

Revista  
electrónica  
de la Secretaría  
de Investigación

FHyCS-UNaM

N° 19 DICIEMBRE 2022



**La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.**

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM

**La Rivada** es la revista de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

**Editor Responsable:** Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM. Tucumán 1605. Piso 1. Posadas, Misiones. Tel: 054 0376-4430140

**ISSN 2347-1085**

**Contacto:** larivada@gmail.com

**Artista Invitado**

**Rodrigo Benitez**

<https://www.facebook.com/rodrigobenitez.art>

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.  
Universidad Nacional de Misiones.

**Decano:** Esp. Cristian Garrido

**Vice Decana:** Dra. Zulma Cabrera

**Secretaria de Investigación:** Dra. Beatriz Rivero

**Secretaria Adjunta de Investigación:** Mgter. Natalia Otero Correa

**Director:** Dr. Roberto Carlos Abíznano

(Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

**Consejo Asesor**

- Dra. Ana María Camblong (Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dr. Denis Baranger (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dra. Susana Bandieri (Universidad Nacional del Comahue/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

**Equipo Coordinador**

- Romina Inés Tor (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Lisandro Ramón Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina /CONICET)
- Christian N. Giménez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

**Comité Editor**

- Débora Betrisey Nadali (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Zenón Luis Martínez (Universidad de Huelva, España)
- Marcela Rojas Méndez (UNIFA, Punta del Este, Uruguay)
- Guillermo Alfredo Johnson (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- María Laura Pegoraro (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
- Ignacio Mazzola (Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata)
- Mariana Godoy (Universidad Nacional de Salta, Argentina)
- Carolina Diez (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- Pablo Molina Ahumada (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
- Pablo Nemiña (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- Daniel Gastaldello (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
- Jones Dari Goettert (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- Jorge Aníbal Sena (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- María Angélica Mateus Mora (Universidad de Tours, Francia)
- Patricia Digilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Mabel Ruiz Barbot (Universidad de la República, Uruguay)
- Ignacio Telesca (Universidad Nacional de Formosa, Argentina)
- Froilán Fernández (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Bruno Nicolás Carpinetti (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- María Eugenia de Zan (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)
- Juliana Peixoto Batista (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)
- Natalia Aldana (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

**Consejo de Redacción**

- Julia Renaut (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Julio César Carrizo (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Lucía Genzone (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Marcos Emilio Simón (Universidad Nacional de Misiones/Universidad Nacional del Nordeste)
- Emiliano Hernán Vitale (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

**Asistente Editorial**

- Antonella Dujmovic (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

**Corrector**

- Juan Ignacio Pérez Campos

**Diseño Gráfico**

- Silvana Diedrich

**Diseño Web**

- Pedro Insfran

**Web Master**

- Santiago Peralta

# DOSSIER

Gubernamentalidad del desarrollo: ambiente, alimentación y territorialidades en cuestión.

## Presentación

*Por Laura Kostlin, Florencia Marcos y Andrea Gómez Herrera.*

La disputa por la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural en la provincia del Chaco

*Por Jimena Ramos Berrondo*

Contradicciones en la implementación de políticas públicas para la Agricultura y la Soberanía Alimentaria en Misiones

*Por Alejandro Oviedo, Javier Gortari, Laura Kostlin y Lucila Zayas*

Ruralidades en disputa y políticas públicas. Conflictos y estrategias de la producción de alimentos sanos al oeste de la Aglomeración Gran Buenos Aires, Argentina

*Por María Fernanda González Maraschio*

Organización y acción colectiva en pequeños productores de alimentos al oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires

*Por Natalia Kindernecht y Gerardo Castro*

Dinámicas asociativas de sectores empresariales y campesinos en el espacio rural del norte de la provincia de Córdoba a finales de la década del '90

*Por Joaquín Ambroggio, Erika Decándido y Sofía Ambrogi*

Las organizaciones sociales en articulación con las políticas públicas: Asistencia Alimentaria en pandemia

*Por María Marta Muro y Sandra Analía Hoyos*

¿Con la democracia se come?  
El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en la Argentina (1983-1989)

*Por Luis Ernesto Blacha y Nahuel Rodríguez*

Análisis crítico del discurso del Presidente de Argentina en la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS)

*Por María Tiscornia*



# ¿Con la democracia se come?

## El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en Argentina (1983-1989)

*With democracy you can eat?  
The National Food Program and the new forms of  
hunger in Argentina (1983-1989)*

Luis Ernesto Blacha\* Nahuel Rodríguez\*\*

Ingresado: 22-07-22 // Evaluado: 29-07-22 // Aprobado: 03-10-22

### Resumen

En este trabajo se analiza el “Programa Alimentario Nacional” (PAN) de 1984 como una política pública que re-define la forma en que el Estado caracteriza y enfrenta el problema del hambre. El retorno a la democracia presenta una sociedad argentina más desigual, donde el acceso a los alimentos es un problema de gran impacto. El PAN no ha sido lo suficientemente analizado como parte de los cambios alimentarios en Argentina, por lo cual en este trabajo se apela tanto a entrevistas publicadas como a fuentes secundarias y a discursos oficiales para reconstruir el alcance nacional del programa. No solo es importante por su influencia en las políticas públicas de las décadas posteriores sino por el lugar central que comienza a ocupar el Estado argentino para resolver el problema del hambre como parte de la consolidación de la democracia a finales del siglo XX. Es una herramienta pública para analizar la desigualdad social a partir de la composición de la dieta cuando el acceso a nutrientes anticipa los cambios en la oferta alimentaria.

**Palabras claves:** Desigualdad – Hambre – PAN – Políticas públicas



um  
Universidad Nacional de Misiones

### Abstract:

*This paper analyzes the "National Food Program" (PAN) of 1984 as a public policy that re-defines the way in which the State characterizes and confronts the problem of hunger. The return to democracy presents a more unequal Argentine society, where access to food is a problem of great impact. The PAN has not been sufficiently analyzed as part of the food changes in Argentina. This article uses published interviews, secondary sources and official speeches that allow reconstructing the national scope of the program. It is not only important for its influence on the public policies of subsequent decades, but also for the central place that the Argentine State begins to occupy in solving the problem of hunger as part of the consolidation of democracy at the end of the 20th century. It is a public tool to analyze social inequality based on the composition of the diet when access to nutrients anticipates changes in the food supply.*

**Keywords:** Inequality – Hunger – PAN – Public policy

### Luis Ernesto Blacha

\* Investigador Independiente IESCT-CONICET. Docente-Investigador de Planta Básica Ordinaria UNQ categoría adjunto (por concurso). Doctor en Ciencias Sociales (FSOC-UBA), Magister en Ciencias Políticas (IDAES-UNSAM). Licenciado en Sociología (FSOC-UBA). Director del Proyecto I+D "El poder de la dieta: una respuesta sociológica a las desigualdades nutricionales. El caso de la Súper Sopa en un contexto obesogénico" (SI-UNQ). Investigador del Programa "Estudios Sociales en Ciencia, Tecnología, Innovación y Desarrollo" (SI-UNQ)  
E-mail: luisblacha@gmail.com

### Nahuel Rodríguez

\*\* Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes. Becario Doctoral CIC-PBA/UNQ. Integrante del proyecto I+D "El poder de la dieta: una respuesta sociológica a las desigualdades nutricionales. El caso de la Súper Sopa en un contexto obesogénico".  
E-mail: nahuelalejandrordríguez07@gmail.com

### Cómo citar este artículo:

Blacha, Luis Ernesto y Rodríguez, Nahuel (2022) "¿Con la democracia se come? El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en la Argentina (1983-1989)". Revista La Rivada 10 (19), pp 142-162 <http://larivada.com.ar/index.php/numero-19/dossier/358-con-la-democracia-se-come>





“Cada uno ha entendido que con la democracia no solo se vota; con la democracia se come, se cura, se educa” (Discurso de Raúl Alfonsín en el estadio Club Ferrocarril Oeste.30 de septiembre de 1983)

## Introducción

El retorno a la democracia en 1983 se produce en una sociedad con profundas desigualdades sociales que necesita recuperar el espacio público vedado por el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Entre las inequidades se incluyen áreas que no se encontraban entre las problemáticas centrales de la sociedad argentina unas décadas antes. Es una coyuntura caracterizada por el debilitamiento de los medios administrativos para diseñar, planificar y, en definitiva, para canalizar a través de la política las soluciones a los principales problemas sociales. La crisis institucional del período anterior es también económica, cultural y social. La re-fundación democrática que lleva adelante el gobierno de Raúl R. Alfonsín tendrá que intentar responder a estas demandas sociales al mismo tiempo que se reconstruyen y redefinen muchas de las estructuras administrativas del Estado nacional.

