacional y la Subsecretaría de Población dentro de la Secretaría de Población. La Subsecretaría de Planeamiento Poblacional debía asistir en la formulación, planificación y organización de los planes y proyectos que rigen las actividades de los organismos del área. Por otro lado, la función central de la Subsecretaría de Población era ejecutar políticas en materia poblacional y controlar el cumplimiento de las normas migratorias.

Nuevamente, en el año 1992, se reorganiza el Ministerio del Interior, y la Subsecretaría de Población comienza a depender de la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad. Esta última tiene entre sus acciones formular y planificar el cumplimiento de las normas referidas a la política migratoria interna y externa e intervenir en la elaboración y ejecución de la política demográfica.

Si bien en 1993, mediante el decreto 990/93, se aprueba una nueva estructura del Ministerio del Interior, no introduce modificaciones en la estructura y acciones en la temática poblacional. Posteriormente, el decreto 146/96 modifica el decreto 990/93 en cuanto a los objetivos de la Subsecretaría de Población, estableciendo los siguientes: ejecutar las políticas, planes y proyectos en materia poblacional; elaborar estudios e investigaciones tendientes a facilitar definiciones de políticas demográficas. Asimismo, ese mismo año el decreto 660/96 establece que la Subsecretaría de Población comienza a depender de la Secretaría del Interior.

Para esta misma época, el Poder Ejecutivo diseña y pone en marcha una nueva institución en materia poblacional. En 1994 se crea el Consejo Federal de Población dentro de la estructura del Ministerio del Interior (decreto N° 2613/93).

El Consejo tiene por función la coordinación federal de las acciones tendientes a lograr el cumplimiento de las políticas poblacionales. Su objetivo es la creación de un ámbito de discusión y decisión sobre las políticas, en el que participen los representantes político-técnicos provinciales y nacionales, para lograr el desarrollo poblacional del país en forma armónica y equilibrada, desde una perspectiva federal<sup>43</sup>.

Al respecto, Novick (1993) señala que:

“Resulta positiva la perspectiva federal tenida en cuenta al crear esta institución, en la cual las provincias –en su rol de entidades y de sujetos– aparecen reconocidas como actores involucrados y con necesidades específicas. Sin embargo, resultan negativos tres aspectos: (1) continúa siendo exclusivamente el Ministerio del Interior el encargado de formular la política global de población; (2) a los representantes del Poder Legislativo se les adjudica un papel meramente secundario; (3) sólo se menciona explícitamente la variable migratoria –interna e internacional– como fenómeno poblacional relevante” (pág. 26).

En síntesis, durante este período se producen modificaciones importantes en los espacios institucionales encargados de las políticas de población. Esta situación se debe a que este espacio deja de ser una Dirección y pasa a ocupar el rango de Secretaría, situación que revela un incremento en la importancia de la temática para el gobierno. No obstante, en

---

<sup>43</sup> Sus principales acciones son: (a) promover y realizar estudios e investigaciones referidos al comportamiento de las variables demográficas; (b) elaborar planes, proyectos y programas de políticas de población que contemplen las necesidades y realidades provinciales, regionales y nacionales; (c) elaborar por sí o con otros organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, planes de capacitación para funcionarios en materia de política demográfica, y colaborar en su ejecución con el Poder Ejecutivo Nacional; (d) encomendar la realización de estudios, tareas y obras necesarias a organismos públicos y/o privados y contratar con los mismos su ejecución, de acuerdo a la normativa vigente, a través del Ministerio del Interior; (e) programar y coordinar la asistencia técnica que pueda brindar o recibir; (f) recomendar, tanto al gobierno nacional como a los gobernadores provinciales y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, programas de acción o implementación de políticas que aporten a mejorar la distribución de la población en el territorio; (g) proponer políticas poblacionales relacionadas con la oferta y demanda de mano de obra asociadas a las migraciones internas o internacionales; (h) proponer modificaciones a la normativa jurídica vigente en materia de población con el objetivo de mejorarla y adecuarla a las necesidades del país en el marco de la realidad continental y de las decisiones estratégicas de acción de gobierno (Estatuto del Consejo Federal de Población).

lo que respecta al tema específico de la distribución espacial de la población no hubo significativas intervenciones debido principalmente a que se consideraba que esta distribución debía quedar en manos de las leyes del mercado.

### *D- Gobierno de Fernando de la Rúa y gobiernos de transición (1999-2003)*

#### **1- Legislación referida a la problemática**

Si bien, durante este período ha habido una intensa actividad parlamentaria en materia de población<sup>44</sup>, es importante señalar que no hemos podido hallar legislación referida específicamente a la distribución espacial de la población.

#### **2- Planes, programas e informes del sector público**

Del mismo modo, no hemos encontrado para este período proyectos, planes, programas e informes que tengan vinculación con la temática de estudio.

#### **3- Espacios institucionales encargados de las políticas de población**

En el año 2001 se aprueba una nueva estructura del Ministerio del Interior mediante el decreto 1045/01 y se crea la Dirección Nacional de Investigación Política y Desarrollo Demográfico, que depende de la Subsecretaría del Interior. La Dirección tenía como responsabilidad primaria diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones e intervenir en la formulación de los programas que deriven de dichas políticas. Entre sus acciones se cita: realizar estudios sobre la situación demográfica del país en lo que hace a la composición de población, su distribución espacial, nivel y tendencia de su crecimiento; producir estadísticas y elaborar los proyectos de normativa sobre migraciones internas e internacionales.

---

<sup>44</sup> Desde el 2000 hasta el 2003 fueron tratados un total de 59 Proyectos de Ley en la Cámara de Diputados y 40 en la Cámara de Senadores sobre políticas de población. Asimismo, se trataron 140 Proyectos de Resolución en la Cámara de Diputados y 11 en la Cámara de Senadores. En general, las temáticas más tratadas fueron migraciones internacionales, fecundidad, aborígenes y censos (Novick, 2005).

En el año 2003 se aprueba el decreto 258/03 por medio del cual se establece una nueva estructura organizativa del Ministerio del Interior. Se crea la Dirección Nacional de Población dependiente de la Subsecretaría de Interior, que tiene como responsabilidad primaria diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones e intervenir en la formulación de los programas que deriven de dichas políticas. Dentro de sus acciones se encuentra la de realizar estudios sobre la situación demográfica del país en lo que hace a la composición de la población, su distribución, nivel y tendencia de su crecimiento. Asimismo, en cuanto a la temática estudiada, se encarga de diseñar así como de proponer programas y normativas que optimicen los movimientos migratorios internos.

En síntesis, si bien durante este período hubo una amplia labor legislativa en materia de políticas de población, no se pudieron hallar leyes, decretos, proyectos de ley, programas, planes, etc. que trataran específicamente la problemática de la distribución espacial de la población. Asimismo, es importante destacar que con las modificaciones realizadas en la estructura del Ministerio del Interior el área encargada de las políticas de población pasó del rango de Secretaría al de Dirección, lo que demuestra una desvalorización de la temática poblacional.

## *E- Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*

### **1- Legislación referida a la problemática**

#### *1.1 Leyes*

En el año 2003 se deroga la ley de migraciones sancionada por el gobierno militar en 1981 y es reemplazada por una nueva ley elaborada por la democracia. La nueva ley de migraciones N° 25.871 tuvo media sanción de Diputados el jueves 4 de diciembre de 2003 y fue sancionada definitivamente por la Cámara de Senadores el 17 de diciembre de 2003. Esta ley formula la política argentina en materia de migraciones internacionales y estipula como uno de sus objetivos centrales contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país.

## 1.2 Decretos

En el año 2003 fue sancionado el decreto N° 1295/03, que determina la continuidad de los regímenes de promoción industrial de las provincias adherentes al “Acta de Reparación Histórica” (Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan)<sup>45</sup>. No obstante, este decreto establece la eliminación del reintegro del IVA a las exportaciones de las provincias promovidas<sup>46</sup>.

## 1.3 Proyectos de ley

Producto de nuestra investigación realizada vía Internet de los proyectos de ley presentados por la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación entre los años 2003 y 2006, se halló que, en el transcurso del año 2004, fueron presentados los siguientes proyectos vinculados con la distribución espacial de la población: (1) la “Creación del Programa Nacional de Migración Interna (PRONAMI)”; (2) el Programa de “Desarrollo de Regiones Escasamente Aprovechadas”; (3) el Programa Nacional de “Estímulo al Desarrollo Humano Integral de Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina”; y (4) el “Plan Nacional de Promoción y Consolidación de la Población Rural Dispersa”. Cabe aclarar que el 1 de marzo del 2006 todos los proyectos perdieron su estado parlamentario.

(1) Este proyecto de ley fue presentado el 24 de marzo de 2004 por la Diputada Nacional Cecilia Lugo de González Cabañas (Partido Frente de la Unidad de Corrientes). Proponía la realización de un estudio cuyo diagnóstico sería utilizado para formular, implementar y ejecutar políticas de descentralización poblacional. El traslado de población sería desde conglomerados urbanos a comunas con menor densidad de población y de núcleos familiares asentados en grandes ciudades, desocupados y sin vivienda digna, a

---

<sup>45</sup> Acta-acuerdo firmada hace 30 años en Catamarca, un 25 de agosto de 1973. En el acta, la Nación reconoce los aportes realizados por las provincias al proceso de fundación y consolidación de la Nación y la necesidad de dictar medidas de reactivación para la región.

<sup>46</sup> Diario *Clarín*. 20 de enero de 2004.

localidades suburbanas y/o rurales, aptas para el desarrollo de huertas y granjas u otra actividad productiva.

(2) El proyecto de ley fue presentado el 2 de junio del 2004 por el Diputado Nacional Heriberto Mediza (Partido Justicialista). Proponía mejorar la accesibilidad, eficiencia, eficacia, calidad, solidaridad y equidad territorial de la población rural dispersa. Asimismo, procuraba el afianzamiento y arraigo de esta población en el medio y estimular los cambios económicos, sociales y culturales requeridos para fomentar la integración de la misma.

(3) Este proyecto de ley fue presentado el 13 de octubre del 2004 por el Diputado Nacional Roberto Basualdo (Partido Justicialista). Éste tenía varios objetivos centrales: (a) promover corrientes migratorias, ya sea internas o del exterior, hacia regiones del país con escasa población y diversidad de recursos naturales insuficientemente aprovechados; (b) promover corrientes migratorias hacia zonas del país que requieran afianzar la soberanía nacional (áreas de fronteras); (c) lograr un mayor equilibrio entre las diversas regiones del país; (d) establecer las condiciones mínimas para estimular y consolidar dichas corrientes migratorias, tales como la construcción de obras de infraestructura, escuelas, hospitales, habilitación de tierras y realización de trabajos de precolonización en las áreas que se desea colonizar. Para ello propone la creación de colonias destinadas a la explotación económica mediante actividades de agricultura, forestación, ganadería, turismo e industriales de alta tecnología. Como mecanismo institucional operativo que permita implementar las medidas de regulación del uso de la tierra, el proyecto establecía la creación de una Comisión de Regulación del Uso de la Tierra, que dependería del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La selección de las zonas a colonizar seguiría un criterio federal, dando prioridad a las provincias que tuvieran menor densidad de población, menor generación de producto bruto geográfico y mayor territorio sin explotar económicamente.

(4) El proyecto fue presentado el 11 de noviembre del 2004 por Diputada Nacional María Nélica Doga (Partido Justicialista). Proponía la articulación de los recursos humanos, materiales y financieros de las distintas dependencias del Estado que posean como objetivo básico estimular el desarrollo social y económico sostenible de las zonas áridas y semiáridas del país<sup>47</sup>. El proyecto establecía como acciones prioritarias a desarrollar: (a)

---

<sup>47</sup> El proyecto de ley en su artículo N° 2 señala que entiende por “zonas áridas y semiáridas” aquellos espacios del territorio nacional cuya configuración agroecológica impide la práctica de la agricultura de secano, a la vez que su

efectuar investigaciones específicas sobre la realidad ambiental, social y económicas de las áreas citadas; (b) diseñar y ejecutar proyectos orientados por el objetivo del programa; (c) canalizar recursos *ad hoc* para la promoción del desarrollo económico y social sostenible de las áreas mencionadas; y (d) impulsar acciones de estímulo crediticio para el desenvolvimiento económico y social de las zonas objeto del programa.

## **2- Planes, programas e informes del sector público**

### 2.1. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Argentina 2016

En el año 2004, la Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>48</sup> formuló el “Plan Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, con el objeto de crear una política de ordenamiento territorial a mediano y largo plazo. El objetivo central de la misma es guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino. Entre las causas que determinaron la creación de este plan se distingue principalmente la ausencia de políticas de Estado en esta temática, la discontinuidad en la gestión de los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida. Según este plan, esta situación generó un mal uso de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos y desigualdad de oportunidades en el desarrollo de las comunidades; situación que contribuyó al crecimiento de los desequilibrios territoriales y la disminución de la calidad de vida en distintas áreas del país. Se señala que en los últimos años se han acentuado las desigualdades regionales: mientras las regiones centrales (región metropolitana y pampeana) concentran más del 75% del capital productivo agrícola e industrial, la mayor masa de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, las regiones periféricas entran

---

dotación de recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, constituye un factor limitante para el normal desenvolvimiento de las actividades productivas de cualquier índole y el asentamiento humano.

