

Análisis de la temática poblacional en el período desarrollista. La experiencia argentina del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Orlando Aguirre.

Cita:

Orlando Aguirre (2007). *Análisis de la temática poblacional en el período desarrollista. La experiencia argentina del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ixjornadasaepa/140>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eqfA/Sf7>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población
Huerta Grande, Córdoba. 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007

Análisis de la temática poblacional en el período desarrollista. La experiencia argentina del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).¹

Orlando Aguirre

Instituto de Investigaciones Gino Germani

landoaguirre@yahoo.com.ar

Resumen

El objetivo de este trabajo exploratorio será analizar el tratamiento que en la Argentina han tenido los temas poblacionales durante la década de 1960. Así, se indaga la experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo de planeamiento económico y social creado en 1961, así como el contexto histórico y político de ese momento, con el fin de conocer el modo en que lo poblacional era abordado por los distintos gobiernos; y dar cuenta de las particularidades del período en el cual surge el CONADE, sus principales características de funcionamiento y sus metas socioeconómicas.

Asimismo, se estudiarán los documentos elaborados por el CONADE referidos a la temática poblacional intentando detectar sus preocupaciones sobre esta problemática, y su vinculación con el modelo de desarrollo que entonces predominaba. Finalmente, nos preguntaremos acerca de la existencia de una política de población, y si ésta se encontraba en función de una política de desarrollo.

Introducción

Analizar el tratamiento que en la Argentina se le dio a los temas poblacionales durante la década de 1960 es el objetivo de este trabajo. Se estudiará la experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo de planeamiento económico y social creado en 1961 con el fin de promover políticas estatales para lograr el desarrollo del país. En esta primera aproximación a nuestro objeto de estudio analizamos los

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto Ubacyt UBACyT (S065) “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: Políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”, Programación Científica 2004-2007, con sede en el Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Agradezco los valiosos comentarios de la Dra. Susana Novick y de la Lic. Gabriela Mera que han sido un aporte esencial a este trabajo.

documentos referidos a temas poblacionales producidos por este organismo con el fin de conocer cuáles eran las principales preocupaciones que se tenían en la materia y buscando, asimismo, indagar en su vinculación con el modelo de desarrollo predominante en ese momento. Por otra parte nos interesa conocer el contexto histórico y político del período con la finalidad de analizar la manera en que lo poblacional era abordado por los distintos gobiernos, para dar cuenta de las particularidades de la etapa en el cual surge el CONADE, sus principales características de funcionamiento y sus metas socioeconómicas.

Hemos tomado este organismo dado que el mismo ha constituido la cristalización institucional más acabada de la experiencia de planeamiento económico en la Argentina, que se iniciara en la década de 1940 con los Planes Quinquenales implementados por el gobierno justicialista, alcanzando un alto nivel técnico y una relativa autonomía institucional dentro del Estado. A diferencia de los planes mencionados, en este momento la planificación encuentra un organismo específico en el cual desarrollar su actividad, ejerciendo una considerable influencia en las políticas públicas del período en que funcionó (1961 – 1973); no existiendo, por otra parte, investigaciones que den cuenta de esta labor. Asimismo, consideramos importante indagar en la relación entre planeamiento y políticas de población pues éstas constituyen una herramienta esencial para la planificación.

Sin embargo, tanto por la cantidad de documentos elaborados, como por los temas tratados, podemos inferir que los asuntos poblacionales no han constituido un tema de preocupación prioritaria para el organismo y por ende para los gobiernos del período. Nos preguntamos en este sentido por qué en un contexto económico de crecimiento, con una industria en expansión y una clase obrera consolidada, donde se elaboraban distintas políticas públicas por parte del Estado, los temas poblacionales fueron abordados tangencialmente; y asimismo, por qué, cuando en la Argentina se había alcanzado cierto nivel de madurez en relación al planeamiento económico, la temática poblacional, fundamental para esta materia, parecía prácticamente ausente.

El CONADE: Aspectos políticos e institucionales

A partir de mediados de la década de 1950 surge en América Latina un consenso acerca de la necesidad de crear instituciones que puedan canalizar los objetivos del desarrollo económico-social, otorgándole al Estado un rol preponderante. Esta inquietud se materializará en la creación de distintos organismos de planeamiento y entidades

estatales destinadas a promover políticas públicas con el fin de superar el atraso de la región. El correlato teórico y la puesta en práctica de estas ideas la llevará adelante el *desarrollismo* que, a partir de los trabajos del economista argentino Raúl Prebisch, -realizados en la CEPAL y adaptando anteriores modelos sobre protección industrial, se convertirá en uno de los paradigmas económicos más relevantes de la posguerra en América Latina. (Bielschowsky, 1998; Sikkink, 1991; Wynia, 1986).

