VIII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN
Asociación de Estudios de la Población Argentina (AEPA)
Tandil, 12 al 14 de octubre de 2004
Sección: Políticas de población en la Argentina.
Coordinadora: Susana Novick (Universidad de Buenos Aires, CONICET).

UNA POLÍTICA DEMOGRÁFICA NACIONAL: DEBATES Y REPERCUSIONES DEL *SIMPOSIO SOBRE POLÍTICA DE POBLACIÓN PARA LA ARGENTINA* (1969)

Karina A. Felitti
(Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, FFyL, UBA – Becaria CONICET)

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda posguerra, el crecimiento demográfico de América Latina se transformó en un asunto prioritario de discusión a nivel mundial, bajo el argumento de que existía una correspondencia causal entre la pobreza de una nación, sus altas tasas de natalidad y la (im)posibilidad de alcanzar el desarrollo. Distintos organismos internacionales y un importante número de países, liderados por Estados Unidos, comenzaron a fomentar la regulación de la natalidad en el Tercer Mundo para evitar las consecuencias negativas de la superpoblación. No todos estuvieron de acuerdo con este diagnóstico, las medidas que se promovieron y la creciente injerencia norteamericana en la Región. Quienes se oponían a la implementación de programas de planificación familiar a gran escala consideraban que las políticas de desarrollo debían contemplar factores económicos, sociales y culturales, y no meramente demográficos. Esta fue la posición adoptada por Argentina, que buscó diseñar una política de población propia, que atendiera a su particular situación de bajo crecimiento y alta concentración poblacional.

Al mismo tiempo, la difusión de los anticonceptivos modernos, especialmente las píldoras antiovulatorias, fue produciendo un cambio muy significativo en las formas de vivir y representar la sexualidad, al permitir que muchas mujeres controlaran efectivamente su capacidad reproductiva, escindiéndola del placer sexual, y cuestionaran el mandato tradicional que ligaba el sexo al matrimonio y a la procreación. La defensa del derecho de las mujeres a disponer de su cuerpo y de las parejas a decidir

sobre la cantidad y el espaciamiento entre sus hijos se insertaba en un debate mayor, cruzado por necesidades geopolíticas, el rechazo de las corrientes de izquierda al "intervencionismo yanqui" y la tradicional influencia de la Iglesia católica.[1]

Con el objetivo de reflexionar sobre algunas de estas cuestiones y elaborar un documento que sirviera de base para el diseño de una política de población nacional, en 1969, el Instituto Torcuato Di Tella organizó el *Simposio sobre política de población para la Argentina.* Atendiendo a la relevancia que tuvo este encuentro en su momento de realización y a las remisiones a él que encontramos en la bibliografía que estudia las políticas de población en la Argentina, nos proponemos analizar las ponencias que allí se presentaron, en especial, aquellas que trataron el tema del control de la natalidad y sus consecuencias sociales. El análisis de estos textos se realizará desde un enfoque de género, que permita vislumbrar el estado de opinión de académicos y representantes de organismos nacionales e internacionales sobre este tema. Esta perspectiva nos permitirá trazar un mapa de las políticas demográficas propuestas, discutidas e implementadas en estos años, en relación con la incipiente noción de derecho a la planificación familiar de las parejas y de los individuos, especialmente de las mujeres, en un contexto signado por un modelo político autoritario y de alta inestabilidad.

II. LA CUESTIÓN DEMOGRÁFICA EN LA SEGUNDA POSGUERRA: ENTRE LA GEOPOLÍTICA Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

Desde la década del '50, la cuestión poblacional ocupó un importante lugar en las agendas de los organismos internacionales y de las naciones desarrolladas. El crecimiento poblacional que experimentaban los países del Tercer Mundo era considerado "explosivo", una bomba que cuando estallara traería consecuencias negativas para todo el sistema capitalista. Bajo estas premisas, fue consolidándose una posición neomalthusiana, que hacía regresar al fantasma del hambre, agregando como nuevo problema el deterioro ambiental y volviendo a una de las viejas soluciones, el

[1] En 1968, la Iglesia Católica dio a conocer la Encíclica *Humanae Vitae.* En ella, Paulo VI afirmaba que toda tentativa de controlar la natalidad con métodos artificiales era contraria al amor conyugal, puesto que el objetivo de esta institución era la procreación y educación de la prole. Las leyes y los ritmos naturales de fecundidad servirían para espaciar los nacimientos y excluir las "vías ilícitas" como el aborto, la esterilización y "toda acción que, o en previsión del acto conyugal, o en su realización, o en el desarrollo de sus consecuencias naturales, se proponga, como fin o como medio, hacer imposible la procreación". Pablo VI, *Humanae Vitae. Carta Encíclica sobre la transmisión de la vida humana*, Buenos Aires,

control de los nacimientos para reestablecer el equilibrio. Muchos gobiernos latinoamericanos y miembros de la comunidad intelectual de la Región cuestionaron la marcada vocación intervencionista de esta teoría, que servía como defensa del orden social existente. Las denuncias a las nuevas formas que tomaba el imperialismo se expresaron desde la política y también desde el arte, como lo hizo el director de cine boliviano Jorge Sanjinés en su película *Yawar Mallku* (Sangre de cóndor; 1969), completamente hablada en quechua, que mostraba las esterilizaciones realizadas por el Cuerpo de Paz a la población indígena de su país.

En este contexto fueron surgiendo distintos organismos abocados a analizar, desde diferentes ópticas, la relación entre Población y Desarrollo. En 1952, a instancias de John Rockefeller, fue creado el *Population Council* (Consejo de Población). También en ese año surgió la *International Planned Parenthood Federation* (IPPF), cuya primera presidenta fue la norteamericana Margaret Sanger, una destacada defensora del *birth control*. En 1955, la ONU organizó el Seminario Latinoamericano sobre Población, en Río de Janeiro, Brasil, con el objetivo de intercambiar información y puntos de vista sobre los problemas demográficos de orden nacional y regional, especialmente en relación con los programas de desarrollo económico y social. Esta reunión brindó una acogida favorable para la creación del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), con sede en Santiago de Chile, en 1958.[2] La fundación del CELADE dio lugar a la formación de otros centros de investigación que buscaron dar respuestas, desde la Región, a la relación que existía entre la cantidad de habitantes, el desarrollo económico y la seguridad nacional.

