

Políticas migratorias en la Argentina

Susana Novick
(CONICET- INSTITUTO GINO GERMANI)

Introducción

Las migraciones en el mundo de hoy son un fenómeno de insoslayable análisis. Muchos millones de personas están en movimiento por diferentes razones que van desde la persecución por razones políticas, religiosas o raciales, hasta los movimientos "voluntarios" que expresan la búsqueda de mejores condiciones de vida. Casi uno de cada cincuenta seres humanos es un refugiado, un desplazado -interno o externo- o un migrante. En efecto, el nuevo contexto internacional muestra: contradictorias tendencias hacia la globalización, pero simultáneamente hacia la regionalización; amplias zonas continentales cierran férreamente sus fronteras al ingreso de inmigrantes extranjeros; países ricos pretenden controlar el crecimiento de la población en países más pobres; flujos migratorios crecientes -con una mayor participación de mujeres- surgen como formas de estrategia de sobrevivencia ante situaciones económicas muy desfavorables, etc. Estas y otras variables han influido en el resurgimiento de la problemática poblacional como un espacio donde emergen con nitidez los aspectos más conflictivos de la crisis social. Y nos indican la importancia que adquieren las políticas de población, -especialmente la política migratoria- que los diferentes Estados formulan ante los procesos de transformación. Estas circunstancias nos llevan a profundizar el análisis sobre qué se hace desde el aparato estatal acerca de este estratégico tema.

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, existiendo una rica y vasta bibliografía sobre este aspecto. En una primera etapa el flujo tuvo un origen transoceánico, y en épocas más recientes desde los países latinoamericanos, fundamentalmente ciudadanos de países limítrofes que mantienen una relación de atracción con el mercado laboral argentino en sus diferentes formas. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos. Ya a principios del siglo con la sanción de la Ley de Residencia y la Ley de defensa Social, se pone en evidencia que el tema migratorio adquiere contornos conflictivos que transforman al hecho poblacional en un complejo factor político. Durante la década del 60, investigadores señalaban que la política de población en la Argentina, especialmente la migratoria, "escapa a las posibilidades de un mero planteo demográfico, para caer en la esfera de lo político, lo económico y lo social" (CHIOZZA, 1961). Por otra parte, si bien el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias, mucho más reciente es el estudio de las mismas desde el campo de las Ciencias Sociales.

1. Algunas conceptualizaciones

Como parte integrante de las políticas de población, las políticas migratorias externas constituyen las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado (MARMORA, 1988, 1990; MIRO, 1971, 1979). Como aquellas, éstas tampoco escapan a la complejidad de la temática, no sólo derivada de los diferentes y múltiples factores y perspectivas que intervienen en la conformación del fenómeno migratorio (sociales, geopolíticos, laborales, culturales, religiosos, económicos, éticos, geográficos, raciales, ecológicos, políticos, psicológicos y jurídicos) , sino también por las diversas instancias públicas que suelen involucrar dichas políticas. Los intereses concretos de los distintos actores sociales, las cambiantes situaciones internacionales, las dispares dimensiones ideológicas asociadas al ingreso de personas "extranjeras" y al egreso de "nuestros compatriotas", nos permiten afirmar cuán difícil resulta aprehender la totalidad del hecho migratorio.

Tradicionalmente la migración ha sido definida - teniendo como modelo los flujos acontecidos desde Europa hacia América y desde el campo a la ciudad- como un movimiento de población que implica un cambio en el lugar de residencia habitual hacia uno nuevo ubicado a una distancia "razonable". Esta clásica definición, sin embargo, recorta el universo de los movimientos espaciales de la población que es mucho mayor, y no permite la captación de todas las dimensiones y magnitudes del fenómeno. Por otra parte, el trabajo que había sido el factor móvil por excelencia, parece estar perdiendo movilidad relativa frente a otros factores como el capital, las mercancías y la tecnología. La creciente diversidad de movimientos internacionales de la población, en el marco de los procesos de integración regional y de globalización mundial de la economía, nos muestran que la clásica forma de migración -gran volumen de población más o menos homogénea involucrando movimientos de carácter definitivo hacia áreas de colonización o hacia grandes centros industriales-, es reemplazada por infinidad de movimientos de volumen menor en los que el carácter de definitivo parece desaparecer (BERTONCELLO, 1993)

Abordamos nuestro tema de estudio -las políticas migratorias- partiendo de una hipótesis general: los fenómenos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos. De allí surge nuestro interés por explorar el tratamiento que los diferentes gobiernos le dieron a la cuestión. Nuestro objetivo específico es analizar la relación entre las políticas públicas, las políticas migratorias, las estrategias de desarrollo y los procesos políticos tal como se presentan en el ámbito normativo -leyes- del Estado.

El plantearnos como objeto de estudio las políticas migratorias que se dieron en el país a través de la legislación, implica ubicar nuestro análisis en el campo de la política; pues la exploración de toda política pública nos remite a preguntarnos sobre el proceso político que las produce y sobre la estructura de poder en que éste se desarrolla (CORREA, 1975). Esta perspectiva de trabajo, que se ubica en el área de los problemas de población y su relación con la

política, nos remite a distinguir tres conceptos claves para abordarlo: Estado, proceso político y problemas de población. El enfoque que hemos adoptado opta por jerarquizar las funciones de dominación del Estado sobre las de administración; y si bien se sostiene que las clases sociales determinan el contenido de la dominación, el carácter concreto e histórico de cada Estado conlleva a aceptar cierta autonomía de la acción política, producto de alianzas tácticas y estratégicas. El proceso político será un conflicto en el que se definen los bloques y las alianzas. La correlación de fuerzas resultante determinará, a su vez, el carácter del Estado para un período dado. La consideración de la autonomía relativa de la acción política y de la acción estatal permite - dentro de ciertos límites- incorporar al análisis las funciones de administración que desempeña el Estado, sin hacerlas consecuencia mecánica de su definición como aparato de dominación de clases. Los problemas de población pueden, pero no necesariamente, constituirse en objeto de la acción política, debiendo vincularse a las cuestiones de población al carácter concreto del Estado y a las ideologías a través de las cuales se formula el problema y se orienta la acción estatal (YOCELEVZKY, 1983). Aquí la ideología posee no sólo un carácter deformador, sino que además se le reconoce una relativa autonomía configurando un elemento del complejo explicativo de los procesos políticos (O'DONNEL, 1977; ENTELMAN, 1982).

Toda política pública posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Cada grupo social planteará distintas estrategias de desarrollo (AZPIAZU y otros, 1986) con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social. Ellas son el resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político (OSZLAK, 1976, OSZLAK Y O'DONNEL, 1980). Por último, utilizamos el concepto de políticas de población, 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 (MIRO, 1971).

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

jurídica de lo social.

En relación con las fuentes, para el tema de las migraciones internacionales recopilamos normas relacionadas con: aborígenes, tierras fiscales, colonización y migraciones (1). El siguiente paso metodológico consistió en relacionar las normas estudiadas con las diferentes estrategias de desarrollo que fueron implementadas durante nuestro período de estudio.

Por último, debemos explicitar, anticipadamente, las limitaciones de nuestro trabajo en relación a las fuentes y los criterios de análisis utilizados. En lo que concierne al primer aspecto: 1) la recopilación no ha sido total, pues se investigaron sólo aquellas normas que consideramos más importantes referidas a aborígenes, tierras fiscales, colonización y migraciones; 2) se analizaron esencialmente leyes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo a nivel nacional, a pesar de que sabemos que una simple Resolución Ministerial puede introducir modificaciones de importancia en la política vigente; 3) el análisis no ha sido exhaustivo, pues un texto -los jurídicos incluidos- ofrece siempre muchas y no solo una lectura posible. Respecto de los criterios: a) se identifica leyes con políticas, decisión que claramente reduce y recorta el análisis de un fenómeno mucho más complejo; b) se trabaja en el plano jurídico formal, pues no estudiamos la implementación, ni evaluamos los efectos de las políticas (2).

2. Política migratoria y estrategias de desarrollo:

Coincidiendo con la definición y perspectiva tradicional del fenómeno migratorio comentada en la Introducción, la política migratoria argentina -analizada a través de sus normas jurídicas- se basa fundamentalmente en el concepto de "migrante de largo plazo o definitivo".

Primera Parte

2.1. Antecedentes

El objetivo de este trabajo es analizar las normas referidas a migraciones durante el período 1976-1994. Sin embargo, dado la perspectiva histórica en la que necesariamente debe construirse el estudio del nivel normativo de la sociedad, sintetizaremos algunos antecedentes que nos ayudarán en la comprensión de la actual política migratoria.

2.1.1. Período 1870-1929

La estrategia agroexportadora vigente durante este período promovió un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera; elementos que asociados a las extensas y fértiles tierras de nuestro país producirían, ante la demanda de los países industrializados, alimentos destinados a la exportación y un mercado importador de bienes industriales. El joven Estado Nacional -oligárquico liberal- surgido de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, en base a las alianzas que tejieron la oligarquía porteña y las del interior del país, se consolida lentamente y controla el aparato estatal. El modelo de sociedad que subyace a la citada estrategia se basa en la idea central, de raigambre positivista, de "progreso continuo, racional e ilimitado", el que aseguraría bienestar y ascenso social a todos los habitantes. Este

conjunto de ideas penetrarían profundamente en la conciencia social, pues el impresionante crecimiento de las exportaciones y la derivada rápida expansión económica lograda, le otorgó a la oligarquía capacidad distributiva suficiente para encarar con éxito políticas sociales mínimas que legitimaban su proyecto de clase y mantenían intactas las bases de su poder económico.

La dinámica demográfica observada durante esta etapa muestra que la inmigración masiva fue obviamente el fenómeno más importante, la que influyó sobre el tamaño, composición, ritmo de cambio y distribución espacial de la población. El gran crecimiento operado - en 1870 el país poseía 1.800.000 habitantes y hacia fines de 1920, la población había ascendido a casi 12.000.000 de personas- se debió principalmente, aunque con fluctuaciones, al aporte migratorio. Por otra parte, el ingreso de jóvenes, en su mayoría del sexo masculino, introduce un desequilibrio entre hombres y mujeres para las edades entre 20 y 35 años aproximadamente. La tasa bruta de natalidad muestra una tendencia declinante a partir de 1880, si bien no se dió con igual ritmo ni con la misma intensidad para todas las regiones. Buenos Aires y Capital Federal estuvieron al frente del proceso mientras la región del Noroeste del país ocupó el último lugar, incrementándose así los diferenciales de natalidad y mortalidad entre las distintas áreas (RECHINI DE LATTES y LATTES, 1971). Respecto de la distribución espacial, se produce un proceso de concentración poblacional en el área pampeana, y también una rápida y temprana urbanización en el país; ambas consecuencias del desarrollo del modelo agroexportador, la concentración y modo de tenencia de la propiedad de la tierra. La política económica implementada hace caer las antiguas barreras proteccionistas, circunstancia que trae aparejada la destrucción de las economías regionales. Este fenómeno provoca un proceso de migraciones internas desde el interior del país hacia el litoral, cuyo resultado será la creciente concentración de población y la urbanización ya señaladas. Es necesario destacar el importante descenso operado en la tasa de mortalidad, producto de las políticas sociales implementadas y del auge económico acaecido.

El tema migratorio aparece minuciosamente y tempranamente legislado. La Constitución Nacional de 1853 otorgaba protección a todos los habitantes -sin discriminaciones- extendiendo el goce de los derechos civiles del ciudadano a los extranjeros. Asimismo, fijaba expresamente como atribución del Congreso la promoción de la inmigración europea (arts. 20, 25, y 67 inc.16). Poco después, al organizarse las competencias ministeriales, se designa al Ministerio del Interior como encargado de entender en los asuntos pertenecientes a "emigración y colonización" (Ley 80). Posteriormente, se amplían las facultades del Poder Ejecutivo: se lo autoriza a firmar contratos de inmigración extranjera, pudiendo otorgar tierras y sus respectivas escrituras (Ley 25). Se inicia así un lento proceso de concentración de poder político en una de las instancias: el Poder Legislativo va delegando en el Ejecutivo funciones, este último decidirá qué política aplicar y cómo implementarla. Así, el Estado promueve el ingreso de trabajadores europeos, quienes llegarán al país con el objeto de poblar la pampa y transformarla en agrícola mediante la colonización de tierras. Sin duda fue la famosa Ley Avellaneda, sancionada en 1876 - formalmente vigente hasta 1981- la que dará

el marco jurídico dentro del cual se canalizarán el flujo migratorio y el proceso colonizador. Esta disponía la creación del Departamento General de Inmigración como organismo -dependiente del Ministerio del Interior- encargado de formular y controlar la política respectiva, dado que debía proponer al Ejecutivo todas aquellas medidas que fomentaran la inmigración, manejando recursos y fondos con parcial autonomía. La ley define por primera vez qué es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese status genera.(Ley 761, 817, 2472).