<sup>48</sup> Este Ministerio fue creado en el año 2003 mediante el decreto 27/03.

en un círculo vicioso de declinación. Es por ello que, en este contexto, se instaló un proceso de urbanización hegemónico que vacía las regiones pobres, debilita el campo y contribuye a la fractura interna en las ciudades. El plan menciona que el proceso de globalización de la economía está generando diversos procesos territoriales<sup>49</sup> que instalan la necesidad de crear nuevas formas de organización del territorio, más funcionales para el desarrollo de la producción con inclusión social y competitividad internacional.

Se considera que para lograr sus objetivos debe:

- Intervenir sobre la composición territorial del país y de cada una de sus provincias, rescatando las capacidades instaladas y estimulando la superación de los déficits.
- Mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales para que sean funcionales tanto a la calidad de vida de la población como a su capacidad productiva, moderando la competencia en el uso del suelo y estimulando la racionalidad en el uso de los recursos.
- Actuar selectivamente sobre las características y dotaciones de la estructura productiva, ampliando el empleo total en cada provincia o localidad para superar los cuadros de pobreza.
- Incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura y servicios en cada provincia.
- Priorizar las zonas más atrasadas y menos dinámicas ayudándolas a desarrollar territorios sustentables con sus propios recursos naturales y humanos.
- Estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión en las provincias más dinámicas, para que puedan colaborar solidariamente en la construcción de un territorio más funcional, equilibrado y equitativo.

Por otra parte, este plan propone la creación del Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), encargado de articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial, así como de guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel nacional, provincial y local. Para ello, el SiNDOT debe poner en marcha tres componentes básicos para garantizar el logro de los objetivos formulados:

---

<sup>49</sup> Tales como: formación de corredores bioceánicos; formación de nuevas regiones productivas; integración de regiones transfronterizas; demandas crecientes de infraestructura de telecomunicaciones, redes energéticas, redes generadoras de sinergias, nodos tecnológicos, nodos de servicios especializados; revalorización de los centros urbanos bien equipados; revalorización de la infraestructura como factor necesario del desarrollo; revalorización de la mano de obra especializada y calificada, entre otros.

- El Plan Estratégico Territorial Nacional (PET)<sup>50</sup>, que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha.
- El Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT). Este sistema genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos.
- Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Definiría las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

## 2.2. Programa “Mi Pueblo”

El Programa Mi Pueblo, tal como lo expresa el decreto 469/04 que da origen al mismo, tiene como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social. No obstante, es el Ministerio del Interior el encargado de la coordinación política entre los ministerios y organismos que intervengan en la puesta en marcha y ejecución del programa. El Programa fue creado con el objeto de revertir la concentración urbana, considerada como desarticuladora de la integración regional, así como causante del modelo de crecimiento inarmónico del territorio y generadora de desigualdad de oportunidades en la población. En este contexto de desequilibrio territorial, el gobierno nacional procura, a través de este programa, definir políticas públicas que reviertan esta tendencia a través de acciones concretas de revalorización del territorio y plena inclusión de las comunidades. Para cumplir con dicho objetivo se requiere articular los programas de gobierno, propiciar la descentralización de sus políticas en los municipios y consolidar la relación Estado nacional, provincia y municipio. Asimismo, el programa se propone atender las necesidades

---

<sup>50</sup> El PET es un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las provincias y los municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El PET no constituye el "Gran Plan" para todo el país, sino que actúa selectivamente, en forma estratégica, para instalar un proceso de ordenamiento territorial flexible y abierto que permita construir un proceso de desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente. El PET es una construcción política progresiva y por lo tanto no se define sólo de arriba hacia abajo, sino que se va construyendo paulatinamente en forma participativa con los actores de los diferentes niveles de organización territorial del País (Nación, Provincias y Municipios) con las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil (Cámaras, Federaciones, Sindicatos, Universidades y Organismos de Ciencia y Técnica, etcétera). La ejecución del PET será por lo tanto descentralizada, dinámica y flexible. En este contexto, las provincias y los municipios diseñarán y reorientarán creativamente el desarrollo de su territorio, elaborando sus planes de corto y mediano plazo, en sintonía con el modelo de país deseado.

de pequeñas comunas del interior del país en materia de infraestructura, salud, desarrollos productivos y fortalecimiento institucional, unificando en una sola instancia de interlocución la presentación de solicitudes de apoyo para la implementación de programas nacionales en el territorio. Durante la etapa de implementación, se espera fortalecer los mecanismos propios de articulación con programas y ministerios nacionales<sup>51</sup> de manera de llegar a las comunidades seleccionadas con soluciones concretas, propuestas de apoyo, formulación de proyectos y apoyo institucional<sup>52</sup>.

Los objetivos específicos del programa son: (1) regionalizar las soluciones a fin de dar respuesta a problemáticas comunes y que dichas respuestas puedan ser aprovechadas por varias localidades a la vez, manteniendo cohesionadas a las poblaciones e impulsando el acceso igualitario a las oportunidades; (2) establecer complementariedad entre los desarrollos productivos de las distintas comunas, fomentar perfiles productivos alternativos y promover el asociativismo entre los productores; (3) desarrollar obras de infraestructura orientadas a mejorar la calidad de vida de los pobladores locales; (4) fortalecimiento institucional de la gestión municipal; (5) atención de necesidades diversas de la población<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Se trabajará en forma coordinada con: Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Planificación: PROPASA, ENOHSA; Programa de Obras Municipales; Ministerio de Salud; Ministerio del Interior: Secretaría de Interior; Instituto Federal de Asuntos Municipales; RENAPER; Consejo Federal de Inversiones; Secretaría de Turismo; Secretaría de Deportes; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos: INTA.

<sup>53</sup> Cada uno de estos objetivos se corresponde con un resultado esperado:

(1) Resultados esperados: (a) garantizar iguales oportunidades de acceso a la salud, a través de la provisión de equipamiento e infraestructura; (b) proveer oportunidades de empleo y mejora de las condiciones de subsistencia a partir de desarrollos productivos regionales.

(2) Resultados esperados: alcanzar el desarrollo de proyectos productivos diversificados y complementarios entre sí en todas las comisiones municipales.

(3) Resultados esperados: concreción de obras para la provisión de agua potable, la renovación y ampliación de redes de agua y la construcción de núcleos húmedos, entre otros.

(4) Resultados esperados: Contribuir a la compra de equipamiento informático para las distintas municipalidades y al mejoramiento de las comunicaciones; brindar asesoramiento técnico y capacitación del personal municipal en materia de formulación de proyectos.

(5) Resultados esperados: (a) proveer de documento de identidad a las personas residentes en parajes alejados y facilitar los trámites de renovación y actualización de DNI para los pobladores locales; (b) atender deficiencias de viviendas; (c) promover mejoras en las comunicaciones y facilitar el acceso a la información a través de la provisión de equipamiento para FM locales; (d) fortalecer la infraestructura deportiva local; (e) facilitar los espacios de encuentro entre los pobladores locales, etcétera.

Entre las principales acciones ejecutadas mediante este plan se encuentran la provisión de equipamientos; desarrollos productivos, turísticos y regionales; y obras de infraestructura<sup>54</sup>.

### 2.3. Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER)

Este programa fue creado en el año 2005 por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación y sus acciones están destinadas a la promoción del desarrollo productivo de localidades que no se encuentran desarrolladas productivamente o cuyo perfil productivo no genera una equilibrada distribución de la riqueza. Este programa se ejecuta mediante la entrega de asistencia financiera, a través del Banco de la Nación Argentina, a personas físicas o jurídicas que presenten y formen parte de proyectos sustentables que generen directa o indirectamente desarrollo regional.

### 2.4 Programa de Desarrollo Integración del Norte Grande y los Foros Económicos y Productivos

En el año 2004, la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía elaboró el “Programa de Desarrollo e Integración del Norte Grande” cuyo objetivo es revertir las grandes asimetrías del desarrollo regional de la Argentina. Procura generar las bases para un desarrollo equitativo y sustentable basado en la valoración de las ventajas competitivas de la región, mejorar la calidad de vida y las oportunidades para las distintas comunidades, e incorporar mecanismos de consulta, participación y gestión asociada. Entre sus alcances y contenidos se encuentran los siguientes: (a) superación de las limitaciones para el desarrollo productivo, económico y social de las provincias que componen la región; (b) realización de proyectos de infraestructura, comunicación y energía; (c) explotación de recursos mineros y expansión de la red de gas; (d) generación de un corredor vial, ferroviario, energético y de hidrovías; (e) recuperación de grandes extensiones de tierras fértiles, afectadas por problemas de sequía, mediante sistemas de riego y canalización de ríos; (f) radicación de nuevas industrias y mejoramiento de las existentes; (g) generación de empleo directo en las obras a realizar e indirecto tanto para la

---

<sup>54</sup> En el Anexo IV de este trabajo se presenta un cuadro detallado de las acciones desarrolladas.

provisión de insumos, equipos y servicios de las mismas como en la creación y expansión de actividades productivas<sup>55</sup>.

Asimismo, la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción implementó los “Foros Económicos y Productivos”, espacios que tienen el propósito de definir prioridades estratégicas y acciones para el desarrollo productivo de las distintas regiones que componen el país en términos de reformular el conjunto de sistemas y formas de producción, organización y comercialización. Sus objetivos son analizar y evaluar la problemática productiva regional, acordar la agenda de tareas y la asignación de responsabilidades (a nivel nacional y provincial), y ocuparse conjuntamente con las provincias en la elaboración de las políticas productivas. Por otro lado, se propone trabajar por complejos y cadenas productivas sectoriales, en forma articulada entre los distintos sectores (públicos y privados).

### 2.5. Plan Volver del gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Este plan fue creado en diciembre de 2003 por el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires a través de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional<sup>56</sup>. El gobierno bonaerense creó este plan con la intención de poblar las localidades del interior de la provincia de Buenos Aires. Para ello se ampara en una serie de emprendimientos productivos para el desarrollo de las zonas rurales, buscando beneficiar a pueblos de hasta 2.000 personas afectados por el éxodo de sus habitantes<sup>57</sup>, y detener el proceso migratorio y el aumento de la población desocupada en las grandes

---

<sup>55</sup> Como parte de la implementación y puesta en marcha de este programa, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha realizado en las provincias de Formosa, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco y Salta una inversión de 23.663 millones de pesos en obras de infraestructura hidráulica, sistemas de agua potable y saneamiento, pavimentación, mejoramiento de las redes viales, obras electromecánicas, entre otras. Información disponible en: [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)

<sup>56</sup> Es importante señalar que si bien el plan “Volver” se implementa a nivel provincial y no a nivel nacional, tal como es el alcance de esta investigación, consideramos pertinente su inclusión por su estrecha vinculación con la problemática de estudio y la relevancia de sus objetivos. Su inclusión en este trabajo es significativa en la medida que la provincia de Buenos Aires presenta la mayor concentración de población intraprovincial en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

<sup>57</sup> Algunas de las comunidades en las que se ha implementado el plan son: Pardo (Las Flores), Santa Lucía (San Pedro), Pila y Casalins (Pila), Germania (General Pinto), San Sebastián y Ramón Biais (Chivilcoy), Cabildo (Bahía Blanca), Mechita (Alberti), Bellocq (Tres Arroyos), Barker (Juárez), Los Indios y Rafael Obligado (Rojas); Mechongué (General Alvarado); Felipe Solá (Puan), Indio Rico (Pringles), Coronel Charlene (Villegas) y El Socorro (Pergamino). Disponible en: [www.168horas.com.ar](http://www.168horas.com.ar), acceso 5 de noviembre de 2007.

ciudades. El plan está dirigido hacia los residentes del pueblo que han abandonado su lugar en la búsqueda de mejores oportunidades en otros conglomerados mayores y estén dispuestos a volver; familiares, amigos o conocidos de los actuales habitantes del pueblo que quieran aportar sus saberes específicos y su trabajo al repoblamiento del pueblo; grupos familiares y jóvenes emprendedores dispuestos a emprender el desafío de vivir en pequeñas comunidades.