En abril de 1968 comenzaron a reunirse hombres de ciencia, de negocios, industriales y financistas de países influyentes, en el Club Roma. En esta asociación informal, inspirada por el industrial italiano Aurelio Peccei, se discutían distintos problemas mundiales, entre ellos, el crecimiento demográfico y sus efectos socio ambientales. En este marco, el Club encargó una investigación al Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), cuyo modelo terminó pronosticando un severo deterioro ambiental y la llegada a un límite del crecimiento en los próximos cien años.[3] Otro organismo que se destacó en estos años fue el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), creado en 1969, por iniciativa del presidente del Banco Mundial,

---

Paulinas, 1999.

[2] Ana María Rothman, "Desarrollo y estado actual de la demografía en la Argentina", *Revista Latinoamericana de Sociología,* Vol. V, Nº 3, noviembre de 1969.

Robert Mc Namara. Su principal función era centralizar todas las políticas de población que diseñaría desde entonces las Naciones Unidas. En paralelo a estos desarrollos institucionales, la ONU encaró la defensa de la planificación familiar, definida como la libertad de decidir sobre el número de hijos y los intervalos entre sus nacimientos, en tanto derecho humano fundamental de mujeres y varones. Esa fue la posición adoptada durante la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán (Irán, 1968) y luego reforzada en las conferencias mundiales de población (Bucarest, 1974) y de la mujer (México, 1975) que se celebraron en la década del '70.[4]

Habitualmente, las mujeres habían sido señaladas como las principales responsables de los bajos índices de natalidad de un país; se suponía que los "males de la modernidad" y su inserción en el mercado de trabajo las alejaban de la maternidad y la vida doméstica. Sin embargo, las formas de anticoncepción conscientes más empleadas, hasta mediados del siglo XX, eran el *coitus interruptus* y el preservativo, cuya implementación dependía, casi exclusivamente, de los varones. Hacia 1960 esta situación cambió radicalmente, pues además de los abortos provocados, las mujeres contaban con una aliada en sus deseos de posponer la maternidad: la píldora antiovulatoria.[5]

En Argentina, esta novedad se difundió rápidamente y dio lugar a un intenso debate sobre sus efectos en la salud de las mujeres y sus repercusiones sobre la moral y las buenas costumbres, el orden familiar, la soberanía estatal y el desarrollo económico. Desde muy temprano, el país había completado el proceso de transición demográfica, alcanzando una tasa de natalidad que indicaba la limitación voluntaria de los nacimientos, de manera generalizada y eficaz. Entre 1945 y 1955 la tendencia se había revertido dando lugar a la explosión de los nacimientos de la segunda posguerra (*baby boom*). No obstante, desde mediados de los '50 en adelante, la natalidad recuperó su moderada tendencia descendente, exceptuando un repunte momentáneo en la década del

---

[3] Dennis L. Meadows (Dir.) *The limits to growth,* New York, Signet, 1972.

[4] Karina Felitti, "Cuerpos femeninos en la encrucijada: el control de la natalidad en la agenda de las Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas (1974-1984)", ponencia presentada en las *Xº Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005.

[5] Hacia principios de los años '50, el médico norteamericano Gregory Pincus comenzó sus investigaciones sobre anticonceptivos orales. Estimulado por Margaret Sanger y el apoyo financiero de Catherine McCormick, Pincus junto a los doctores John Rock y Min-Chueh Chang desarrollaron la "píldora" que revolucionó el mundo en los años sesenta. Aprobada por la Food and Drug Admnistration en mayo de 1960, las pastillas ENOVID salieron a la venta. En 1965, 6.500.000 de mujeres norteamericanas las tomaban, aunque la cifra debía ser superior, ya que los registros oficiales sólo contabilizaban a las casadas. Andrea Tone, *Devices and Desires. A History of Contraceptives in America,* Nueva York, Hill and Wang, 2001.

’70.[6] La advertencia sobre los peligros de la “contracción demográfica” y la situación de vulnerabilidad que ella generaba se volvió un tópico recurrente en los escritos estatales, periodísticos, académicos y de divulgación, de fines de los ’60 y principios de los ’70. La denuncia de esta situación se entrelazaba con los temores por la falta de seguridad interna y externa, las consecuencias de un sistema económico injusto, la falta de respuesta estatal y la necesidad de investigaciones más completas sobre esta temática.[7]

Debe decirse que la “caída demográfica” no era sólo un *slogan* y que la nueva situación de las mujeres en la sociedad argentina tenía mucho que ver con ella. Distintos estudios corroboraban la relación entre el nivel de actividad económica de las mujeres y un menor número de hijos.[8] También se evidenciaba un descenso en el nivel de fecundidad a medida que aumentaba el nivel de instrucción. La ciudad de Buenos Aires tenía el promedio más bajo de hijos nacidos vivos, entre otras siete ciudades de la Región (Bogotá, Caracas, México, Panamá, Río de Janeiro, San José de Costa Rica): 1,49% frente a 2,25 % de Río de Janeiro; 2,97 % de Caracas; 3,16 % de Bogotá. También presentaba el mayor porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos en mujeres casadas y convivientes: 77,6% en Buenos Aires, frente a un 65% en San José; 59,4% en Caracas; 58,1% en Río de Janeiro y el promedio más bajo en México, 37,4%. Además, en Buenos Aires se encontraba el porcentaje más alto de mujeres que iniciaban prácticas anticonceptivas antes del primer embarazo (40,2%).[9]

El golpe militar de 1966 instaló la defensa de los baluartes de la sociedad cristiana y occidental, y planteó sus temores ante el desmoronamiento de los valores familiares y el marcado descenso de la población. Argentina, en contraposición a lo que sucedía en el resto de los países de la Región, especialmente en Brasil, estaba poco poblada y eso la colocaba en un lugar vulnerable en el nuevo escenario internacional. Por aquellos años, Estados Unidos había lanzado su nueva doctrina militar para el continente, interesado por la "seguridad interna" de los países latinoamericanos, frente a

---

[6] Susana Torrado, *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Buenos Aires, De la Flor, 2003, p.88.