Las tierras fiscales y las tierras ocupadas por los aborígenes aparecen relacionadas: ellas se integrarían a la actividad agrícola a través del proceso colonizador. En relación con las últimas, el Estado legisla bajo la convicción de que el mero hecho de facilidades bastaría para lograr el fin apuntado. La claridad de los objetivos le permitió contundentes y drásticas medidas. La población indígena que ocupaba tierras aptas para la agricultura fue violentamente desalojada o aniquilada. Pero luego, con los territorios bajo su control, el Estado no los incluyó en ningún plan concreto, sólo decidió privatizarlos otorgándoselos, casi siempre en grandes parcelas, a sectores políticamente afines, más asociados a la especulación que a la producción; y negándoles finalmente a los colonos extranjeros, la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra (Ley 147, 215, 947, 5230, 326, 529, 557, 2875, 731, 774, 891, 1370, 2525, 5233, 4171, 10274). Con las tierras fiscales se aplicó idéntica política, sometiéndolas a un rápido y desordenado proceso de privatización que condujo a un arbitrario vaciamiento patrimonial (Ley 1018, 1265, 1501, 1552, 1628, 3088, 3342). Según Halperín Donghi las ventajas que el Estado obtenía de este sistema eran muchas. Con reducidos gastos conseguía estabilizar la frontera, introducir un elemento modernizador y garantizar la expansión económica.

Sin embargo, la implementación del proyecto modernizador mostrará rápidamente sus contradicciones y ambigüedades, reflejadas en la política migratoria y en las normas que la instrumentaban. La ley 4144 -del 22 de noviembre de 1902- llamada Ley de Residencia nos descubre una imagen diferente del inmigrante: el sospechoso, el indeseable. Se autoriza al Ejecutivo a expulsar del país a cualquier extranjero que "comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público", pudiendo asimismo, impedir el ingreso de inmigrantes cuyos antecedentes no fueran satisfactorios. Ocho años después, la legislación mostraba una elaboración más refinada: la sociedad se defendía. La ley de "Defensa social reglamentando la admisión de extranjeros en el territorio argentino", sancionada en 1910, no solo argumenta legitimando la expulsión y restricción del ingreso en valores tan esenciales como la seguridad y el orden, sino que avanza sobre la temática e identifica explícitamente aquellas ideologías que atentaban contra esos valores sociales. Se prohíbe la entrada de anarquistas y sus reuniones, estableciéndose duras sanciones -hasta la pena de muerte- cuando en los atentados falleciese alguna persona. Los inmigrantes se habían transformado de garantizadores de la expansión del capitalismo -en tierras inexplotadas y de riquezas abundantes- a cuestionadores de las "bondades de ese sistema". La Ley de Residencia aparece como una respuesta de la elite política frente al

movimiento sindical y político-urbano liderado por extranjeros; mientras la Ley de Defensa Social sintetiza la lucha contra el terrorismo ante la agudización del conflicto social. Sin embargo, estas duras normas no se traducen en una disminución del flujo migratorio transoceánico, que para esa época alcanza sus cifras más altas (HALPERIN DONGHI, 1976).

En síntesis, a lo largo de este período, si bien no existió una política de población global y expresa, sí existió una política implícita que tiene correlación con un fenómeno destacado: la inmigración europea de características masivas. Estos inmigrantes produjeron cambios importantes e irreversibles en la sociedad; y simultáneamente fueron influídos por fenómenos de índole económico, cultural, social y político. En efecto, el rápido y sorprendente aumento de la población debido al aporte inmigratorio, en un período relativamente corto, causó innumerables transformaciones; de mayor significación si tenemos en cuenta la proporcionalmente escasa población que existía en el país. A nivel normativo coexisten dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo.

2.1.2. Período 1930-1945

La crisis de 1930 marcará el fin de una etapa y el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo, ideada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que bruscamente reduce su comercio y cambia su tendencia hasta entonces expansiva; circunstancia conjugada con una fuerte disminución de la entrada de capital y una fuerte caída de los precios. En el plano político, ante esta difícil situación económica, las minorías dominantes comprenden que ya no pueden dejar el aparato estatal en manos ajenas: un golpe de Estado derroca al presidente constitucional Hipólito Yrigoyen. Dos son las rupturas que se producen en la década del 30: a) en el orden liberal tradicional; b) en el orden constitucional. La clase dominante tomó conciencia de que el capitalismo no se regulaba a sí mismo, por el contrario, podía y debía ser regulado. La nueva estrategia era capitalista dependiente, implementada por la alianza constituida entre la oligarquía terrateniente y sectores industriales asociados al capital extranjero; y se basaba en la industrialización sustitutiva de importaciones. Acorde con el nuevo modelo el Estado transforma su liberalismo en intervencionismo. El modelo de sociedad que subyace surge de la ruptura del "progreso ilimitado". Ahora la sociedad, para continuar por el camino del progreso debía disciplinarse más ferreamente, mientras el Estado interviene para garantizar la eficiencia social. Una sociedad con controles más estrictos y minuciosamente normada la conducta de sus habitantes. Sin embargo, estas medidas tenían un carácter provisorio, pues se proponía volver al liberalismo anterior una vez superada la crítica coyuntura.

La dinámica demográfica que acompañó a esta estrategia nos muestra que, en relación al tamaño de la población, los casi 12 millones de habitantes de 1929, se elevan a 15 millones en 1947. El importante flujo migratorio europeo inicia su declinación hacia 1914, acentuándose esta tendencia al comenzar la década del 30; razón por la cual el crecimiento vegetativo se transformó

en el principal factor de crecimiento poblacional. En cuanto a la composición, al declinar el ingreso de inmigrantes comienza a equilibrarse la relación de masculinidad. Asimismo, disminuye el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población, mientras aumenta el de limítrofes sobre el total de extranjeros. Con referencia al ritmo de cambio, se produce una notable reducción de la natalidad, quizá influjo de la crisis económica. Respecto de la distribución espacial, se observa un aumento constante de las migraciones internas. La pirámide de población muestra, en 1947, cambios sustanciales, y su estructura corresponde a una población en transición; evidenciándose los efectos inequívocos del descenso de la fecundidad. La tasa de mortalidad sigue descendiendo, pero en forma más lenta respecto del período anterior. El proceso de urbanización continúa, a un ritmo menos acelerado.

En la temática específica de la inmigración, las leyes otrora generosas y promotoras, se transforman en restrictivas. En un principio argumentándose la necesidad de controlar el estado sanitario de los inmigrantes, y luego, el no deseado contenido ideológico que traerían aquellos expulsados desde sus países de origen por las persecuciones raciales, políticas, religiosas; así como por una sangrienta guerra. Posteriormente, la crisis económica tornará a los inmigrantes en potenciales competidores de la mano de obra local, por lo que, obstaculizando su ingreso, se intentará proteger el nivel de empleo interno y combatir la desocupación (Ley 12331, decretos del 16-11-1932; 17-10-1936; 28-7-1938; 8970/38; 100.908/41). Por primera vez un texto jurídico pone en duda las bondades de la política migratoria de puertas abiertas -elemento clave de la estrategia anterior-, y sostiene la necesidad de buscar una nueva política, más acorde con las necesidades del presente.

Los inmigrantes limítrofes ilegales constituyen un nuevo problema a resolver, como consecuencia del emergente flujo migratorio fronterizo.

Con referencia al tema de la colonización, se observa una centralización de poderes en el aparato estatal. La ideología intervencionista afecta, incluso, un derecho tan sagrado y protegido para los liberales como el derecho de propiedad. El Estado a través del Consejo Agrario Nacional (CAN) se propone extender la actividad agrícola y poblar el país. Se modifica en forma expresa el concepto civilista de propiedad privada al disponer su expropiación, subdivisión o concentración, si su tamaño afectase la racionalidad de la explotación agropecuaria (Ley 12636).

Resulta interesante recordar la encuesta sobre la inmigración realizada durante 1939 por el Museo Social Argentino (3). Asociación fundada en 1911, agrupaba a distinguidos personajes de la época y tempranamente había abordado los temas poblacionales. Consideraba el campo demográfico como un área fundamental en la cual debía aportar ideas al gobierno y ejercer su influencia. Ya en 1918-1919 realizó una primer encuesta sobre el mismo tema (RAMELLA de JEFFERIES, 1985); y durante el Primer Congreso de la Población que convocara en octubre de 1940, funcionó la Sección VI titulada "Movimientos Migratorios. Política de la Inmigración", donde se presentaron diez ponencias. De ellas surge la idea de que era conveniente reabrir nuestros puertos a la

inmigración, dado que la desocupación que se había alegado para implementar la política restrictiva no era tan grande. Por otra parte, habría más de 72 millones de hectáreas fiscales que están clamando por población, por lo que era necesario revertirse a la brevedad posible las restricciones actuales. Sin embargo, la política debía basarse en un severo régimen de selección, que contemplara las necesidades permanentes del país; y fomentara la inmigración europea, propiciando un proceso extenso de colonización a cargo del Estado. Por último, se recomienda atraer razas fuertes para vigorizar la población. Encendidos debates se produjeron al tratarse dos despachos. El primero decía que era indispensable retomar la orientación tradicional de puertas abiertas. Algunos representantes se oponían vivamente, defendiendo a los obreros desocupados argentinos, otros reclamando puertas abiertas solo para la raza blanca de origen europeo. La comisión sostenía que era necesario permitir la entrada de todos los europeos que querían salvar sus vidas, sin importar la ideología. Finalmente se vota el despacho que queda rechazado. El otro punto conflictivo resultó al sostenerse que "la inmigración sana y apta, es un factor de vigorización de todos los núcleos humanos y particularmente de nuestra población nativa". Allí algunos afirmaban que nuestra población era suficientemente vigorosa, que no necesitaba perfeccionársela con elementos extraños. Otros sostenían que "la raza nativa era débil, inferior, mestiza, enferma - sufría de paludismo, sífilis, tuberculosis, alcoholismos-; y que nuestra población disminuía no sólo por razones económicas, sino también por causas biológicas". El Dr. Carrillo sostuvo, en su carácter de médico del ejército, que era falsa la supuesta incapacidad militar de la población nativa. Luego de largas discusiones, la resolución se sometió a votación varias veces, y finalmente se aprueba por un voto (MUSEO SOCIAL ARGENTINO, 1941). Como podemos apreciar complejas, conflictivas y contradictorias eran las ideas en relación con la política migratoria. La legislación elaborada durante la década del treinta había promovido una política restrictiva no solo por causas económicas, sino también como sostiene Senkman, por razones de nacionalidad y raza, y una discriminación hacia los refugiados europeos por razones políticas y religiosas.

En síntesis, a lo largo de esta etapa no existió una política de población expresa. Sí observamos algunos fenómenos -declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas- que introdujeron cambios en la sociedad, pero que asimismo fueron influidos por fenómenos de índole económica, cultural, social y política. El aumento de las migraciones internas trajo aparejado el vaciamiento de algunas provincias, un aumento de la población en la zona de Buenos Aires y un aporte de mano de obra para el proceso de industrialización. A su vez, este proceso de concentración espacial y proletarianización permitió una mayor organización sindical y una mayor participación reivindicativa. No es ajeno a estos cambios la gestación incipiente de una nueva ideología: el nacionalismo popular. Por otra parte, la concentración poblacional facilitó el disciplinamiento y control social que implementaron los sectores dominantes como respuesta a la crisis económica. Asimismo, la citada crisis puede haber influido sobre la natalidad y la mortalidad. Respecto de la primera se observa una notable reducción. Con referencia a la mortalidad, la grave

situación económica empeoró las condiciones de vida de los sectores populares y redujo los fondos disponibles para la política estatal de salud, hechos que quizá pueden haber modificado en su tendencia declinante (se observan dos repuntes entre 1934 y 1936). La política migratoria se torna restrictiva -en el plano normativo-; pero la disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. Sin embargo, la crisis no afectó la ideología que asociaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina.

2.1.3. Período 1946-1955

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

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

La Constitución Nacional sancionada por el peronismo -vigente a partir de 1949 hasta 1956- contenía referencias explícitas a algunos fenómenos demográficos. En el área de nuestro interés - las migraciones- su artículo 17 establecía que "el gobierno federal fomentará la inmigración europea". Por su parte, el artículo 31 disponía que los que entren al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, y también de los derechos políticos luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía. El artículo 68 inciso 16 estipulaba como atribuciones del Congreso promover la inmigración.

En relación con la política migratoria, la idea de integración latinoamericana es uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos justicialistas, y realizada por todos los gobiernos democráticos posteriores. La estrategia industrializadora necesitaba de una mano de obra que los países vecinos podían satisfacer (Ley 14345, 14382, Dec. 15972/49, 13721/51). Por su parte, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) formularon ideas y políticas respecto del fenómeno migratorio

El Primer Plan Quinquenal fue elaborado como respuesta al diagnóstico que previamente realizara el Consejo Nacional de Posguerra, creado en 1944 por decreto 23847. Constituye el primer intento orgánico de planificación económico-social (4). En este Plan, si bien no se explicita acabadamente una política de población, encontramos preocupación acerca de ciertos fenómenos demográficos, respecto de los cuales se proponen soluciones. Sobre la variable inmigración, tiende a "una inmigración seleccionada, culturalmente asimilable y físicamente sana, distribuída racionalmente y económicamente útil". Debía estar integrada preferentemente por pescadores, técnicos industriales y obreros especializados, mediante los cuales se posibilitaría el proceso colonizador. Se afirma que "la población constituye una de las riquezas fundamentales del país", el que necesita ser poblado pero con criterios diferentes al de inmigración de puertas abiertas. Los principios de selección y encauzamiento reemplazarán al anterior, propugnando contingentes culturalmente cercanos a nuestros usos, costumbres e idioma, circunstancia que no implica perjuicio alguno. En síntesis, los tres aspectos -inmigración, colonización y población- están íntimamente entrelazados y deberán regularse por la idea de "Justicia Social".