En algunas áreas, como es el caso de la alimentación, la construcción del problema y los medios para afrontarlo parecieran concentrarse en la misma herramienta: las políticas públicas. El hambre deja de ser un asunto geográficamente delimitado y temporalmente acotado, para convertirse en un problema estructural que -en parte- es consecuencia del sistema productivo agroalimentario tal como venía desarrollándose tendiente a la mayor concentración como resultado de las prácticas industrialistas en el mundo rural (Blacha, 2020). Esta situación resulta significativa para un país que desde la consolidación de su Estado-Nación en el siglo XIX, se interpreta a sí mismo como un productor muy eficiente de bienes primarios agropecuarios exportables (Barksy y Gelman, 2012). El “Granero del mundo” de principios del siglo XX aparece como muy lejano respecto de la coyuntura nacional e internacional que presenta el retorno a la democracia. Este contexto es muy importante para analizar el vínculo social con los alimentos en Argentina porque las políticas públicas implementadas con el retorno a la democracia parecieran señalar que los cambios en la accesibilidad anteceden a las transformaciones en la composición de la oferta alimentaria que tendrán mayor relevancia en la década siguiente. Esta coyuntura es la opuesta a la que sucede en la década de 1990 cuando se rompe el patrón alimentario unificado que caracteriza al país y las principales transformaciones se producen en la oferta. La implementación de políticas neoliberales en la década de 1990, que facilitan la implementación del agronegocio y el ingreso al país de las grandes empresas transnacionales de la alimentación, son un proceso posterior al que analiza este trabajo pero que hundan aquí sus raíces. Los cambios en la composición de la dieta y en cómo entiende la sociedad argentina el hambre se inician en la década de 1980, más allá de que los cambios van a cobrar mayor visibilidad en décadas posteriores como reflejan la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) y las distintas ediciones de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR).

El hambre además de ser un problema social es una cuestión biopolítica al interior de un territorio pero que también está influenciado por la geopolítica entre países (De Castro, 2019). Este carácter multidimensional del hambre puede rastrearse desde la Modernidad cuando se incrementan las clases populares urbanas en las principales



potencias de la época. Su ingesta calórica pasa a depender de alimentos producidos en territorios lejanos. El caso del azúcar, como proto modelo agroindustrial en América, es un buen ejemplo de esta “solución” al problema del hambre a partir de una dieta de mayor densidad calórica y menor calidad nutricional (Mintz, 1985). Es una geopolítica que transfiere necesidades e impone preferencias alimentarias. Esta situación se va a agravar aún más con la Revolución Verde porque los excedentes alimentarios se originan en los países centrales y se comercializan a bajo costo en los periféricos (Winson, 2013). Para finales del siglo XX, se establece una dieta neoliberal (Otero, 2018) donde los alimentos nutricionales viajan del Sur al Norte global mientras que los de mayor densidad calórica lo hacen en el sentido contrario.

El hambre a finales del siglo XX está relacionada con la malnutrición porque incluye tanto situaciones de carencia como de exceso. En sus formas más tradicionales está vinculado con la desnutrición -o malnutrición por carencia- que origina en carencias de la oferta alimentaria (Vernon, 2007). Sin embargo, la implementación de la agricultura industrializada a nivel global, bajo la forma de la Revolución Verde, genera nuevas formas de hambre con una oferta abundante en calorías, pero con pocos nutrientes (Winson, 2013). Es un hambre “oculto” caracterizado por la carencia de minerales y vitaminas, cuyas consecuencias se acumulan con el paso de los años sin presentar -por lo general- consecuencias visibles en el corto plazo (Bielaski, 2013). En estos cambios en la conformación de la dieta hay distintos saberes científicos involucrados en delimitar una “dieta saludable”, los cuales varían a lo largo del tiempo (Scrinis, 2013). Una situación similar ocurre con el hambre y las soluciones implementadas para resolverlo. En este trabajo el hambre es abordada como parte de una transición que combina sus aspectos tradicionales con las nuevas formas donde conviven la obesidad con la desnutrición y el acortamiento en la talla (Popkin et al, 2019). Estas transformaciones van a demandar de políticas públicas más precisas para que la gubernamentalidad pueda ocuparse con efectividad la problemática del hambre como una cuestión que es política. El hambre como problema social va a mutando a lo largo del tiempo y también las alianzas involucradas en su constitución y su solución.

Apenas inaugurado el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), el Programa Alimentario Nacional (PAN) es presentado como una solución viable al problema del hambre donde se reconoce la relevancia de las necesidades alimentarias insatisfechas y se busca potenciar a las economías regionales para corregir sus desequilibrios. A medida que se implementa esta política pública su carácter transitorio inicial se convierte en permanente, extendiéndose durante todo el período presidencial alfonsinista. El cambio más importante es la resignificación del impacto del hambre en el país, que pasa a ocupar un lugar central en las políticas públicas como parte de esta reconstrucción de “lo político”, en tanto modo de administrar los problemas sociales (Cortés y Kessler, 2013: 35; Sordini, 2018: 63). Pese a su importancia en el contexto en que se aplica y a la influencia que tiene en políticas públicas posteriores, los abordajes académicos sobre el PAN son relativamente escasos. Este trabajo busca realizar un aporte desde la sociología de los alimentos en una política pública de gran trascendencia en materia alimentaria.

La democracia como forma de organización política también es la encargada de formar a los ciudadanos que van a participar en ella. La educación es una cuestión central en estas tareas, como demuestra la Ley de Educación Común sancionada en



Universidad Nacional de Morón

1884 (LEY .420) y su vigencia en el largo plazo. Transcurrido el tiempo histórico, se plantea como una problemática que también se relaciona con la alimentación como parte de la salud integral y desde 1906 se brinda en las escuelas porteñas la “copa de leche” (Borras y García, 2013: 129). En 1928, por iniciativa del socialista Alfredo Palacios, se implementa un plan de “Protección a los niños en edad escolar” (LEY 12.558) que abre comedores escolares a nivel nacional donde es posible acceder tanto a la “copa de leche” como a “la miga de pan” (Borras y García, 2013: 129). En 1936, la Ley 12.341, también conocida como “Ley Palacios”, va a impulsar la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños de los 2 a los 6 años, pero también va a promover el amamantamiento (Britos et. al, 2003:11). La ley 6905/64 irá más allá e implantará tanto la copa de leche como la miga de pan durante el ciclo lectivo en todas las escuelas de la Dirección General de Escuelas (Britos et. al, 2003:16). En 1973, el gobierno de facto del general Alejandro Agustín Lanusse promulga la ley 20.445 que reglamenta la entrega de leche en polvo a madres y menores de 5 años de “los grupos más expuestos” (Abeyá Gilardón, 2016: 591). Esta última práctica puede ser interpretada como una expresión final de este gobierno de facto para mantener el control social.

Estas políticas públicas pueden ser analizadas desde una perspectiva cercana a gubernamentalidad foucaultiana porque la biopolítica tiene como objetivo central la vida humana (Foucault, 1999; 2007). Al punto en que la “Ley Palacios” estuvo en un primer momento bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Casi 5 décadas más tarde, el hambre en la refundación republicana propuesta por Alfonsín no es abordada como un problema de oferta sino de accesibilidad. La difícil situación económica pareciera ser el principal factor para explicar la mayor presencia del hambre en la sociedad argentina. Esta situación coyuntural se convierte, a medida en que el Estado cuenta con los medios administrativos para reconocerlo, en un problema estructural de la sociedad argentina. Hay importantes sectores de la población que han tenido que transformar la composición de su dieta a raíz de condicionantes económicos (Britos et. al, 2003). El acceso a calorías (kcal)<sup>1</sup> no es un seguro contra el hambre y la ingesta de nutrientes<sup>2</sup> se convierte en un factor de desigualdad social (De Castro, 2019). Estos cambios son antecedentes al avance del agronegocio y hacen de la ruptura del “patrón alimentario unificado” de Aguirre (2004) una condición estructural, donde las políticas públicas son solo uno de sus componentes. Desde la perspectiva desarrollada en este trabajo, los problemas de accesibilidad en la década de 1980 son los que van a condicionar los cambios en la oferta alimentaria.