El plan tiene distintas líneas de acción: (a) productiva, (b) comunitaria, (c) organizacional e institucional y (d) cultural. La productiva se refiere a emprendimientos con inserción en el mercado interno o externo y producciones intensivas con proyectos de autosubsistencia a partir de la recuperación de saberes tradicionales y experiencias acumuladas. La comunitaria se relaciona, por un lado, con el mejoramiento de la infraestructura social básica y, por el otro, con la mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad de vida, recuperando viviendas en mal estado y creando nuevas, mediante autoconstrucción y ayuda mutua. La organizacional e institucional implica fomentar la organización socio-comunitaria y el trabajo asociado para lograr un sistema socio-económico solidario, así como la constitución y el fortalecimiento de la administración pública local. Por último, la cultural pretende integrar a los pobladores tradicionales con los nuevos. Cada localidad donde se ejecute el plan recibe financiamiento a través de subsidios reintegrables para los emprendimientos socioproductivos que la comunidad considere prioritarios. Para ello, se propicia que el municipio cree un organismo descentralizado que se encargue de financiar microcréditos, huertas bonaerenses y granjas de distintas características<sup>58</sup>.

### **3- Espacios institucionales encargados de las políticas de población**

El espacio institucional encargado de las políticas de población continúa siendo desde el año 2003 la Dirección Nacional de Población dependiente de la Subsecretaría de Interior, la cual se encuentra bajo la órbita del Ministerio del Interior. Dentro de las actividades más importantes de esta Dirección se encuentran la investigación y

---

<sup>58</sup> Desde que se creó el plan hasta la actualidad se invirtieron \$793.526 en la ejecución de diferentes proyectos de desarrollo local en poblaciones rurales bonaerenses que benefician a 4.425 personas Disponible en: [www.168horas.com.ar](http://www.168horas.com.ar), lunes 5 de noviembre de 2007.

sistematización de información sobre población; el desarrollo de normativas y la coordinación del Consejo Federal de Población.

En síntesis, durante este período se registra la mayor actividad en materia de distribución espacial de la población. Lo que marca un cambio con respecto a los gobiernos anteriores es el plan de ordenamiento territorial en la medida que es formulado como una política a largo plazo. Asimismo, se desarrollan varias políticas de desarrollo regional y se le da continuidad a los regímenes de promoción industrial. En materia legislativa se registran proyectos de ley que tienen una vinculación directa con el tema de estudio a pesar de que perdieron su estado parlamentario. No obstante, no se registran leyes o decretos sobre la distribución poblacional.

## CAPÍTULO V

### *Conclusiones*

Las conclusiones las hemos estructurado en base a los siguientes ejes de análisis: (a) tendencias en la distribución espacial de la población argentina; (b) análisis comparativo de las políticas públicas diseñadas o ejecutadas por los gobiernos estudiados; (c) enumeración de una serie de recomendaciones de políticas.

#### 1- Síntesis de las tendencias en distribución espacial de la población en Argentina y análisis comparativo de políticas públicas

La actual situación demográfica de la Argentina se caracteriza, tal como se observa en el Cuadro N° 10, por un crecimiento total bajo, una temprana reducción de la fecundidad, un temprano envejecimiento de la población, un estancamiento en el descenso de la mortalidad, una declinación del aporte inmigratorio, un incremento de la emigración de población joven y una fuerte concentración urbana<sup>59</sup> (Novick, 2005).

**Cuadro N° 10**

*Dimensiones demográficas de la población argentina, 1895-2001*

<b>Año Censo</b>	<b>Población total</b>	<b>Tasa anual media de crecimiento (%)</b>	<b>Población extranjera/ Población total (%)</b>	<b>Población urbana (%)</b>	<b>Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)</b>	<b>Expectativa de vida al nacer (años)</b>
1895	3.954.911	3.6	25.4	37.4	6.0	40.0*
1914	7.885.237	2.0	29.9	52.7	5.3	48.5
1947	15.893.827	1.7	15.3	62.2	3.3	61.1
1960	20.010.539	1.5	13.0	72.0	3.0	66.4
1970	23.390.050	1.8	9.5	79.0	2.9	65.6
1980	27.947.446	1.5	6.8	83.0	3.4	69.0
1991	32.615.528	1.0	5.0	88.4	2.8	72.1
2001	36.260.130	---	4.2	89.3 **	2.4 ***	74.1 ***

**Fuente:** Zulma L. Recchini de Lattes, "Urbanization and demographic ageing: the case of a developing country, Argentina"; in: *Ageing and Urbanization*, United Nations, Nueva York, 1991; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980. Total del País, por Provincia, Departamento y Localidad, Serie D, Población (Buenos Aires); Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados Definitivos, Características Seleccionadas, Total del País, Serie B, N° 25 (Buenos Aires); Zulma L. Recchini de Lattes y Alfredo E. Lattes, "La población Argentina", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1975. \* corresponde al período 1895-1914; \*\* Resultados provisionales del Censo 2001; \*\*\* corresponde al período 2000-2005.

<sup>59</sup> Cabe aclarar que este panorama presenta profundas diferencias por regiones y clase social.

Con respecto a la distribución espacial de la población, se observa una mayor armonía debido a un crecimiento poblacional en las provincias de menor densidad y una disminución en la concentración del Área Metropolitana de Buenos Aires (Mazzeo, 1993). No obstante estas tendencias, la distribución espacial de la población continúa presentando profundos desequilibrios que realzan las diferencias y el subdesarrollo de las distintas regiones y ciudades que conforman la geografía argentina.

Desde el punto de vista demográfico, esta distribución está determinada, en mayor medida, por las migraciones. Éstas constituyen un intento racional y dinámico de las personas de encontrar nuevas oportunidades que les permitan mejorar su calidad de vida y las ciudades son centros de crecimiento económico que pueden proporcionar el impulso necesario para la innovación y el cambio socioeconómico. En el mundo, se concentra cada vez más población en las ciudades y la Argentina no es ajena a este proceso. Tal como señalan Lindenboim y Kennedy (2003), aproximadamente nueve de cada diez argentinos forman parte de la población urbana y se observa una urbanización creciente, es decir, la proporción entre la población urbana y la total aumenta entre censo y censo. Sin embargo, este proceso –tanto a nivel urbano como regional– se desenvuelve cada vez a un ritmo menor, particularmente en la última década. Este cambio en el ritmo de crecimiento se debe, en parte, al desarrollo experimentado por las ciudades de tamaño intermedio.

Si bien estas migraciones que generan concentración de población en determinadas áreas del país son un proceso actual que se asocia a expectativas de mejores condiciones de vida, a su vez, propician hacia adentro de las ciudades factores como la distribución desigual de los recursos de desarrollo, segregación y violencia social, explotación económica y pobreza, dificultades de acceso a la educación, vivienda y salud, contaminación ambiental, etcétera; y asimismo generan entre las distintas regiones una notable desigualdad en términos del desarrollo socioeconómico, situación que impacta directamente sobre la calidad de vida de las personas que en ellas habitan. Esta concentración poblacional se puede ver reflejada a través de la cantidad de personas que han decidido abandonar su provincia de nacimiento para migrar hacia otras ciudades, provincias o regiones. Tal como se observa en el Cuadro N° 12, si comparamos el año 1991 con el 2001 prácticamente se mantienen y en algunos casos se incrementan los porcentajes de migrantes internos.

**Cuadro N° 11**

*Argentina. Distribución porcentual de la población por condición migratoria y provincia de residencia. Total del país. Años 1991-2001*

Provincias	Migrantes internos (1)	
	1991	2001
<b>Total del país</b>	<b>19,5</b>	<b>19,1</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	22,7	31,9
Buenos Aires	26,9	25,7
Catamarca	13,4	14,1
Chaco	12,8	9,6
Chubut	25,2	23,1
Córdoba	13,0	12,2
Corrientes	10,5	10,0
Entre Ríos	7,3	8,0
Formosa	10,1	8,2
Jujuy	13,7	12,2
La Pampa	21,5	21,8
La Rioja	16,5	18,5
Mendoza	12,8	11,0
Misiones	7,8	7,1
Neuquén	28,0	26,1
Río Negro	25,7	22,6
Salta	12,1	10,1
San Juan	6,9	6,5
San Luis	22,1	25,1
Santa Cruz	35,8	34,3
Santa Fe	14,7	13,3
Santiago del Estero	9,8	9,7
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	55,8	52,7
Tucumán	9,0	7,8

**Fuente:** INDEC.

(1) Nacidos en la Argentina que residen en una provincia distinta a la de su nacimiento.

Retomando la primera hipótesis de esta investigación, podemos corroborar que las políticas implementadas por los gobiernos estudiados impactaron negativamente en las economías de las regiones que conforman el territorio, contribuyendo a agudizar las fracturas espaciales iniciadas en décadas anteriores. Esta profundización de las

desigualdades regionales fue mayor durante el período de los gobiernos militares y la presidencia de Carlos Menem. En efecto, con la implementación de un modelo de apertura financiera, las experiencias militares perjudicaron a las regiones más atrasadas. Asimismo, durante el gobierno de Carlos Menem se acentuaron las condiciones de deterioro económico y social en las áreas más rezagadas en comparación con las de mayor desarrollo.

A lo largo de este trabajo observamos que a pesar de que esta problemática se halla presente en distintos ámbitos del aparato estatal, así como en determinados espacios académicos, la misma no ha logrado instalarse como “cuestión socialmente problematizada”, en la medida que no genera tomas de posición por parte de actores relevantes de la sociedad. Esto significa que la desigualdad en la distribución de la población no se incorporó a la agenda estatal de los diferentes gobiernos estudiados. En el Cuadro N° 12, que observamos a continuación, se registran las distintas políticas halladas en nuestra investigación vinculadas con la distribución espacial de la población en el territorio argentino.

### Cuadro N° 12

*Síntesis de las políticas-estrategias de los gobiernos referidas al tema de la distribución de población: 1976-2007*

<b>Período</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Legislación</b>	<b>Planes, Proyectos, Informes</b>	<b>Espacios Institucionales</b>	<b>Proyectos de Ley</b>
<b>1976-1983</b>	<b>Gobierno militar. “Proceso de Reorganización Nacional”</b>	Ley 22.439 “Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración”.  Leyes de Promoción Industrial: 21.608; 22.021; 22.702; 21.635; 22.973.  Decreto 3.938/77 “Objetivos y políticas nacionales de población”.	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial  Plan Nacional de Desarrollo	Consejo Nacional de Seguridad  Superintendencia de Fronteras  Comisión Nacional de Política Demográfica  Dirección General de Política Demográfica	

<b>Período</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Legislación</b>	<b>Planes, Proyectos, Informes</b>	<b>Espacios Institucionales</b>	<b>Proyectos de Ley</b>
<b>1983-1989</b>	<b>Raúl Alfonsín</b>	Ley de Promoción Industrial 23.614  Ley de Traslado de la República 23.512  Decretos Nacionales: 1156/87; 1589/87; 527/86; 528/86.	Traspaso de la Capital Federal a Viedma  Intentos de Planificación Económica-social (Sourrouille-Grispun)	Dirección Nacional General de Política Demográfica  Comisión Nacional de Políticas Familiares y de Población  Comisión Interministerial de Políticas de Población	Sistema Nacional Federal de Planificación Física, Ordenamiento Territorial y Asentamiento Humano
<b>1989-1999</b>	<b>Carlos S. Menem</b>	Constitución Nacional de 1994. Art. 41; 75 inc. 19; y 124  Ley de Emergencia Económica	Informe Nacional sobre Población. Conferencia Internacional, el Cairo, 1994  Política de Ordenación Territorial  Políticas de promoción Industrial  Programa de Inversión para el Desarrollo Regional (PIDRE).  Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).  Régimen de Consolidación de Polos Productivos Regionales.  Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras.  Programa de Crédito y Apoyo para los Pequeños Productores del Nordeste    Programa de Apoyo a los Productores de la Patagonia	Poder Legislativo: Comisión de Población y Desarrollo  Comisión de Población y Recursos Humanos  Dirección Nacional de Población y Migración  Secretaría de Población  Subsecretaría de Planeamiento Poblacional  Subsecretaría de Población  Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad  Consejo Federal de Población	

<b>Período</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Legislación</b>	<b>Planes, Proyectos, Informes</b>	<b>Espacios Institucionales</b>	<b>Proyectos de Ley</b>
1999-2001	Fernando de La Rúa			Dirección Nacional de Investigación Política y Desarrollo Demográfico  Dirección Nacional de Población	
2003-2007	Néstor Kirchner	Ley de Migraciones N° 25.871  Decreto 1295/03  Decreto 1295/03	Plan de Ordenamiento Territorial  Programa “Mi Pueblo” (decreto 469/04)  Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER)  Programa de Desarrollo Integración del Norte Grande  Plan Volver del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Dirección Nacional de Población  Consejo Federal de Población	Creación del Programa Nacional de Migraciones Internas  Programa de Desarrollo de Regiones Escasamente Aprovechadas  Programa de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de Zonas Áridas y Semiáridas  Plan Nacional de Promoción y Consolidación de la Población Rural Dispersa

**Fuente:** elaboración propia en base a nuestra recopilación.

Sobre la base de la información registrada en el cuadro anterior podemos realizar una serie de comparaciones a fin de conocer la toma de posición y la importancia o el “lugar” que los distintos gobiernos analizados le otorgaron a la problemática de estudio.