Precisamente, en el ámbito latinoamericano, será el gobierno de Arturo Frondizi (1958 – 1962), junto al del brasileño, Juscelino Kubistschek (1956 – 1961) los que se constituirán en los casos mas puros de la ideología desarrollista (Sikkink, 1993: 543).

En Argentina, el gobierno de Frondizi produjo una profunda transformación de la estructura productiva del país. Apartándose de las políticas liberales, -basadas en la exportación de materia primas y de aquellas implementadas por el peronismo, que consistían en la sustitución de importaciones-, el gobierno de Frondizi constituyó una propuesta novedosa para resolver algunos de los problemas esenciales del país. El desarrollismo partía de la base de considerar a la Argentina como un país subdesarrollado y desintegrado. Definía al subdesarrollo como la incapacidad de lograr el crecimiento sostenido de la estructura productiva. Esta situación se daba porque la producción primaria no permitía una adecuada tasa de acumulación a la que había que sumar el constante deterioro en los términos del intercambio: poco valor de las exportaciones, principalmente materias primas y alimentos, frente al cada vez más alto valor de las importaciones de productos terminados.

La industrialización liviana lograda a partir del 1930 y reforzada durante el peronismo, no contribuía a solucionar este problema dado que, su expansión seguía dependiendo de la importación de bienes de capital y combustibles (Rapoport, 2003; Nosiglia, 1983; Ferrer, 1987).

De esta manera, el desarrollismo promovía enfáticamente el desarrollo de las industrias de base, fundamentalmente de la siderurgia, metalurgia y petroquímica, a través de las cuales buscaba establecer el surgimiento de una estructura industrial integrada. También fue de gran importancia la producción de energía, la que se llevó a cabo mediante la “batalla del petróleo” cuyo principal objetivo era lograr el autoabastecimiento. (Rouquié, 1975; Ferrer, 1987). El Estado jugaba aquí un papel de gran trascendencia, definiendo las prioridades y estímulos que recibirían estos sectores considerados estratégicos.

Debido a la imposibilidad de financiar este programa mediante el ahorro interno, se recurrió al capital extranjero y se firmaron numerosos contratos petroleros, principalmente con compañías norteamericanas.

La política industrialista ciertamente cumplió con las expectativas del gobierno y sin duda el ámbito más exitoso estuvo dado por la producción de petróleo que en 1963 cubría el 90% del consumo interno. Otro de los logros que caben destacar se encuentran en la producción de acero: en 1960 se completó el primer complejo integrado de acería del país, cuya producción, entre 1958 y 1961 se triplicó. La industria automotriz, por otra parte, pasó de producir 3.715 unidades en 1958 a 78.667 en 1962. Se aprobaron siete proyectos petroquímicos y se construyeron 15.000 km. de nuevas rutas. En este mismo período se llevó adelante un programa de expansión de energía eléctrica aumentando su capacidad instalada en un 73% (Wynia, 1986; Sikkink, 1991; Monserrat Llairó). Las inversiones llevadas adelante entre los años 1960 y 1961 estuvieron directamente relacionados con la recuperación de los años siguientes y la llamada “primavera económica” de la década de 1960 (LLach y Gerchunoff, 2003)

Como parte de este contexto económico y político aparece en nuestro país una persistente preocupación por las respuestas que desde el Estado se debían dar a la promoción del desarrollo. En Argentina esta inquietud se materializará en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Este organismo fue creado el 23 de agosto de 1961 por decreto N° 7290/61 y tenía como principal objetivo “...establecer las condiciones institucionales que aseguren la ordenación y concreción a largo plazo de la política económica.” Sus funciones específicas, entre otras, consistían en: definir los objetivos a largo plazo del proceso de desarrollo nacional; promover y coordinar la elaboración de estadísticas y la ejecución de estudios e investigaciones económico-sociales; y evaluar los resultados de la política económica nacional y la evolución económica del país en relación con los objetivos del desarrollo (Decreto 7290/61).

Mediante el CONADE, se buscaba “...crear un organismo de alto nivel técnico, que asuma la responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional...” (Decreto 7290/61).

Con sucesivas transformaciones en su ordenamiento interno, el CONADE, funcionó hasta 1973, año en que se creó la Secretaría de Programación y Coordinación Económica que absorbió sus funciones, implicando prácticamente su disolución (García Vizcaíno, 1975).

El CONADE, organismo emblemático al mismo tiempo que influyente y curiosamente poco estudiado, jugó un rol de trascendencia en los lineamientos de la política económica en los años 1960. Especialmente durante la presidencia del Dr. Humberto Illia, -entre los años 1963 y 1966-, constituyó el período de mayor riqueza en la labor del organismo. Un trabajo de exploración que hemos realizado en la Biblioteca del Ministerio de Economía con 435 documentos pertenecientes al organismo, nos permiten afirmar que el citado período fue el de mayor actividad (Gráfico 1). En esta etapa, asimismo, se observa una gran expansión económica: en los años 1964–1965, la actividad industrial se incrementó a una tasa anual del 15%, mientras que el salario real y el PBI hicieron lo propio a un ritmo del 8% anual (Ferrer, 1987; Llach y Gerchunoff, 2003: 296). Por otra parte, es en este período en el cual se producen la mayoría de los documentos sobre población con los cuales trabajaremos.