Como un intento por incrementar la accesibilidad, se busca desde el Estado intensificar la industrialización de la agricultura. Es parte de las prácticas gubernamentales donde la biopolítica también pretende influir sobre su entorno (Blacha, 2019). Como un incentivo a esta forma de producción, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, el Estado subsidia parte del costo de los fertilizantes químicos utilizados. Para los productores es la oportunidad de incorporar nuevos insumos, que aseguraran mayor rendimiento por hectárea, pagando con una pequeña parte de su cosecha una vez que

1 Las calorías hacen referencia a la cantidad de energía que contienen los alimentos. 1 caloría (kcal) es la energía que se necesita para elevar un grado centígrado (1°C) la temperatura de 1 kilo del agua.

2 La accesibilidad a nutrientes comprende tanto los macro como los micronutrientes. Los primeros están conformados por las proteínas, grasas y carbohidratos que son indispensables para el funcionamiento del cuerpo humano. A su vez los micronutrientes refieren a las vitaminas y minerales cuya ingesta diaria -medida por lo general en miligramos- es parte de una dieta saludable, tal como destacan las recomendaciones de los organismos internacionales de salud (OMS, OPS).





esta se comercialice. También se implementa una línea de créditos flexibles orientados a modernizar la maquinaria rural. El paquete tecnológico que se implementa permite una mayor productividad a expensas de la biodiversidad, aun antes de la incorporación del organismo genéticamente modificado (OGM) (Blacha, 2020). Desde el Estado, el problema del acceso a los alimentos pareciera intentar resolverse a partir del incremento en la oferta.

En la particular coyuntura del retorno a la democracia, el PAN va a involucrar tanto los ámbitos del consumo como el de la producción, porque los alimentos que formaban parte de la “caja PAN” deberían provenir -preferentemente- de las economías regionales. Sin embargo, el impacto más duradero del PAN es su forma de abordar el hambre como problema social que demanda una activa participación del Estado. No es solo una cuestión productiva, sino que tiene profundas implicancias en la estructura social, política y cultural del país. Desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, el diseño del PAN es un abordaje multidimensional del problema del hambre que también incluye a la educación, la calidad de la vivienda y el núcleo familiar, como variables significativas que hacen del acceso a nutrientes un factor de desigualdad social (Aguilar Villanueva, 2007).

Esta solución alimentaria ya ha sido tratada anteriormente por autores que realizan una revisión diacrónica sobre las políticas públicas implementadas durante los 80, 90 y principios de los 2000. En este grupo se ubica de Abeyá Gilardón (2016), Britos, O´Donell, Ugaldey y clacheo (2003), Sordini (2016), Cortés y Kessler (2013). Otros autores orientaron sus trabajos exclusivamente en el PAN, Grassi, Hintze y Neufeld (1994), Del Franco (1989), Sordini (2018). El presente artículo complementa estos abordajes incorporando un marco teórico original donde el PAN es analizado a partir de la tensión entre oferta y accesibilidad alimentaria que convierte a la dieta en un indicador de desigualdad social a partir del acceso a nutrientes.

## Oferta y accesibilidad alimentaria en el retorno a la democracia

Los comicios presidenciales de 1983 pusieron fin a siete años de gobiernos de facto donde el terrorismo de Estado fue la forma de “administrar” los problemas sociales. El retorno a la democracia convierte a la política en el modo de canalizar los problemas sociales y la estructura administrativa del Estado es parte de esta gubernamentalidad. Tal como identifica el concepto foucaultiano de biopolítica, su principal objetivo es la salud de la población (Foucault, 1999, 2007, 2012). Con este objetivo son necesarias una serie de estructuras administrativas que permitan identificar y abordar los problemas específicos de la población como la natalidad, la mortalidad, la alfabetización, entre otros. La estadística es una herramienta indispensable para tratar estos problemas que también facilita mensurar el impacto de las políticas públicas que intentan incidir sobre el bienestar de la población (Foucault, 2012). En un contexto donde el 22,3 % de los hogares estaba por debajo de la línea de pobreza y el 27,7 de la población tenía Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), estas demandas suponían un gran desafío para un Estado que estaba reconstruyendo su estructura administrativa (Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, INDEC, 1985).



Universidad Nacional de Morón

Durante la dictadura militar, se reduce de manera significativa el aparato estatal (Oszlak, 2003). Es una complicación adicional que tiene que enfrentar el gobierno de Raúl Alfonsín porque los problemas y las herramientas necesarias para solucionarlos se están construyendo al unísono. Es un nuevo “modo de juego” entre el Estado nacional, sindicatos, organizaciones empresarias y entidades agropecuarias (Palomino, 1987). El gobierno alfonsinista debe hacer “funcionar” al Estado, pero también incorporar ámbitos que se habían perdido de la esfera de las políticas públicas. Esta reconstrucción del Estado encierra también una nueva forma de constituir la gubernamentalidad, no solo porque la política vuelve a ser un modo de canalizar las tensiones sociales sino porque se re-definen las necesidades de esa población. Con el retorno a la democracia, se incorpora la participación de los ciudadanos como parte de la definición y “resolución” de los problemas sociales más importantes. La noción foucaultiana de gubernamentalidad resulta una herramienta muy útil para operacionalizar estos procesos de constitución del biopoder que caracterizan el vínculo entre el Estado y sus ciudadanos (Castro, 2014).

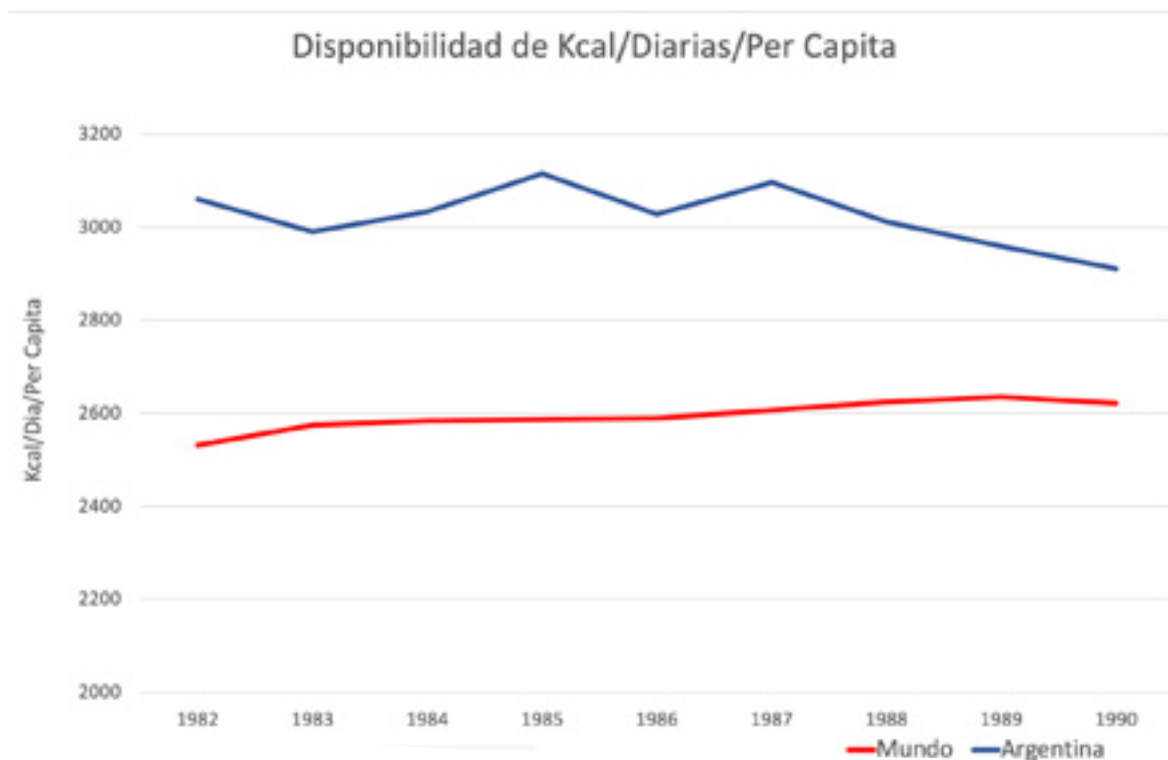
A nivel económico, la intervención se enmarca dentro el “Plan Austral”; en materia educativa, es el “Plan Nacional de Alfabetización” el que va a interpelar a jóvenes y a adultos, mientras que el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) aborda la planificación de las políticas agropecuarias. En este contexto, el Programa Alimentario Nacional (PAN) convierte a la lucha contra el hambre en una preocupación del Estado argentino con una escala que nunca se había implementado en nuestro país. Un ejemplo de estas nuevas funciones del Estado es la expansión a todo el territorio nacional del Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU). Una política pública que se origina en 1967 como Programa de Ayuda a los Ingenios Azucareros de Tucumán (Britos et. al, 2003: 17). Sin embargo, la nueva definición del hambre que se emplea durante el retorno a la democracia va a potenciar su alcance geográfico original. Estas políticas públicas reflejan que la sociedad argentina se ha vuelto, en líneas generales, más desigual y que el Estado no puede ser indiferente ante estas demandas porque apuntan a cuestiones centrales de la biopolítica en tanto inciden sobre la salud de la población y su calidad de vida.