En el Segundo Plan Quinquenal la variable población adquiere una dimensión política y económica. Es denominada "capital humano", y lograr un alto nivel de vida material y espiritual configura su objetivo general. Se manifiesta la preeminencia del crecimiento vegetativo sobre el migratorio, por lo cual se decide incrementar la natalidad. Por su parte, el crecimiento migratorio será regulado mediante: a) planes oficiales y privados de colonización; b) selección del aporte migratorio de acuerdo a sus características étnicas, ideológicas, morales, profesionales, intelectuales, económicas y físicas; c) adecuación de la inmigración a las posibilidades reales de absorción y grado de ocupación; d) facilidades al inmigrante para la introducción de sus propios elementos de trabajos; e) reactivación de corrientes migratorias hacia los puertos del interior, especialmente Rosario y Bahía Blanca.

En 1954 se aprueba la constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, al cual adhiere la Argentina como país receptor, cuyo objetivo fundamental era financiar e incrementar la emigración europea, contribuyendo a solucionar el problema demográfico del viejo continente con exceso de población y estimulando su reinstalación en aquellos países que carecen de mano de obra (Ley 14345).

Hacia fines de ese mismo año se sanciona la Ley General de Colonización. Como principio sustentaba que "la organización de la riqueza agropecuaria y su explotación tienen por fin el

bienestar del pueblo", conforme a los "principios de la justicia social". Los planes de colonización debían tener en cuenta varios factores, entre ellos: orientar la radicación de familias campesinas de origen inmigratorio. El Banco Nación podía celebrar convenios "con grupos de familias de agricultores residentes en el extranjero para radicarlos en colonias". Sin embargo, los inmigrantes extranjeros solo podían ocupar un 25% de las unidades económicas existentes en una colonia, prefiriéndose a aquellos que siendo campesinos introduzcan capitales y equipos mecanizados para la mejor explotación del suelo. Coincidentemente, los particulares o entidades privadas que colonizaran por su cuenta, debían respetar el mismo porcentaje de adjudicación para los extranjeros. (Ley 14392). En relación a las comunidades aborígenes, el Estado asume la tarea de su integración social (Ley 14254).

En lo que concierne a las competencias institucionales, en 1949 se crea la Dirección Nacional de Migraciones (D.N.M.), quedando a su cargo todas las atribuciones y obligaciones que las leyes, decretos y reglamentos determinaban para la Dirección General de Migraciones, la Delegación Argentina de Inmigración en Europa, la Comisión de Selección y Encauzamiento de Inmigrantes, el Instituto Etnico Nacional y la Dirección de Protección al Aborígen (Dec.2896/49, 10283/49). Sin embargo, se observa una política poco clara al respecto, pues la citada institución pasa a depender sucesivamente de diferentes ámbitos: Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Asuntos Técnicos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Dec. 13721/51, 12204/54).

En síntesis, si bien durante la vigencia de esta estrategia no se observa una política de población expresa, es necesario apuntar que la experiencia planificadora del período realizó diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos del país, pretendiéndose actuar sobre la totalidad de los fenómenos. Asimismo, la variable población es percibida como parte integrante de la política global de desarrollo, y como un elemento clave para la concreción del proyecto político. La política migratoria ideada ya no será de puertas abiertas, sino de selección y encauzamiento.

2.1.4. Período 1955-1962 y 1966-1973

La estrategia implementada durante los períodos mencionados incluye el gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1955 conocido como Revolución Libertadora; a los breves gobiernos del Dr. Arturo Frondizi y Dr. José María Guido; y al gobierno militar surgido en 1966 autodenominado Revolución Argentina. Esta se caracterizó por intentar un desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, liderado por los grandes productores agropecuarios en alianza con los sectores industriales de capital extranjero oligopólico. La estrategia de neto corte concentrador era capitalista dependiente. Para poder imponerla, el Estado se transformó originando lo que se ha dado en llamar Estado burocrático autoritario. Disciplinar la sociedad, recortar la participación popular, prohibir la actividad política de los sectores no incluidos en la alianza dominante, y fundamentalmente garantizar la acumulación de grandes grupos de empresas y empresas multinacionales radicadas en el país, fueron sus objetivos prioritarios. Coincidentemente, desde

finis de la década del 50 la Argentina presenta un claro proceso de extranjerización y concentración industrial. El modelo de sociedad subyacente pretende una sociedad disciplinada, donde resultará prioritario asegurar la renta de los sectores dominantes. Para ello, deben ser acallados todos los sectores potencialmente peligrosos al orden instituido, situación que explica la expansión de las actividades de control interno y policiales. Aquí el Estado se proclama subsidiario, aunque se reserva un rol activo.

Los datos que disponemos para describir la dinámica demográfica que acompañó a esta estrategia industrializadora concentradora no coinciden exactamente con los períodos citados. Sin embargo, podemos puntualizar las tendencias poblacionales más importantes: a) aumento constante de la inmigración interna; b) aumento constante de la población en la zona de Buenos Aires; c) descenso continuo de la fecundidad; d) la pirámide poblacional muestra un estrechamiento por la base y un ensanchamiento a partir del grupo de 55-59 años; e) mortalidad estancada y luego un leve decrecimiento; f) fluctuante aporte migratorio provenientes de los países limítrofes; g) emigración de argentinos.

En relación con las migraciones, en 1958 el Dr. Frondizi dicta un decreto de amnistía por el cual los extranjeros establecidos de hecho en el país con anterioridad al 1-5-1958 gozarán de un plazo de 180 días para obtener su radicación legal (Dec. 3364/58). En junio de ese mismo año se sanciona una ley que deroga la ley de Residencia -N° 4144- y deja sin efecto las expulsiones dictadas en virtud de esa norma por motivos políticos o gremiales, posibilitando el regreso al país de los extranjeros beneficiados (Ley 14445). También en 1958 el mismo gobierno dicta un decreto por el cual se crea la Comisión Asesora sobre Migraciones. La norma considera a la migración como un instrumento adecuado para satisfacer las necesidades de mano de obra industrial, visión que supera la tradicional asociación entre inmigrantes y actividad agropecuaria (Dec. 10790/58).

Por su parte, el gobierno de facto del Dr. Guido, estableció un restrictivo régimen de admisión, permanencia y expulsión de extranjeros. El decreto pretende eliminar del país a los ilegales, otorgando amplias facultades a la D.N.M. Ella será la encargada de conceder radicaciones definitivas y otorgar permisos de ingreso al país. Declarado ilegal el ingreso, la D.N.M. podrá disponer la expulsión del extranjero y su detención hasta hacer efectiva la medida. La Policía Federal, Prefectura y Gendarmería pasan a formar parte de la llamada policía migratoria auxiliar. Esta norma refleja de algún modo la contradicción existente: por un lado la necesidad de mano de obra para el proceso industrializador -qué solo los países vecinos podían aportar-, y por el otro, la firme idea de que los inmigrantes deseados eran los de origen europeo. (Dec-ley 4805/63).

El gobierno de Onganía declara que uno de los objetivos del "Programa de Ordenamiento y Transformación del gobierno de la Revolución Argentina, es el de impedir la inmigración clandestina". Por ello se implementa una intensa labor de control de entrada de extranjeros, para obtener la inmediata salida del país de los "extranjeros indeseables ingresados o establecidos ilegalmente". Sin embargo, siendo insuficientes las normas legales vigentes, y habiendo fracasado

la política de amnistías, la única solución será reprimir las infracciones e impedir el acceso al trabajo remunerado. Así, en 1967, se dicta una norma que expresamente prohíbe trabajar a los extranjeros ilegales y a los temporarios. Se estipulan, asimismo, severas multas para los empleadores que ocupasen residentes ilegales, reservándole a la D.N.M. el ejercicio del poder de policía (Ley 17294). Normas posteriores continúan con la política restrictiva apuntada (Ley 17357, 17489; Dec. 5251/67).

Para fines de la década, el gobierno militar debe enfrentar un clima muy extendido de protesta social; y recurriendo a mecanismos históricamente ya vistos, promueve una oleada xenófoba que tácitamente implica un aumento de la violencia contra los extranjeros. En 1969 la dictadura dicta la ley 18235, por la cual se faculta al Ejecutivo a expulsar a residentes extranjeros -aunque sean permanentes- cuando realizaren en territorio argentino "actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público". En sus considerandos se cita la ley de Residencia N° 4144 como fuente inspiradora, y se argumenta que si bien el país recibe a "todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino", estos deben abstenerse de perturbar nuestras instituciones y el bien público. Pareciera que perseguir a los extranjeros inmigrantes es un recurso útil para el Estado cuando crecen las demandas sociales internas y se cuestiona el sistema vigente.

En relación al tema colonizador, la Revolución Libertadora, revierte la ideología estatista y elabora una política acorde con el nuevo Estado liberal. Se derogan las facultades de control estatal sobre la explotación de las tierras fiscales, y se inicia un proceso de privatización descentralizador. Se estipulan severos criterios para la elección de colonos, aún más estrictos en el caso de incorporar a agricultores extranjeros. La radicación de estos últimos pasa a ser una de las metas de la norma (Ley 18077, 19758; Dec. 2964/58).

En lo concerniente a las competencias institucionales, en 1957 el régimen de facto dicta una norma por la cual se crea la Comisión Interministerial Asesora de Colonización con Inmigrantes (Dec. 3809/57). Producido el informe de la citada comisión, al año siguiente se crea la Comisión Nacional de Colonización con Inmigrantes, organismo encargado de coordinar la acción estatal sobre esta temática. Dependía directamente de la Presidencia de la Nación, encontrándose en ella representados todos los ministerios involucrados. Posteriormente esta comisión es transferida a diferentes ministerios (dec 416/58; Dec-ley 2964/58; Dec. 4496/58; Dec. 6199/58). Durante el gobierno de Onganía se deroga la comisión aludida y sus funciones pasan al Instituto Nacional de Colonización y Régimen de la Tierra. Se dispone, asimismo, que se reservará un 25% de tierras para la colonización con inmigrantes campesinos que lleguen al país en virtud de los tratados que se celebren. En 1972 el Instituto pasa a depender del Consejo Agrario Nacional (Ley 18007; Ley 19758).

La Revolución Argentina elaboró un Plan de desarrollo realizando un tratamiento exógeno a las variables demográficas. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975), se basa en las Políticas Nacionales aprobadas por el decreto 46/70, firmado por Lanusse, Gnavi y

Rey. Algunas de ellas hacen expresa referencia a la población:

"...14. Encarar un programa de crecimiento demográfico a fin de dotar al país de una población más numerosa, estable y regionalmente equilibrada, prestando particular atención a las áreas rezagadas y fronterizas mediante:

...d) la inmigración y su radicación

...15. Impulsar la inmigración con carácter selectivo, procurando mantener la actual composición étnica de la población teniendo en cuenta los requerimientos del desarrollo y la seguridad"

Si bien el plan puntualiza la necesidad de poblar el país, no se incluye un diagnóstico referido a lo poblacional, variable que aparece tratada como un mero dato. Sólo en el Capítulo IX "Desarrollo Regional y Urbano" se menciona como problema la imposibilidad de retener inmigrantes limítrofes. Sin embargo, la inmigración deseable continúa siendo la europea, pues ella satisface la demanda de mano de obra y los requerimientos de la seguridad nacional. Este plan fue en realidad producto de un breve período durante el cual el gobierno militar cambia la política económica, instaurada desde 1967 por el general Onganía, e intenta una apertura de corte nacionalista procurando frenar el proceso de extranjerización de la economía y beneficiar a los grupos empresarios de origen nacional.

Para finalizar, la disminución y fluctuación del flujo migratorio desde los países limítrofes observada durante este período es el resultado de la política restrictiva ejecutada, de la disminución de los salarios, de la recesión económica y finalmente de la expulsión a la que fueron sometidos.

2.1.5. Período 1963-1966 y 1973-1976

Esta estrategia distribuidora estuvo vigente durante el gobierno radical del Dr. Humberto Illia (1963-1966) y durante el tercer gobierno justicialista (1973-1976). Constitucionales ambos, fueron desalojados del poder mediante sendos golpes de Estado militares. La estrategia se basaba en la industrialización guiada por una política de corte nacionalista, distributiva, independiente, con control sobre el capital foráneo dentro del marco global del capitalismo. Protección del mercado interno, redistribución de ingresos a favor de los sectores populares, intervención estatal sobre el sistema económico, pleno empleo, soberanía política frente a los organismos financieros internacionales, fueron algunas de sus principales características que perfilaron un Estado Benefactor.

En relación a la dinámica demográfica, durante el gobierno del Dr. Illia, observamos que se revierte la tendencia secular francamente descendente en la tasa de mortalidad; y la esperanza de vida, en 1960, muestra un leve descenso. Durante el tercer gobierno justicialista se consolidan algunos fenómenos: a) declinación de la fecundidad, a pesar de observarse un leve repunte en la nupcialidad; b) aporte migratorio exclusivamente proveniente de los países limítrofes; c) mayor urbanización; d) emigración de argentinos; e) tendencia decreciente del porcentaje de extranjeros

sobre el total de la población, f) mayor concentración en la zona de Buenos Aires; g) continúan las migraciones internas; h) la pirámide de edades muestra una población envejecida.