En sus inicios, el organismo dependía de la Presidencia de la Nación, pero funcionaba en el ámbito del Ministerio de Economía. Estaba integrado por un Presidente, -el Ministro de Economía-, un Vicepresidente, siete Consejeros y un Secretario Ejecutivo. Acerca del Vicepresidente, los Consejeros y el Secretario no se dan mayores precisiones sobre sus funciones, atribuciones ni de cómo serán elegidos.

Desde la promulgación del Decreto 7290/61 y hasta la caída de Frondizi en marzo de 1962, no hay ninguna otra norma que profundice en sus características o de cuenta con mayor detalle del funcionamiento práctico del organismo. Por otra parte, el artículo 7º de dicho decreto establece que “la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, no implica modificación de las asignaciones presupuestarios vigentes.” Esto nos hace reflexionar acerca de las eventuales limitaciones de un organismo que busca promover políticas de largo plazo con el fin de generar el desarrollo económico, pero paradójicamente, no se le asigna mas presupuesto que el necesario para sus funciones administrativas básicas.

Por otra parte, el Decreto 2193/63, del 21 de marzo de 1963, faculta al CONADE para realizar un “relevamiento de las inversiones proyectadas o en curso de realización a los efectos de formular un programa de inversiones públicas de mediano y largo plazo” (Decreto 2193/63). Esta es la primera vez en la que aparece una normativa que le otorga al organismo una función concreta relacionada con el desarrollo, el que constituía sus objetivos iniciales.

Durante los años 1961, 1962 y parte de 1963 el CONADE no realizó una tarea específica de planeamiento y sus atribuciones eran un tanto difusas. Si bien durante el

año 1962, se van reglamentando algunas de sus funciones, será a partir del año 1963, con la Presidencia de Illia, en que el organismo adquiere un rol más protagónico en cuanto a la planificación del desarrollo. A lo largo del año 1964 se organiza la Secretaría Técnica del organismo, creando los distintos grupos de trabajo, con el objetivo de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969, y a partir de este período comienza una tarea más sistemática de planeamiento que estarán centradas en la elaboración de dicho Plan.

El derrocamiento del gobierno del Dr. Illia a mediados del 1966 mediante un golpe de Estado que encabezó el general Onganía implicó una serie de cambios administrativos y políticos. El acercamiento a los Estados Unidos de Norteamérica y la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional, redefinieron algunos de los objetivos del CONADE otorgándosele un mayor énfasis a la relación entre desarrollo y seguridad. Mediante la promulgación de la Ley 16.964 -del 30 de septiembre de 1966- se creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, con el cual se buscaba ampliar la participación del sector privado en la formulación de planes y programas; y a los objetivos de desarrollo se le unían y equiparaban los de seguridad. (Capurro, 1968).

Esta ley implica una nueva e importante reestructuración del CONADE, ahora presidido por el Presidente de la Nación (hasta ese momento dicha tarea era ejercida por el Ministro de Economía) e integrado por los ministros y comandantes en jefe de las fuerzas armadas como miembros permanentes, y por los secretarios de estado como miembros no permanentes; estos últimos “...podrán concurrir a las reuniones cuando el presidente lo considere” (Ley N° 16.964).

Ya a partir del año 1966 disminuyen considerablemente los trabajos sobre población existiendo dos del año 1967, y no hemos encontrado documentos que traten el tema en años posteriores.

Población y Planeamiento

Comenzamos por definir algunos conceptos que trataremos en esta sección. En primer lugar, una política de población “...se refiere, no al análisis de los factores sociales en la explicación de las variaciones del llamado movimiento natural de la población (natalidad, mortalidad, nupcialidad), sino (...) al intento de modificar la estructura demográfica de una población con objeto de mejorar su situación, desarrollo, o procesos de desigualdad social” (De Miguel y Diez Nicolás, 1985: 15). Por otro lado, “...la planificación económica es la acción coordinada y racional del Estado para realizar los

objetivos prefijados en materia económica. Implica detectar las reales necesidades de la población y del Estado, su ponderada evaluación, la formulación o composición ordenada y la parte mas importante que es su ejecución y control” (García Vizcaíno, 1975: 359).