Durante los gobiernos militares, las políticas diseñadas fueron principalmente de promoción industrial y de ordenamiento territorial. Las mismas procuraban, mediante el desarrollo socioeconómico de las regiones rezagadas, obtener una distribución de la población más equilibrada. Los instrumentos de promoción ofrecidos por los gobiernos bajo análisis se basaron exclusivamente en las fuertes ventajas fiscales, tales como la exención de aranceles, beneficios tributarios para la industria y para los inversionistas,

beneficios adicionales para la exportación y restricciones temporarias para las importaciones de bienes competitivos.

El gobierno de Raúl Alfonsín le otorgó un lugar central a la problemática con la formulación del proyecto de traslado de la Capital Federal, siendo el único gobierno que ha formulado una política de estas características. Sin embargo, la situación económica del período hizo inviable su concreción. Con respecto a las políticas de promoción industrial, continuaron vigentes las elaboradas por los regímenes militares. Como impacto de estas políticas, las provincias que fueron beneficiarias de regímenes especiales de promoción industrial (San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca y Tierra del Fuego) revirtieron su condición de expulsoras de población. San Luis, en conjunto con las provincias de La Rioja y Tierra del Fuego, es una de las que tiene mayor tasa de migración neta positiva según del censo de población del año 2001. El impacto que generaron las políticas públicas en San Luis fortaleció la capacidad de atracción por expansión del sector manufacturero y la retención de población, por una fuerte inversión provincial y nacional en infraestructura social básica y en viviendas (Busso, 2007).

Durante el gobierno de Carlos Menem fueron suspendidas las leyes de promoción industrial y en coherencia con el modelo económico formulado, se consideraba que la distribución espacial de la población estaba determinada por el mercado, y que las intervenciones realizadas hasta ese momento habían resultado costosas e ineficaces. No obstante, en este período fueron diseñados varios programas de desarrollo regional. Tal como sostiene Rofman (2000), durante el período del modelo de ajuste estructural que comienza en 1982 y se consolida en 1991 –con la implementación del Plan de Convertibilidad– se producen nuevos desplazamientos hacia zonas promovidas por leyes específicas y desde áreas metropolitanas hacia núcleos urbanos cercanos a las zonas de expulsión. Esto trae como consecuencia una reducción de la migración de demandantes de nuevas oportunidades laborales desde las regiones periféricas hasta los principales centros urbanos. Sin embargo, en las zonas que reciben los migrantes se empeoran los problemas de desempleo y pobreza pues no alcanzan a absorber la demanda de puestos de trabajo, acrecentándose los cinturones de miseria que rodean estas aglomeraciones.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se elaboraron políticas tendientes al desarrollo regional y local, que se proponían generar efectos de tipo demográfico. Por otra

parte, fue elaborado un plan estratégico de ordenamiento territorial, siendo esta la única política a largo plazo hallada en todo el período de estudio. Esto señala un cambio significativo en el abordaje de esta temática con respecto a los gobiernos anteriores. Sin embargo, este plan aún no ha sido ejecutado.

Los gobiernos militares fueron los que elaboraron la mayor cantidad de leyes vinculadas con la distribución de población, mientras que gran parte de los proyectos de ley y los programas o planes fueron diseñados por el gobierno de Néstor Kirchner. Por otra parte, si consideramos en qué etapa del ciclo de las políticas públicas se encuentran, observamos que la mayoría sólo fue formulada, muy pocas fueron implementadas y ninguna ha sido evaluada.

En resumen, las políticas públicas formuladas o diseñadas por los gobiernos que se alternaron en el poder desde 1976 hasta el 2007 abordaron la problemática de la desigualdad en la distribución de población principalmente mediante: (a) políticas de ordenamiento territorial, las cuales eran concebidas como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, y tenían como objetivo un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio; (b) políticas de promoción industrial que procuraban promover el desarrollo industrial de determinadas regiones o provincias mediante incentivos tales como: exenciones impositivas, concesión de créditos, otorgamiento de avales, aportes de capital, realización de obras de infraestructura, etcétera; y (c) políticas de desarrollo regional, las cuales eran consideradas como un conjunto de medidas que trataban de estimular la actividad económica en áreas geográficas previamente delimitadas con el objeto de favorecer su desarrollo económico y reducir las diferencias de calidad de vida, oportunidades de trabajo y condiciones sociales que las separan de las más prósperas.

Gran parte de estas políticas fueron formuladas de manera discontinua y desarticulada, fueron ejecutadas por distintas áreas del gobierno y diseñadas sin una visión integradora, ni a largo plazo. Por lo tanto, con relación a la segunda hipótesis planteada, también podemos corroborar que no se ha formulado ninguna política a largo plazo sobre esta problemática. No obstante, es importante señalar que se observa un cambio de esta situación durante el gobierno de Néstor Kirchner, en el cual se diseñó un plan de ordenamiento territorial a largo plazo.

Con respecto a los organismos involucrados en la ejecución de las políticas de población, los mismos fueron cambiando según la estructura vigente y la importancia que cada gobierno le otorgaba a la problemática. Es por ello que se observa una legislación confusa y superpuesta que asigna misiones y funciones a diversos poderes y organismos del Estado.

La importancia que los gobiernos le otorgaron a la cuestión poblacional también se ve reflejada en los cambios de estructura realizados a los espacios institucionales encargados de las mismas. Estos sectores poseen múltiples atribuciones que hacen al abordaje de la problemática. En general dichas facultades pueden ser agrupadas en categorías tales como: (a) elaboración de planes, proyectos y programas; (b) elaboración y ejecución de normas legales; (c) elaboración de diagnósticos e investigaciones; (d) control y regulación; (e) prevención y mitigación; etcétera. Por otra parte, si bien estos espacios enfatizan como objetivo el logro de una distribución equilibrada de la población, y establecen entre sus funciones el diseño de propuestas de políticas, no han sido –al menos según los hallazgos de esta investigación– aquellas áreas del Estado que elaboraron, propusieron o implementaron políticas de distribución poblacional. Las mismas fueron llevadas a cabo y puestas en marcha por otras áreas del gobierno vinculadas con la política económica, social, de planificación, etcétera.

Esta intervención de distintas áreas y niveles de gobierno en la resolución de la problemática implica que se requiera de complejas operaciones de coordinación para poder desarrollar efectivas condiciones de desempeño. Dichas operaciones deberían evitar problemas tales como: organismos con facultades superpuestas; recursos que se aplican a las mismas misiones y funciones; o políticas públicas que se oponen entre sí y que se definen con independencia una de la otra. Las instancias de articulación permiten que los distintos niveles de gobierno elaboren en conjunto propuestas y ejecuten políticas y programas; propongan y promuevan estrategias dirigidas a un manejo integrado de la problemática; elaboren políticas que promuevan la participación de la sociedad civil; implementen un manejo integrado de los recursos; coordinen y proyecten la ejecución de obras de infraestructura, estudios o investigaciones; elaboren diagnósticos; etcétera. Estas instancias pueden ser cristalizadas por medio de acuerdos, compromisos, reuniones, foros participativos, negociaciones, etc., en los cuales se establezcan campos de actuación

conjunta o cogestión, que permitan que los niveles de gobierno desarrollen una gestión integral del problema evitando así los problemas de fragmentación y superposición.

Si bien en las políticas estudiadas se establecen experiencias de trabajo conjunto entre distintas áreas (ministerios, secretarías, direcciones), así como entre distintos niveles de gobierno (nacionales, provinciales y municipales), no existe un organismo o instancia de gobierno que coordine el trabajo entre ellas.

Con el fin de lograr una distribución espacial equilibrada de la población, se deberían adoptar estrategias de desarrollo sostenible en el plano regional y estrategias que fomenten la consolidación urbana, el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Por otra parte, con respecto a los altos niveles de concentración urbana, una alternativa de política consistiría en mantener el tamaño ya alcanzado por las ciudades grandes, objetivo que se conseguiría estimulando la emigración a ciudades intermedias. Las medidas adoptadas para lograr esto verían acrecentadas sus probabilidades de éxito si se orientan a revertir aquellas ventajas comparativas que han resultado de estímulos o incentivos otorgados por el sector público a las ciudades grandes, y que han ido perdiendo su funcionalidad, convirtiéndose en sesgos desfavorables para los restantes centros urbanos nacionales. Un efecto similar se obtendría mediante una distribución de los recursos públicos ajustada a criterios que no exacerben la importancia de las ciudades grandes. Con frecuencia estas ciudades absorben una mayor fracción del presupuesto público que la correspondiente a su participación en la población o la producción total de los respectivos países. De modo complementario, cabe concebir otras medidas que contribuyan a acentuar tanto las desventajas de las ciudades mayores como las ventajas de otros centros urbanos. Un tipo de medidas consiste en la imposición de mayores cargas fiscales y exigencias parafiscales a las nuevas empresas o ampliaciones de capacidad en las ciudades grandes. Un segundo grupo de medidas atañe a restricciones para el emplazamiento de actividades que —en virtud de la generación de contaminantes y residuos— pudieran incrementar las externalidades ambientales negativas. Desde luego, la generación de empleo y la oferta de servicios sociales fuera de las ciudades grandes pueden constituirse en motivaciones poderosas para la relocalización de población. Un papel importante en tal sentido cabría a la descentralización fiscal y administrativa (Bajraj, Villa y Rodríguez, 2000).

A partir de nuestra investigación nos surgieron nuevos interrogantes sobre el rol de los actores de la sociedad civil. Dada la creciente importancia que actualmente se les está otorgando a diferentes actores sociales en la definición y formulación de las políticas públicas, así como en la determinación de los temas de la agenda de gobierno, nos resultaría interesante responder a varias cuestiones: ¿quiénes son?, ¿mediante qué mecanismos participan?, ¿cómo se organizan?, ¿en que temáticas trabajan?, ¿cómo intervienen en el diseño de políticas públicas?, etcétera.<sup>60</sup> No obstante, para poder profundizar sobre esta compleja dimensión de análisis deberíamos realizar un recorte microsocioal de la realidad<sup>61</sup>, centrándonos en el análisis de las relaciones sociales, de los vínculos de las personas con su entorno físico y social, sus acciones y desempeños, sus orientaciones, valores y creencias –hacia el medio y hacia sí mismos–, así como de las interpretaciones de sus experiencias cotidianas; propuestas todas que quedarán para una nueva etapa de nuestra investigación, en el marco de una tesis doctoral.

La problemática de la distribución de la población en el territorio es un tema complejo, dado que está determinada por una gran cantidad de variables de análisis y por consiguiente su alcance es interdisciplinario. Estas características implican que su abordaje requiera de articulación y coordinación de diferentes políticas públicas y diferentes niveles de gobierno en el marco de un modelo de desarrollo sustentable y basado en el respeto por el derecho de las personas a migrar.

## 2- Recomendaciones de políticas

Los aspectos centrales que se deberían tener en cuenta para el diseño de políticas de distribución espacial de la población son los siguientes:

---

<sup>60</sup> Un ejemplo de estos actores es la “Asociación Responde” (Recuperación Social de Poblados Nacionales que Desaparecen). Esta ONG trabaja con los pueblos que se encuentran en vías de desaparición. Para ello realiza una serie de propuestas que buscan generar trabajo, comunicación, educación y transporte. Entre las líneas de trabajo que desarrolla se encuentran la enseñanza de oficios; el turismo rural; el acceso a educación vía Internet; la elaboración de planes de contingencia para pueblos con riesgo de inundación; la creación de Centros de Extensión, que permitirá desarrollar actividades sociales, culturales, recreativas, de capacitación y educación; etcétera.

<sup>61</sup> “La investigación macrosocioal tiene como propósito abordar el estudio de la estructura social, de las instituciones, las sociedades y sus culturas, incluyendo cuestiones vinculadas a los procesos históricos; mientras que el enfoque microsocioal tiene en cuenta la creación de significados y de bases para la acción concertada y creación y recreación del orden social” (Sautu *et al.*, 2005: 52).

*(a) Considerar a las políticas de distribución espacial de la población un elemento constitutivo de las metas y estrategias de desarrollo.* La posición del Estado tendiente a mantener o cambiar la distribución de población debe ser un aspecto explícito del modelo de desarrollo. Las políticas eficaces de distribución de la población son aquellas que, respetando el derecho de cada persona a vivir y trabajar en la comunidad de su elección, tienen en cuenta los efectos de las estrategias de desarrollo en la distribución de la población. Los vínculos entre las variables de la población y los pilares del planteamiento de transformación productiva con equidad, sustentabilidad y democracia permiten diseñar políticas dirigidas a romper las relaciones de oposición entre la población y el desarrollo, y a fortalecer sus articulaciones. Según Vivas Viacha (2007), es imposible pensar el desarrollo económico y social sustentable sin referirse desde el inicio a la población y las variables que la determinan. Tampoco es posible pensar en el desarrollo sin pensar en el territorio y las diferentes divisiones geográficas y administrativas que componen un país. Una de las variables que desempeña un papel fundamental en la determinación de la evolución de la población, su estructura y composición a escala subnacional es la migración.