En lo que concierne a la política migratoria, se dictan amnistías que implementan una acción reparatoria respecto de los inmigrantes limítrofes al permitirles regularizar su situación legal. El Dr. Illia dicta dos decretos de amnistía, mientras el justicialismo también dicta el suyo. En 1965, se sanciona una extensa norma -contiene 194 artículos- denominada "Reglamento de Migración", en la que se describen detalladamente las funciones de la D.N.M. Los inmigrantes se incluían en las siguientes categorías: espontáneos, llamados y asistidos; los que serían admitidos según criterios elaborados por la D.N.M. La misma norma ordena la creación de una Comisión Asesora sobre Migraciones, compuesta por representantes de los ministerios involucrados, del Conade y del C.F.I. (Dec. 49/64, 4418/65, 11982/65, 87/74).

El Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969) propuesto por el gobierno radical, si bien alude a variables demográficas cuando realiza un breve diagnóstico de la situación poblacional del país, éstas reciben un tratamiento de mero dato. No existe un señalamiento de problemas, no se explicitan objetivos, metas o políticas específicas. Ni aún cuando se hace referencia a la política de colonización se hace mención de la necesidad o no de inmigración extranjera. En síntesis, la dimensión poblacional no fue considerada en la planificación como un área integrante de la estrategia de desarrollo. Los datos se utilizan sólo para proyectar población económicamente activa y estimar necesidades de algunos servicios.

Por su parte, el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional se propone en general: 1) aumentar y orientar la inmigración; 2) reducir la emigración; 3) promover migraciones externas hacia las provincias del Noroeste, Noreste, Centro, Cuyo y las del sur de la República; 4) utilizar a la inmigración -organizando y encauzando las corrientes- como un factor más rápido de crecimiento poblacional.

Con referencia a la inmigración, el plan sostiene que ella produce un triple efecto demográfico: a) aumento directo de la población; b) mayor aumento de la población activa (por la alta proporción de jóvenes inmigrantes), c) aumento de la población fecunda. La inmigración resulta entonces un factor indispensable para el desarrollo del país. Se diagnostica que en materia de crecimiento, la casi interrupción del movimiento migratorio nos ha dejado librados a débiles tendencias vegetativas. El Plan visualiza al proceso migratorio como uno de los instrumentos que, con adecuada capacitación y orientación podrá contribuir de modo sustancial al aprovechamiento integral del espacio y recursos naturales argentinos. Las corrientes migratorias provendrán de los países latinoamericanos y de orígenes no tradicionales, en el marco de la integración y apertura que el gobierno se había propuesto. Con el fin de contener la emigración, se intentará la repatriación de técnicos y científicos argentinos.

En 1974 se crea la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE), cuya misión será proyectar una política nacional de población e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de

la misma, y su más adecuada distribución. Dentro del término de 90 días debía presentar al Poder Ejecutivo un proyecto de plan de política demográfica con sus objetivos, metas y medidas. En los considerandos del decreto se puntualizan como problemas: un crecimiento cada vez menor de la población y un acentuado desequilibrio regional; ambos aspectos obstaculizan el desarrollo armónico de la Nación. Por primera vez se reconoce el carácter de sistema mutuamente interrelacionado que presentan los fenómenos demográficos; y de allí que se requiere la participación de diversos Departamentos de Estado para que concurren coordinadamente a elaborar la política de población (Dec. 980/74).

Por último, dada la relevante participación que nuestro país tuvo en la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest -Rumania- entre el 19 y el 30 de agosto de 1974; comentaremos la posición allí sostenida respecto de las migraciones internacionales. La delegación argentina criticó el proyecto de Plan de Acción, pues en él las migraciones internacionales se presentaron solo como un problema. Contrariamente nuestro país consideraba que, debidamente organizadas, eran uno de los instrumentos más efectivos para equilibrar regionalmente situaciones poblacionales distintas, y una alternativa constructiva a la política de control de la natalidad (DIRECCION NACIONAL, 1974). El Embajador Benito Llambí, entonces Ministro del Interior, pronunció un discurso en la reunión preparatoria de Costa Rica, donde expresamente sostuvo que es necesario modificar las condiciones de una escasa inmigración europea. "No es exagerado entonces afirmar que la Argentina cuenta con tierras que, con los debidos trabajos de incorporación, pueden dar asentamiento a quince millones de habitantes adicionales en los próximos treinta años". Así, sobre la política migratoria describe cuatro proyectos básicos impulsados por el gobierno: a) orientación de las migraciones internas; b) recuperación de la emigración argentina a otros países; c) integración de la inmigración latinoamericana; y d) promoción de la inmigración de ultramar (DISCURSO, 1974).

Poco antes, en ocasión de constituirse la Comisión Nacional de Política Demográfica, el Ministro expresó que la estrategia ideada por el justicialismo en el poder necesitaba una población creciente (5). Para ello estaba previsto un Programa Nacional de Población cuya meta prioritaria sería aumentar y orientar la inmigración extranjera. El método más rápido y efectivo para aumentar la población es el de las migraciones, por ello el gobierno implementará "un amplio y agresivo programa de promoción de las inmigraciones hacia nuestro país". Respecto de los migrantes latinoamericanos se afirma que ellos cubren huecos de mano de obra que la población nativa deja en su movilidad horizontal y vertical en la estructura social; por lo cual se propone "encarar una política de encauzamiento, legalización e integración". Así, se prevee organizar una reunión en Buenos Aires con los responsables de los organismos migratorios de todos los países de América Latina, con el fin de recorrer los primeros pasos hacia la ciudadanía latinoamericana. Por otra parte, se pondrán en marcha "planes específicos de educación técnica, formal y sanitaria, con el objeto de elevar el nivel de esta inmigración", así como "planes de viviendas económicas que

permitan una instalación digna de esta población". En relación con la inmigración de ultramar, se augura "un potencial migratorio de gran importancia para los próximos años". Y dado que las obras hidroeléctricas previstas recuperarán tierras áridas e inundables, "se preveen millones de hectáreas donde serían posibles vastos programas de colonización con población nativa y extranjera". Se estudia la creación en delegaciones migratorias en distintos países, y se especifican sus actividades de promoción, así como la remodelación y reestructuración del Hotel de Inmigrantes, y la construcción de uno nuevo en Bahía Blanca. En relación con el área más despoblada del país -la Patagonia- el ministro dice que "podría llegarse a la instalación de un millón de inmigrantes en la zona". Como objetivo particular señala la creación de "centros de educación técnica para inmigrantes provenientes de países limítrofes" ubicados en Comodoro Rivadavia para inmigrantes chilenos; en Salta para los bolivianos; y en Formosa para los inmigrantes paraguayos (DISCURSO, s/f).

Segunda Parte

2.2. Periodo 1976-1995. Estrategia de apertura y liberalización de la economía

La estrategia implementada a partir del golpe de Estado acaecido en 1976, constituye una experiencia relativamente reciente, y quizá sea por ello más difícil su interpretación. Sin embargo podemos señalar algunas características globales que la diferencian de las estrategias anteriores: a) el mercado internacional desplaza al mercado interno como eje fundamental del proceso económico; b) las formulaciones sobre el proceso industrializador iniciado durante fines de la década del 20 aparecen agotadas, no representando ya más el motor del sistema económico; c) el Estado debe transformarse, dado que el modelo de Estado Benefactor no puede sostenerse financieramente por la crisis económica y el vaciamiento al que fue sometido. Pueden observarse, a nuestro entender, tres etapas. La primera de inicio y penetración (1976-1983) llevada a cabo por el gobierno militar del general Videla, acompañado de su Ministro Martínez de Hoz, la más enérgica y sangrienta; la segunda de transición (1984-1989) durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, donde algunos sectores aún resisten y generan cierto impasse; y por último la tercera de consolidación (1989-1995) durante el actual gobierno del Dr. Menem, donde ya no existe grupo alguno socialmente organizado, que pueda oponerse al nuevo proyecto instrumentado.

La dinámica demográfica durante este período muestra que entre 1970, 1980 y 1991 -fecha en que se realizan los censos nacionales- las tendencias poblacionales más importantes son: a) crece la urbanización; b) se mantiene la desaceleración del crecimiento de la población total, a pesar de la momentánea recuperación de la natalidad en el período intercensal 1970-1980, ocasionado por un incremento de la natalidad; c) progresa el equilibrio en la distribución espacial de la población debido a un mayor crecimiento poblacional en las provincias de menor densidad y una disminución en la concentración del área de Buenos Aires (se rompen así dos tendencias observables desde principios de siglo); d) el equilibrio entre los sexos logrado en 1960 se transforma ahora en un

aumento del porcentaje de las mujeres sobre el total de la población; e) leve reducción de las migraciones internas; f) mortalidad descendente a un ritmo uniforme, la esperanza de vida para 1985-1990 es de 74 años; g) crecimiento vegetativo decreciente como consecuencia de la caída de la tasa bruta de natalidad y del estancamiento de la tasa bruta de mortalidad; h) la pirámide poblacional muestra un crecimiento de las edades mayores, paulatino envejecimiento de la población; i) tendencia declinante del crecimiento migratorio, siendo negativa la tasa para el quinquenio 1975-1980 debido a la emigración neta de argentinos intensificada en las últimas décadas y por la decreciente importancia de las migraciones internacionales; j) fluctuante aporte migratorio desde los países limítrofes; k) ingreso de migrantes asiáticos. Sin embargo, este panorama promedio presenta profundas desigualdades regionales y de clase social (MAZZEO, 1993).

Etapas de inicio y penetración. Gobierno militar 1976-1983

El golpe de Estado de 1976 pretende frenar de una vez y para siempre la oposición que parte de la sociedad presentaba al sistema económico dominante. El intento de concretar algún proyecto alternativo al capitalismo fue visualizado por las fuerzas armadas como altamente peligroso para el orden constituido. Argumentando la profunda crisis del Estado protector y del proyecto populista encarnado por el peronismo, los militares consideran necesario reducir al mínimo la intervención estatal. Se formula una clara política de desindustrialización, acompañada de una liberalización de la economía y una apertura hacia el mercado internacional. Este neoliberalismo solo podía imponer su "libertad de comercio" mediante un extremo autoritarismo político. La especial combinación de estos elementos ha sido gráficamente definido como "fascismo de mercado" (SAMUELSON, 1980). En el nuevo modelo de sociedad el enemigo principal es la conciencia política de las masas. El Estado, ya despojado de los formalismos de la democracia, se transforma en policial represivo, recurriendo a la persecución ideológica y al exterminio físico como método para imponer un férreo disciplinamiento social. Simultáneamente se inicia un proceso de redistribución regresiva de ingresos, que determinó una abrupta caída de los salarios reales y de la capacidad de pago de amplios sectores medios de la población. El modelo de sociedad subyacente tiene por fin último garantizar la acumulación de los grupos económicos dominantes.

En relación con el tema específico poblacional, y en particular con el migratorio, la dictadura rápidamente mostró interés por estas temáticas. En 1977 el gobierno aprueba un decreto que establece los Objetivos y Políticas Nacionales de Población. Esta norma parte del supuesto de que el crecimiento cada vez más bajo de la población argentina "atenta a su plena realización como Nación". En efecto, se indican como obstáculos: el escaso volumen y la distorsionada distribución regional de la población. La modificación de éstos deberá realizarse mediante "una clara y enérgica política de población". Sobre el tema inmigratorio en particular, sostiene que el flujo debe incrementarse sensiblemente "con un mínimo de selección que asegure condiciones sanitarias y

culturales que permitan su integración en la sociedad argentina". Asimismo, se determinarán áreas territoriales estratégicas que permitan la mejor distribución y radicación de la población inmigrante "evitando la formación de colectividades cerradas". Sobre política migratoria externa propone: a) incrementar la inmigración extranjera saludable y culturalmente integrable; b) crear fuentes de trabajo para la mano de obra inmigrante; c) promocionar en el extranjero la entrada de inmigrantes calificados; d) facilitar el ingreso de inmigrantes con capital propio; e) organizar un régimen de ingreso que permita la selección y encauzamiento de los inmigrantes limítrofes. Sobre la emigración: a) crear condiciones para alentar la permanencia en el país de científicos, profesionales, técnicos; b) facilitar el retorno de aquellos que estén radicados en el exterior. Debe destacarse que el régimen militar ha sido el único que ha legislado sobre políticas de población en forma global. (Dec. 3938/77).