El planeamiento económico-social nace a principios de la década del 1920 en la Unión Soviética en el contexto de la Nueva Política Económica (NEP). A partir de los años 1930 comenzará a ser utilizado en diferentes países, pero será con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando cobrará mayor auge y se convertirá en una valiosa herramienta para que los países en vías de desarrollo puedan acelerar sus procesos de crecimiento (Griffin y Enos, 1970; Waterston, 1969; García Vizcaíno, 1975). En la Argentina los primeros planes comienzan a realizarse en década de 1930 como una estrategia para superar la crisis económica que se vivía en esos años. Caben citar aquí el Plan de acción económica nacional de 1934 que creó las juntas reguladoras, y el Plan de reactivación económica de 1940, elaborado en el contexto de la falta de acceso a los mercados debido a la Segunda Guerra Mundial (García Vizcaíno, 1975; Jáuregui, 2005). Será a partir de los dos Planes Quinquenales elaborados por los dos primeros gobiernos justicialistas que la planificación adquirirá una mayor relevancia y desarrollo. A diferencia de las experiencias anteriores, estos planes “...dejaban de ser una respuesta a condiciones externas excepcionales para encarar una nueva modalidad en donde lo público avanzaba sobre lo privado” (Berrotarán, en, Jáuregui, 2005: 21). Este modelo de economía manifestado en los planes se caracterizaba por una fuerte redistribución de los ingresos en beneficio de de los sectores asalariados, altos niveles de empleo y salarios, y una mayor presencia del Estado sobre el conjunto de la sociedad. De manera que aquí se incluían aspectos que iban mas allá de lo económico, relacionados con la cultura, la educación, la investigación científica, etc. (Jáuregui, 2005). Novick afirma que los primeros planes tenían objetivos primordialmente económicos, pero que “...la persistencia de los problemas sociales (...) y el aumento de las demandas, obligaron a los planificadores a prestar mayor atención a las metas sociales” (Novick, 1992: 17). Es así que los temas poblacionales comienzan a ser de interés por parte del gobierno. Si bien no existe estrictamente una política de población, la población es considerada como un elemento esencial de la política de desarrollo llevada adelante por el gobierno y se problematizan ciertos temas demográficos proponiéndose algunas soluciones (Novick, 1992).

En los gobiernos radicales, los temas demográficos no resultan de gran interés y la preocupación gubernamental en torno a los mismos reside en su utilidad como insumo e información para la elaboración de políticas públicas en distintos ámbitos (educación, salud, vivienda etc.) o en algunos casos es utilizada como un simple dato descriptivo. Esto resulta claro al analizar los documentos que en esta materia ha producido el organismo, lo cual realizaremos en el siguiente apartado.

La temática poblacional en el ámbito del CONADE

Nos centraremos aquí en la exploración de los documentos producidos por el CONADE sobre temas poblacionales, y tomaremos algunos de ellos para un análisis más exhaustivo. El trabajo con estos documentos nos permitirá acceder de manera directa a la labor del organismo durante el período en que funcionó.

Sin embargo, antes quisiéramos hacer algunas apreciaciones metodológicas acerca del trabajo con documentos. Hammersley y Atkinson (1994) afirman que los documentos no deben tratarse solo como fuentes de información, sino como productos sociales; deben ser analizados y no empleados meramente como recursos. Son productos de un determinado contexto histórico y debemos conocer asimismo las prácticas sociales que están por detrás de estos documentos. Según Valles (1997), interpretarlos supone conocer sus condiciones de producción y lectura. De manera que a la hora del análisis debemos reflexionar sobre lo que deseamos conocer de esos documentos y los temas que queremos indagar en ellos, para lo cual se requiere un adecuado marco teórico. Es decir que nuestros análisis e interpretaciones deben estar siempre en función del marco teórico que utilizamos, relacionando de esta manera lo teórico y lo empírico. A la hora de mencionar las ventajas del trabajo con documentos, Valles sostiene que este se caracteriza por el acceso a información valiosa y a bajo costo; Por otra parte, la información a la que tenemos acceso tiene un carácter único y de alguna manera exclusivo. Por último, el autor se refiere a la historicidad, dado que el material documental ofrece una adecuada dimensión histórica al análisis sociológico.

Teniendo en cuenta estos aspectos, asumiendo las ventajas y siendo cautelosos con las limitaciones de un trabajo de estas características nos centraremos en la materia que es de nuestro interés.

En el ámbito del CONADE existen 15 trabajos (ver Cuadro 1) dedicados a temas poblacionales, elaborados entre los años 1964 y 1967; siete pertenecen a 1964, seis a 1965, y dos a 1967. Lo primero que podemos observar es que en comparación con el

total de documentos producidos por el organismo en sus años de funcionamiento (ver Cuadro 2), éstos constituyen un número que resulta poco significativo. Por otra parte, cabe mencionar que los trabajos coinciden con el período de mayor riqueza en la labor de la institución que se dio entre los años 1963 y 1966. El dinamismo de los años 1964 y 1965 lo explicamos a partir del Plan Nacional de Desarrollo que en esa etapa se hallaba en plena preparación, y gran parte de las actividades llevadas a cabo por el organismo se encontraban en función de dicho Plan.