[7] Basilio Raymundo, por ejemplo, señalaba al régimen de propiedad de la tierra, el latifundio y sus consecuencias negativas para la producción de recursos, como una de las causas del bajo desarrollo poblacional. B. Raymundo, *Argentina 2000 ¿Una nación semidesierta?,* Buenos Aires, Orbelus, 1969.

[8] A. M. Rothman, “La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad entre Buenos Aires y México”, en CELADE, *Argentina. Población Económica Activa. Fecundidad. Mortalidad,* Santiago, 1970.

[9] A. M. Rothman, “La fecundidad en Buenos Aires según algunas características demográficas y socio-económicas”, Serie Población y Sociedad, Nº 48, Programa Población y Sociedad, CIS-ITDT, Buenos Aires, 1967.

la amenaza de la llamada "subversión comunista".[10] La victoria de la Revolución Cubana, y su posterior alineamiento con la Unión Soviética, fue la que determinó el definitivo viraje en la estrategia militar en el continente, asignándoles a las fuerzas armadas de los países latinoamericanos la misión de ser guardianas del orden interno.[11]

Como hemos visto, la planificación familiar era defendida y atacada desde distintos sectores ideológicos y con distintos argumentos, aunque existió un llamativo punto de encuentro entre los sectores militares, conservadores, católicos y de izquierda, en defensa de la soberanía nacional y en contra de estas prácticas, consideradas imperialistas. Mientras tanto, las clínicas de planificación familiar siguieron instalándose y las parejas continuaron limitando los nacimientos. En 1966 había comenzado a funcionar en el país, la Asociación Argentina de Planificación Familiar (AAPF). Para 1968, ésta ya contaba con 29 clínicas y 26 de ellas funcionan en Hospitales y Policlínicos gubernamentales, situación que demostraba las contradicciones entre la retórica oficial, contraria a la limitación de los nacimientos, y la lógica de su accionar.

III. EL SIMPOSIO SOBRE POLÍTICA DE POBLACIÓN PARA LA ARGENTINA: UN ESPACIO PARA DEBATIR Y DISEÑAR UNA POLÍTICA NACIONAL

El *Simposio sobre Política de Población para la Argentina* se realizó en la sede de Florida 936 del Instituto Torcuato Di Tella, entre los días 4 y 8 de noviembre de 1969. Los responsables de la organización fueron la demógrafa Ana María Rothman, por el Centro de Investigaciones Sociales (CIS), y el sociólogo Mario Robirosa, por el Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR). Desde 1966, el CIS dirigía el "Programa de Población y Sociedad", que contaba con el auspicio y el apoyo del ITDT, el *Population Council* y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), y tenía como misión ampliar el conocimiento demográfico, económico y social del país.

[10] Pocos días después del cierre del Simposio, el 11 de noviembre de 1969, se dio a conocer el Informe Rockefeller y sus propuestas para combatir la amenaza revolucionaria, mediante la creación de un Consejo de Seguridad de Hemisferio Occidental. Distintos medios de prensa esgrimieron sus críticas por la excesiva importancia que se le daba al tema militar y la falta de atención hacia otras cuestiones, considerando que se trataba de un plan inaceptable para países soberanos. "El Informe Rockefeller", editorial, *Clarín,* 14 de noviembre de 1969; "Rockefeller: misión imposible", Nota de tapa, *Primera Plana*, Año VII, Nº 340, 1 al 7 de julio de 1969.

Para el Simposio se convocó a un grupo selecto de especialistas, investigadores en demografía, economía, sociología, salud y administración pública, y responsables de organismos públicos relevantes, abocados al diseño e implementación de políticas con efectos demográficos, "para discutir las metas, las condiciones y estrategias para la implantación de una política nacional de población que esté en función del desarrollo de nuestro país".[12] La intención era dejar de lado las respuestas meramente ideológicas e inmediatas, pensar el tema en toda su amplitud y elaborar recomendaciones específicas. Para que el funcionamiento de la reunión permitiera llegar a estos resultados, las invitaciones fueron a título personal y se contó con un número limitado de participantes semi-plenos, menos de 40 personas, con voz en las discusiones.

La necesidad de establecer una política de población nacional se había manifestado en distintas etapas de nuestra historia.[13] Sin embargo, hasta la década del '70 los preceptos poblacionistas no habían culminado en la adopción de políticas de población globales, ni habían generado análisis previos sobre la viabilidad de las medidas a implementarse.[14] Como señala Susana Novick, el concepto de política de población recién se menciona en 1968, en la ley que regula las atribuciones del Registro Nacional de las Personas, dependiente del Ministerio del Interior, encargado de proporcionar al gobierno nacional la información necesaria para fijar dicha política (Ley 13.482). Sin embargo, fue recién durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) cuando, por primera vez, se legisló sobre políticas de población a nivel nacional.[15] Esta falta de actuación política y de investigaciones que cubrieran distintas variables y regiones, sumada al contexto de debate, nacional e internacional, que antes describimos, impulsó la realización del Simposio.