En 1981, se aprueba una norma que sustituye toda la legislación vigente respecto del tema migratorio. La Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración -que posee 115 artículos- deroga la histórica Ley Avellaneda por considerar que no existe posibilidad jurídica ni práctica para su aplicación, y deroga el decreto-ley de Guido pues su texto delimita facultades de la Dirección Nacional de Migraciones mediante una técnica legislativa inadecuada. Se parte de la idea de la conveniencia de un texto único, global, que legisle todos los aspectos del fenómeno migratorio, concepto de extranjería y población extranjera, con criterios modernos, sin olvidar el fomento de la inmigración que expresamente se declara debe ser europea. Los Considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo. Al Estado se le otorga un rol activo, con facultades directas para promover corrientes migratorias. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, es el encargado de establecer los "lineamientos y pautas generales de la política de inmigración", determinando qué zonas del interior se priorizarán para su poblamiento. Todos los programas de asentamiento de inmigrantes -públicos o privados, nacionales o provinciales- deberán contar con la intervención del Ministerio del Interior. En ese ámbito funcionará el Fondo Nacional de Poblamiento destinado a la difusión, selección, traslado y alojamiento de inmigrantes. Por otra parte, será el citado Ministerio quien podrá expulsar a todo extranjero "cualquiera sea su situación de residencia" cuando: a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de cinco años; b) realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público. En relación con el tema del trabajo remunerado, la norma recepta lo establecido por una ley dictada en 1967, durante el gobierno militar del general Onganía -Ley 17294-, denominada "Ley de represión de la inmigración clandestina", que expresamente prohíbe a todo extranjero ilegal desarrollar tareas o actividades remuneradas. Las reparticiones públicas, empleadores, hoteleros, etc. deberán exigir

constancia de residencia legal, debiendo denunciar las situaciones irregulares en un plazo máximo de 24 horas, en caso contrario se le aplicarán severas multas. Si bien la norma establece las categorías de admisión y permanencia de extranjeros, delega en el poder administrador el establecimiento de las condiciones, requisitos y recaudos de admisibilidad, pues la "política migratoria debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza mutante de los disitnos procesos migratorios". Por su parte, el Ministerio del Interior podrá: celebrar convenios; llevar a cabo programas de promoción en el exterior destinados a atraer inmigración hacia nuestro país; designar delegados especiales en el exterior -permanentes o transitorios- con la función de fomentar la inmigración extranjera; auspiciar la actividad pública y privada destinada a la colonización con inmigrantes; gestionar los créditos necesarios para la realización de los programas aprobados, ante los organismos nacionales o internacionales correspondientes. Como vemos, el gobierno militar persiste en incentivar la inmigración europea asociada con el proceso colonizador. Sin embargo, respecto de los limítrofes formulan políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsatorias. Legislan la temática apoyándose en la doctrina de la seguridad nacional, desde una óptica casi exclusivamente policial. Debemos puntualizar, por último que esta norma se encuentra aún hoy vigente. (Ley 22439).

Etapa de transición. Gobierno radical 1984-1989

El modelo de sociedad ideado, luego de la dictadura militar sufrida, priorizaba el retorno al sistema democrático y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados. Sin embargo, si bien a fines de 1983 se abre una nueva etapa constitucional, la profunda crisis económica obstaculiza el desarrollo de políticas redistributivas. La pesada deuda externa, la recesión industrial, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas y el descomunal déficit heredado, limitarán desde un principio el poder de acción del gobierno. En 1985 se establecen los "Lineamientos " de la política económica, adoptándose la fórmula del "ajuste positivo", colocándose el énfasis en la expansión simultánea de las exportaciones y de la inversión privada. Allí se reconoce expresamente la función subsidiaria de la inversión pública y se prevé una disminución y reorientación del gasto público. La estabilidad económica pasa a ser un valor prioritario, dado que ella será condición necesaria para la inversión. En el plano político, la fragilidad e inestabilidad del sistema se vivía tan intensamente, que el inicial reformismo se transformó con el tiempo en una ideología de "congelamiento" implementada desde el Ejecutivo. Lentamente, para garantizar la sobrevivencia formal del sistema, el gobierno va cediendo a presiones de los grupos con "poder real". Los grupos militares, los acreedores externos y los "capitanes de la industria" -sectores dominantes y concentrados de la economía, empresas transnacionales fijadoras y formadoras de precios, y controladoras del mercado interno- obtienen avances en la protección de sus intereses sectoriales. Finalmente, estos grupos promueven un inédito proceso de hiperinflación, aplicado como método de disciplinamiento social, que se convirtió en un cuasi golpe de Estado, obligando al

radicalismo a adelantar la entrega del poder.

Específicamente relacionado con el tema migratorio, en marzo de 1984 se dicta, un decreto que dispone una amnistía, por la cual se considera con radicación definitiva a todos los extranjeros que acrediten residencia con anterioridad al 30-11-1983. Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comunmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psicofísica y carencia de antecedente penales. Varios y contradictorios son los argumentos presentes en los Considerandos de esta norma. En primer término se afirma que la existencia de extranjeros -de diversas nacionalidades- en situación migratoria irregular se debe a "la aplicación de una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman", no explicitándose las características de esta política. Por otra parte, se argumenta la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicará "una política migratoria firme, racional". Se intenta asimismo, paliar la situación de injusticia que ejercen los empleadores cuando pagan muy bajos salarios a los extranjeros ilegales; quienes a su vez compiten con la mano de obra local. Finalmente se cita el preámbulo de la Constitución Nacional como norma inspiradora de una política de "puertas abiertas" (Dec.780/84).

Hacia fines de 1984 se prorroga el plazo -hasta el 29-3-1985- para acogerse a la citada amnistía (Dec. 3627/84). Días más tarde se establece que serán considerados con radicación definitiva los extranjeros que posean Cédula de Identidad otorgada por autoridad policial con anterioridad al 27-7-1967, convalidándose las amnistías anteriores que adolezcan de algún defecto (Dec. 3685/84)

En 1985, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dicta una Resolución por la cual, argumentándose una grave crisis económica, se formula una política inmigratoria restrictiva. En efecto, son las "tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país" las que obligan a "adoptar las medidas restrictivas que regulan el ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción". Solo se aceptarán solicitudes de regularización migratoria de aquellos extranjeros que hubieran ingresado con anterioridad al 8-8-1985. Quedan exceptuados: a) los padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios; b) técnicos, artistas, deportistas de reconocida solvencia; c) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos; d) migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas. Por otra parte, los extranjeros residentes transitorios admitidos con posterioridad al 7-8-1985, deberán abandonar el país al expirar el plazo de permanencia autorizado. A los ciudadanos de la República de Corea del Sur, se les aplicará el acuerdo firmado entre ambos países (Resolución 2340 del 26-6-1985).

Finalmente, en 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamenta la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. La norma establece las zonas prioritarias a poblar, los montos de las franquicias y bienes que se permite introducir a los inmigrantes, y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento. De importancia fundamental resulta su artículo 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva, reiterándose los argumentos de la Resolución más arriba citada. La D.N.M. solo concederá residencia a profesionales o técnicos especializados requeridos por empresas establecidas en el país, empresarios u hombres de negocios relevantes científicos, profesores, escritores, migrantes con capital propio suficiente, religiosos y padres, hijos o cónyuges de argentinos. Obviamente los inmigrantes limítrofes rara vez puedan incluirse en alguna de las categorías admitidas. Por el mismo decreto se aprueba un Reglamento de Inmigración, cuyos 180 artículos profundizan la tendencia de delegar en la D.N.M. los criterios de admisión de extranjeros -es decir la fijación de la política- y la visión policial del fenómeno. La citada Dirección podrá recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas, y en el caso de que fuera ordenada su expulsión detenerlo -por un plazo razonable- para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Dec. 1434/87).

En relación con el tema de los aborígenes, históricamente asociado al de la inmigración, colonización y tierras fiscales, en setiembre de 1985 se dicta una ley que establece una clara política indígena de apoyo a las comunidades nativas. Dicha ley declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y sus comunidades existentes en el país. Se formulan planes en relación con su educación, salud y vivienda. Se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el que llevará un Registro Nacional de Comunidades Indígenas, y será también el encargado de elaborar e implementar planes de adjudicación y explotación de las tierras (Ley 23302)

Durante el gobierno del Dr. Alfonsín no se logró sancionar un Plan Nacional de Desarrollo. Los Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico (1985-1989) publicados por el Dr. Juan Sourrouille durante su desempeño en la Secretaría de Planificación, no puede considerarse un plan ni por su temática -estrictamente económica- ni por sus características jurídico institucionales. Se trataba de una simple propuesta al Poder Ejecutivo. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991) emanado de la Secretaría de Planificación -ahora a cargo del Dr. Grinspun- constituye un proyecto que no logró ser aprobado por el Congreso de la Nación. Debemos aclarar, sin embargo, que de la lectura de ambos documentos surge claramente que las variables demográficas no son tenidas en cuenta, casi ni como dato externo para elaborar la planificación económica-social.

En síntesis, los dos documentos estudiados no visualizan a la población como una dimensión del proyecto político. No existen tampoco diagnósticos, ni se puntualizan "problemas" a resolver.

Podemos afirmar entonces que, la tarea tendiente a la inclusión de las variables demográficas en la planificación económica social ha ido en retroceso. El último intento lo constituye el Plan Trienal - en 1973- que representó un gran progreso en este sentido. Catorce años después, los esbozos de plan elaborados por el radicalismo no lograron igualar la experiencia anterior.

Por último, durante el gobierno del Dr. Alfonsín se realizó en México -entre el 6 y el 14 de agosto- la segunda Conferencia Mundial de Población. Allí el gobierno presentó claras posiciones en relación a las políticas de población en su conjunto. Sobre el tema específico que nos ocupa, se señaló que los distintos aspectos de las migraciones, tanto internas como internacionales, eran prioritarios para nuestro país (INFORME, 1984). En el discurso pronunciado por el Dr. Juan Sourrouille en la reunión se aclara que "el desarrollo económico y social es la base para la efectiva solución de los problemas de población" (CELADE, 1984).

Etapas de consolidación. Gobierno del Dr. Menem: 1989-1995

El cuarto gobierno justicialista asume en 1989, mediante elecciones libres, precedido por un gobierno constitucional; produciéndose la primera alternancia de partidos desde la ley Saenz Peña. En esta etapa, la estrategia implementada tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional, y del colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica que pretende prioritariamente eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria cumpliendo, asimismo, con la deuda externa. Para el logro de estas metas, el gobierno inicia un vertiginoso proceso de privatización de áreas productivas estatales, una reestructuración laboral, y políticas de ajuste presupuestario. El Estado se desprende, vende o concesiona áreas energéticas, comunicaciones, servicios públicos, industrias, puertos, silos, ramales ferroviarios, etc. Simultáneamente se implementa una política de atracción del capital extranjero, variable considerada esencial para la nueva etapa. Asimismo, la apertura en el campo financiero y comercial, y la liberación de las transacciones financieras son visulizadas como factores que mejorarán la productividad, la calidad de vida y el empleo. El modelo de sociedad que subyace otorga al mercado el rol de armonizador espontáneo y natural de lo social, mientras la economía es colocada en el primer plano de la vida pública. El disciplinamiento social deviene de las altas tasas de desempleo y la precarización del trabajo.

En relación con el tema migratorio, en junio de 1992 el gobierno del Dr. Menem dicta un decreto que dispone extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorpora un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante la época de Alfonsín, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al

otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante. Hasta tanto se evalúe dicha información la D.N.P.y M. otorgará al extranjero una radicación temporaria por el término máximo de dos años. Una vez cumplimentados estos requisitos, y no hallándose el solicitante comprendido en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento, la radicación temporaria se convertirá automáticamente en permanente (Dec. 1013/92).

Un día después, se dicta una norma por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos aquellos que ingresaron al país hasta el 31-12-1991. Quedan exceptuados: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los extranjeros ingresados en virtud de visación diplomática, oficial o de cortesía; c) los asilados políticos; d) aquellos que estén incluidos en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento de Migraciones. El plazo para acogerse correrá desde el 2 de noviembre de 1992 hasta el 30 de abril de 1993. Los requisitos para realizar el trámite de regularización migratoria consisten en: a) presentar una solicitud; b) acreditar identidad; c) acreditar residencia a la fecha prevista por el decreto; d) declarar bajo juramento que no se encuentra inhabilitado; e) acreditar aptitud psicofísica; f) pagar una tasa. La Dirección Nacional de Población y Migraciones será la autoridad de aplicación de la amnistía, quedando facultada para dictar normas interpretativas y reglamentar el procedimiento.

Por otra parte, la misma norma suspende para los nativos de países limítrofes, las restricciones previstas en el artículo 15 del decreto del Dr. Alfonsín, hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria, suspendiéndose también las medidas de expulsión o conminación para hacer abandono del país, dictadas contra aquellos extranjeros cuya situación migratoria pueda resolverse mediante la aplicación de la amnistía. Asimismo, se le encomienda al Ministerio del Interior para que dentro de los 270 días elabore y eleve al Poder Ejecutivo un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de políticas de población y criterios de política migratoria.

Finalmente, suma importancia reviste la derogación del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población: quince años después, se deroga la única norma existente sobre políticas globales de población.

En los Considerandos se argumenta que las personas aún sin documentación legal, desarrollan actividades útiles para el país. Que, asimismo, debe darse solución al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional, el hecho de que tanto los empleadores nacionales como los extranjeros, puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio. Los principios de hermandad e integración latinoamericana fundamentan la necesidad de suspender las restricciones para los nativos de países

límites y facilitar su radicación legal en nuestro país. Por último, que las actividades con los países limítrofes en materia de integración migratoria y poblacional deberán ser conducidas por el Ministerio del Interior (Dec. 1033/92).

La citada amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993, y posteriormente un nuevo decreto la extiende hasta el 31 de diciembre del mismo año (Dec. 864/93, Dec 1906/93).

Y es justamente en diciembre de 1993, cuando un decreto del Poder Ejecutivo autoriza a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes, especialmente en sus asentamientos. Asimismo, la Dirección Nacional de Migraciones podrá disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que habiendo ingresado ilegalmente, fuera sorprendido "in fraganti" en la comisión de algún delito de acción pública; y de aquel extranjero que no justifique fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa. La legitimidad de esta severa norma se basa en el grave problema provocado "por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social". Este decreto preanuncia la nueva política restrictiva que posteriormente se sancionará (Dec. 2771/93).