Otra circunstancia que nos resulta llamativa es la relativa poca cantidad de documentos elaborados de manera institucional por el CONADE; la mayoría pertenecen a “autores físicos”, profesionales y expertos en la materia que realizaron los trabajos por encargo o contratados por el organismo. De esto podríamos inferir que no existía en el ámbito del Estado una experiencia adecuada de estudios en materia demográfica, por lo cual resultaba imprescindible recurrir a especialistas de universidades o de otros organismos. Si prestamos atención a los temas tratados durante el período, podemos afirmar que estos trabajos buscaban, en líneas generales, brindar información y disponer de un conocimiento de la población; pero no hay una formulación detallada o un análisis profundo que tenga por objetivo indagar en los problemas poblacionales del país con el fin de elaborar una propuesta de política pública referida a estos temas, sino que estos trabajos tienen objetivos más bien informativos y son utilizados como datos.

Para el estudio que aquí presentamos hemos tomado cinco de estos documentos para analizarlos con mayor profundidad. Los hemos elegido por ser aquellos que presentan comparativamente una creciente riqueza analítica en relación a otros que se refieren más a recopilación de datos estadísticos, de los cuales resulta difícil realizar una lectura inquisitiva.

Cabe mencionar, por otro lado, que seis de los trabajos producidos fueron realizados entre los años 1964 y 1965, en el marco de un convenio firmado entre el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), dependiente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El mismo establecía un programa de estudios conjunto de cinco años de duración y tenía por objetivo proporcionar la información demográfica necesaria en la labor de planificación económica y social. Este convenio demuestra que existió un interés de ir más allá de la mera información y que se intentó vincular la problemática demográfica con la del planeamiento (CONADE, 1967). Con posterioridad al año 1965, y aunque el convenio seguía vigente, no hemos encontrado nuevos trabajos en los que se haya

seguido profundizando y avanzando en la temática. En uno de los documentos analizados que se refiere a este convenio se afirma que, "...la falta de una actividad sistemática en este campo determinó que se iniciara la labor con la realización de estudios demográficos básicos, que sirvieran de punto de apoyo a investigaciones mas elaboradas y de directa incumbencia con la labor del CONADE." (Ibid.) Sin embargo, esta segunda etapa de mayor especialización en los estudios demográficos, como hemos mencionado, nunca llegaría.

El primero de los trabajos que analizamos es el de Zulma Rechini de Lattes, titulado "*Consecuencias demográficas de los movimientos migratorios internacionales en la República Argentina, 1870-1960.*" El mismo, elaborado en el marco del convenio entre CONADE y CELADE, fue presentado en el año 1965 en la Conferencia Mundial de Población realizada en la ciudad de Belgrado, Yugoslavia. En este estudio la autora investiga los efectos demográficos inmediatos de los movimientos migratorios masivos, centrándose en las características por edad y sexo, tanto de la población migrante como nativa, el crecimiento vegetativo derivado de ésta y su distribución espacial. Con ese fin analiza los censos de población desde 1869 a 1960.

En relación a la influencia de las migraciones internacionales en la magnitud y estructura por sexos y edades, afirma que la magnitud de la población sin inmigración "hubiese sido aproximadamente un 27% menor de lo que realmente era en 1895, un 46%, en 1914, y luego 52 y 55% en 1947 y 1960, o sea que las diferencias mas notable entre la población real y la proyectada se producen entre 1870 y 1914, lapso durante el cual los saldos migratorios alcanzaron casi el 54%" (Rechini de Lattes, 1965: 24). En cuanto a la estructura por sexo y edad, sostiene que tanto el índice de masculinidad como la estructura de edades sufren profundas alteraciones por efecto de la migración, existiendo una mayor proporción de varones de 20 a 59 años, aunque con el correr del tiempo ésta tiende a estabilizarse. Por otro lado, al prestar atención a la distribución espacial de la población, se aprecia una alta concentración en la región pampeana, destacándose la Capital federal y la provincia de Buenos aires como focos de atracción. De acuerdo a los datos censales "puede decirse que mas del 80% de los extranjeros entrados al país han estado ubicados en la zona pampeana" (Ibid. p. 24). Por otro lado, a través de los censos de 1914 y 1947 se observa una preferencia de la población extranjera por los centros urbanos dado que en esos años el 68,3 y el 76,6% de los extranjeros vivían en zonas urbanas.

Por último se centra en la incidencia de los migrantes en la tendencia de la fecundidad, llegando a la conclusión de que la población migrante ha contribuido a que la fecundidad del país fuera mas baja de lo que hubiera sido sin el aporte migratorio (Ibid, 28).