El programa de la reunión se dividió en 5 secciones que se ocuparían de establecer un diagnóstico poblacional del país y los lineamientos para el diseño de una

---

[11] Ernesto López, *Seguridad nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa, 1988; Daniel Mazzei, "El Ejército argentino y la asistencia militar norteamericana durante la Guerra Fría" en Revista *Taller* N° 20, Buenos Aires, abril de 2003, pp. 92-116.

[12] *CIS Informa*, Nº 8, enero – abril de 1969, p.10.

[13] Carolina Biernat, "Inmigración, natalidad y urbanización. El poblacionismo argentino y sus contradicciones frente a las preguntas por el desarrollo económico (1914-1955)", en Hernán Otero (Director), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX,* Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

[14] Susana Torrado, "Introducción", en S. Torrado (comp.), *Política y población en la Argentina. Claves para el debate,* Buenos Aires, De la Flor, 1991.

[15] Otro antecedente que se destaca es la creación de la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE), en 1974, que da lugar a un sistema interrelacionado para dar un tratamiento normativo, aunque no llegó a elaborar un Plan. Susana Novick, *Política y población/2. Argentina 1870-1989,* Buenos

política de población, vinculada a un programa de desarrollo.[16] En estas líneas de trabajo, definidas de antemano por los organizadores, se presentaron 13 ponencias.[17] Cada uno de estos *papers* fue producido en un clima intelectual que combinaba los coletazos del afán de modernización posperonista y una renovada defensa nacionalista, ante las consecuencias negativas de la extranjerización económica y cultural. Poco tiempo antes de la realización del Simposio, se había publicado *Dependencia y Desarrollo en América Latina,* de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Las premisas de esta obra, junto a las de otros autores de la teoría de la dependencia, como Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, estuvieron presentes, de forma explícita o implícita, en muchos de los trabajos.[18] Estos postulados daban argumentaciones teóricas a una situación que se estaba experimentando en la práctica, con el fracaso de la Alianza para el Progreso y del modelo desarrollista. Como sostiene Oscar Terán, se estaba dando un giro desde la teoría de la modernización a la teoría de la dependencia, que colocaba el eje del problema en la cuestión política y la necesidad de liberarse del imperialismo, y no tanto en el desarrollo técnico.[19]

Muchas las ponencias también abrevaban en la teoría de la modernización y la visión de la estructura social de Gino Germani. Lo mismo sucedía con la obra de Walt Whitman Rostow, *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, publicado en 1960, aunque en este caso, la mayoría de las referencias eran críticas. Se señalaba que un esquema dividido en etapas no tomaba en cuenta la estructura particular de cada economía; las diferencias entre los países desarrollados y subdesarrollados no parecían ser sólo temporales y, por eso, era necesario analizar la estructura productiva y la organización social de cada uno de ellos. Estas argumentaciones servían para defender la toma de decisiones dentro de cada país y, de este modo, evitar las generalizaciones en las que caían los planes de desarrollo diseñados desde el exterior.

Aires, CEAL, 1992; *Ley y población en la sociedad argentina: 1870-1986,* Tesis de Magíster en Ciencias Sociales, FLACSO, diciembre 1989.

[16] Programa Simposio sobre Política de Población para la Argentina, ITDT, noviembre 1969.

[17] La intención de Enrique Oteiza, por entonces secretario ejecutivo del ITDT, era publicar un libro que compilara estas presentaciones, pero la situación financiera del Instituto y la necesidad de responder a los compromisos asumidos por otros programas hicieron fracasar esta idea. Finalmente, sólo llegaron a publicarse las conclusiones de la reunión, bajo el formato de un documento de trabajo.

[18] La teoría de la dependencia, surgida en el interior de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la inmediata segunda posguerra, diseñaba un modelo en el cual el desarrollo de un polo de naciones era la manifestación de la falta de desarrollo de otro, a partir de un proceso de crecimiento desigual, generado por el deterioro de los términos del intercambio y una injusta división internacional del trabajo, sostenidos en el monopolio tecnológico de los países centrales.

[19] Oscar Terán*, Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina 1955-1966*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1993.

Atendiendo al problema de la escasa población, Roberto Marcenaro Boutell, Director de la Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos del Ministerio del Interior, planteó en su ponencia la necesidad de generar las condiciones adecuadas para alcanzar un aumento de la natalidad: subsidios por matrimonio, maternidad y nacimiento, asignaciones familiares "realmente compensatorias", una política fiscal y crediticia especial, y planes de vivienda, salud y educación para las familias. Además, para revertir la caída demográfica, instaba a disminuir la mortalidad infantil y fomentar la inmigración de los países vecinos y de otros hispanoamericanos, aplicando algún criterio de selección combinado con programas de capacitación. También advertía sobre el problema de la distribución de la población y sus implicancias para la seguridad nacional.[20]

Los fenómenos migratorios internos y las consecuencias en la estructura social y económica del país fueron analizados por Mario Robirosa. Su trabajo consideraba los aspectos espaciales de una política de desarrollo y la necesidad de cambiar el patrón de concentración poblacional: reducir la primacía del Gran Buenos Aires y aumentar el peso de los centros regionales.[21] Nilda Sito, representante del Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche[22], también se abocó al estudio de situaciones regionales y presentó una propuesta de desarrollo descentralizado. Para controlar más eficientemente los movimientos de población internos, Sito proponía analizar los lazos que establecían los nativos y los migrantes con las provincias y el tipo de vínculo que así se generaba.[23] Con un esquema similar se presentó un estudio de caso: Edmundo Sustaita, coordinador del Programa de Desarrollo Social de la Patagonia, del Ministerio de Bienestar Social, se preguntaba cómo generar mecanismos de identificación en los nuevos habitantes de la Patagonia.[24] El sociólogo Alberto Sireau Romain también indagó sobre la estructura poblacional de la Argentina, atendiendo a sus divisiones regionales.[25] Todas estas ponencias abordaban una situación que preocupaba a sus