Esta inequidad cobra especial significación en el acceso a nutrientes porque es un factor muy importante en la reproducción intra e intergeneracional de la pobreza (Blacha, 2020). El problema alimentario no se origina en la oferta sino en la accesibilidad derivada del “encarecimiento relativo de los alimentos con respecto a los ingresos de la población” (Farina y Rodríguez, 2012:103). Una problemática que adelanta algunas de las consecuencias de lo que, para la década de 1990, se conocerá como “ruptura del patrón alimentario unificado” (Aguirre, 2004). La composición de la dieta como factor de exclusión social es un desafío para las políticas públicas que se inicia con el retorno a la democracia.

A partir de un marco teórico original que distingue entre oferta y accesibilidad, es posible reconstruir la desigualdad nutricional como un factor que impacta en el diseño y la implementación del PAN. La oferta hace referencia a la cantidad y calidad de alimentos disponibles para el consumo humano teniendo en cuenta factores socioeconómicos y productivos que abarcan desde la siembra hasta el acopio, procesamiento y distribución. Es una perspectiva similar a la que exponen los balances alimentarios elaborados por la FAO, a partir de los cuales se construyen indicadores de kcal disponibles por día para cada habitante (kcal/día/cápita) que focalizan en los



requerimientos energéticos necesarios para sustentar la vida humana. En el caso argentino, esta media estuvo por encima de las tendencias mundiales, aún en contextos de importantes crisis socioeconómicas como las de 1973, 1989 y 2001. Sin embargo, se observa un decrecimiento en las kcal disponibles por habitante respecto de una tendencia mundial que presenta un lento, pero sosteniendo incremento.



Fuente: Elaboración propia en base a FAO-STATS

El análisis de la disponibilidad energética muestra solo una parte de la composición de la dieta y exhibe indicadores muy generales de la desigualdad nutricional. Por este motivo, la accesibilidad alimentaria también forma parte del marco teórico de este artículo porque permite complementar los factores económicos con los elementos culturales, la capacidad de conservación y las habilidades culinarias que constituyen el recorrido del comensal. Son elementos que determinan la incorporación de un alimento en la dieta. La accesibilidad tiene puntos de contacto con la propuesta de la Vía Campesina (1996) y su defensa de la soberanía alimentaria. Tal como refleja el gráfico anterior, la oferta tiene cierta estabilidad en el caso argentino mientras que es la accesibilidad la que -para finales del siglo XX- va a presentar las principales variaciones. Este trabajo sostiene que los cambios se dan primero en la accesibilidad y luego en la oferta, a pesar de que ambas son parte de un proceso donde la producción de alimentos tiende a la *commoditización* (Clapp e Isakson, 2018).

Desde la perspectiva del “patrón alimentario unificado” que propone Aguirre (2004), los cambios en la oferta impactan en la accesibilidad, lo cual es válido para la década de 1990 donde la tensión entre ambos elementos es aún mayor. El PAN pareciera exponer una situación preexistente en relación a la accesibilidad que no ha sido lo suficientemente estudiada y que, en este artículo, se presenta como un abor-



Universidad Nacional de Molins

daje exploratorio de la cuestión. La crisis socioeconómica que enmarca el retorno a la democracia refleja importantes limitaciones en la accesibilidad para un porcentaje significativo de la población argentina tanto en ámbitos urbanos como periurbanos.

Hay un decrecimiento de la producción agrícola a una tasa media anual del 0,7% (Barsky y Gelman, 2012: 323). Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, la agricultura pampeana reduce su producción en 32.700.000 de Tn. Estos cambios se explican, en parte, por una caída de los precios internacionales de las materias primas agrícolas que alcanza su apogeo en 1986 (Barsky y Gelman, 2012: 325). En 1984, como parte del acto del lanzamiento de la campaña agrícola 1984/1985, el presidente de la Nación reconoce que el país necesita un incremento en la productividad. Esta no puede sustentarse exclusivamente en la fertilidad de sus suelos y demanda la incorporación de nuevas tecnologías. La propuesta apunta a los procesos implementados por las grandes potencias del período que se conocen como la “Revolución Verde” (La Tierra, 1984: 8).

Con este objetivo, se desarrollan dos líneas de acción. Por un lado, se lleva adelante una campaña de incentivo para que los pequeños productores incorporen estas tecnologías, implementando devoluciones sobre el costo de adquisición de las maquinarias y entregando fertilizantes que podían pagarse con cosechas futuras. Por otra parte, en octubre de 1984 (seis meses después del pronunciamiento en Casilda), la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de su ejecutivo, Lucio Reca, elabora un proyecto de planificación sistemática de la política agropecuaria. Este es el único intento de formulación global de la política agropecuaria durante la gestión de Raúl Alfonsín (Barsky y Gelman, 2012: 324). Es el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) que consiste en atar los derechos de exportación a las fluctuaciones del cambio de precios de los productos agrícolas en el mercado internacional y establecer un impuesto a la tierra libre de mejoras y la instauración de precios mínimos, sostenibles y obligatorios con la intervención de la Junta Nacional de Granos (JNG).

El PRONAGRO busca aumentar la producción agrícola en un 50 % para 1989, alcanzando 60 millones de toneladas producidas (Lattuada, 1993: 167). Esta política pública puede ser caracterizada por su sesgo intervencionista que no termina de contar con el apoyo de los sectores del agro cercanos al libre mercado. Esta posición se refleja en la Sociedad Rural Argentina (SRA) y en las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), quienes nuclean a grandes productores. En marzo de 1985, las citadas corporaciones convocan alrededor de 4000 productores para realizar un “camionetazo”, es decir, una marcha de camiones desde distintos puntos del país hacia Capital Federal (Montgaillard, 2022). Tras este hecho, y su divulgación en los medios, el proyecto es foco de constantes críticas corporativas, traduciéndose en trabas constantes para su implementación. Hasta que, en 1987, el PRONAGRO fue cancelado definitivamente (Lattuada, 1993: 169).

A diferencia de lo que sucede con la implementación de las políticas neoliberales, donde la apertura del mercado a los grandes actores internacionales va a modificar la oferta, la situación en la década de 1980 está determinada por la accesibilidad que resulta de la profunda crisis socioeconómica en que se enmarca el retorno a la democracia. Las políticas públicas orientadas al incremento en la productividad no buscan, ni logran, generar cambios en la oferta. Las transformaciones en el acceso son una constante durante toda la presidencia de Raúl Alfonsín, tal como se refleja en Capital Federal y Gran Buenos, una reducción en el consumo de leche fluida fresca, verduras



y hortalizas, fruta fresca, vino, arroz. Como referencia de estas transformaciones, la ingesta de pan cae entre un 26 y un 34 % en los tres estratos de menores ingresos entre 1985 y 1986 (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994:195). Es un alimento con un lugar importante en la dieta argentina que, con el inicio del siglo XXI, va a tener menor participación dentro de los “panificados”. Una tendencia que puede reconstruirse a partir de las distintas ediciones de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogar (ENGHo) que muestran un incremento en la ingesta de galletas y amasados industrializados. Estas transformaciones en la dieta convierten al acceso a nutrientes en un factor de exclusión social y explican que la máxima cobertura que adquiere el PAN se implemente en 1987 para solucionar desde el Estado estos déficits alimentarios aun cuando en 1986 el Producto Bruto Interno (PBI) argentino se incrementó un 6 % (Arakaki, 2011: 48).