Otro de los trabajos realizado mediante el convenio entre CONADE y CELADE es el de Ana María Rothman titulado "*Migraciones internas en la Argentina*". La autora sostiene que el estudio de este tipo de fenómenos "...cobra gran importancia en países en proceso de industrialización y urbanización, por cuanto es necesario considerar no solo los efectos sino también el volumen, características y factores determinantes de estos desplazamientos de población para la formulación de programas de desarrollo económico y social" (Rothman, 1965: 66). Realiza una comparación entre los censos de 1947 y 1960 y busca determinar las corrientes migratorias internas a partir de cruces entre "lugar de nacimiento" y "lugar de empadronamiento". De acuerdo al censo de 1960 puede inferir que la Capital Federal presenta un saldo desfavorable (emigración) de 648,2 mil habitantes con respecto a Buenos Aires y Gran Buenos Aires; y saldos favorables provenientes del resto de las provincias. Por otra parte, en las provincias de Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero las corrientes emigratorias son dominantes y de gran intensidad; mientras que Buenos Aires, Chaco, Chubut, Santa Cruz y Mendoza son provincias de inmigración. A partir de los datos analizados concluye que el Gran Buenos Aires aparece como la zona de atracción mas importante en detrimento de la Capital Federal que ha pasado a ser un a zona de rechazo.

Otro de los trabajos estudiados -también realizado entre CONADE y CELADE- es el de Jorge Arévalo, titulado "*La población futura de la República Argentina*". A partir de los datos del censo de 1960 realiza proyecciones de población para los años 1980 y 2000, centrándose en la fecundidad, mortalidad y migraciones. El autor llega a la conclusión de que el cambio de estructura de la población no tendrá efectos en la situación económica y social de la población activa. Pero afirma que en los grupos de edad avanzada y en los jóvenes se sentirán mas lo cambios dado que al aumentar la cantidad de personas mayores necesariamente deben aumentar las prestaciones sociales a esos sectores que influyen en la economía. En el otro extremo etario, disminuirá la cantidad de personas de 0 a 14 años, lo que también implica menores recursos en su mantenimiento. En este sentido, y de acuerdo a sus proyecciones, el autor sostiene que la "...demanda de servicios educativos no será grande en los primeros quinquenios por

lo que si el presupuesto en educación crece al mismo ritmo que la población total, tendrá una mayor cantidad de recursos para afrontar nuevas demandas y mejorar el sistema educativo en su conjunto (Arévalo, 1965: 42).

El trabajo “*Estructura y dinámica demoterritorial Argentina 1947 – 1965*”, perteneciente a Tetu Ramus, intenta dar una imagen global de la estructura espacial argentina y conocer sus condiciones tecnológicas imperantes. Busca indagar en los desequilibrios regionales del país en relación a su distribución espacial, principalmente entre la región pampeana y el resto del país utilizando los datos de los censos de 1947 y 1960. Establece divisiones entre las distintas regiones y trata de analizar los determinantes geográficos del desequilibrio poblacional del país. A partir de esto sostiene que la realidad demográfica argentina manifiesta un fenómeno de “insularidad terrestre como la característica esencial de la estructura demoterritorial” punto seguido Pretende cuestionar lo que considera mitos en relación al espacio argentino, tales como la disponibilidad ilimitada de tierras y el carácter patológico de su estructura territorial. Afirma que “...la estructura territorial del país es consecuencia de las condiciones naturales del espacio y de los principios de localización humanos y económicos dentro de las condiciones históricas dadas y no de patologismos geográficos” Afirma finalmente que dicha estructura es también consecuencia del colonialismo británico dado por la manera en que se construyeron las redes del ferrocarril. (Ramus, 1967).

El trabajo de Gino Germani, titulado “*Estrategia para estimular la movilidad social*” fue publicado en la Revista Desarrollo Económico y forma parte del Curso Latinoamericano de Planeamiento de la Educación, realizado en Buenos Aires entre agosto y noviembre de 1965, organizado en conjunto entre el CONADE y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Si bien este trabajo no fue realizado especialmente para el organismo y fue tomado de una publicación, decidimos incluirlo dado que forma parte de la curricula de un seminario organizado por el CONADE y da cuenta de las relaciones que se habían construido tanto con universidades públicas como con otros organismos, explicitando las preocupaciones que se tenían en ese momento.

En este trabajo Germani define las características de la sociedad tradicional y la sociedad moderna y describe los distintos tipos de movilidad que se da en cada una de ellas. Sostiene que para comprender la movilidad social es necesario mencionar el papel, por un lado, del marco normativo y de valores que la alientan, y por otro, los factores psicológicos que intervienen. Asimismo, considera a la educación como el

principal factor de movilidad en una sociedad industrial y da cuenta de las distintas maneras en que ésta debe funcionar como promotora del desarrollo. El rol de la educación puede ser concebido como una respuesta a las demandas del desarrollo, como la satisfacción de los requerimientos de nuevas capacidades técnicas y de su difusión a sectores mas amplio de la población.