[20] Roberto Marcenaro Boutell, "Algunos objetivos de una política de población para la Argentina", ponencia presentada al *Simposio sobre Política de Población para la Argentina*, ITDT, noviembre 1969.
[21] Mario Robirosa, "Migraciones internas, la distribución espacial de las oportunidades de empleo y las metas de justicia distributiva", *Ibíd*.
[22] En 1971, la Fundación Bariloche tendrá a su cargo la ejecución de un proyecto encargado por el Club Roma. De allí surgirá un Modelo Mundial Latinoamericano (MML) que supere la visión neomalthusiana de la relación entre población, desarrollo y deterioro del medio ambiente.
[23] Nilda Sito, "La pérdida de población de las provincias argentinas y los mecanismos de identificación regional", ponencia presentada en el Simposio, *Ibíd*.
[24] Edmundo Sustaita, "Problemas de la población en el desierto: el caso de la Patagonia", *Ibíd*.
[25] Alberto Sireau Romain, "Estructura diferencial de población a nivel provincial", *Ibíd.*

autores: los rápidos movimientos internos de población, sostenidos en el vertiginoso desarrollo de algunos centros industriales, y la caída en el ocaso de otras zonas del país.

La relación entre población y desarrollo fue presentada por el economista Alejandro Rofman. Para él, la política de población debía integrarse a una política de transformación a escala de la sociedad global, ajustando los niveles de producto y empleo para evitar la expansión del subempleo y el desempleo.[26] Otros dos trabajos señalaron los vínculos de las políticas de población con el sector de la salud. En ese sentido, el Dr. Abraham Sonis, miembro de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la UBA, daba como ejemplo la capacidad de la Medicina para controlar la mortalidad materna e infantil.[27] La ponencia de otro médico, Mario Zibecchi, junto a Martha Rothman y Arnaldo Torrents, también colocaba a la salud como factor básico para el desarrollo de un pueblo y la defensa de su autonomía. Las diferencias internas entre los países y al interior de ellos, provocaban una fecundidad diferenciada y condiciones de salud también diversas y, por eso, los planes diseñados en el exterior para toda la Región, pensados sin hacer distinciones, no podrían solucionar los problemas de desarrollo.

Héctor Ciapuscio, asesor del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)[28], presentó un recorrido histórico de las ideas relativas a la población, desde Alberdi y Sarmiento, pasando por Alejandro Bunge, hasta la influencia de Gino Germani y de su escuela en este tema. Las conclusiones de este somero recorrido confirmaban el papel decisivo que siempre había desempeñado el Estado y las consecuencias negativas del régimen de propiedad de la tierra.[29] El trabajo de Martínez Nogueira también analizaba los diferentes elementos que intervenían en el diseño de una política de población y los obstáculos que impedían que ésta se plasmara en un esquema de planeamiento, con decisiones coherentes con los propósitos enunciados.[30]

Aunque el tema del control de la natalidad estuvo presente en casi todos los trabajos presentados al Simposio, fue el tema principal de tres de ellos. Juan Carlos

---

[26] Alejandro Rofman, "Desarrollo industrial y mano de obra urbana. Algunas hipótesis", *Ibíd*.
[27] Abraham Sonis ,"Salud y Población", *Ibíd*.
[28] El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado en 1963, estaba encargado de la planificación global y la elaboración de planes nacionales de desarrollo. A este se sumó el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT) y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), creado por la ley 16.970. Los tres tuvieron por misión, cada uno dentro de su especificidad, establecer los objetivos políticos, metas, políticas y estrategias correspondientes para los planes de corto, mediano y largo plazo.
[29] Héctor P Ciapuscio, "Política de población para la Argentina: relevamiento de objetivos históricos", ponencia presentada en el Simposio, *op.cit*
[30] Roberto Martínez Nogueira "Restricciones político-administrativas en el diseño y la implementación de políticas", *Ibíd.*

Lerda, demógrafo del CELADE, sostuvo una dura crítica a la aplicación irrestricta de planes de control de la natalidad en los países subdesarrollados. Para este autor, el Estado debía vigilar estas actividades y hasta suprimir a las instituciones que, en la práctica, funcionaban como filiales de la Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF).[31] Lerda consideraba que la planificación familiar en la región no se fomentaba en tanto ejercicio de un derecho humano, sino como respuesta al fracaso de los programas de desarrollo. El accionar de estos grupos antinatalistas seguía, casi siempre, un mismo itinerario: de la actividad privada, con financiamiento internacional, pasaban a formar parte de los programas oficiales. Para evitar que se llegara a esta situación, el Estado debía estar atento y vigilar estas actividades, aquí desarrolladas por la Asociación Argentina de Planificación Familiar (AAPF).

Angel Fucaraccio, economista del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) y del CELADE, se abocó a develar el error de considerar que una disminución de la natalidad permitiría elevar el nivel de ahorro y de inversión. Este argumento resultaba falaz puesto que los sectores de mayor fecundidad corresponden a los grupos sociales con menor nivel de ingresos y ellos carecen de capacidad de ahorro: "Hay entonces una contradicción entre la idea de control de natalidad y la de mayor ahorro ya que el control se dirige a gente que no ahorra y que no tiene posibilidades de ahorro en un plazo de al menos 20 años".[32] Para Fucaraccio, el control de la natalidad, en realidad, se promovía para evitar desbordes sociales, para impedir el crecimiento de una masa de la población que, presionando por mejores niveles de vida, llegara a poner en peligro el orden social y económico vigente.

Por último, mencionamos el trabajo de Ana María Rothman, quien analizaba la planificación de las familias en los países socialistas.[33] Un recorrido histórico la llevaba a ver las diferentes políticas que se habían implementado en relación al control de la natalidad y el aborto. Aprobación y rechazo, legalización y condena habían sido conductas posibles en un sistema que temía tanto por su falta de población como por su exceso. Este escenario le servía a Rothman para argumentar a favor del diseño de políticas que tuvieran en cuenta las situaciones particulares, el planteo de soluciones concretas a problemas concretos, contenidas dentro de un sistema de planificación mayor, que apuntara al desarrollo económico y social.