## El PAN y la desigualdad nutricional

El Programa Alimentario Nacional es parte del discurso con el cual Raúl Alfonsín celebra su victoria en las elecciones presidenciales, el 30 de septiembre de 1983:

Se va a terminar la desnutrición infantil en la República. Vamos a poner en marcha lo que hemos denominado el Programa Alimentario Nacional, PAN: pan para los argentinos en la tierra del trigo y de la carne, que alguna vez fue llamada el granero del mundo y hoy exhibe centenares de miles de niños, no solamente en las provincias periféricas, que las he recorrido a todas, sino también aquí, a media hora de Plaza de Mayo, en los asentamientos poblacionales nuevos, adonde se fueron aquellos compatriotas que por no poder pagar han debido abandonar sus casas o sus departamentos. Los hospitales están llenos de niños malnutridos. Será prioridad fundamental terminar con ello (Alfonsín, 1983a)

En el discurso de apertura de sesiones del Congreso Nacional en 1984, seis meses después de su primera mención, el presidente presenta el Programa Alimentario Nacional formalmente, estableciendo sus objetivos e importancia como parte de la difícil situación que atravesaba el país.

Se ha iniciado la implementación del PAN, Programa Alimentario Nacional, que significará un incremento no monetario de los salarios reales en los sectores más carenciados (...) El Programa Alimentario Nacional que permitirá la realización de una acción destinada a enfrentar la situación de deficiencia aguda alimentaria de sectores de la población más vulnerables o de extrema pobreza. El objetivo del PAN es enfrentar la emergencia aguda que padecen las familias carenciadas, especialmente aquellas donde existen mujeres embarazadas y niños menores de seis años. El PAN es un programa participativo que engloba a los beneficiarios y a la comunidad integrando al programa a los mismos beneficiarios. (Congreso de la Nación Argentina, 1987a: 11)

Las palabras del presidente electo definen una coyuntura inédita en Argentina: el problema del hambre a gran escala. La necesidad de implementar una política pública como el PAN demuestra que Argentina ya no es el “granero del mundo” de principios del siglo XX. La desigualdad social va a incluir elementos que no estaban, en líneas generales, entre los principales problemas sociales que debía resolver el Estado. El hambre ya no se limita solo a “las provincias periféricas” sino que afecta a todo el territorio.

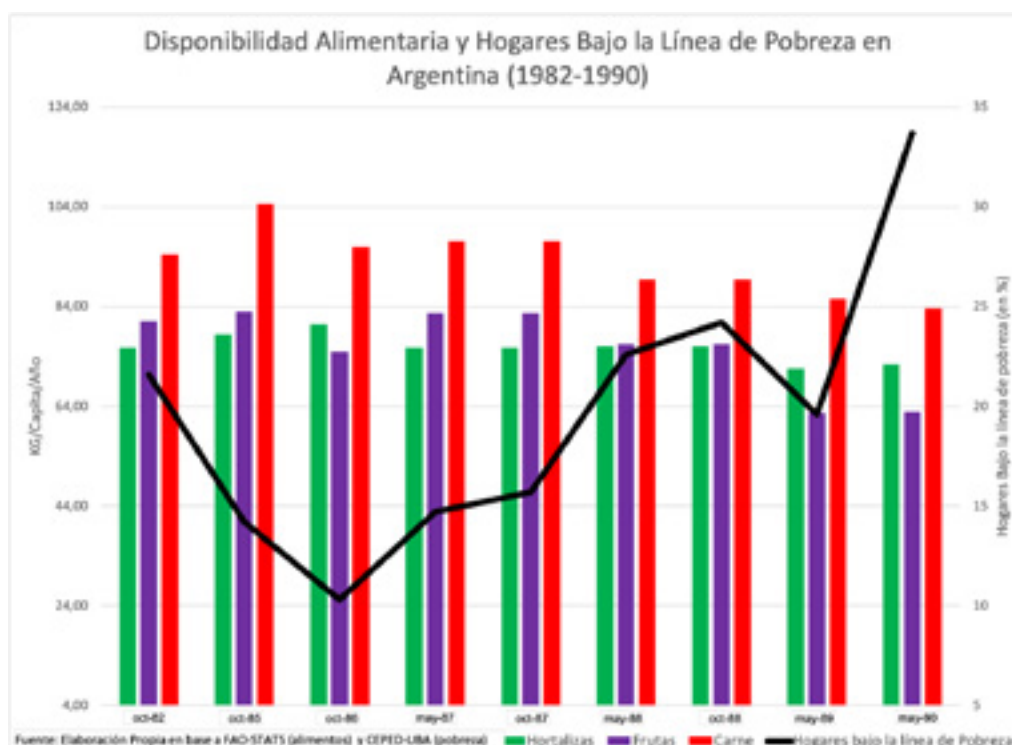




El discurso también destaca la relevancia de abordar el hambre como un problema estructural, propio de una sociedad argentina que incrementa sus desigualdades.

La caracterización del hambre como problema estructural enfatiza en la importancia de la Ley 23.506 de marzo de 1984 con la que se crea el Programa Alimentario Nacional. En ella, se plantea como objetivo "(...) La realización de un programa destinado a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema" (Ley 23.056 artículo 1°, 1984). Es una coyuntura de gran complejidad que convierte al programa, diseñado como una solución momentánea, en una política pública que se extiende durante la gestión alfonsinista. Si bien el retorno a la democracia supone una recuperación de los sueldos reales de un 37 % (Arakaki, 2011: 49), no es suficiente para asegurar el acceso a los alimentos. La pérdida en la capacidad de compra de los salarios durante el gobierno de Raúl Alfonsín tiene importantes consecuencias en el acceso a los alimentos que se explica, en parte, por una acelerada inflación y una contracción del crecimiento económico a nivel nacional.

Entre 1974 y octubre de 1982, la pobreza se incrementa 3,7 veces (Arakaki, 2011: 46-47). Es parte de un proceso donde se complejiza la composición de los hogares pobres que incluyen tanto cuestiones estructurales como las demandas de aquellos actores cuya condición de exclusión es más reciente y su intensidad es menor. Si bien las encuestas de consumos alimentarios comienzan al final del período aquí analizado, con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 1988 y la primera Encuesta Nacional de Gastos de Hogar (ENGHo) de 1996, es posible vincular el incremento de la pobreza con los cambios en la accesibilidad a ciertos alimentos de acuerdo a tendencias que la estadística aborda en períodos posteriores. Las cuatro ediciones de la ENGHo (1996, 2005, 2013, 2018) presentan un proceso donde las frutas y verduras -en ese orden- son los alimentos que más reducen su ingesta. En la comparación que expone el siguiente gráfico, también se incorporan las carnes por la importancia cultural -y nutricional- que tienen en la dieta argentina.



Los balances alimentarios FAO muestran la disponibilidad por año por habitante (en kg) pero no hacen referencia a acceso efectivo. Sin embargo, es posible identificar cómo se reduce la disponibilidad de frutas a nivel nacional como un límite al acceso efectivo de estos alimentos. Las hortalizas, por su parte, parecieran tener mayor estabilidad mientras que las carnes, a pesar de su costo y de los requerimientos para conservarla, siguen ocupando un lugar destacado en la dieta argentina. La carne vacuna es un alimento que el PAN, a diferencia de soluciones alimentarias estatales anteriores y posteriores, incorpora en su oferta, aunque con una presentación no habitual para el consumo argentino. A su vez, el incremento en la producción de maíz y, posteriormente, de soja permiten explicar una disponibilidad de kcal diarias per cápita en Argentina que supera al promedio mundial (Díaz et. al, 2017: 4). Si bien no es el objetivo del presente artículo, estas transformaciones también pueden reconstruirse a partir de los cambios en el cuerpo de los consumidores. El incremento en la obesidad que muestran las distintas ediciones de la ENFR -y que confirman las dos ediciones de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud ENNyS- convierten a la composición de la dieta en un factor de exclusión social. Un proceso que, si bien adquiere mayor visibilidad en la década de 1990, es un elemento clave en el retorno a la democracia en la década anterior.