*(b) Diseñar y planificar una política de Estado en materia de distribución de población.* Las políticas de distribución espacial de la población deben ser pensadas y planificadas a largo plazo, dado que los fenómenos demográficos se manifiestan lentamente en el tiempo y sus efectos se sienten sobre períodos prolongados.

*(c) Formular e implementar las políticas de distribución espacial de población sin quebrantar los derechos individuales.* La diversidad de la migración interna contemporánea amplía significativamente la gama de políticas, programas y medidas disponibles para actuar sobre ella. A la vez, exige mayor conocimiento, precisión y criterio a los formuladores de políticas, quienes deben seleccionar sus intervenciones de acuerdo al tipo de migración que procuran influenciar. En cualquier caso, la estrategia debe ceñirse a la máxima doctrinaria de combinar el ejercicio del derecho a migrar dentro del país en las mejores condiciones posibles, por un parte, y el combate a las discriminaciones territoriales, por otra.

*(d) Coordinar y articular las políticas públicas que tienen efectos indirectos sobre las decisiones demográficas.* Al formular políticas de distribución de la población los

gobiernos deberían velar por que los objetivos y metas de esas políticas sean compatibles con otras políticas. Las políticas económicas, sociales y ambientales tienen vinculación directa e indirecta con los factores que definen las fuerzas de atracción y repulsión de población de diferentes territorios, por lo tanto las políticas públicas que tengan como fin intervenir en estos ejes se relacionan de alguna forma, ya sea explícita o implícitamente, tanto con las causas como con las consecuencias demográficas, económicas y sociales de los desplazamientos territoriales (Busso, 2007).

*(e) Diseñar, formular y aplicar estas políticas a nivel nacional, regional y local.* Con la ayuda de los organismos locales, regionales e intergubernamentales interesados, los gobiernos deberían considerar periódicamente cómo influyen las consecuencias de sus políticas económicas y ambientales, sus prioridades sectoriales, las inversiones en infraestructuras, y el equilibrio de recursos en la distribución de la población y en la migración interna, tanto permanente como temporal. Tal planificación debe ser vista considerando aspectos tales como: a. Estructura, distribución espacial y tendencias de la población, b. Recursos naturales y medio ambiente, c. Infraestructura productiva y d. Producción y generación de empleo.

*(f) Crear una instancia gubernamental que coordine, compatibilice intereses e intervenga en la formulación de políticas públicas que tengan un impacto demográfico.* Se debería articular e integrar a las distintas áreas del Estado encargadas de investigar, diseñar, coordinar, elaborar y monitorear las políticas de distribución de población. Esto contribuye a la eficiencia, a la eficacia y a la pertinencia de la gestión de las políticas públicas, coadyuvando así al fortalecimiento de la institucionalidad. Dichas funciones y políticas pueden ser articuladas mediante instancias o mecanismos de coordinación, cooperación y consenso que permitan una actuación conjunta y eviten problemas como la superposición de políticas, funciones y organismos que hacen a una gestión ineficaz.

*(g) Utilizar la información y el conocimiento sociodemográficos para el diseño de políticas públicas.* La información sistematizada y el conocimiento actualizado sobre distribución de población tienen una gran relevancia para las políticas públicas. Son útiles para optimizar la distribución territorial de recursos, para la localización adecuada de inversiones sociales y comerciales, para mejorar la identificación y cuantificación de la oferta y demanda en distintos rubros, para precisar con mayor rigor áreas de influencia e interacción locales, y

para decidir apropiadamente sobre la construcción de vías de comunicación y transporte. Además, el conocimiento sobre las características de los migrantes es relevante para las políticas productivas, para las políticas de desarrollo regional, para las políticas urbanas, para las políticas sociales que estén encaminadas a la inversión social, que lleven implícitas nuevas posibilidades de combinación cultural, comercio, desarrollo de tecnología y nuevas costumbres.

### 3- Reflexión Final

El rol del Estado ha sido esencial en los cambios de los patrones de asentamiento de la población en el territorio; así como el desarrollo del capitalismo está íntimamente ligado a las diferentes estrategias de desarrollo que se fueron formulando en nuestro país. No obstante, la distribución de la población también obedece a transformaciones o procesos económicos y culturales globales que poseen una determinada autonomía y por lo tanto en cierto punto escapan a la órbita del Estado. En este sentido, la tendencia a la concentración de población en las ciudades como proceso que se genera a nivel mundial, está asociado tanto a transformaciones económicas y culturales como a la implementación de políticas estatales.

Sin embargo, esta desigualdad en la distribución de población no deja de afectar la calidad de vida de las personas, y es por ello que el Estado debe tomar en cuenta esta problemática en el diseño de sus políticas públicas. Está claro que existe consenso entre los diferentes actores sociales activos en la formulación de estas políticas -funcionarios públicos, legisladores, intelectuales expertos en el tema, representantes de asociaciones civiles, etc.- ante los problemas del desequilibrio en la distribución espacial de la población, y los mismos suelen coincidir parcialmente en las soluciones. Asimismo, en muchos de los documentos y normas oficiales consultadas se resalta la relevancia de esta cuestión. No obstante, si bien el Estado sólo puede actuar de manera indirecta sobre esta temática, y de hecho lo hizo a través de políticas de promoción industrial, desarrollo regional, ordenamiento territorial, etc., no se han puesto en marcha o implementado políticas de Estado que traten en sentido estricto la distribución espacial de población, así como no se han creado espacios institucionales que en articulación con las distintas áreas estatales se ocupen de esta problemática.

Es importante señalar que la orientación hacia la cuestión regional que le dimos a nuestra investigación determinó que las políticas encontradas hayan sido en su mayoría relacionadas con las temáticas de promoción industrial, el desarrollo regional y el ordenamiento territorial. Sin embargo, es probable que existan muchas otras políticas estatales como educativas, sociales, de empleo, etc. que también pueden contener indirectamente objetivos de tipo demográfico en busca de una determinada distribución espacial de la población. La complejidad de esta problemática y su carácter multidisciplinario y transversal lleva a que las políticas públicas en esta problemática de estudio se puedan formular a partir de diversas temáticas; considerarlas a todas excedería el alcance de este trabajo.

Por último, consideramos que las políticas de población deben constituirse en instrumentos para eliminar o disminuir obstáculos con el fin de lograr un objetivo deseado y visualizado como cercano: el desarrollo. Y estas políticas no deberían estar fundadas sólo en requerimientos económicos, sino también en finalidades sociales y éticas. Desde esta perspectiva, surge la necesidad de incluirlas en un proyecto nacional basado en el respeto de los derechos humanos. La experiencia histórica nos muestra que resulta difícil modificar una situación estructural de desigualdad que se inicia desde la etapa colonial; sin embargo, es el Estado el que debe garantizar que estas diferencias estructurales disminuyan cada vez más, mejorando la vida concreta y cotidiana de extensos sectores de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, F. y Lattes, A. (1999). “Datos para el estudio de la distribución y movilidad territorial de las poblaciones”. *IV Jornadas Argentinas de Estudios de la Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Resistencia, Chaco.
- Álvarez de Celis, F. (1999). “La dinámica territorial de la industria en la República Argentina a partir de las políticas económicas "neoliberales". La utilización del territorio en la relación capital-trabajo”. *Primer Encuentro Internacional Humboldt*. Buenos Aires.
- Arango, J. (septiembre, 2000). “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 165. Número monográfico sobre: Las migraciones internacionales 2000. UNESCO.
- Arceo, N.; Monsalvo, A. y Wainer, A. (2007). Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: la Argentina de la posconvertibilidad. En: *Realidad Económica* N° 226 (febrero-marzo). Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1989). “La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial: 1974-1987”. En: Kosacoff, B. y Azpiazu, D., *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor para América Latina (CEAL).
- Bajraj, R.; Villa, M. y Rodríguez Vignolo, J. (2000). *Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas*. Serie Población y Desarrollo N° 7. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE).
- Balán, J. (1978). *Estructura agraria, desarrollo capitalista y mercado de trabajo en América Latina: la migración rural-urbana en una perspectiva histórica*. Estudios Sociales N° 10. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Balán, J. (1978). *La cuestión regional en la Argentina: burguesías del interior y el mercado interno en el desarrollo agroexportador*. Estudios Sociales N° 8. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Basualdo, E. (2001). *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina*. Provincia de Buenos Aires, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, E. (2006). *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera*. Trabajo realizado en el marco del Proyecto: “Deuda Externa e Integración Económica Internacional de la Argentina, 1990-2004” (PICT 14072). Buenos Aires: FLACSO-SECYT.

- Bertoncello, R. (1993). "La movilidad espacial de la población: notas para la reflexión". *II Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Boisier, S. (2001). "Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?" En: Madoery, O. y Vásquez Barquero, A. (Eds). *Transformaciones globales, instituciones y políticas del desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Busso, G. (2007). "Migración interna y desarrollo territorial en Argentina a inicios del siglo XXI. Brechas e impactos sociodemográficos de la migración interna interprovincial". *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Huerta Grande, Córdoba.
- Caminos, J. (1992). *Migraciones y redistribución de la población 1980-1991; población urbana y rural*. Transformaciones Socioeconómicas Provinciales: Población, Vol. 2. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Cao, H.; Favaro, O. e Iuorno, G. (2003). *Las provincias argentinas. Estado, territorio y sociedad en las últimas décadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura.
- Cao, H. y Rubins, R. (1996). *Cuestión regional y conformación del Estado Nación en la Argentina*. Serie INAP-AAG/DNEYD-CEPAS. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Cazares Hernández, L.; Christen, M.; Jaramillo Levi, E.; Villaseñor Roca, L.; Zamudio Rodríguez, L.E. (1990). *Técnicas actuales de investigación documental*. México: Trillas.
- Ciaspucio, H. (1969). "Política de población para la Argentina: relevamiento de objetivos históricos". *Simposio sobre política de población para la Argentina*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (1979). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: UNGS-Miño y Dávila.
- Chiozza, E. (1971). "La población argentina en expansión". En: *Polémica N° 48*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CEUR.
- D'Adamo, O.; García Beaudoux, V.; Slavinsky, G. (2003). *Argentina: de la crisis de 2001 a un nuevo presidente*. Ecuador, Quito: FLACSO.

- Damill, M; Frenkel, R; y Maurizio, R. (2002). *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina de los años noventa*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Díaz, C. (2004). “El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y su reconstrucción”. En: Venecia, Juan Carlos (comp.). *Políticas públicas y desarrollo local*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Regional.
- Donato, V. N. (2002). *Políticas públicas y localización industrial en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Universidad de Bologna.
- Draive, S. y Henrique, W. (1988). “Welfare state: crise e gestao da crise; un balanço da literatura internacional”. En: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOC, N° 6 Vol. 3. San Pablo, Brasil.
- Formiga, N. (2002). “Cambios en la distribución espacial de la población 1947-2001”. *Las grandes ciudades y sus contradicciones. Congreso Nacional de Geografía*. Patrocinado por la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2005). *Distribución del ingreso y pobreza en la Argentina postdefault. Aportes para una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Segunda edición del Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires. “Plan Fénix”. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Germani, G. (1965). “Hacia una democracia de masas”. En: *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grassi, E. (2003). “El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del noventa”. En: *e@latina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, N° 4. Buenos Aires: UDISTHAL, Unidad de docencia e investigaciones sociohistóricas de América Latina, Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Halperín Donghi, T. (1994). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C; Baptista Lucio, P. (1998). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Hintze, S. (2006). “Exclusión, derechos y políticas sociales. La promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina”. En: *Revista FERMENTUM*, Año 16, N° 45, enero-abril. Mérida, Venezuela.
- Isuani, A.(2002). *Fragmentación social y otras cuestiones: ensayo sobre problemas argentinos*. Cuadernos de Investigación. Buenos Aires: FLACSO.

- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Lattes, A.; y Sana, M.; (1992). “Los nuevos patrones de la redistribución de la población en la Argentina”. *Primer Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, “Reestructuración económica y reforma laboral”*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo (ASET). Buenos Aires.
- Lattes, A. (1980). *Aspectos demográficos del proceso de redistribución espacial de la población en la Argentina*. Cuaderno del CENEP N° 18, Buenos Aires.
- Lerda, J. C. (1969). “Políticas de población en América Latina”. *Simposio sobre política de población para la Argentina*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (1982). “Promoción industrial y distribución de la población”. En: *Cuadernos del CEUR*. Buenos Aires: CEUR.
- Lindenboim, J. y Kennedy, D. (2003). “Continuidad y cambios en la dinámica urbana de Argentina”. *VII Jornadas de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Tafí del Valle, Tucumán.
- Lucero, P. (2005). “Desconcentración y segregación espacial de la población en Argentina al finalizar el siglo XX”. *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Tandil, Provincia de Buenos Aires.
- Macció, G. (1998). *Factibilidad y oportunidad de políticas de población en la Argentina*. Cuadernos de la CEPAL N° 83. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).
- Macció, G. (1991). Ley y Población: la experiencia internacional comparada. En: Susana Torrado (comp.), *Política y Población en la Argentina: claves para el debate*. Congreso de la Nación, Senado, Comisión de Minoridad y Familia. Buenos Aires: De La Flor.
- Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. En: *Revista Realidad Económica*, 166. Buenos Aires: IADE.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1988). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CEUR.
- Mármora, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, L. (1989). “Migraciones”. En: T. Di Tella. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Punto Sur.