---

[31] Juan Carlos Lerda, "Políticas de Población en América Latina", *Ibíd*.
[32] Angel Fucaraccio, "El control de la natalidad y el subdesarrollo: América Latina", *Ibíd*. p.20.
[33] Ana María Rothman, "Política de población en los países socialistas", *Ibíd.*

Para cumplir con el objetivo principal del Simposio y poder elaborar un documento de base para el diseño de una política pública y programas de investigación, se dedicó un tiempo importante a la elaboración de las conclusiones. Finalmente, se aprobó un texto por unanimidad, luego de varios intercambios entre los participantes en busca de un consenso. De este modo se concluyó que la política de población no podía basarse únicamente en el control o no de la natalidad, y que ésta debía ser competencia de los Estados y de sus gobiernos en pleno uso de su soberanía.[34] A su vez, esta política debía estar referida a un medio social y a un proyecto nacional concreto, integrada en los objetivos de desarrollo y la política económico-social, y atenta a objetivos de cooperación regional con otros países latinoamericanos.

Asimismo, era necesario un diagnóstico de la situación poblacional del país: la disminución de la fecundidad, la caída de la inmigración extranjera, la concentración poblacional en la región pampeana y en algunas áreas urbanas, el desequilibrio económico regional y las situaciones de colonialismo interno, eran algunos de los rasgos que hacían de nuestro país un ejemplo atípico en la Región. Por otra parte, debía frenarse la emigración continua de técnicos, científicos y mano de obra calificada, diseñando un plan de desarrollo que los contuviera. Ante esta situación poblacional resultaba negativa la introducción y extensión de campañas de control de la natalidad; más bien, debían ponerse en práctica acciones para proteger la fecundidad de las familias; reducir la mortalidad infantil y el aborto; diseñar un plan de distribución espacial dinamizador de las regiones; y una política de fomento a la inmigración extranjera, especialmente, de los países limítrofes y de otros latinoamericanos.

Todo esto sólo sería posible con una mejoraba en el nivel nutricional de la población, políticas de pleno empleo, una distribución más equitativa del ingreso, planes educativos orientados a la capacitación para el desarrollo y una nueva estructura de valores que permitiera apreciar estos cambios. Finalmente, se señalaba la necesidad de encarar y financiar investigaciones sobre las variables demográficas y sus relaciones con el contexto socio-económico. De este modo, se posibilitaría la formulación de un diagnóstico del país en su conjunto y de cada una de las áreas que lo componían.

[34] Tal como sostenía Carmen Miró, las políticas de población no eran sinónimo de planificación familiar, aunque esto no implicaba negar la extensión del control de la natalidad en varios países de la Región. Carmen A. Miró, *Política de Población: ¿qué? ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo?,* Santiago de Chile, CELADE, febrero 1971.

III. ESBOZOS DE UNA POLÍTICA DEMOGRÁFICA NACIONAL: SUS CONSECUENCIAS SOCIALES E INDIVIDUALES

En la escasa bibliografía que se ocupa de las políticas de población argentinas, durante la segunda mitad del siglo XX, el Simposio de la Población ocupa un lugar destacado. Por ejemplo, Susana Torrado considera que fue el lugar en donde "la inteligencia argentina" hizo frente a la "torpe intervención del Departamento de Estado en asuntos que se consideraban de exclusiva incumbencia nacional".[35] Otro autor, casi contemporáneo al encuentro, Enrique Martín, cita las conclusiones del Simposio y las defiende.[36] Más allá de estas menciones, el análisis de los esbozos de una política de población para la Argentina, que se generaron a partir de los '70, nos permite conjeturar cierta influencia de las conclusiones a las que arribó el Simposio. Como ha señalado Mario Robirosa, es posible que uno de los nexos más efectivos con el gobierno fuera Roberto Marcenaro Boutell, interesado en saber qué tenía que decir el medio académico sobre este tema.

En un contexto de importantes cambios internos al interior de la autoproclamada "Revolución Argentina", comenzó a diseñarse un nuevo plan de gobierno, que vio la luz en 1971. El *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad* para 1971-1975 tenía entre sus objetivos consolidar el poder de autodeterminación del país, fortalecer su capacidad de negociación y asegurar el ejercicio de la soberanía nacional. Se partía de un diagnóstico que acusaba una fuerte dependencia cultural y económica: "La ilusión de las décadas anteriores, y en particular de la última, en cuanto a la búsqueda de fórmulas de desarrollo y cambio partiendo de la generación internacional, y de la adopción de programas generales, concebidos fuera de la Región y adecuados a otras experiencias de desarrollo, no se concretó en los resultados deseados".[37] Además, "a los factores negativos de la situación argentina se agrega **la escasez de su población,** que condiciona el aprovechamiento de las ventajas derivadas de un territorio extenso y rico ubicado en la zona templada".[38] A pesar de reconocer este problema, el Plan no incluía medidas específicas para solucionarlo, ni un diagnóstico que permitiera implementar estrategias de crecimiento poblacional concretas.

---

[35] S. Torrado, *op. cit*., 2003, p.157.
[36] Enrique Martín, *Malthus y el control de la natalidad/ Política de Población en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Acción, s/f.
[37] Presidencia de la Nación. República Argentina, *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Metas para el mediano plazo*, diciembre de 1971, p.4.