No es de extrañar que tanto la migración internacional como interna ocupe un lugar de importancia en los trabajos que hemos analizados; y en aquellos en los que no es el tema principal se encuentra igualmente presente a la hora de realizar un análisis sociodemográfico de la Argentina. Es así que los dos primeros trabajos que hemos analizado están dedicados uno a las migraciones internacionales y otro a las migraciones internas, sin duda los dos principales fenómenos demográficos del país en el Siglo XX. No es casual este interés si consideramos, asimismo, las importantes consecuencias que estos dos fenómenos han tenido en la configuración política de nuestro país, dando base de sustento social al radicalismo en las primeras décadas del siglo, y al peronismo hacia mediados de 1940. Estos trabajos intentan explicar la Argentina de esos años, en el que las migraciones internacionales, si bien habían declinado, constituían un tema de relevancia dado que aún era numerosa la población extranjera. Por otra parte, en el trabajo sobre migraciones internas (Rothman, 1965) debemos considerar la relación que se establece entre este fenómeno y la formulación de programas de desarrollo, explicitando el lugar desde el cual se estaba pensando. Conocer cuáles son las provincias expulsoras de población y las que se constituyen en polos de atracción, resulta esencial a la hora de elaborar proyectos de desarrollo regional, circunstancia que para el caso argentino resulta relevante dada la centralidad de la región pampeana; particularmente la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano han sido citados en numerosas ocasiones como uno de los problemas a resolver. Aunque no se enumeren, estas discusiones se encuentran subyacentes en el artículo.

Esta vinculación con el desarrollo nos lleva al tercero de nuestros trabajos estudiados (*La población futura de la República Argentina*), en el que las preocupaciones giran en torno a las futuras demandas en materia de servicios sociales, particularmente jubilaciones y educación, y sus relaciones con el presupuesto en estos ámbitos. Las proyecciones de población resultan importantes dado que permiten establecer futuras demandas La educación aparece ocupando un lugar de importancia, lo que también hace referencia a preocupaciones en relación al desarrollo, así como la búsqueda de datos para conocer la mano de obra disponible en el futuro.

Existen en todos los trabajos analizados ciertos temas recurrentes tales como las migraciones -internacionales e internas-, la distribución espacial y poblacional de la Argentina, y los desequilibrios que en este aspecto presentaba nuestro país constituyen los principales temas abordados. Asimismo, las discusiones en torno al desarrollo y a ciertas ideologías ligadas a las teorías del desarrollo y la modernización subyace en ellos.

Conclusiones

Si bien hemos sostenido en este trabajo que los problemas demográficos no han constituido un tema relevante en las preocupaciones del CONADE, ni en los gobiernos del período analizado, sí podemos ver, en primer lugar, que existió la intención de dar a éstos un tratamiento más amplio que el de mero dato; circunstancia que resulta plasmada en el convenio firmado con el CELADE, una reconocida institución internacional. Asimismo, se apeló a la colaboración de algunos de los más destacados profesionales locales en la materia. Se podría inferir que nuestro tema de interés no ha sido tratado con ligereza. Deberíamos preguntarnos y reflexionar acerca de las causas de la discontinuidad en el trabajo, y posiblemente una de las respuestas esté en los problemas institucionales por los que atravesaba el país en ese momento, reflejados en la institución objeto de nuestra investigación. Los documentos abordan algunas de las principales cuestiones demográficas de la Argentina, tales como las migraciones o el desequilibrio poblacional entre regiones. Podemos considerar que la búsqueda por investigar estos temas constituye asimismo una necesidad de indagar en los problemas de desarrollo del país y en sus eventuales soluciones. Sin embargo, estos temas no constituyen un fin en sí mismo, como problema a resolver por parte del gobierno, sino que el trato que se le da es el de un “medio para”, ya sea resolver otros problemas o de simple información.

Cuadros

Cuadro 1. Documentos de CONADE referidos a temas poblacionales

Año	Autor	Título
1964	Camisa, Zulma	Tabla abreviada de mortalidad de la región pampeana de la República Argentina 1946-1948, precedida de un análisis crítico de las estadísticas básicas
1964	Camisa, Zulma	Tabla abreviada de mortalidad República Argentina 1946-1948
1964	Camisa Zulma	República Argentina: evaluación y ajuste del censo de población de 1960 por sexo y edad y tabla abreviada de mortalidad 1959-1961