En esta coyuntura, podría existir un vínculo entre el incremento de la pobreza y el menor consumo de frutas. Una tendencia que también está presente en décadas posteriores cuando el mayor consumo de alimentos industrializados explica, en parte, esta merma. La década de 1980 permite identificar que estos cambios en el consumo alimentario tienen su origen en la imposibilidad económica de acceder a ellos. Estas transformaciones en el gusto van a fundamentar la desigualdad nutricional en épocas posteriores, cuando también se modifique la oferta a favor de los alimentos industrializados (Blacha, 2020). Aun cuando la intensidad de la pobreza no se incrementa, como sucede entre 1984 y 1985 cuando las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se reducen del 20 al 17,16 % de los hogares, el consumo de frutas no se recupera (Arakaki, 2011: 50).

La centralidad del hambre en este contexto demanda soluciones que abarquen todo el territorio nacional. Si bien la ejecución del PAN se centraliza en el Ministerio de Salud y Acción Social con una comisión ejecutiva a cargo de esta cartera y una comisión asesora honoraria designada por el Poder Ejecutivo Nacional (Ley 23.056, art. 6°), una de las novedades del programa es su alcance nacional. Las provincias participan en su ejecución contando con un Consejo Federal de Salud que debía asegurar la coordinación entre los niveles del gobierno (LEY 23.056, art. 7°). Son medidas que permiten identificar al hambre como problema estructural que demanda una activa participación de la estructura administrativa del Estado.

El programa consiste en la distribución de cajas con 14 kg de alimentos no perecederos que se entregan de manera mensual a 1,3 millones de familias y permiten cumplir con el 20 % de la ingesta calórica recomendada para una familia tipo (Britos et al., 2003: 23). Una selección de alimentos que, solo de forma parcial, aborda el problema de la accesibilidad a nutrientes. Si bien la composición de las cajas varía a lo largo del tiempo, como resultado de la escasez de diferentes alimentos, hay algunos alimentos que están siempre presentes: 2 kg de leche en polvo, 1 kg de fideos, 1 kg de porotos, 2 kg de harina de trigo, 1 kg de carne enlatada (*corn-beef*), 2 kg de harina de maíz (polenta) y 2 lts de aceite (Cervio, 2019: 64). Como resultado de su vínculo con



las economías regionales, hay variaciones geográficas en la composición de las cajas del PAN. La compra de estos alimentos es gestionada por la Junta Nacional de Granos y se prioriza a los productores regionales cuando están disponibles (Ley 23.056, art. 11°). Sin embargo, las tecnologías, que la propia administración gubernamental de Alfonsín promueve, resultan acordes con otro tipo de producción: la agricultura industrializada a gran escala.

A pesar del rol central que ocupa la carne en la dieta argentina, especialmente la vacuna, los programas alimentarios no suelen incluirla. Tanto por requerimientos logísticos -la cadena de frío- como por la imposibilidad de que los consumidores puedan almacenarla en condiciones adecuadas. Al incluir el *corn-beef* (o carne enlatada), el PAN es una excepción dentro de las políticas públicas alimentarias que permite el acceso a proteínas de alto valor biológico. Sin embargo, su forma de presentación y el procesamiento que asegura su conservación atentan contra los valores culturales que definen el consumo de carne en la mesa de los argentinos. Estas implicancias afectan el acceso a nutrientes a partir de la carne enlatada y terminan impactando en la desigualdad nutricional como un elemento que reproduce la pobreza.

La leche en polvo es un alimento que tiene larga trayectoria en las políticas públicas alimentarias desde, al menos, la década de 1940 (Britos et. al, 2003: 12). En especial, en aquellas que están vinculadas con la niñez y el embarazo. Es un tipo de presentación que soluciona los requerimientos logísticos y facilita su distribución. Sin embargo, demanda de agua potable para poder ser reconstituida, la cual no siempre está disponible o demanda una participación activa por parte de los consumidores. El acceso a proteínas, vitaminas y minerales a partir de este alimento cobra mayor importancia a medida que se reduce el consumo de carne vacuna. No obstante, es un alimento que, en las políticas públicas, solo está orientado a poblaciones específicas como son las embarazadas, las niñas y niños menores de 2 años, que podía extenderse hasta los 6 años en casos de diagnósticos antropométricos de desnutrición (Britos et. al, 2003: 12).

La composición de los módulos alimentarios que entregaba el programa -las denominadas cajas PAN- también fueron un punto de debate en su momento. Los resultados de las entrevistas efectuadas por Cervio (2018: 69-72) permiten identificar un descontento por la calidad de los alimentos y por su rendimiento. Los porcentajes más altos de los rechazos correspondieron a la polenta, la merluza, el *corn-beef* y los porotos (Grassi, et al., 1994 :202). Su composición se diseña para cubrir el 20 % de las necesidades nutricionales de una familia pobre típica (Britos et al, 2003 :12). Sin embargo, en las entrevistas realizadas por Cervio, varios actores reconocieron que solo alcanzaba para una semana, aunque las entregas eran mensuales. Tanto desde el punto de vista de las calorías como desde la calidad nutricional, las cajas PAN resultaban insuficientes en un contexto de creciente exclusión social.

El programa también se beneficia con las donaciones realizadas “en dinero o en especie, sean estas bienes o servicios destinados al Programa Alimentario Nacional, serán deducidas a los fines de la determinación del resultado impositivo del impuesto a las ganancias” (Ley 23.056 artículo 9°, 1984). Esta cuestión colaborativa la anunciaba el propio presidente de la Nación en su discurso de asunción con el objetivo de integrar a los distintos actores que conforman la sociedad argentina:



Es necesario estimular el activo compromiso de las organizaciones comunitarias en las cosas que hay que hacer. Ejemplo de ello habrá de ser el desarrollo del Programa Alimentario Nacional en la primera etapa de nuestro gobierno. Dicho programa se orienta a detener los efectos de esta tremenda injusticia nacional que es la carencia de alimentos que sufren algunos sectores de nuestro pueblo. Lo concebimos, por lo tanto, como un acto de reparación y un derecho de las familias más castigadas, y de ninguna manera como una acción benéfica. Su cumplimiento resultara una responsabilidad compartida entre el Estado y los distintos sectores comunitarios que participaran en el programa, sea como colaboradores o beneficiarios del mismo. Esta idea de participación en el desarrollo del PAN es el germen de una evolución hacia verdaderos centros integrados de acción social que, profundamente enraizados en la población a la que sirven, ofrezcan respuesta adecuada a las múltiples necesidades vigentes y orienten un proceso de educación y participación popular esclarecida (Alfonsín, 1983b)

De todos modos, la oferta que el programa pone a disposición pareciera caracterizarse por su monotonía. La reducción del carácter omnívoro de la dieta tiene un impacto muy significativo en la desigualdad nutricional porque en la oferta va a incrementarse la cantidad de carbohidratos -especialmente los simples- y las grasas. Además, las presentaciones parecieran no ser compatibles con los hábitos alimentarios de los argentinos lo cual explica los comentarios negativos recogidos en las entrevistas de Cervio (2018: 69-72).

La delimitación de la población objetivo se dio a través de la elaboración de un “Mapa de emergencia social” tomando datos de viviendas y educación del censo de 1980. Se definieron tres niveles de riesgo tomando como variables la desocupación, presencia de menores de 6 años en la vivienda y el estado de gravidez de la madre. Los integrantes del primer nivel fueron incorporados automáticamente al programa mientras que para la inclusión del resto de niveles se llevó a cabo un Censo PAN en 1984. El Censo PAN fue una herramienta utilizada por el Ministerio de Salud y Acción Social para discernir la inclusión o exclusión del programa. Se componía de múltiples variables como el nivel de estudios, la composición familiar, el nivel económico, el estado de la vivienda, la accesibilidad a los servicios, etc. (Grassi, et al., 1994: 195). Este mecanismo permitió la inclusión de 1.34 millones de familias en todo el país, es decir, el 19 % de la población total.

A finales de 1984, el presidente convoca a una conferencia de prensa en la Casa de Gobierno donde expresa su satisfacción por el funcionamiento del programa, así como el interés que su implementación genera en el ámbito internacional:

Hemos puesto en marcha el Programa Alimentario Nacional, esto ha llamado la atención de los más diversos organismos internacionales y de muchos países del mundo por la eficacia con que se realiza esta tarea, por el mínimo de gasto administrativo porque todo se vuelca en alimentos. Estamos atendiendo alrededor de 700 mil familias marginales. Creo que esta es una obra sin antecedentes en la Argentina y con muy pocos antecedentes en el mundo. Hemos tenido aquí delegaciones de la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas que han tomado debida nota de nuestra organización e incluso se puede llegar a la posibilidad de exportar las cajas PAN (Alfonsín, 1984).