En efecto, en junio de 1994 se aprueba una norma por la cual se establecen los nuevos criterios de admisión. El decreto sostiene en sus Considerandos que el actual gobierno se encuentra en una etapa de "reformulación de objetivos de la política de población, y en particular de la migratoria", y que dado el proceso de integración, la medida resulta propia de una etapa de transición. Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad y se puntualiza la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en nuestro país "a fin de resguardar los intereses nacionales". Se fijan nuevos criterios de admisión. La DNM solo otorgará residente permanente o temporaria en el país a: a) padre, cónyuges o hijos de argentinos; b) religiosos; c) estudiantes; d) trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito; e) artistas o deportistas; f) empresarios u hombres de negocios; g) representantes de empresas extranjeras; h) migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas; i) rentistas o pensionados; j) personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país; k) extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial. En síntesis, se reestablece una clara política restrictiva, con el agravante de que se amplían las facultades del Poder Ejecutivo, y la ambigua redacción de dos artículos deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada. Pero lo que resulta más alarmante, se delega en el citado Ministerio "la facultad de

modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto".

Asimismo, la norma deroga el Reglamento dictado por el gobierno radical en 1987, y dicta uno nuevo, que posee ahora 173 artículos. De la lectura comparativa de ambos Reglamentos -el radical y el justicialista- surge claramente un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio de Interior; y consecuentemente, una menor delegación de funciones en la D.N.M. En términos generales es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de "absolutamente inhabilitados", la que ahora incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen más de 30 días ilegalmente en el país; mientras que los que permanezcan menos de 30 días son considerados "relativamente inhabilitados". Se estipulan también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (Dec. 1023/94).

Durante esta etapa se han creado, en el ámbito del Congreso dos nuevas Comisiones, con competencia para formular política migratoria. La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de setiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solana, que mencionaba a la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal, como un fenómeno resultado de una falta de planificación tendiente a mejorar la distribución poblacional. Asimismo, sostenía que las migraciones internas y externas necesitaban una adecuada planificación demográfica, reconociéndose como esencial el problema de la desertificación territorial patagónica. Originariamente estaba integrada por siete miembros, y en febrero de 1993 se eleva su número a diez. A ella 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".

¿Cuáles fueron los principales temas tratados por la Comisión? Del análisis de los expedientes tratados y de las Ordenes del Día recopiladas, hasta octubre de 1993, podemos apuntar que los temas que más preocuparon a los legisladores son los siguientes, en orden decreciente:

- Aborígenes
- Inmigración
- Represas (Yacyretá)
- Desertificación
- Tierras Fiscales, Censos (de artesanos y de discapacitados), Vivienda, Educación Poblacional, Ecología y Política Poblacional.
- Emigración, Colonización.

¿Cuáles fueron las regiones que aparecen reiteradamente citadas? En primer término y con mayor frecuencia la Patagonia, luego el Noreste, el Noroeste y el Delta.

Se han aprobado comunicaciones sobre temas muy importantes como: a) creación de un grupo de trabajo para asesorar sobre la implementación de programas de inmigración; b) cumplimiento de la ley sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes; c) relocalización de la población que se verá afectada por las obras de construcción de la represa Yacretá; d) creación de una comisión para redactar un proyecto referido a Política Poblacional; e) apoyo a un proyecto del INTA sobre prevención y desertificación de la Patagonia; f) realización de censos de discapacitados y artesanos; g) reactivación de un plan de viviendas para sectores marginales; h) enseñanza a nivel primario y secundario de un programa de educación poblacional, etc. Sin embargo, variables fundamentales como fecundidad, crecimiento vegetativo, maternidad adolescente, aborto, planificación familiar, sustitución de la ley de inmigración del gobierno militar del general Videla, entre otros, no han podido aún tratarse. No se aprobó ningún proyecto de ley, excepto el que declara de interés nacional el del INTA sobre desertificación de la Patagonia. Solo encontramos declaraciones, resoluciones y pedidos de informes al Poder Ejecutivo.

La Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias. Está formada por dieciséis miembros y 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.

¿Cuáles fueron los temas tratados por la Comisión?. Según las Ordenes del Día recopiladas, las materias abordadas, en orden decreciente fueron las siguientes:

- Migraciones
- Aborígenes
- Políticas de Población
- Educación

¿Cuáles fueron las regiones que concitaron mayor atención? Solo se menciona a una, pero reiteradas veces: la Patagonia.

El tema migratorio aparece claramente como el más importante. Dentro de él las migraciones externas: a) inmigrante de Europa del Este y Oriental (promoción de la corriente migratoria, necesidad de un amplio debate sobre política migratoria, declaración de un embajador y pedido de informes, pedido de informes sobre los lineamientos de la política inmigratoria, etc); b) inmigrantes orientales (pedido de informes sobre documentos falsos a taiwaneses, etc); c) inmigrantes limítrofes (bolivianos y el problema del cólera). El tema aborígen fue tratado como segundo tema en importancia,

y el de políticas de población aparece en tercer lugar. Dentro de éste último, se solicitan informes sobre la actividad y documentos elaborados por la Comisión Interministerial de Política Demográfica, y la derogación del decreto militar sobre Objetivos y Políticas Nacionales de Población.

En relación con los espacios institucionales involucrados en la formulación de política migratoria, una norma elaborada a fines de 1993 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1994, dispone la creación en el ámbito del Ministerio del Interior, del Consejo Federal de Población. Su objetivo será la formulación de las pautas a aplicar en los programas de población. Dicho Consejo se integrará con el Ministro del Interior, el Secretario y el Subsecretario de Población y los miembros que nombren las provincias; las que, por la misma disposición son llamadas a adherirse. Los Senadores y Diputados miembros de las respectivas Comisiones de Población del Congreso, serán invitados a participar en el Consejo, pero exclusivamente en calidad de observadores. La Secretaría será desempeñada por el Subsecretario de Población y se realizará una reunión ordinaria semestral, pudiéndose llamar a reuniones extraordinarias. Sus funciones serán: a) acordar políticas poblacionales globales que contemplen necesidades de cada una de las provincias y de la Nación; b) establecer pautas para la elaboración de programas poblacionales; c) compatibilizar las políticas en la materia, con los criterios de ocupación de mano de obra; d) concertar programas destinados al normal y ordenado ingreso y egreso de trabajadores temporarios; e) coordinar las distintas políticas poblacionales provinciales desde la perspectiva regional; y f) aconsejar la necesidad de apertura o cierre de pasos fronterizos (Dec. 2613/93)

Resulta positivo la perspectiva federal tenida en cuenta al crear esta nueva institución, en la cual las provincias, en su rol de entidades y 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) solo se menciona explícitamente la variable migratoria -interna e internacional- como fenómeno poblacional relevante. Nada se dice sobre la fecundidad ni la mortalidad, ni la nupcialidad. Nada tampoco sobre políticas sociales relacionadas con dichos fenómenos. Por otra parte, sigue ausente la norma que formule una nueva política global de población, a pesar de estar vencido el plazo de 270 días que el decreto respectivo concedía al Ministerio del Interior para realizar dicha tarea. De la lectura del material elaborado por el Ministerio del Interior en ocasión de la primera reunión ordinaria del Consejo, realizada en Buenos Aires el 8 de marzo de 1995, surge que el tema migratorio es casi el único y exclusivo eje de debate. Obsérvese que se explicita como objetivo de la reunión "Unificar criterios sobre el control de migraciones ilegales" (6).

En relación con la migración internacional, se sostiene la necesidad de acuerdos provinciales y nacionales. El informe presentado por la Dirección de Europa Central y Oriental, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre su "Programa de Migraciones", nos revela el actual interés del gobierno por atraer inmigrantes europeos. La llegada de solo 400 personas hasta el momento nos habla, sin embargo, de la escasa magnitud del mismo. Por otra parte, según afirma el informe, el principio general desarrollado por el gobierno nacional es que "la migración constituye, en principio, una iniciativa privada cuyo costo debe ser asumido por el propio migrante, quien es su beneficiario inmediato".

A diferencia de los anteriores períodos justicialistas, el actual gobierno no ha elaborado aún ningún Plan Nacional de Desarrollo, dado que considera que "el desarrollo es más el producto de la liberación del potencial productivo y de crecimiento contenido en la sociedad civil, que de una planificación centralizada guiada por los gobiernos" (INFORME NACIONAL, 1993). En relación con la posición argentina ante la Conferencia Mundial de Población de El Cairo, realizada en setiembre de 1994, la misma fuente sostiene que nuestro país está dispuesto a recibir población extranjera con calificaciones y recursos necesarios para contribuir al desarrollo económico y social. En todos los casos, la política migratoria estará sustentada en el fomento de la producción y el crecimiento, las necesidades del mercado laboral, la integración regional y la justicia social con plena vigencia de los derechos humanos. El Canciller Guido Di Tella manifestó en su discurso ante la Conferencia, que el tema de las migraciones excede las cuestiones internas de cada uno de los Estados. "Queremos resaltar que el derecho a migrar y a no migrar, y la viabilidad para su ejercicio es responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto". La Argentina, expresó, posee una buena predisposición para recibir inmigrantes, sin renunciar a su derecho de regular los flujos migratorios de acuerdo con las circunstancias de cada época; siendo necesaria la cooperación internacional (CONSEJO FEDERAL DE POBLACION, 1995).

La Constitución Nacional reformada en agosto de 1994, no modifica el artículo 20 que reconoce los derechos de los extranjeros; ni el artículo 25 que le otorga al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea. En relación con las atribuciones del Congreso, el anterior inciso 16 del artículo 67, que establecía la promoción de la inmigración, se reproduce exactamente ahora como inciso 18. Por su parte, en relación con los gobiernos de Provincia, el antiguo artículo 107 que señalaba la facultad de promover la inmigración, se reproduce como parte del actual artículo 125. En síntesis, el tema migratorio no ha sido reformado en la actual Constitución Nacional, repitiéndose las ideas vigentes desde 1853.

3. Conclusiones:

De nuestra necesidad de estudiar la dimensión jurídica de lo social dentro de un contexto histórico, da cuenta el Cuadro N° 1 que agregamos al final, donde hacemos una síntesis de las diferentes

estrategias, gobiernos, características principales, ideología dominante, evolución demográfica y políticas migratorias observadas durante nuestro período de análisis.

Tres conceptos básicos se intentan relacionar en el presente trabajo: el de estrategia de desarrollo, el de gobiernos y el de política migratoria. Una estrategia puede tener vigencia a lo largo de varios gobiernos, de similar o diverso origen ideológico partidario. Asimismo, un partido político puede llegar al gobierno en varios momentos históricos, y participar de diferentes estrategias de desarrollo. Gobiernos de idéntico origen ideológico sustentan con el tiempo contrarias políticas migratorias. E inversamente, gobiernos de orígenes políticos absolutamente antagónicos, pueden coincidir en específicas políticas migratorias. El concepto de estrategia si bien nos fue muy útil para organizar nuestro Corpus jurídico -un conjunto vasto y profuso de normas relacionadas con las migraciones- no nos resultó operativo, dado que dentro de una misma estrategia encontramos cambiantes y opuestas políticas migratorias. Estas limitaciones apuntadas, y otras aquí no explicitadas, nos conducen a sostener que la complejidad del análisis intentado no ha sido satisfactoriamente explicativo a través de los conceptos citados. La dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política migratoria atraviesa y excede la perspectiva utilizada, mostrándonos un grado de autonomía que pareciera más asociado a nuestra historia cultural, a la evolución en el tiempo de procesos identitarios. Las conclusiones tendrán, entonces, un contenido descriptivo con el fin de contribuir a esclarecer la problemática.

Cuando iniciamos nuestra investigación partimos de una hipótesis general que decía: los fenómenos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos. Cabe ahora preguntarnos acerca de si se cumplió la hipótesis planteada.

En relación con la temática migratoria hemos podido hallar una parcial correlación entre la estrategia de desarrollo implementada (decisiones políticas instrumentadas por el grupo que detenta en esa ocasión el poder mediante un conjunto de políticas públicas) y la evolución observada en ella. La estrategia de desarrollo agroexportadora (1870-1929) visualizaba a la inmigración europea como un factor fundamental para la implementación de su proyecto. En efecto, la decisión de incorporar plenamente la Argentina a los centros de poder económico dominantes en ese período, no solo ligo el país comercialmente con Europa, sino que lo convirtió en un lugar receptor de inversiones extranjeras -también predominantemente inglesas- y de fuertes corrientes migratorias intercontinentales provenientes de las zonas marginales de Europa. Es pues durante su vigencia, cuando el flujo migratorio transoceánico alcanza su máxima relevancia, a pesar del retorno de un porcentaje importante de ellos. Posteriormente, en la primera fase de la industrialización sustitutiva (1930-1945 y 1946-1955), las migraciones internas juegan un papel instrumental preponderante en lo concerniente a la variable población. Durante la segunda fase del proceso industrializador (1955-1975 variable concentradora y variable distribidora) los migrantes limítrofes obtienen un papel protagónico. En estos tres casos, el crecimiento operado en los flujos migratorios sería en parte, influenciado por decisiones políticas deliberadas. Durante la

estrategia de apertura y liberalización de la economía (1976-1995) la migración limítrofe pierde magnitud y debe enfrentarse a restrictivas políticas -particularmente durante el régimen militar- que coinciden con el achicamiento del mercado interno y la decreciente demanda de mano de obra.