1964	CONADE	Censo nacional 1960, población: población mayor de 14 años, económicamente activa y ocupada, clasificada por sexo, rama de actividad y categoría de ocupación
1964	CONADE	Proyección de la población total de la Argentina por grupos de edades y por sexo
1964	Rechini de Lattes, Zulma	Consecuencias demográficas de los movimientos migratorios internacionales en la República Argentina, 1870-1960
1964	Rothman, Ana María	Migración interna en la República Argentina
1965	Arévalo, Jorge	La población futura de la República Argentina
1965	Camisa Zulma	Nociones de demografía
1965	CONADE	Serie anual de la población de la República Argentina, por sexo y grupos de edades 1947-1970
1965	Germani, Gino	Estrategia para estimular la movilidad social
1965	Germani, Gino	La estructura social y el análisis del cambio
1965	Zulma Camisa	Proyección de la población por sexo y edad 1960 1980
1967	CONADE	Estudios de la población argentina
1967	Tetu, Ramus	Estructura y dinámica demoterritorial argentina 1947-1965

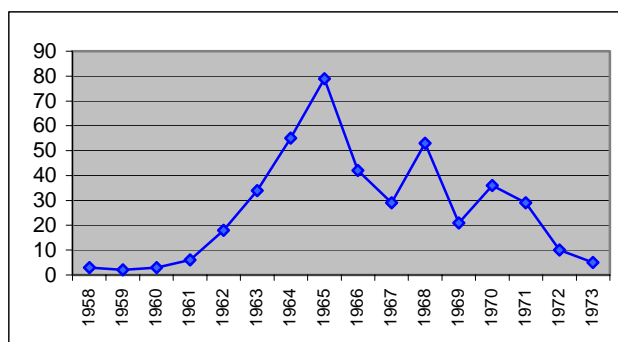
Cuadro 2. Documentos del CONADE según tema.
Período 1958-1973

Tema	Cantidad documentos
Agro-ganadería	78
Análisis económico	91
Demografía	12
Estadística y censos	23
Industria	45
Planeamiento	84
Planes y proyectos de inversión	25
Salud y educación	38
Otros	30
TOTAL	426

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Centro de Documentación e información del Ministerio de Economía y Producción

Gráficos

Gráfico 1. Documentos del CONADE según año de elaboración.
Período 1958-1973



Fuente: elaboración propia en base a datos
 Proporcionados por el Centro de Documentación e Información
 del Ministerio de Economía

Bibliografía

- Bielschowsky, R. “Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña”, en CEPAL, 50 años de pensamiento en la CEPAL, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica / CEPAL, 1998.
- Capurro, N. L. “Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)”, Fundação Getulio Vargas, Ecola Interamericana de Administração Publica, Río de Janeiro, Serie Monográfica, Instrumentos administrativos de implementação económica, 1968.
- De Miguel, J.M.; Díez Nicolás, J. “Políticas de población”, Espasa Calpe. Madrid. 1985.
- Ferrer, A. “La Economía Argentina”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- García Vizcaíno, J. “Tratado de Política Económica”, Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- Griffin, K. and Enos, J., “Planning development”, London, Adisson-Wesley Publishing Company, Inc. 1970.
- Hammersley y Atkinson, “Etnografía. Métodos de investigación”, Barcelona, Paidós. 1994.
- Jáuregui, A. “La planificación económica en el peronismo (1945 – 1955)”, en, Prohistoria, año IX, nº 9, Rosario. 2005: 15 – 40.
- Llach, L.; Gerchunoff, P. “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Monserrat, Llairó, M. de; Siepe, R. “Frondizi, un nuevo modelo de inserción internacional”, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- Nosiglia, J. “El desarrollismo”, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.
- Novick, Susana, “Política y población. Argentina 1870 - 1989”, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992.
- Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Biblioteca, “Leyes y Decretos”, Buenos Aires, 1965.
- Rapoport, M. y colaboradores, “Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)” Ed. Macchi, Buenos Aires, 2003.
- Romero, L. A. Breve Historia contemporánea de la Argentina, Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

- Rouquié, A. “Radicales y desarrollistas en Argentina”, Shapire, Buenos Aires, 1975.
- Sikkink, K. “Ideas and institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina”, New York, Cornell University Press, 1991.
- Sikkink, K. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 32, nº 128, Buenos Aires, 1993: 543 - 574.
- Valles, M. “Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional”, Madrid, Síntesis, 1997.
- Waterston, A. “Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia”, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Wynia, G. “La Argentina de posguerra”, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1986.

Documentos de CONADE

- Arévalo, J. “La población futura de la República Argentina”, Buenos Aires, CONADE / CELADE, 1965.
- Germani, G. “Estrategia para estimular la movilidad social”, Buenos Aires, CONADE, 1965.
- Ramus, T. “Estructura y dinámica demoterritorial argentina 1947-1965”, Buenos Aires, CONADE, 1967
- Rechini de Lattes, Zulma, “Consecuencias demográficas de los movimientos migratorios internacionales en la República Argentina, 1870-1960”,
- Rothman, A. M. “Migración interna en la República Argentina” CONADE / CELADE, Buenos Aires, 1964.