A nivel internacional, la implementación del programa adelanta algunos temas vinculados con la alimentación que ocuparán un lugar central a partir de la década de 1990. Ni las condiciones ecológicas, ni la capacidad productiva, ni los rendimientos por hectárea son condiciones suficientes para evitar la presencia del hambre. Desde una mirada global, la accesibilidad a nutrientes es un problema que comienza a complejizarse a finales del siglo XX. El caso argentino es relevante porque los cambios en los vínculos sociales con los alimentos convierten a la dieta en un factor de exclusión social. El retorno a la democracia debe atender estas demandas con una estructura administrativa que está en construcción. Sin embargo, logra ampliar el alcance del PAN como política pública, tal como reconoce el presidente Alfonsín en su discurso pronunciado durante la apertura de sesiones del Congreso Nacional en 1985 cuando afirma que “con el mismo sentido de urgencia y de excepción hemos creado el Programa Alimentario Nacional, cuyos beneficios llegan ya a más de un millón de familias y hemos potenciado los comedores preescolares y escolares que han casi duplicado la cantidad de prestaciones llegando a 677 mil niños en 1984” (Congreso de la Nación Argentina, 1987b: 21).

El PAN vuelve a tener un lugar destacado en la apertura de la asamblea legislativa del año siguiente cuando el presidente argumenta que resulta necesario transformar al PAN en una política de Estado:

Así como el Programa Alimentario Nacional señala un rumbo todavía necesario para atender a los más desprotegidos, mientras simultáneamente se trabaja para que pierdan definitivamente esa condición, del mismo modo las compras comunitarias han abierto un cauce que exterioriza la incalculable capacidad creativa de las acciones solidarias. Ese mecanismo, cuyo empuje y crecimiento está a la vista, ha de revolucionar seguramente los sistemas de comercialización y exhibirá como un recurso imaginado en circunstancias de dificultades y escasez puede convertirse en un factor de cambio permanente (Congreso de la Nación Argentina, 1987c: 15).

Esta es la última mención al programa en un discurso oficial, en 1986, aun cuando el programa continúa hasta el traspaso anticipado del Ejecutivo Nacional el 8 de julio de 1989. Es llamativo que esta última referencia oficial sea en 1986 cuando al año siguiente el programa alcanza su mayor cobertura, distribuyendo 1.37 millones de cajas por mes (Grassi, et al., 1994 :175). Dicha expansión da cuenta de su importancia como parte de la biopolítica implementada por el gobierno de Raúl Alfonsín. Es un cambio de perspectiva dentro de la gubernamentalidad imperante que debe llevarse a cabo al mismo tiempo en que se reconstruyen -y crean- estructuras administrativas capaces de resolver los problemas sociales de “lo político”, en un contexto de refundación democrática del país. Sin embargo, no todas sus metas iniciales parecen haberse cumplido. En especial porque el hambre, a partir de la siguiente década, va a incluir tanto situaciones de carencia -en especial de nutrientes- como de exceso -de kcal-. En el nuevo escenario que abren las políticas neoliberales se facilita el avance del agronegocio y los incrementos en la productividad por hectárea. Estos cambios van a transformar la oferta alimentaria pero no van a facilitar la accesibilidad a nutrientes, lo cual demuestra que muchos de los desafíos que enfrentaba el PAN todavía siguen por resolverse en Argentina.





## Conclusiones

El hambre en Argentina no estuvo entre los principales problemas de los que debía encargarse la biopolítica durante gran parte del siglo XX. Sin embargo, el retorno a la democracia cambiaría las prioridades y no solo el hambre cobra mayor importancia, sino que se complejiza como problema político porque incluye aspectos económicos, sociales y culturales. El principal factor que explica el incremento del hambre en la población argentina está dado -en ese período- por el acceso a nutrientes. Es un problema estructural que demandaría una política pública con alcance nacional porque incluye a todas las regiones del país. El PAN es un cambio radical en esta coyuntura que tendría un fuerte impacto en las políticas públicas alimentarias posteriores que también debieron abordar los cambios en la oferta que se producen durante el neoliberalismo.

Desde la tensión entre oferta y accesibilidad alimentaria, el PAN adelanta algunas de las consecuencias que van a resultar de la “ruptura del patrón alimentario unificado” (Aguirre, 2004). Si bien, con el retorno a la democracia, el Estado enfrenta al hambre de forma estructural, pareciera que solo puede actuar “en consecuencia”. Las estrategias preventivas que conforman el biopoder foucaultiano no están entre los elementos de la biopolítica que forma parte de la gubernamentalidad del período. El problema del hambre en tiempos de democracia va a reforzar la relevancia “política” de la administración gubernamental. Se destaca la necesidad de contar con estructuras institucionales capaces de resolver uno de los principales factores en la reproducción de la pobreza. Sin embargo, estas instancias no logran acercarse a los productores con los consumidores. Más allá de la referencia a las economías regionales, estas son incorporadas al PAN como generadoras de empleo más que como parte de una solución alimentaria integral. Las políticas públicas vinculadas con las primeras etapas de la cadena agroalimentaria terminan por beneficiar a quienes orientan la producción hacia prácticas industrializadas que tienen mayor escala. Los pequeños productores comienzan a ver reducida su participación en los aportes que realizan a la mesa de los argentinos.

El presidente Raúl Alfonsín en un discurso ante la ONU en 1984 destaca la importancia de la creación del PAN para solucionar un problema “que no habíamos creado ni ayudado a crear. Hemos creado el programa social más importante de la historia argentina que nos permite alimentar a más de 5 millones de compatriotas” (Alfonsín, 1984b). La trascendencia internacional está dada por el lugar central que ocupa el hambre en un país que, desde la consolidación de su Estado-Nación a finales del siglo XIX, se insertó en el mercado mundial como un productor muy eficiente de bienes primarios agropecuarios. Su capacidad productiva, su infraestructura y sus condiciones ecológicas parecieran no ser suficientes para evitar el avance del hambre.

El estudio del diseño e implementación del Programa Alimentario Nacional resulta de gran importancia para analizar las particularidades del caso argentino en la denominada “transición nutricional” (Popkin, et al., 2019). Un proceso donde los alimentos industrializados representan un porcentaje cada vez mayor de la dieta, mientras se reduce la participación de las frutas y verduras. El caso argentino es muy importante porque muestra un punto de partida distinto en el contexto del Sur Global. Si bien estos cambios van a cobrar más fuerza en la década de 1990, el vínculo social con los alimentos comienza a re-definirse con el retorno a la demo-



Universidad Nacional de Molins

cracia. La composición de la dieta no es solo un indicador de desigualdad social sino también un elemento clave para que las políticas públicas generen inclusión social. Estas cuestiones, con aciertos y errores, estuvieron presentes en el PAN y son un gran insumo para los análisis de la composición de la dieta en Argentina desde la sociología de los alimentos.

La conformación de la dieta como un fenómeno que incluye factores económicos y ambientales, pero también socioculturales, demanda la intervención del Estado en condiciones de creciente desigualdad social. Las políticas públicas implementadas por Alfonsín se proponen como objetivo contener la exclusión que se está originando a partir del modo de acceso a los alimentos. Un tipo de exclusión que se agrava cuando, en la década siguiente, se transforma también la oferta alimentaria. El PAN no logra generar estrategias duraderas que conviertan a estas soluciones alimentarias en factores de inclusión social, porque no logra establecer vínculos sociales entre productores y consumidores que se vuelvan parte de la sustentabilidad de la propuesta.

El diseño y la implementación del PAN deja una serie de aprendizajes que resultan insumos valiosos para las políticas alimentarias posteriores como el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) de 1993, el Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) de 1994, el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) de 1996 y el Programa Unidos del 2000. Su alcance nacional y el lugar que ocupa como parte de las políticas públicas durante el retorno a la democracia resultan sus principales aciertos. Existe un criterio multidimensional en el abordaje estructural del hambre, porque ciertos alimentos que definen la identidad de la mesa de los argentinos son versiones industrializadas -como el *corn-beef* y la leche en polvo- que facilitan su logística, acopio y distribución, manteniendo gran parte de su aporte nutricional. Se presenta como una solución atractiva para una propuesta transitoria pero que se vuelve un problema cuando el programa adquiere carácter permanente. Las identidades sociales y las prácticas culturales que también son parte del vínculo con los alimentos van a mostrar reticencias con estos formatos poco habituales en la mesa cotidiana argentina.