Las menciones más específicas respecto a la cuestión demográfica se agregaron con el Decreto 558/1970[39]. El punto 14 proponía encarar un programa de crecimiento demográfico, lograr una población más numerosa, estable y regionalmente equilibrada, prestando especial atención a las áreas rezagadas y fronterizas. Este objetivo se relacionaba con la necesidad de afirmar la seguridad interna y el desarrollo. Específicamente, se instaba a aumentar la natalidad y proteger a la familia numerosa, disminuir la mortalidad infantil y atender a la inmigración con una política selectiva. Sin embargo, estas afirmaciones se presentaban como datos a tener en cuenta, factores exógenos que no daban origen a políticas claras, ni acciones concretas sobre fecundidad, inmigración, ni mortalidad infantil.[40]

Carmen Miró define a una política de población como un "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 lograrlas".[41] Ateniéndonos a esta precisión, podemos comprobar que las bases para una política demográfica recién se edificaron en los años siguientes. El *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)* del gobierno peronista volvió a plantear la necesidad de aumentar la población, ya fuera a través de un incremento de la tasa de fecundidad, la disminución de la mortalidad o el fomento a las inmigraciones, e incluyó un informe diagnóstico de la situación demográfica del país. El Plan disponía la implementación de programas sanitarios, educativos y nutricionales para disminuir la mortalidad, fomentar y orientar a la inmigración, contener la emigración, repatriar a científicos y técnicos, y corregir el desequilibrio regional, promoviendo migraciones hacia las zonas más deshabitadas.[42]

El Decreto 659/74, que dispuso el control de la comercialización y venta de productos anticonceptivos y la prohibición de desarrollar actividades relacionadas, directa o indirectamente, con el control de la natalidad, completó esta mirada alarmista y coercitiva, en defensa de la soberanía nacional y contra los "intereses no argentinos".[43] A ello se agregó la creación de la Comisión Nacional de Política Demográfica (CONAPODE), en marzo de 1974, con el objeto de *"proyectar una*

---

[38] *Ibid*, p.3. Subrayado en el original.
[39] Políticas Nacionales, Rectificaciones al Plan dispuestas por el Decreto 558, 7 de agosto de 1970.
[40] Susana Novick, *op. cit,* 1989.
[41] Carmen A. Miró, *op. cit.,* p.5.
[42] Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, Diciembre de 1973, Tomo I, V.27.
[43] Decreto 659/74 (28/02/1974), *Boletín Oficial*, 3 de marzo de 1974, p.2

política nacional de población e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional".[44] Sus funciones eran proponer metas y medidas demográficas, coordinar su implementación y seguimiento, asesorar al Poder Ejecutivo y al Legislativo en estos temas y coordinar las actividades relacionadas con el Año Mundial de la Población y la Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974).

En un contexto político y económico que hacía difícil cualquier toma de decisiones, la Comisión no llegó a diseñar un Plan. Con posterioridad al golpe de 1976, la Junta militar, mediante el decreto 3938 (1977), la puso nuevamente en funcionamiento con la responsabilidad de coordinar y controlar la gestión de las medidas necesarias para establecer una política poblacional. Con esta y otras oficinas burocráticas, por primera vez, se legisló sobre políticas de población a nivel nacional, dando origen a una nueva etapa en la historia de las políticas demográficas argentinas.

A pesar de los años, muchos de los argumentos que se utilizaron para posicionarse en contra de la planificación familiar -el temor al envejecimiento de la población, la denuncia al intervencionismo norteamericano, el pánico moral, la defensa de la doctrina católica – hoy siguen estando presentes y originan debates estridentes.[45] El contexto democrático ha permitido incorporar otro elemento que antes estaba casi ausente y del que no encontramos rastros en el Simposio: la perspectiva de los derechos humanos de las parejas, mujeres e individuos, a la planificación de las familias. Mario Robirosa confirma esta ausencia entre los argumentos esgrimidos durante el encuentro: "Con una muy baja tasa de crecimiento de población no se justificaba una política central de control de la natalidad. El tema no se planteó desde el punto de vista de la familia, el enfoque era netamente demográfico (....) Había una resistencia a plantear el tema desde la perspectiva de los derechos individuales, por el riesgo de que la población creciera de forma cada vez más lenta, era una visión muy global".[46]

Esta noción suma un nuevo elemento a los desacuerdos que ya existen respecto a las ventajas y desventajas de la planificación familiar, puesto que los gobiernos al intervenir sobre el caudal de sus habitantes esgrimen medidas que inciden en la esfera de los derechos individuales, generando una tensión entre las responsabilidades públicas

---

[44] Decreto 980 (28/03/1974), *Boletín Oficial*, 4 de abril de 1974, p.2.

[45] Karina Felitti, "Esas voces que vienen del pasado: el debate médico sobre anticoncepción y aborto en los años sesenta", en *VI Jornadas de Debate Interdisciplinarios en Salud y Población,* Área Salud y Población – Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, 25, 26 y 27 de julio de 2005.

y el respeto por la privacidad y la intimidad. Como señala Elizabeth Jelin, "la sumatoria y combinación de una multiplicidad de decisiones individuales y de pareja tiene consecuencias sociales al largo plazo, a través de las tasas de natalidad y de crecimiento poblacional, lo cual transforma el tema en objeto de políticas nacionales y aun internacionales".[47] Considerando que "la fecundidad es el resultado de la suma de los comportamientos individuales en los que se ejercita el derecho individual de tener los hijos que se quiera en el momento que se quiera"[48], no resultara sencillo defender el derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo, como una prerrogativa individual y una cuestión separada de las agendas estatales e internacionales.