- Marshall, A. (1988). *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: FLACSO/Legasa.
- Martínez Nogueira, R. (1996). *Análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Massey, D.S y otros (1998). *Mundos en movimiento. Comprender la migración internacional en el final del milenio*. Oxford: Clarendon Press.
- Mazzeo, V. (1993). “Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sus componentes y diferenciales”. *II Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial “Argentina 2016”. (2004). Buenos Aires.
- Miró, C. (1998). *Políticas de población, reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras*. Cuadernos de la CEPAL N° 83. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).
- Miró, C. (1975). *Política de Población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?* Serie A, Celade N° 110. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).
- Novick, S. (dir.) (2007). *Sur-Norte. Estudio sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Editorial Catálogos / Universidad de Buenos Aires.
- Novick, S. (2005). “Evolución reciente de la política migratoria argentina”. *XXV Internacional Population Conference*. 18 al 23 de julio. Tours, Francia.
- Novick, S. (2003). *Políticas de población, Estado e ideologías en la Argentina*. Tesis de Doctorado presentada a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. (Inédita).
- Novick, S. (1997). Políticas migratorias en la Argentina. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto. *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Novick, S. (1993). “Políticas de población en la Argentina actual. Análisis comparativo entre la dictadura militar y la democracia”. *II Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

- Novick, S. (1992). *Política y población. Argentina 1870-1989*. Vol. 1 y 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Oszlak, O. (1999). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Oszlak, O. (1991). Competencias Institucionales y aspectos operativos de instrumentación de las políticas de población. En: Susana Torrado (Comp.). *Política y Población en la Argentina: claves para el debate*. Congreso de la Nación, Senado, Comisión de Minoridad y Familia. Buenos Aires: De La Flor.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. En: Klisksberg, B. (comp.). *El Rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP/Fondo de Cultura Económica.
- Parra Ramírez, E. (2003). "El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas". En: *Revista Reflexión Política*, N° 9. Colombia.
- Pazos, N. (1999). *Las colectividades extranjeras y su papel en la sociedad argentina. Propuesta para su participación*. Tesis de Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales presentada al Centro de Estudios Avanzados (CEA-UBA). (Inédita).
- Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". En: *Revista de la CEPAL*, Primer semestre. Naciones Unidas.
- Pírez, P. (1986). *Modelos de Estado y configuración regional en Argentina 1970-1985*. Consejo Federal de Inversiones (CFI). Área de Desarrollo Regional, Dirección de Desarrollo Económico y Estudios Básicos. Buenos Aires.
- Radonich, M.; Roglich, E. y Steimbregger, N. (1993). "¿Migración o movilidad? Una reflexión necesaria. Un estudio de caso: la movilidad estacional en el Alto Valle de Río Negro". *II Jornadas Argentinas de Estudios de población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2002). *Historia económica, política y social de la Argentina: 1880-2000*. Buenos Aires: Machi.
- Reboratti, C. (1982). *Algunas consideraciones acerca de las políticas de población en Argentina*. Cuadernos de Economía Social, Instituto Argentino de Investigaciones e Información sobre Economía Cooperativa Solidaria y Pública, Año 4, N° 12, septiembre-diciembre.

- Recchini de Lattes, Z. y Lattes, A. (1975). *La población argentina*. Buenos Aires: C.I.C.R.E.D Series.
- Robirosa, M. (1970). "Un aspecto descuidado en la consideración de políticas de población: el modelamiento de las migraciones externas". *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*. México.
- Robirosa, M. (1969). "Migraciones Internas, la distribución espacial de las oportunidades de empleo y las metas de justicia distributiva". *Simposio sobre política de población para la Argentina*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Roccatagliata, J. A. (1986). *Argentina: hacia un nuevo ordenamiento territorial. De la centralización a la descentralización con proyección continental y oceánica*. Buenos Aires: Pleamar.
- Rodríguez Vignoli, J. (2004). *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*. Serie Población y Desarrollo N° 50. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).
- Rodríguez Vignoli, J. (2002). *Distribución territorial de la población en América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*. Serie Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE). División Población. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).
- Rofman, A. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rofman, A. y Marquéz, N. (1988). *Desigualdades regionales en la Argentina: su evolución desde 1970*. Cuadernos del CEUR N° 22. Buenos Aires.
- Romero, L. A. (1994). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Rubins, R. y Cao, H. (1994). Las provincias periféricas Argentinas. En: *Revista Realidad Económica* N° 124, mayo-junio. Buenos Aires: IADE.
- Russo, José Luis (1997). *Las disparidades regionales en la Argentina y sus efectos sobre los sistemas agroalimentarios en el marco del Mercosur*. Tesis de Doctorado en Economía. España. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/>
- Sana, M. (1993). "La desconcentración de la población en Argentina entre 1960 y 1991". *II Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Buenos Aires.
- Sautu, R. (2000). Los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación educativa. En *Boletín de la Academia Nacional de Educación* N° 42. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

- Sautu, R. *et al.* (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, M. (2007). *Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo*. Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Año 24, N° 65, mayo-agosto, Tercera Época. Venezuela.
- Todaro, M. P. (1976). *Internal Migration in Developing Countries*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Torrado, S. (2005). “La Argentina, el ajuste y las metas del milenio”. *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Tandil, Provincia de Buenos Aires.
- Torrado, S. (1991). Población y desarrollo: metas sociales y libertades individuales (reflexiones sobre el caso argentino). En: Susana torrado (comp.). *Política y Población en la Argentina: claves para el debate*. Congreso de la Nación, Senado, Comisión de Minoridad y Familia. Buenos Aires: De La Flor.
- Vapñarsky, C. (2004). “Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios argentinos”. En: *Revista Población de Buenos Aires*, Dirección General de Estadística y Censos, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Año 1, N° 1, diciembre. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vapñarsky, C. (1999). “La distribución de la población aglomerada y dispersa sobre el territorio argentino: reflexiones en vísperas del censo del año 2000”. *V Jornadas argentinas de estudios de población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Universidad Nacional de Luján, Provincia de Buenos Aires.
- Vapñarsky, C. (1995). “Primacía y macrocefalia en Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950”. En: *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 138, Julio. Buenos Aires.
- Vapñarsky, C; Gorojvsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Instituto Internacional del Medio Ambiente. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Vapñarsky, C. (1982). “Distribución espacial de la población argentina”. *Cuadernos de Economía Social*. Instituto Argentino de Investigaciones e Información sobre Economía Cooperativa Solidaria y Pública. Año 4, N° 12, septiembre-diciembre. Buenos Aires.
- Velázquez, G. y Gómez Lende, S. (2005). “Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001”. *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, (AEPA). Tandil, Provincia de Buenos Aires.

Velásquez, G. (2001). *Evaluación de diferentes regionalizaciones argentinas por ajuste difuso con SIG (2001)*.

Disponible en:[http://www.geogra.uah.es/inicio/web\\_11\\_confibsig/PONENCIAS/2-016-Velazquez.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_confibsig/PONENCIAS/2-016-Velazquez.pdf)

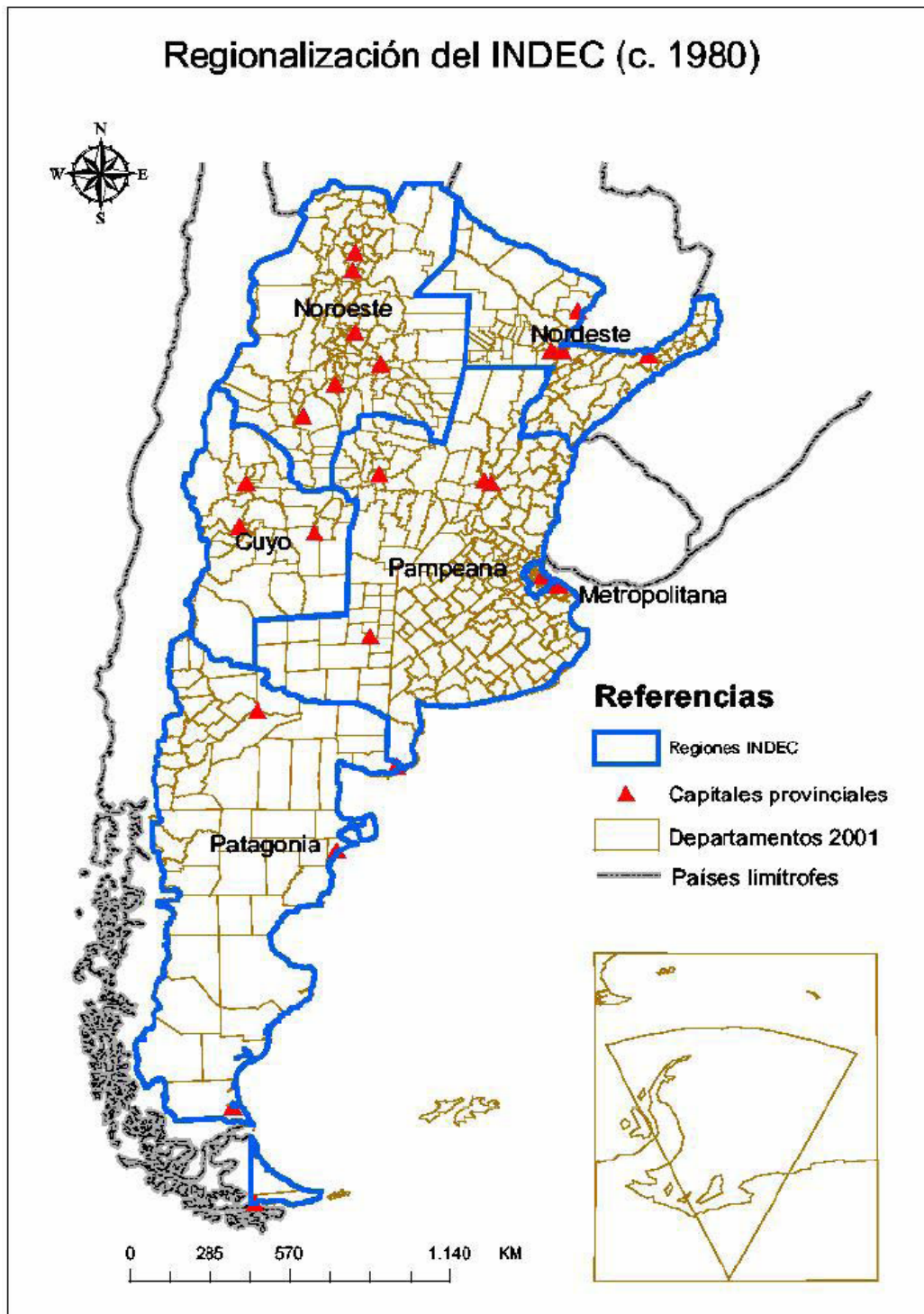
Vinocur, P. y Halperin, L. (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).

Vivas Viachica, E. (2007). *Migración interna en Nicaragua: descripción actualizada e implicancias de políticas, con énfasis en el flujo rural-urbano*. Serie Población y Desarrollo N° 80. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL).

Wainerman, C. y Sautu, R. (comps.) (1997). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Belgrano.