En lo que concierne a los Planes de Desarrollo estudiados, podemos apuntar que: a) Los tres planes justicialistas se formulan en base a diagnósticos previos: implícitos en el Primer y Segundo Plan Quinquenal, y explícito en el Plan Trienal. En los tres la población deja de ser un dato externo, percibiéndose como parte integrante de una política global de desarrollo. El Primer Plan Quinquenal y el Trienal se proponen incentivar la inmigración internacional -europea en el primero y limítrofe en el segundo- para lograr un crecimiento poblacional más rápido. El Segundo Plan Quinquenal, por su parte, otorga preeminencia al crecimiento vegetativo. La emigración de argentinos es percibida como problema solo en el Plan Trienal. De todas maneras, en ninguno de ellos la política que regirá el ingreso de inmigrantes será la tradicional de puertas abiertas, sino una política basada en la selección y el encauzamiento; b) El Plan militar carece de un diagnóstico previo sobre la situación poblacional argentina, variable que aparece tratada como mero dato. Sin embargo, intenta impulsar la inmigración selectiva como factor necesario para lograr el crecimiento deseado; c) El Plan del gobierno del Dr. Illia y los dos documentos elaborados por el gobierno del Dr. Alfonsín, no perciben a la población como una dimensión del desarrollo. No existe tampoco un diagnóstico poblacional, ni se puntualizan "problemas" a resolver.

En relación con las normas en particular, podríamos agregar que: a) Todas las estrategias de desarrollo presentan normas de algún modo conflictivas respecto de los inmigrantes, especialmente cuando el modelo parece entrar en crisis. En efecto, durante la estrategia agroexportadora coexisten dos imágenes del inmigrante: el civilizador -plasmado en la conocida Ley Avellaneda-, y el subversivo -en la Ley de Residencia y la de Defensa de Social-. Durante la primera fase de la industrialización sustitutiva, toda la legislación restrictiva de la década del 1930 hace también referencia a un inmigrante potencialmente competidor de la mano de obra interna, o poseedor de ideologías no aceptables, que obligan al Estado a impedir su ingreso al país, poniéndose en duda las bondades de las políticas de puertas abiertas. Durante la segunda fase de la industrialización, las normas emanadas del gobierno del Dr. Guido, o las más explícitas del general Onganía, muestran la misma tendencia: impedir el ingreso de inmigrantes trabajadores o expulsar a los ideológicamente peligrosos. Posteriormente, durante la estrategia de apertura y liberalización de la economía, si bien persiste el discurso formal de promoción de inmigración europea culta, respecto de los limítrofes es claramente restrictiva. Aquí paradójicamente, los gobiernos democráticos dictaron sendas amnistías, pero finalmente no pudieron romper con la estructura global de la estrategia y se vieron obligados a formular políticas restrictivas; b) La temática migratoria, especialmente la transoceánica, y la proveniente desde países limítrofes desde la década de 1970, ha sido el nudo principal de toda la política de población en la Argentina formulada desde el Ministerio político. Coincidentemente, las dos nuevas Comisiones de Población

creadas en el ámbito del Congreso Nacional, colocan en la cuestión migratoria el eje principal de sus deliberaciones; c) La reiterada historia de nacimientos y muertes de sucesivas instituciones referidas a las migraciones nos demuestra, por un lado, la invariable importancia que el asunto ha tenido en todas las gestiones gubernamentales; y por el otro, la discontinuidad y escaso éxito alcanzado a través del funcionamiento de las mismas; d) La originaria competencia constitucional del Poder Legislativo en la formulación de la política migratoria fue transformándose desde el siglo pasado, convirtiendo al Poder Ejecutivo en el espacio privilegiado de las decisiones; e) A través del análisis de las normas descubrimos un hilo conductor en la construcción del sujeto extranjero como responsable de los males internos, despertando oleadas xenófobas en críticos momentos históricos; f) Las políticas han sido discriminantes, y en momentos racistas, como consecuencia de haberse formulado políticas específicas para los migrantes de origen europeo, disímiles de las ideadas para los de origen latinoamericano.

Diferenciando gobiernos podemos apuntar: a) Todos los gobiernos constitucionales han otorgado, desde 1949, normas generosas de excepción (amnistías), posibilitando a los inmigrantes ilegales regularizar su situación (7); b) Los gobiernos militares persisten en incentivar la inmigración europea asociándola con el proceso colonizador. En relación a los inmigrantes de países limítrofes, sin embargo, formulan políticas restrictivas e incluso de expulsión. Legislan la temática mediante leyes de fondo basadas en la doctrina de la seguridad nacional, desde una óptica casi exclusivamente policial. Sus normas permanecen aún hoy vigentes a pesar de haberse abandonado el manejo abusivo del aparato estatal; situación inversa a la esperada en un país democrático, demostrando cuán profunda es la penetración de la ideología militar y cuán tergiversados están los valores sociales. En relación con las competencias institucionales, continúa el Ministerio del Interior como encargado de formular la política migratoria y la D.N.M. de su ejecución, observándose una mayor concentración de poder; c) Desde una perspectiva histórica, hasta la década de 1980 se puede observar una correlación positiva entre gobiernos de facto y política restrictiva por un lado, y gobiernos constitucionales y política permisiva, por el otro. Sin embargo, esta tendencia muestra una reciente ruptura. En efecto, tanto Alfonsín como Menem, si bien otorgan sendas amnistías, finalmente al sancionar sus Reglamentos de Migración -en 1987 y 1994 respectivamente- establecen políticas migratorias crecientemente restrictivas. d) Los gobiernos radicales muestran menor preocupación por la problemática poblacional. La temática migratoria fue legislada mediante amnistías y reglamentos. Respecto de las competencias institucionales, perdura el Ministerio del Interior y la D.N.M. como dependencias a cargo de la formulación e implementación de la política del área; e) Los dos primeros gobiernos justicialistas delinean una política migratoria -asociada al proceso colonizador- que prefiere inmigrantes europeos, especialmente agricultores; el tercer gobierno coloca el énfasis en los migrantes limítrofes. Todos sin embargo reconocen la necesidad de aumentar la población del país, y de satisfacer la demanda de mano de obra. Por su parte, la

política migratoria del actual gobierno del Dr. Menem procura atraer, con poco éxito, inmigrantes europeo; y es restrictiva respecto de los limítrofes. Esto es contrario a la experiencia del justicialismo, expresada a lo largo de sus diferentes períodos (Primer y Segundo Plan Quinquenal, Plan Trienal, decretos de excepción, etc.); y entra en contradicción con la declarada voluntad de integración en la región -Mercosur-. La política migratoria parece convertirse así más en un tema de negociación de política externa entre países, que en una variable fundamental de la estrategia de desarrollo. Por otra parte, se observa una concentración de poder en el Ejecutivo, y una factible discrecionalidad en la aplicación de la política, dada la ambigua redacción de las normas. Perspectiva que coincide con la opción deliberada de no formular una política global expresa, encuadre general que permitiría un mayor seguimiento en la ejecución de la política. En relación con los inmigrantes latinoamericanos, se observa un aumento del control interno de permanencia, orientado también hacia los empleadores y unido a la política de control del trabajo en negro y el impositivo. La acción contra los empleadores de mano de obra ilegal aparece instrumentada a través de la policía del trabajo y la Dirección General Impositiva (BOLETIN COMISION SENADO, 1995).

En relación con la posición sustentada por nuestro país en las tres Conferencias Mundiales de Población, en Bucarest (1974), la Argentina considera a la política migratoria como una política alternativa a la de control de la población plasmada en el proyecto de Plan de Acción Mundial; en México (1984) las migraciones son visualizadas como temática prioritaria; y en El Cairo (1994) el tema es asociado a la productividad económica, y se estima que su tratamiento excede la soberanía particular de cada Estado para convertirse en responsabilidad de la comunidad internacional toda. Todas las posiciones coinciden en promover una inmigración selectiva, sin profundizar en las diferentes condiciones en que este tipo de política se formula en los países desarrollados. Allí la selectividad se implementa exitosamente pues la demanda es tal que permite "seleccionar". En el Sur, resulta mucho más difícil concretar este tipo de política.

En el ámbito de los medios masivos de comunicación, la temática poblacional ha aparecido, en relación a hechos poco transparentes: el contrato del gobierno argentino con Francia para la confección de los DNI, el rápido trámite migratorio de Al-Khasar, la entrada de inmigrantes orientales con documentos falsificados; mientras los problemas estructurales y las características fundamentales de las políticas migratorias no ocupan lugar alguno. El tema de los inmigrantes de Europa del Este se ha tratado reiteradamente en los medios periodísticos, así como en ambas Comisiones del Parlamento. Sin embargo, no se ha elaborado aún un estudio serio y completo, ni planificado acciones eficaces sobre el mismo. Uno de los proyectos surgido en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, que hemos podido leer, carece de referencias concretas sobre la temática socio-demográfica, y concentra su atención en cómo obtener fondos de los bancos

Europeos para financiar el supuesto flujo migratorio, no habiéndose analizado previamente qué es lo que el país soberanamente decide y le conviene sobre esta importante área. Obviamente la variable independiente no puede ser el financiamiento externo. Por otra parte, a pesar de fundados estudios que expresamente puntualizan que la mano de obra inmigrante limítrofe no incide en la tasa de desocupación argentina (MAGUID, 1995), se recurre al ya tradicional método de colocar en los inmigrantes la "culpa" de la crisis interna.

Finalmente, este trabajo pretende aportar algunos elementos para la reflexión y el debate político del tema -hoy abordado dentro de un espacio reducido del Poder Ejecutivo- en el que están ausentes las provincias y sus diferentes necesidades regionales, los sindicatos, las cámaras empresariales, y fundamentalmente los restantes poderes republicanos que inexcusablemente deben intervenir para decidir cuál es la mejor política migratoria que el país requiere. No debemos olvidar que existe un mandato constitucional del cual surge claramente que el ámbito apropiado para formular la política migratoria es el Poder Legislativo. Un avance en este sentido lo constituye la creación en la Cámara de Senadores -en 1990- y la de Diputados -en 1991- de sendas Comisiones sobre Población a las cuales les compete expresamente el tema migratorio.

Si como sostienen algunos especialistas, la globalización de la economía mundial traerá aparejado la contradicción entre la apertura a los flujos de capitales y la persistencia de restrictivas políticas migratorias en los países en desarrollo, el cambio en los modelos de explotación de la mano de obra extranjera, la apertura de la salida desde el mundo socialista y la crisis de los refugiados en los países en desarrollo (ZOLBERG, 1989); las políticas migratorias externas continuarán siendo un tema conflictivo y emergente de las desigualdades sociales. Prueba de ello es que en la reciente Conferencia Mundial de Población realizada en El Cairo, prevaleció la tesis de Estados Unidos y la Unión Europea, al lograr eliminar del texto en discusión el "derecho" a la reunificación de las familias de los emigrantes. Así, la política migratoria que nuestro país formule adquirirá una dimensión política tal, que demandará para su elaboración del esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados.

Notas

(1) La legislación citada en este trabajo fue recopilada tal como aparece publicada en el Boletín Oficial y en la colección Anales de Legislación Argentina. Partiendo del concepto de ley explicitado, hemos trabajado con normas que por sus características específicas conforman dos conjuntos. El primero de ellos está formado por los Planes Nacionales de Desarrollo -jurídicamente leyes- que por el tratamiento global, la inclusión de todas las variables sociales y su proyección en el tiempo nos obligan a analizarlo en forma diferenciada. El otro grupo está formado por las normas -leyes, decretos, resoluciones- referidas puntualmente al fenómeno migratorio.

(2) Algunos de estos aspectos que hacen a la implementación de las políticas y la forma de aplicación de las leyes, están consideradas en el trabajo de Oteiza, E. y Aruj, R. incluido en este volumen.

(3) Las preguntas que integraban la encuesta eran: 1)¿Considera Ud. que la Argentina sigue necesitando del aporte inmigratorio?; 2)Caso afirmativo, ¿considera que deben reabrirse de inmediato nuestras puertas a la inmigración?; 3)¿Cree Ud. que en el caso de dar entrada a la inmigración, puede ser ésta ilimitada o bien considera que debe limitarse a ciertas cifras anuales?; 4)¿Cree Ud. que debe preferirse a la procedente de determinadas países o razas?. En este caso, ¿a cuáles?; 5)¿Qué medidas cree Ud. convenientes para distribuir la inmigración en el país y especialmente para radicar al inmigrante en el campo?; 6)¿Qué medidas sugiere Ud. para evitar que los inmigrantes se queden en la ciudad de Buenos Aires?; 7)¿Qué medidas aconsejaría Ud. para evitar que el aumento de la producción agraria, derivado del aumento de la colonización, pueda agravar el problema de la colocación de nuestros productos en los mercados exteriores?; y 8)¿Qué otras observaciones le sugiere el problema de la inmigración?. Aparecen publicadas en el Bolefín del MSA las respuestas de Dr. Marcelo T. de Alvear, Daniel Antokiletz, Laureano Baudizzone, Alejandro E. Bunge, Pablo Calatayud, Manuel Carlés, Benito J. Carrasco, Lorenzo Dagnino Pastore, Guillermo Garbarini Islas, Daniel Lopez Imizcoz, Pío Pandolfo, Martín Pinedo Oliver (ver Bolefín del Museo Social Argentino, Año XXVII, Entregas 207/208, setiembre-octubre 1939).