Por otra parte, el debate sobre los derechos humanos está inserto dentro de un debate mayor sobre la naturaleza de la soberanía en el mundo moderno. Los estados se atribuyen autonomía en los asuntos externos y competencia exclusiva sobre los internos, lo que implica sostener el principio de no intervención. En el contexto latinoamericano, esta reivindicación adquiere un peso mayor, si tenemos en cuenta las constantes intervenciones norteamericanas, de forma militar, política y económica.[49]

Como hemos analizado, el *Simposio sobre Política de Población para la Argentina* funcionó como un espacio de expresión para distintas voces autorizadas y brindó elementos para comenzar a pensar una política demográfica nacional y un plan de desarrollo que la incluyera entre sus variables. Sus conclusiones incidieron en diversas instancias de decisión a nivel gubernamental y en las agendas de investigación del país. A su vez, las ponencias que allí se presentaron pusieron de manifiesto un clima de opinión que denunciaba la aplicación irrestricta de la planificación familiar y defendía la soberanía de los estados para decidir sobre estas cuestiones. La perspectiva de los derechos humanos estuvo ausente y, sin ella, el análisis de las variables demográficas sorteó la necesidad de profundizar en las implicancias que tendría la imposición sobre las mujeres de una maternidad no deseada.

---

[46] Entrevista con Mario Robirosa, 3 de agosto de 2005.

[47] Elizabeth Jelin, "Mujer, género y derechos humanos", en E. Jelin y Eric Hershberg (coord.), *Construyendo la democracia: Derechos humanos, ciudadania y sociedad en America Latina,* Caracas, Nueva Sociedad, 1996, p.206.

[48] Susana Torrado: "Población y Desarrollo: metas sociales y libertades individuales (Reflexiones sobre el caso argentino)", en Susana Torrado (comp.), *op. cit*, 1991.

[49] Como sostiene Elizabeth Jelin, "la sumatoria y combinación de una multiplicidad de decisiones individuales y de pareja tiene consecuencias sociales al largo plazo, a través de las tasas de natalidad y de crecimiento poblacional, lo cual transforma el tema en objeto de políticas nacionales y aun internacionales". E. Jelin, "Mujer, género y derechos humanos", en E. Jelin y Eric Hershberg (coord.), *op.cit.*, p.206.

Es hora de volver a debatir sobre las relaciones entre Desarrollo y Población, con un marco de interpretación nuevo que atienda a sus implicancias en términos de género, pero que también considere lo arraigado de ciertas creencias y concepciones que se solidificaron en los años que acabamos de analizar.

Bibliografía

- Biernat, Carolina (2004) "Inmigración, natalidad y urbanización. El poblacionismo argentino y sus contradicciones frente a las preguntas por el desarrollo económico (1914-1955)", en Hernán Otero (Director), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX,* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Felitti, Karina (2005): "Cuerpos femeninos en la encrucijada: el control de la natalidad en la agenda de las Naciones Unidas y en las políticas públicas argentinas (1974-1984)", ponencia presentada en las *Xº Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Rosario, 20 al 23 de septiembre
- ----------: (2005) "Esas voces que vienen del pasado: el debate médico sobre anticoncepción y aborto en los años sesenta", en *VI Jornadas de Debate Interdisciplinarios en Salud y Población,* Área Salud y Población – Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, 25, 26 y 27 de julio
- Instituto Torcuato Di Tella (1969): *Simposio sobre Política de Población para la Argentina*, Buenos Aires (programa, ponencias y conclusiones).
- Jelin, Elizabeth (1996): "Mujer, género y derechos humanos", en Jelin E. y Eric Hershberg (coord.), *Construyendo la democracia: Derechos humanos, ciudadania y sociedad en America Latina,* Caracas, Nueva Sociedad
- López, Ernesto (1988): *Seguridad nacional y sedición militar*, Buenos Aires, Legasa.
- Martín, Enrique (s/f): *Malthus y el control de la natalidad/ Política de Población en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Acción.
- Mazzei, Daniel (2003): "El Ejército argentino y la asistencia militar norteamericana durante la Guerra Fría", en Revista *Taller* N° 20*,* Buenos Aires.
- Meadows, Dennis L. (Dir.) (1972): *The limits to growth,* New York, Signet.
- Miró, Carmen A. (1971): *Política de Población: ¿qué? ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo?,* Santiago de Chile, CELADE
- Novick, Susana (1992): *Política y población/2. Argentina 1870-1989,* Buenos Aires, CEAL
- ---------- (1989): Ley y población en la sociedad argentina: 1870-1986, Tesis de Magíster en Ciencias Sociales, FLACSO.
- Pablo VI (1969) (1999): *Humanae Vitae. Carta Encíclica sobre la transmisión de la vida humana*, Buenos Aires, Paulinas.
- Raymundo, Basilio (1969) *Argentina 2000 ¿Una nación semidesierta?,* Buenos Aires, Orbelus.
- Rothman, Ana María (1970): "La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad entre Buenos Aires y México", en CELADE, *Argentina. Población Económica Activa. Fecundidad. Mortalidad,* Santiago.

- ---------- (1969): "Desarrollo y estado actual de la demografía en la Argentina", *Revista Latinoamericana de Sociología,* Vol. V, Nº 3, noviembre.
- ---------- (1967): "La fecundidad en Buenos Aires según algunas características demográficas y socio-económicas", Serie Población y Sociedad, Nº 48, Programa Población y Sociedad, CIS-ITDT, Buenos Aires
- Terán, Oscar (1993): *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina 1955-1966*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto
- Tone, Andrea (2001): *Devices and Desires. A History of Contraceptives in America,* Nueva York, Hill and Wang.
- Torrado, Susana (2003) *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Buenos Aires, De la Flor.
- ---------- (comp.) (1991): *Política y población en la Argentina. Claves para el debate,* Buenos Aires, De la Flor.

Documentos oficiales

- Decreto 659/74 (28/02/1974), *Boletín Oficial*, 3 de marzo de 1974
- Decreto 980 (28/03/1974), *Boletín Oficial*, 4 de abril de 1974
- Presidencia de la Nación. República Argentina (1971): *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Metas para el mediano plazo*, diciembre.
- Políticas Nacionales, Rectificaciones al Plan dispuestas por el Decreto 558, 7 de agosto de 1970.
- Poder Ejecutivo Nacional. República Argentina (1973): *Plan Trienal para la Reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, diciembre