# **ANEXOS**

*Regiones geográficas de la República Argentina*



**Fuente:** Velásquez, Guillermo (2001). Disponible en:  
[http://www.geogra.uah.es/inicio/web\\_11\\_confibsig/PONENCIAS/2-016-Velazquez.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_confibsig/PONENCIAS/2-016-Velazquez.pdf)

## Cuadro N° 13

*Argentina. Distribución porcentual de la población total, urbana y rural según provincia.  
Total del país. Años 1970, 1980, 1991 y 2001*

Provincia	1970			1980			1991			2001		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>Total del país</b>	<b>23.364.431</b>	<b>18.453.980</b>	<b>4.910.451</b>	<b>27.947.446</b>	<b>23.192.892</b>	<b>4.754.554</b>	<b>32.615.528</b>	<b>28.436.110</b>	<b>4.179.418</b>	<b>36.260.130</b>	<b>32.431.950</b>	<b>3.828.180</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	12,7	16,1	-	10,5	12,6	-	9,1	10,4	-	7,7	8,6	-
Buenos Aires	37,6	43,4	15,5	38,9	43,6	15,6	38,6	42,2	14,6	38,1	41,1	13,1
Partidos del Gran Buenos Aires	23,1	28,9	0,8	24,5	29,2	1,2	24,4	28,0	0,6	24,0	26,7	0,6
Resto de Buenos Aires	14,5	14,5	14,7	14,4	14,4	14,4	14,2	14,2	14,0	14,2	14,4	12,5
Catamarca	0,7	0,5	1,7	0,7	0,5	1,9	0,8	0,6	1,9	0,9	0,8	2,3
Chaco	2,4	1,4	6,1	2,5	1,8	5,8	2,6	2,0	6,3	2,7	2,4	5,2
Chubut	0,8	0,7	1,2	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1
Córdoba	8,8	8,4	10,6	8,6	8,4	9,8	8,5	8,4	9,3	8,5	8,4	9,0
Corrientes	2,4	1,7	4,9	2,4	1,8	5,0	2,4	2,1	4,9	2,6	2,3	5,0
Entre Ríos	3,5	2,7	6,5	3,3	2,7	6,0	3,1	2,8	5,5	3,2	2,9	5,3
Formosa	1,0	0,5	2,8	1,1	0,7	2,8	1,2	0,9	3,1	1,3	1,2	2,8
Jujuy	1,3	1,1	2,2	1,5	1,3	2,3	1,6	1,5	2,3	1,7	1,6	2,4
La Pampa	0,7	0,5	1,8	0,7	0,6	1,5	0,8	0,7	1,6	0,8	0,8	1,5
La Rioja	0,6	0,4	1,3	0,6	0,4	1,3	0,7	0,6	1,3	0,8	0,7	1,3
Mendoza	4,2	3,5	6,8	4,3	3,6	7,8	4,3	3,9	7,5	4,4	3,9	8,5
Misiones	1,9	0,9	5,6	2,1	1,3	6,1	2,4	1,7	7,1	2,7	2,1	7,5
Neuquén	0,7	0,6	1,1	0,9	0,8	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
Río Negro	1,1	0,8	2,2	1,4	1,2	2,3	1,6	1,4	2,4	1,5	1,4	2,3
Salta	2,2	1,7	3,9	2,4	2,1	3,9	2,7	2,4	4,4	3,0	2,8	4,7
San Juan	1,6	1,3	2,9	1,7	1,4	2,7	1,6	1,5	2,5	1,7	1,6	2,3
San Luis	0,8	0,6	1,6	0,8	0,6	1,4	0,9	0,8	1,3	1,0	1,0	1,2
Santa Cruz	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,3	0,5	0,6	0,2
Santa Fe	9,1	9,0	9,7	8,8	8,7	9,3	8,6	8,5	8,8	8,3	8,2	8,5
Santiago del Estero	2,1	1,2	5,7	2,1	1,3	6,0	2,1	1,4	6,3	2,2	1,6	7,1
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	-	0,3	0,3	0,1
Tucumán	3,3	2,7	5,5	3,5	3,0	6,0	3,5	3,1	6,4	3,7	3,3	7,2

**Fuente:** INDEC, Situación y Evolución Social, Síntesis N° 4, en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1970, 1980 y 1991. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

**Cuadro N° 14**

*Argentina. Densidad de población<sup>62</sup>, según provincia. Total del país. Año 2001*

<b>Provincia</b>	<b>Superficie</b> km <sup>2</sup>	<b>Densidad</b> hab/km <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>2.780.403</b>	<b>13,0</b>
Ciudad de Buenos Aires	203	13.679,6
Buenos Aires	307.571	45,0
Partidos del Gran Buenos Aires	3.630	2.394,4
Resto Buenos Aires	303.941	16,9
Catamarca	102.602	3,3
Chaco	99.633	9,9
Chubut	224.686	1,8
Córdoba	165.321	18,6
Corrientes	88.199	10,6
Entre Ríos	78.781	14,7
Formosa	72.066	6,8
Jujuy	53.219	11,5
La Pampa	143.440	2,1
La Rioja	89.680	3,2
Mendoza	148.827	10,6
Misiones	29.801	32,4
Neuquén	94.078	5,0
Río Negro	203.013	2,7
Salta	155.488	6,9
San Juan	89.651	6,9
San Luis	76.748	4,8
Santa Cruz	243.943	0,8
Santa Fe	133.007	22,6
Santiago del Estero	136.351	5,9
Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	21.571	4,7
Tucumán	22.524	59,4

**Fuente:** INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

<sup>62</sup> Se denomina densidad de población a la cantidad de habitantes que viven por kilómetro cuadrado.

### Cuadro N° 15

*Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2004-2016.  
Logros, políticas y productos*

Logros esperados	Políticas a implementar	Productos a obtener
<p><b>Desarrollar la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia de la población al territorio argentino</b> es un logro que se sustenta en valores tales como la conciencia y el compromiso frente al territorio nacional.</p>	<p>Políticas que estimulen el desarrollo de la cultura y el patrimonio territorial en todas sus formas y que consoliden la identidad nacional y regional.</p>	<p>Cada persona podrá elegir y desarrollar su proyecto de vida en un ámbito territorial de respeto cultural y equidad social.</p>
<p><b>Alcanzar el progreso económico según las capacidades y proyectos personales con la opción real de hacerlo en su región de origen</b> es un logro que se alcanzará no sólo con el desarrollo económico y el equilibrio territorial del país, sino también con el arraigo de la población a su territorio de nacimiento o de adopción</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propiciar la integración y la difusión espacial de las actividades y el equilibrio territorial del país.</li> <li>2. Guiar y controlar el crecimiento espontáneo de las actividades productivas garantizando un uso equilibrado y sustentable del territorio.</li> <li>3. Integrar en forma fluida todo el territorio nacional, incrementado la accesibilidad, conexión e interrelación entre pequeñas localidades, ciudades y zonas de mercado, acentuando a su vez la conectividad con los países limítrofes.</li> <li>4. Desarrollar la infraestructura para la producción (agua, energía, comunicaciones) en forma equilibrada y en función de las potencialidades regionales, en todo el territorio nacional de manera que posibilite la generación de nuevas actividades y empleos.</li> </ol>	<p>Las personas y sus comunidades podrán acceder a los recursos económicos, ambientales, tecnológicos, información, accesibilidad e infraestructura suficientes para alcanzar sus objetivos personales teniendo la opción de hacerlo sin abandonar su territorio de pertenencia e identidad cultural.</p>
<p><b>Alcanzar la sustentabilidad ambiental del territorio de manera que se garantice la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo</b> es un logro que se sustenta en valores tales como la conciencia ambiental, la responsabilidad activa, el respeto por la biodiversidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitar y sensibilizar a la sociedad para generar conductas ambientales proactivas y responsables.</li> <li>2. Mejorar los conocimientos en torno a recursos naturales y ambientales.</li> <li>3. Incorporar la dimensión ambiental y las variables vulnerabilidad y riesgo como temas transversales en todas las políticas y acciones</li> </ol>	<p>Cada persona y su comunidad podrán disponer de los recursos sin poner en juego la biodiversidad, aun frente a rápidos aumentos de productividad.</p>

	<p>territoriales públicas y privadas a nivel federal, provincial y local.</p> <p>4. Organizar y proteger el ambiente y el paisaje a través de un manejo integrado de los recursos del medio natural, de los asentamientos humanos y de zonas de fragilidad económica y social.</p>	
<p><b>Participar en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas</b> es un logro que sólo se puede sustentar con conductas responsables y democráticas en una sociedad organizada y con compromiso social</p>	<p>1. Generar y fortalecer los instrumentos y las organizaciones de planificación y gestión territorial en todos los niveles a través del capital social y humano disponible en cada región.</p> <p>2. Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo territorial a través de diferentes mecanismos de participación y sensibilización y de educación formal e informal.</p>	<p>Cada persona y su comunidad podrán consolidar una convivencia pacífica, con reconocimiento pleno de la legitimidad del Estado, con mayor participación ciudadana y competencia legal y operativa en el proceso de desarrollo y ordenamiento territorial.</p>
<p>Posibilitar el <b>acceso de la población a los bienes y servicios esenciales, permitiendo el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.</b></p>	<p>1. Ordenar el funcionamiento de los asentamientos humanos, a través del desarrollo y la refuncionalización de áreas y ciudades, mejorando la capacidad para organizar sus respectivas regiones y contener laboralmente a su población.</p> <p>2. Mantener un acceso equitativo a las infraestructuras, la vivienda, los servicios y el equipamiento social, sanitario y educativo de manera que se promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.</p>	<p>Cada persona y su comunidad podrán acceder al empleo, la vivienda, la salud y la educación a fin de desarrollar su proyecto de vida.</p>

**Fuente:** Elaboración propia en base al documento Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina 2016.

## Cuadro N° 16

### *Implementación del Programa Mi Pueblo en las provincias*

<b>Provincias</b>	<b>Acciones</b>
<b>Chubut</b>	<p><b>Acceso a Documentación.</b> Se proveyó de documentos de identidad a alrededor de 1.000 personas de los siete municipios comprendidos en el Programa. Min. Interior.</p> <p><b>Provisión de Equipamiento Informático, Comunicaciones e Internet.</b> Se proveyó de equipamiento informático a todos los municipios, se brindó capacitación a funcionarios municipales y se desarrollaron sitios web para cada comuna. Min. Interior.</p> <p><b>Desarrollos Productivos.</b> A través del Programa se dio impulso a los siguientes proyectos productivos en las distintas localidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fábrica de ladrillos (Cushamen). Min. Desarrollo Social – Min. Planificación – Min. Interior – CFI.</li> <li>- Producción de Especies Aromáticas (El Maitén). Min. Desarrollo Social.</li> <li>- Consorcio de Maquinaria Agrícola - El Maitén. Min. Desarrollo Social.</li> <li>- Producción de helechos bajo invernáculo – Lago Puelo. Min. Desarrollo Social – Min. Interior.</li> <li>- Repoblamiento de cabras comunitario rotativo – Gualjaina. Min. Desarrollo Social.</li> <li>- Capacitación en Lapidación – Gualjaina. CFI.</li> <li>- Producción ovina – Gualjaina. Min. Desarrollo Social.</li> </ul> <p><b>Obras de Infraestructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de 22 núcleos húmedos (Gualjaina). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Renovación y Ampliación de la Red de Agua Potable (Cholila). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Optimización del Sistema de Agua Potable (El Maitén). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Construcción de 25 núcleos húmedos (El Hoyo). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Optimización / Ampliación de la Red de Agua Potable (Lago Puelo). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Optimización Sistema de Agua Potable (Epuén). Min. Planificación – PROPASA.</li> <li>- Optimización de la Red de Agua Potable (Cushamen - tejido urbano). Min. Planificación - ENOHSa</li> <li>- Provisión de Agua Potable: nuevo pozo, bomba, tanque y construcción de cisterna (Cushamen – Aldea Escolar Fofó Cahuel). Min. Planificación – ENOHSa.</li> <li>- Mejoramiento y Extensión de la Red de Agua (El Maitén). Min. Planificación – ENOHSa.</li> <li>- Tinglado para la Estación de Bomberos (Cushamen). Min. Planificación – Obras Municipales.</li> <li>- Tinglado para la Fábrica de Ladrillos (Cushamen). Min. Planificación – Obras Municipales.</li> <li>- Proyecto de Riego (Lago Puelo). Min. Planificación – Obras Municipales.</li> <li>- Construcción de Cordón Cuneta (Cholila). Min. Planificación – Obras Municipales.</li> </ul> <p><b>Desarrollo Turístico:</b> Se realizó asistencia técnica y capacitación en materia de desarrollo turístico. Se financió la elaboración de folletos de promoción turística y carteles de señalización para los 7 municipios. CFI – Min. Interior</p> <p><b>Deportes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jornadas deportivas y talleres de capacitación. Sec. Deportes – PROSEF – Min. Interior.</li> <li>- Construcción de 3 playones deportivos (Cushamen, El Maitén y Cholila). Min. Desarrollo Social.</li> </ul> <p><b>Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de 2 Ecógrafos Doppler Color Multidisciplinarios Portátiles (Cushamen y Lago Puelo). Min. Salud.</li> <li>- Provisión de medicamentos: Albendazol (droga utilizada para el tratamiento de la</li> </ul>