La principal debilidad de la implementación del PAN resulta de su baja capacidad para recoger las demandas de sus destinatarios. Tanto por cantidad como por calidad, pero especialmente por formatos y usos prácticos, hay fuertes reticencias para consolidar una dieta a partir de las “cajas PAN”. No es solo una cuestión de gusto sino de capacidades culinarias, de conservación y de estilos de vida que van a impactar en la conformación de la dieta. Son problemas recurrentes que muchas de las políticas alimentarias implementadas en años recientes tampoco logran resolver del todo. Además, el programa tampoco consigue reforzar a los debilitados pequeños productores de alimentos, tal como muestran las variaciones en su composición que sufren las cajas PAN.

Como política pública, el PAN permite identificar una nueva forma de caracterizar y combatir el hambre en Argentina. Es posible reconocer que los cambios en la accesibilidad anteceden a los que van a afectar a la oferta alimentaria con el neoliberalismo. El hambre ocupa un lugar central entre los problemas sociales y la política se convierte en el principal medio para diseñar e implementar soluciones. El retorno a la democracia plantearía nuevos desafíos a la gubernamentalidad porque no solo los asuntos críticos son más complejos de lo que se pensaba originariamente, sino que demandan la intervención de múltiples actores, así como la conciliación de diversos intereses.



UM  
Universidad Nacional de Morón

## Referencias Bibliográficas

ABEYÁ GILARDON, Enrique (2016) “Una evaluación crítica de los programas alimentario en Argentina”. Salud colectiva N° 12, Universidad Nacional de Lanús. Pp. 589-604.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007) *Gobernanza y gestión pública*. España, S.L. Fondo de cultura económica de España.

AGUIRRE, Patricia (2004) *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

ALFONSÍN, Raúl (1983a) Discurso de campaña en el estadio del Club Ferrocarril Oeste. 30 de septiembre de 1983. Disponible en: <https://www.alfonsin.org/discurso-de-campana-en-el-estadio-del-club-ferrocarril-oeste/>

ALFONSÍN, Raúl (1983b) Discurso de asunción presidencial ante la asamblea legislativa. 10 de diciembre de 1983. Disponible en: <https://www.alfonsin.org/discurso-de-asuncion-presidencial-ante-asamblea-legislativa/>

ALFONSÍN, Raúl (1984a) Conferencia de prensa en Casa de Gobierno. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=xBoSVINHlbc&ab\\_channel=ArchivoPrisma](https://www.youtube.com/watch?v=xBoSVINHlbc&ab_channel=ArchivoPrisma)

ALFONSÍN, Raúl (1984b) Discurso en la 39° Asamblea General de la ONU. 24 de septiembre de 1984. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=K-DunMP0Kzw&ab\\_channel=FranciscoJos%C3%A9Bessone](https://www.youtube.com/watch?v=K-DunMP0Kzw&ab_channel=FranciscoJos%C3%A9Bessone)

ALTAMIRANO, Carlos (2013) “El momento alfonsinista “. PolHis N°12. Pp. 10-17

ARAKAKI, Agustín (2011) *La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información*. Buenos Aires, CEPED.

BARSKY, Osvaldo; GELMAN, Jorge (2012) *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Sudamericana.

BIELASKI, Hans Konrad (2013) *Hidden Hunger*. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.

BLACHA, Luis E. (2019) “Los usos del territorio rural: alimentos, poder y dieta en el agro pampeano a comienzos del siglo XXI”. *Derecho & Sociedad* N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, Universidad de Córdoba. Pp. 83-102.

BLACHA, Luis E. (2020) “El menú del agronegocio: monocultivo y malnutrición del productor al consumidor (1996-2019)”. *História: debates e tendências*, Revista do Programa de Pós-Graduação em História, Universidad de Passo Fundo. Pp. 9-24.



Universidad Nacional de Molins

BORRÁS, Graciela; GARCÍA, Julián (2013) “Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía”. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 39.

BRITOS, Sergio; O´DONNELL, Alejandro; UGALDE, Vanina; CLACHEO, Rodrigo (2003) Programas alimentarios en Argentina. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. Disponible en: <https://cesni-biblioteca.org/wp->

CASTRO, Edgardo (2014) *Introducción a Foucault*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CERVIO, Ana Lucía (2019) “Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años ´80”. Entramado N° 1. Pp 62-77.

CLAPP, Jennifer; ISAKSON, Ryan (2018) *Speculative harvests: Financialization, food and agriculture. UK: Practical action publishing.*

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1987b) *Diario de sesiones de la cámara de diputados. Año 1984*. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1987b) *Diario de sesiones de la cámara de diputados. Año 1985*. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1987c) *Diario de sesiones de la cámara de diputados. Año 1986*. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación.

CORTÉS, Rosalía; KESSLER, Gabriel (2013) “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. Cuestiones de Sociología N° 9. Pp. 33-55.

DAVIS, John Herbert; GOLDBERG, Ray Allan (1957) *A concept of agribusiness*. Boston, *Harvard University*.

DE CASTRO, Josué (2019) *Geopolítica del hambre. Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*. Buenos Aires, UNLA.

DEL FRANCO, Analía (1989) “El Programa Alimentario Nacional (PAN)”. En KLIKSBURG, Bernardo (compilador): *Como enfrentar la pobreza*. Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano.

DÍAZ, Daniel; GOLDBERG, Andrea; FERNÁNDEZ, Rosa (2017) “Dimensiones sobre la seguridad alimentaria en el nuevo escenario global; ¿el mito del plato vacío? Evolución de la disponibilidad de alimentos per cápita en Argentina y en el mundo entre 1963 y 2013”. Segundo informe de avance. Buenos Aires, Instituto de Estudios Sociales, CICPES.

FARINA, Joaquín; Rodríguez, Javier (2013) “Acceso a la alimentación: el consumo de carne vacuna en Argentina (1980-2001). *Ciclos* N° 41. Pp. 101- 117.



FOUCAULT, Michael (1999) *Historia de la sexualidad. 1- la voluntad de saber*. México, Siglo XXI.

FOUCAULT, Michael (2007) *Seguridad, territorio, población: curso en el Collage de France: 1977-1978*. Buenos Aires, Siglo XXI. Primera Edición, Segunda Reimpresión.

FOUCAULT, Michael (2012) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collage de France (1978-1979)*. Buenos Aires, FCE.

GRASSI, Estela; HINTZE, Susana; NEUFELD, María Rosa (1994) *Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural. (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*. Buenos Aires, Editorial Espacio.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (1985) *La pobreza en Argentina. Estudios I*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

LA TIERRA (12 de abril de abril de 1984) Alfonsín: “aún resuena en la pampa chacarera el grito de rebeldía y de progreso de Alcorta”. Año LXXII, N° 6993, Rosario.

LATTUADA, Mario J. (1993) “Corporaciones y política agraria en la transición democrática argentina”. *Agricultura y Sociedad* N° 68. Pp. 159-193.

LEY N° 23.056 15 de marzo de 1984 (1984) Programa Alimentario Nacional. Argentina, Congreso Nacional.

MINTZ, Sidney W. (1985) *Sweetness and power. The place of sugar in modern history*. Sabon: Penguin Books.

MONTGAILLARD, Esteban (30 de abril de 2022) El “camionetazo” de 1985, otra gran protesta del campo en Bueno Aires. El Litoral.

OSZLAK, Oscar (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* N° 168. Pp. 519-543.

PALOMINO, Mirta (1987) “Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional: las entidades agropecuarias” En NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (compiladores): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Punto Sur.

POPKIN, Barry M.; Corvalan, Camila; Grummer-Strawn, Laurence M. (2019) *Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. The Lancet*. N° 395. Pp.65-74.

SORDINI, María Victoria (2016) “La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina”. *Azarbe*. Revista internacional de trabajo y bienestar N°5. Pp. 49-58.





SORDINI, María Victoria (2018) “¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación”. *Unidad sociológica* N° 12. Pp. 58-67.

VERNON, James (2007) *Hunger. A modern history*. Cambridge: Massachusetts: Harvard University Press.

WINSON, Anthony (2013) *The Industrial Diet: The Degradation of Food and the Struggle for Healthy Eating*. Vancouver-Toronto: UBC Press.



Universidad Nacional de Molines



[www.larivada.com.ar](http://www.larivada.com.ar)