(4) Los planes constituyen a nuestro entender una síntesis de las diferentes políticas que se pretende implementar desde el Estado y, a su vez, uno de los documentos más sustanciosos si se pretende hacer visible y entender la ideología que el gobierno sustenta para implementar dichas políticas. En este sentido representan una suerte de aspiración máxima del modelo de sociedad al que se pretende llegar a través del accionar público. El comunmente llamado Primer Plan Quinquenal fue en realidad un conjunto de proyectos de leyes que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación, de los cuales quince fueron convertidos en leyes, y doce no obtuvieron sanción. A este último grupo pertenece el proyecto sobre Población.

(5) Textualmente decía: "Difícil resulta pensar en una Argentina potencia si no logramos una población suficiente para crear un mercado interno adecuado para las rápidas expansiones económicas; una población suficiente para abaratar el costo per capita de las obras de infraestructura necesarias en un Estado Moderno como el que aspiramos; una población suficiente para proveer los recursos humanos que nuestra expansión agrícola-ganadera e industrial necesitará"

(6) La primer reunión ordinaria consideró los siguientes temas: a) Migración ilegal y control; b) Migración ilegal y mano de obra; c) Migración, turismo y falso turista; d) Interés en la recepción de migración extranjera; e) Impacto social de las migraciones; f) Participación del municipio en las políticas de población; y g) Temas a propuesta e iniciativa de las provincias (Consejo Federal de Población, 8-3-1995).

(7) De dictaron en los siguientes años: 1949, 1951, 1958, 1964, 1965, 1974, 1984 y 1992.

Cuadro N° 1

**Estrategias o modelos de desarrollo, Ideologías y Políticas de Población: Argentina
1869-1999**

Estrategia de desarrollo	Período	Gobiernos	Característica general	Característica del Estado	Política económica
Agro-exportador	1869-1929	Conservador Radical	Capitalista dependiente	Oligárquico liberal	- Exportaciones agropecuarias - Apertura inversión extranjera (ferrocarriles, frigoríficos, servicios) - Acumulación
I Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1930-1945	Conservador	Capitalista dependiente	Oligárquico intervencionista	- Inversión en E.E.U.U. (Industria textil y alimentos) - Acumulación
	1946-1955	Peronista	Capitalista independiente	Benefactor	- Inversión pública (servicios públicos, empresas) - Distribución
II Fase Industrialización Sustitutiva de Importaciones	1955-1963	Militar	Capitalista dependiente	Burocrático autoritario	- Empresas multinacionales monopólicas. - Extranjerización - Concentración - Acumulación
	1966-1973				
	1963-1966	Radical	Capitalista independiente	Benefactor	- Inversión pública - Control capital extranjero - Distribución
Apertura Económica Liberalización de la Economía	1976-1983	Militar	Capitalista dependiente	Liberal represivo	- Desindustrializ. - Concentración - Extranjerización - Acumulación
	1893-1989	Radical	Capitalista dependiente	Democrático liberal	- Exportaciones no tradicionales - Acumulación
	1989-1999	Peronista	Capitalista dependiente	Democrático conservador	- Extranjerización - Concentración económica - Vertiginosa privatización - Acumulación

Producción para	Ideología dominante	Evolución demográfica	Política migratoria
Mercado externo	Liberalismo	<ul style="list-style-type: none"> - Inmigración masiva europea - Declina mortalidad por desarrollo económico social - Se inicia declinación fecundidad - Pirámide: población joven - Temprana y rápida urbanización - Concentración población urbana zona Metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción inmigración europea asociada al proceso colonizador - Exterminio población aborigen
Mercado interno coyunturalmente	Liberalismo Intervencionista	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento constante migraciones internas - Comienza proceso de vaciamiento de las provincias - Continúa declinación mortalidad - Continúa declinación fecundidad - Pirámide: población transición - Aumento población en la zona metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones entrada migrantes europeos - Puesta en duda política de puertas abiertas - Aparece problema migrantes limítrofes
Mercado interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> - Inmigración limítrofe numerosa - Leve declinación mortalidad - Continúa declinación fecundidad - Pirámide: población transición - Aumento migrantes internos 	<ul style="list-style-type: none"> - Selección y encauzamiento de migración europea - Amnistía migrantes limítrofes
Mercado interno	Liberalismo Autoritario	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento constante migración interna - Aumento constante población zona metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones migrantes limítrofes - Represión migrantes ilegales
Mercado interno	Nacionalismo Popular	<ul style="list-style-type: none"> - Continúa descenso fecundidad - Pirámide: estrechamiento por la base; ensanchamiento a partir grupo 55-59 años - Mortalidad estancada. Luego breve decrecimiento - Emigración de argentinos - Erraticidad flujo migratorio migrantes limítrofes 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistías migrantes limítrofes - Promoción migración
Mercado Externo	Neoliberalismo represivo	<ul style="list-style-type: none"> - Leve reducción migratoria interna - Probable leve repunte fecundidad de momento - Pirámide: envejecimiento de la población 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones migrantes limítrofes - Preferencia inmigración europea
Mercado externo	Neoliberalismo democrático	<ul style="list-style-type: none"> - Estancamiento descenso mortalidad - Emigración de argentinos - Probable aumento de emigración de argentinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistía migrantes limítrofes - Restricciones migrantes limítrofes
Mercado externo	Neoliberalismo conservador	<ul style="list-style-type: none"> - Continúa envejecimiento población - Desaceleración crecimiento de la población total - Tendencia declinante crecimiento migratorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Amnistía migrantes limítrofes - Restricciones migrantes limítrofes

Fuente: Novick, Susana. 1992, 1993, 1997, 1998, 2000, 2001.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA RIVELLINI, L.G. "El marco jurídico de la inmigración en la Argentina", en: Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

AZPIAZU, D. BASUALDO, E. y KHAVISSE, M. "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.

BERTONCELLO, R. "La movilidad espacial de la población: notas para la reflexión", ponencia presentada a las II Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

BOLEDA, M. "En torno a las migraciones internacionales; propuesta metodológica", ponencia presentada al Taller "Nuevas Modalidades y Tendencia de la Migración Internacional frente a los Procesos de Integración, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Programa Población, Universidad de la República, Montevideo, 27 al 29 de octubre de 1993.

Boletín de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores, N° 10, Buenos Aires, agosto 1995.

BUNGE, A. "Una nueva Argentina", Hyspamerica, Madrid, setiembre 1984.

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo. Egipto, del 8 al 13 de setiembre de 1994. Intervención del Sr. Canciller Ingeniero Guido Di Tella, en: Consejo Federal de Población. Primera Reunión Ordinaria. Documento de Trabajo, Buenos Aires, 8 de marzo de 1995.

CHIOZZA, E.M. "Ideas para una política demográfica", en: Revista de la Universidad de Buenos Aires, Quinta Epoca, Año 6, N° 4, Buenos Aires, Octubre-diciembre 1961.

CORREA, G. "Estrategias de desarrollo, Poder y Población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones", en: Estructura Política y Políticas de Población, PISPAL, Santiago de Chile, 1975.

Discurso pronunciado por el Ministro del Interior, Embajador Benito Llambí, Presidente de la delegación Argentina en San José de Costa Rica, el 15 de abril de 1974. Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión, República Argentina.

ENTELMAN, R. "El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos", Editorial Hachette, Buenos Aires, 1982.

HALPERIN DONGHI, T. "Una nación para el desierto argentino", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982.

HALPERIN DONGHI, T. "Para qué la inmigración" Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)", en: Jahrbuch Fur Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinamerikas, Band 13, 1976, Bohlan Verlag, Koln, Wieu.

Informe sobre la Conferencia Internacional de Población 1984, celebrada en México D.F. del 6 al 14 de agosto de 1984, s/f, s/l.

Intervención del Señor Secretario de Planificación de la Presidencia de la Nación, Dr. Juan V. Sourrouille en la Conferencia Internacional de población, México, 6 al 14 de agosto de 1984, en: Conferencia Internacional de población, Mexico, 1984, Celade, Serie E, N° 29, Santiago de Chile, diciembre 1984.

LATTES, A y OTEIZA, E. "Dinámica migratoria argentina", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

MAGUID, A. "La migración internacional reciente en la Argentina: características e impacto en el mercado de trabajo", ponencia presentada al XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Ciudad de México, 2 al 6 de octubre de 1995.

MARMORA, L. "La amnistía migratoria de 1974 en Argentina", OIT, Documento de Trabajo, Buenos Aires, febrero de 1983.

MARMORA, L. "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N° 10, diciembre 1988.

MARMORA, L. "Migraciones internacionales: la definición de políticas migratorias", en: Política y Población en la Argentina. Claves para el debate, Susana Torrado (comp), Editorial La Flor, Buenos Aires, 1991.

MAZZEO, V. " Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sus componentes y diferenciales", ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

MINISTERIO DEL INTERIOR, "Política demográfica y migratoria del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional", discurso pronunciado por el señor Ministro del Interior, Embajador Benito LLambí, en el acto de constitución de la Comisión Nacional de Política Demográfica, Buenos Aires, s/f.

MINISTERIO DEL INTERIOR, "Política demográfica. Situación actual en materia de Población", Buenos Aires, s/f.

MIRO, C. "Políticas de población. ¿qué?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿para qué?", Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril 1971.

MUSEO SOCIAL ARGENTINO, "Primer Congreso de la Población", Buenos Aires, 1941.

MUSEO SOCIAL ARGENTINO, "Nuestra encuesta sobre la Inmigración", Boletín del Museo Social Argentino, Año XVII, entregas 207 y 208, setiembre-octubre 1939.

NATALE, O. "Aspectos jurídicos, económicos y sociales de la colonización con inmigrantes", Buenos Aires, 1963, C.F.I., Serie Estudios N° 3.

NOVICK, S. "Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N°2, abril 1986.

NOVICK, S. "Política y población. Argentina: 1870-1989", (Dos volúmenes), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.

NOVICK, S. "Política, población y ámbito internacional. Argentina 1974-1994", ponencia presentada a las III Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Santa Rosa, La Pampa, 11 al 13 de octubre de 1995.

O' DONNELL, G, "Apuntes para una teoría del Estado" Buenos Aires, Documento Cedes/Clacso, Nro 9, noviembre 1977.

OSZLAK, O. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Buenos Aires, Estudios Cedes, Volumen 3, N°2, 1980.

OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento Cedes, G/E , Clacso N° 4, Buenos Aires, marzo 1976.

OTERO, J. "Recopilación y sistematización de los antecedentes legislativos referidos a la política migratoria: 1853-1970", C.F.I., Buenos Aires, s/f.

PELLEGRINO, A. "Bibliografía sobre migración internacional en América del Sur, ponencia presentada al Taller "Nuevas Modalidades y Tendencia de la Migración Internacional frente a los Procesos de Integración, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Programa Población, Universidad de la República, Montevideo, 27 al 29 de octubre de 1993.

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre 1973.

Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones: "Segundo Plan Quinquenal", Buenos Aires, 1953.

Presidencia de la Nación, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, "Plan Nacional de desarrollo y Seguridad 1971-1975", República Argentina, 1971.

Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo, "Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969", Buenos Aires, 1965

Presidencia de la Nación. Secretaría de Planificación. "Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991", s/f.

RAMELLA de JEFFERIES, S. "Las ideas sobre inmigración durante la primera posguerra", en: Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

RECHINI de LATTES, Z. y LATTES, A. (comp). "La población de Argentina", Cicred, Series, Buenos Aires, 1971.

República Argentina. "Informe Nacional sobre Población. El Cairo 1994", Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Buenos Aires, octubre 1993.

SAMUELSON, P. "La economía mundial a fines de siglo", Sexto Congreso Mundial, Colegio Nacional de Economistas, México, agosto de 1980.

SENKMAN, L. "La política migratoria argentina durante la década del treinta", en: Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

SURIANO, J. "Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)", Centro Editor de America Latina, Buenos Aires, 1988.

TORRADO, S "La cuestión poblacional argentina y las políticas de población", en: Torrado S., Novick S. y Olego de Campos S. Política, Población y Políticas de Población. Argentina 1946-1986, Cuadernos del CEUR N° 18, Buenos Aires, diciembre 1986.

TORRADO, S. "Estructura social de la Argentina: 1945-1983", Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992.

TOUTOUDJIAN, B. "Políticas de inmigración en Argentina", en: Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires, N° 42, febrero de 1982.

YOCELEVZKY, R. y RODRIGUEZ, R.D. "Enfoques teóricos en la investigación de políticas de

población en América Latina", en: Sociología y Política, Año 1, Nro.2, febrero 1983, Serie Políticas Públicas y Desarrollo Social (Universidad Iberoamericana, México).

ZOLBERG, A. "The next waves: migration theory for a changing world", en International Migration Review, New York, Vol 23, N*87, 1989.

ÍNDICE

Introducción	1
1. Algunas conceptualizaciones	2
2. Política inmigratoria y estrategias de desarrollo	4
2.1 Antecedentes	4
2.1.1 Período 1870-1929	4
2.1.2 Período 1930-1945	7
2.1.3 Período 1946-1955	10
2.1.4 Período 1955-1962 y 1966-1973	12
2.1.5 Período 1963-1966 y 1973-1976	15
2.2 Estrategia de apertura y liberalización de la económica (1976-95)	18
2.2.1 Etapa de inicio y penetración. Gobierno militar (1976-1983)	19
2.2.2 Etapa de transición. Gobierno radical (1984-1989)	21
2.2.3 Etapa de consolidación. Gobierno del Dr. Menem (1989-1995)	24
2.3 Conclusiones	30
Notas	34
Cuadro n° 1	36
Bibliografía	38