	<p>Hidatidosis). Min. Salud.  - 7 kits de insumos hospitalarios. Min. Salud.  - Anteojos para familias carenciadas (Cushamen). Min. Interior.  - <i>Centro de Rehabilitación de Discapacitados (Epuén). Compromiso asumido para la segunda etapa.</i></p> <p><b>Otros</b>  - Reparación de viviendas a familias de bajos recursos (Cholila). Min. Interior.  - Compra de vehículos para el área de producción (Cushamen y Epuén). Min. Interior.  - Adquisición de una moto para guardaparque municipal (Epuén). Min. Interior.  - Compra de instrumentos musicales para la banda municipal (El Maitén). Min. Interior.  - Plan Director de Riego: Asistencia técnica (Cushamen). CFI.</p>
<b>Jujuy</b>	<p><b>1.2.1 Desarrollos Productivos</b></p> <p>Comisión Municipal de Susques:  - Panadería Artesanal "Pórtico de los Andes". Min. Des. Social.  - Taller mecánico integral "Pórtico de los Andes". Min. Des. Social.  - Producción Agrícola en Invernaderos "Pórtico de los Andes". Min. Des. Social.  - Producción Agrícola en Invernaderos. Min. Des. Social.</p> <p>Comisión Municipal de Coranzulí:  - Huertas comunitarias e invernaderos. Min. Des. Social.  - Cría de llamas. Min. Des. Social.  - Cría de cabras y ovejas "El Cardón". Min. Des. Social.  - Camélidos Andinos. Min. Des. Social.  - Construcción de Alambrado "El Cóndor". Min. Des. Social.  - Camélidos Andinos "El Coya". Min. Des. Social.  - Compra y reproducción de camélidos. Min. Des. Social.</p> <p>Comisión Municipal de Purmamarca:  - Panadería "El Moreno". Min. Des. Social.  - Restaurante "El Caminante". Min. Des. Social.  - Panadería artesanal. Min. Des. Social.  - Librería, mercería, regalería. Min. Des. Social.</p> <p>Comisión Municipal de Abrolaite:  - Cría y Producción de Camélidos Andinos (seis proyectos). Min. Des. Social.  - Huerta "La Lechuguita". Min. Des. Social.  - Huerta Familiar "San José". Min. Des. Social.  - Huerta "Los Horneritos". Min. Des. Social.</p> <p>Comisión Municipal de Catua:  - Explotación y procesamiento de sal. Min. Des. Social.  - Fábrica de materiales de construcción con rocas de aplicación. Min. Des. Social.  - Huertas Familiares "El Lascar". Min. Des. Social.  - Hilado de lanas. Min. Des. Social.  - Panadería "La Cordillera". Min. Des. Social.  - Rehabilitación de hospedajes. Min. Des. Social.  - Archivarca "Camélidos". Min. Des. Social.  - La Redondita "Camélidos". Min. Des. Social.</p> <p><b>Desarrollos Regionales</b>  - Fortalecimiento de la cadena de valor en la producción de camélidos: mejora genética de los rodeos y asistencia técnica. Adquisición de 5 motos para traslado de los APAS. Adquisición de botiquines sanitarios para uso veterinario. Asistencia técnica. (Coranzulí, Catua y Abrolaite). Min. Des. Social – Min. Interior.  - Construcción de invernáculos. Min. Interior – Min. Planificación:  Coranzulí: refacción de 11 unidades  Abrolaite: refacción de 17 unidades y construcción de 35 invernáculos nuevos.  Susques: construcción de 8 unidades nuevas.  Catua: refacción de 8 unidades.  Abdón Castro Tolay: construcción de 37 unidades nuevas.  Purmamarca: construcción de 29 invernáculos nuevos.</p> <p><b>Obras de Infraestructura</b>  - Construcción de núcleos húmedos (Abrolaite). Min. Planificación - PROPASA.  - Tres plantas de ósmosis inversa. Se comenzará con una planta piloto en Susques. Una vez</p>

	<p>probado su funcionamiento, se instalarán 2 plantas más en Castro Tolay. Min. Planificación - PROPASA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de 20 núcleos húmedos (Catua). Min. Planificación - PROPASA.</li> <li>- Rehabilitación grupo sanitario Escuela 389 (Catua). Min. Planificación - PROPASA.</li> <li>- Proyecto agua potable (Purmamarca). Min. Planificación - PROPASA</li> <li>- Provisión de Agua Potable (Purmamarca). Min. Planificación - ENOHSA.</li> <li>- Tanque atmosférico para el tratamiento de líquidos cloacales (Susques). Min. Interior.</li> <li>- Construcción de defensas pluviales (Abraite). Min. Interior.</li> <li>- 4 Proyectos de riego comunitario (Abraite). Min. Des. Social.</li> </ul> <p><b>Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción y equipamiento de Nuevo Hospital (Susques). Min. Salud – PROMIN.</li> <li>- 2 Kits de insumos hospitalarios (Purmamarca y Susques). Min. Salud.</li> <li>- Adquisición de 2 motos para transporte de agentes (Catua y Coranzulí). Min. Interior.</li> </ul> <p><b>Informática</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de equipamiento informático. Min. Interior.</li> </ul> <p><b>Deportes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jornadas deportivas y talleres de capacitación. Sec. Deportes – PROSEF – Min. Interior.</li> <li>- Pintura de canchas deportivas y provisión de reflectores (Susques y Coranzulí). Min. Interior.</li> </ul> <p><b>Documentación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DNI para 500 personas: fotos y trámites gratuitos. Min. Interior.</li> </ul> <p><b>Otros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de una camioneta para transporte de pasajeros (Catua). Min. Interior.</li> <li>- Equipamiento del Centro de Información Turística (Abdón Castro Tolay). Min. Interior.</li> <li>- Provisión de un motocultivador para agricultores (Abdón Castro Tolay). Min. Interior.</li> <li>- Equipamiento para la FM local (Coranzulí). Min. Interior.</li> </ul>
<p><b>San Juan</b></p>	<p><b>Fueron definidas las siguientes líneas de acción:</b></p> <p><b>Saneamiento Financiero</b></p> <p>De acuerdo con un diagnóstico realizado por técnicos del Ministerio del Interior, y teniendo en cuenta los datos fiscales y financieros presentados por la Municipalidad de Iglesia, pueden observarse las siguientes conclusiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Un bajo nivel de autonomía fiscal determinado por un porcentaje sustancial de los ingresos provenientes de coparticipación provincial.</li> <li>ii. Un importante nivel de inflexibilidad en el gasto determinado por (a) un porcentaje elevado de gasto en personal y (b) una composición de la planta de personal con importante participación de planta permanente con años de antigüedad.</li> <li>iii. Un importante stock de deuda en relación a la capacidad financiera de cancelación determinada por el Resultado del Ejercicio. Tomando en cuenta esta realidad, el Programa Mi Pueblo está trabajando en la elaboración de una propuesta orientada a darle sustentabilidad fiscal y financiera al municipio a través de un mejoramiento en la recaudación y el logro de una mayor eficiencia en el gasto. Asimismo, se está elaborando una propuesta para la reestructuración de la deuda.</li> </ol> <p><b>Desarrollo Regional: Provisión de Agua Potable</b></p> <p>Según datos suministrados por fuentes locales, el 87% de la población del departamento de Iglesia posee agua corriente, pero la calidad del suministro es deficiente. En este sentido, existe un alto porcentaje de los muestreos de rutina (más del 33%) cuyo resultado no cumple con algunos de los parámetros físico-químicos y/o bacteriológicos recomendados.</p> <p>Asimismo, el 13% restante de la población que no posee agua corriente, se abastece con otras fuentes como perforaciones (agua subterránea), canales de riego (agua superficial), transporte por cisterna, sin los controles físico-químicos y bacteriológicos adecuados, etc.</p> <p>De este modo, considerando que una de las principales necesidades planteadas por el Municipio reside en el área de infraestructura, y en forma prioritaria las obras relacionadas con el tema hídrico para toda la región, el Programa Mi Pueblo buscará atender las siguientes prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimiento de agua potable a sectores sin servicio.</li> <li>- Mejoramiento de la calidad (y la cantidad de beneficiarios) de las redes de agua corriente.</li> <li>- Erradicación de letrinas.</li> <li>- Mejorar las condiciones ambientales, provocadas por el afloramiento de la napa freática en</li> </ul>

	<p>algunos sectores del Departamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de la contaminación provocada por el contacto de las aguas servidas que se encuentran en los pozos ciegos con el agua de napa freática que satura el suelo.</li> <li>- Dotar de un sistema cloacal que evite la contaminación del suelo y de las aguas subsuperficiales cuyo destino final es el Embalse de Cuesta del Viento.</li> <li>- Implementar el Programa de Planificación Urbana de la Municipalidad de Iglesia.</li> </ul> <p><b>Desarrollos Productivos</b></p> <p>Las características geográficas de la zona benefician las actividades agropecuarias, en su mayoría, siembra de porotos y lechugas para semillas y la crianza de cabras y ovejas. Tomando en cuenta las actividades productivas arraigadas en la estructura económica local, el Programa apunta a mejorar los desarrollos productivos existentes y a formular nuevas iniciativas que apunten al autoconsumo, la subsistencia y la comercialización de lo producido. En particular, se brindará un fuerte apoyo a la horticultura y a la producción ovina, que actualmente se presentan como las actividades más fuertes del lugar.</p> <p><b>Salud</b></p> <p>Entre las acciones de mayor envergadura, se dará un especial impulso a la provisión de libretas sanitarias, una iniciativa especialmente focalizada a identificar casos de desnutrición infantil.</p>
<b>Corrientes</b>	<p><b>Principales líneas de acción</b></p> <p>Al tiempo que se avanza en la formulación de distintos proyectos, se procuró darle prioridad a la atención urgente de la problemática social que afecta a una parte de las localidades abordadas, más concretamente a los diferentes parajes ubicados en Isla Apipé, que concentra el mayor porcentaje con población NBI de la provincia.</p> <p>La Isla se compone de 3 parajes y una localidad cabecera, San Antonio, que cuenta con un Hospital, Registro Civil, Escuela primaria y secundaria, Destacamento de Policía, Radio FM y un Puerto atracadero. En la actualidad, los parajes se encuentran incomunicados con la localidad cabecera. Los únicos medios que pueden utilizarse son caballos o burros a campo traviesa, o bien en canoas.</p> <p>Con la finalidad de dar solución urgente a esta problemática, el programa Mi Pueblo se propuso proveer de una lancha de pasajeros que facilitara el acceso gratuito de los pobladores a los servicios brindados en la localidad de San Antonio y en la ciudad de Ituzaingó. Cabe destacar que el costo de la lancha provista por el Programa ascendió a \$113.000.</p>
<b>Río Negro</b>	<p><b>Principales líneas de acción:</b></p> <p>Después de un relevamiento inicial de las necesidades de los municipios, llevado a cabo los días 29 y 30 de noviembre de 2004, una delegación del programa Mi Pueblo compuesta por integrantes de la Secretaría de Interior, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Salud y el ENOHSA se reunieron en Maquinchao con las autoridades de los 8 municipios para detectar con mayor precisión las necesidades y comenzar a definir las diferentes líneas de acción.</p> <p>En las jornadas de trabajo se organizaron comisiones con las siguientes temáticas: (1) Gobierno y Tecnología, (2) Desarrollos Productivos y Turísticos, (3) Planificación, (4) Salud y (5) Deportes. Como metodología se hizo rotar a cada intendente con sus asesores por las diferentes comisiones integradas por especialistas y técnicos especializados.</p> <p>En la actualidad se está realizando un informe sobre cada una de las temáticas planteadas durante las jornadas para evaluar qué proyectos son más viables y definir las acciones más pertinentes.</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos registrados por el Plan.

## **Legislación consultada**

### **Leyes**

- Ley 14.781. “Promoción Industrial”
- Ley 18.587. “Promoción industrial”
- Ley 19.640. “Zona franca. Creación”
- Ley 19.904. “Promoción industrial”
- Ley 20.560. “Promoción industrial. Nuevas actividades”
- Ley 21.608. “Promoción industrial”
- Ley 21.635. “Complejo petroquímica Bahía Blanca”
- Ley 22.021. “Franquicias tributarias”
- Ley 22.439. “Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración”
- Ley 22.702. “Franquicias tributarias Ley 22.021”
- Ley 22.973. “Franquicias tributarias. Provincia de San Juan”
- Ley 23.512. “Traslado de la Capital de la República”
- Ley 23.614. “Industria. Promoción industrial”
- Ley 23.697. “Emergencia Económica”
- Ley 25.871. “Migraciones. Nuevo Régimen Legal”

### **Decretos**

- Decreto 3938/77. “Objetivos y políticas nacionales de población”.
- Decreto 1045/01. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 1156/87. “Creación del ENTECAP”
- Decreto 1247/86. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 1275/81. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 1295/03. “Promoción industrial”
- Decreto 1434/87. “Reglamento de Migraciones”
- Decreto 1589/87. “Creación del plan urbanístico para el traslado de la Capital”
- Decreto 2053/91. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 258/03. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 2613/93. “Creación del Consejo Federal de Población”
- Decreto 27/03. “Creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos”
- Decreto 435/92. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 469/04. “Creación del Programa Mi Pueblo”
- Decreto 479/90. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 527/86. “Promoción industrial”
- Decreto 528/86. “Creación Comisión”
- Decreto 645/91. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 645/91. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 660/96. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 990/93. “Estructura del Ministerio del Interior”
- Decreto 146/96. “Estructura del Ministerio del Interior”

### **Proyectos de Ley**

- 1986 - Sistema Nacional Federal de Planificación Física, Ordenamiento Territorial y Asentamiento Humano
- 2004 - Creación del Programa Nacional de Migración Interna (PRONAMI)
- 2004 - Programa de Desarrollo de Regiones Escasamente Aprovechadas
- 2004 - Programa de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de Zonas Áridas y Semiáridas
- 2004 - Plan Nacional de Promoción y Consolidación de la Población Rural Dispersa