

¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación

María Victoria Sordini*

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre cómo se configuró, a partir de la intervención del terrorismo de Estado en el periodo 1976-1983 en Argentina, una sociedad que acepte y soporte la reivindicación del derecho a la alimentación mediante una prestación de alimentos secos. A partir de una lectura crítica sobre el diseño e implementación del Plan Alimentario Nacional, vigente entre 1984 y 1989, se reflexionará sobre la transición a la democracia de una sociedad abanderada por la reivindicación de los derechos humanos y los programas sociales de asistencia masiva. Para reconstruir el proceso de la intervención se realizaron entrevistas en profundidad a técnicos y profesionales que diseñaron, gestionaron, implementaron en territorio y evaluaron la intervención del PAN. En la democracia del hambre se re-configura la noción de ciudadano como nodo central de la disputa entre los derechos y la desigualdad y, se inaugura la era gastronómica de las políticas sociales en la que la necesidad de comer llegó para quedarse en la sociedad argentina.

PALABRAS CLAVE: Transición a la democracia - Políticas sociales - Plan Alimentario Nacional.

The aim of this paper is to reflect on how it was built -since the intervention of state terrorism in the period between 1976 and 1983 in Argentina- a society that accepts the claim for right to food through a provision of dry foods. From a critical reading about the design and implementation of the "National Alimentation Plan", dated between 1984 and 1989, it will reflect on the transition to democracy of a society led by the claim for human rights and social programs of massive assistance. To rebuild the intervention process, deep interviews have been done to technical and professionals who designed, managed, implemented in field and evaluated the intervention of the "National Alimentation Plan". In the "Democracy of hunger", the notion of the citizen as central point of the discussion between the right and inequity is rebuilt and also, the gastronomic era of the social policies it is inaugurated.

KEYWORDS: Transition to democracy - Social Policies - National Alimentation Plan.

*"...la democracia sería una ficción para el niño,
el hombre o la mujer con el cuerpo o la mente
apagados por la falta de alimentos..."*

(Fundamentación del proyecto de ley presentado por la
Presidencia de la Nación al Congreso Nacional, 1983)

de reivindicar los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre cómo se configuró, a partir de la intervención del terrorismo de Estado, una sociedad que acepte y soporte la reivindicación del derecho a la alimentación¹ mediante una prestación mensual de catorce kilos de alimentos secos. A partir de una lectura crítica sobre el diseño e implementación del Plan

1. Introducción

La transición a la democracia, en la Argentina de 1983, pone en tensión una nueva estructura social teñida por los pesados vestigios de un proceso represivo, de tortura y silenciamiento que suprimió las posibilidades de articulación de intereses colectivos y representación política. Se trata de un nuevo contexto social en el que se cristaliza la síntesis entre el silenciamiento de los cuerpos y, la promesa

¹ El derecho humano a la alimentación fue consagrado en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en el artículo 25 afirma: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que se firmó en 1966 y entró en vigor en 1976, en el artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a estar protegido contra el hambre, comprometiendo a los estados a mejorar los sistemas de producción, conservación y distribución de alimentos y sobre todo a asegurar la distribución equitativa de los alimentos mundiales. En Argentina las declaraciones y pactos internacionales forman parte del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, que fueron incorporados en la reforma de 1994. (Abajo, Figueroa, Paiva, Oharriz, 2010)

* Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES).

Alimentario Nacional (en adelante PAN) se reflexionará sobre la transición a la democracia de una sociedad abanderada por la reivindicación de los derechos humanos y los programas sociales de asistencia masiva.

Las transformaciones producidas en la estructura económica durante los años sesenta y setenta a partir del desplazamiento de la acción reguladora del Estado por la liberalización de los mercados reconfiguraron las relaciones sociales y políticas en el país. El golpe militar de 1976 inauguró la implementación de políticas neoliberales acompañadas por la implementación de la doctrina de seguridad nacional (en adelante DSN) decantando en un proceso de empobrecimiento progresivo para los sectores trabajadores. Durante “la década perdida” de 1980 se acentuó el deterioro de las condiciones de reproducción de la vida de la clase obrera y de los sectores populares como principal legado del periodo dictatorial. El salario medio real declinó de manera ininterrumpida desde los años setenta y fue destacada la intensidad del proceso de distribución regresiva del ingreso: en 1988 “el 20% más rico de la población residente en el conglomerado urbano más importante del país se apropia de más del 50% de los ingresos totales, mientras que el 20% más pobre se queda con apenas algo menos del 5%” (Ortiz y Schorr, 2006: 325).

El gobierno democrático respondió al contexto de profunda pobreza y altas tasas de desempleo con la implementación de programas sociales que se han vuelto hitos en la trayectoria de las políticas sociales en la Argentina hasta la actualidad. Entre las primeras medidas, instituyó el seguro de desempleo con un alcance limitado (Cortes y Marshall, 1991) y el PAN. Este último distribuyó bolsones de alimentos en zonas críticas alcanzando 1,7 millones de hogares, la lógica de su masividad y la modalidad de su prestación se han instalado en la dinámica de las políticas alimentarias de Argentina. Si bien fue concebido como un programa de emergencia por dos años hasta que el crecimiento y la democracia rindieran sus frutos, el presidente Raúl Alfonsín lo extendió hasta el fin de su mandato y todas las administraciones que siguieron continuaron con la implementación de planes alimentarios. (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013; Sordini, 2016).

La estrategia argumentativa de este trabajo aborda en primer lugar la contextualización de un proceso de progresivo empobrecimiento, silenciamiento e inmovilidad social para los sectores trabajadores a partir de las políticas neoliberales y la DSN implementada en el proceso dictatorial 1976-1983. En segundo lugar, se trabajara sobre el diseño y la implementación del PAN como hito trazador de los programas alimentarios para finalmente, analizar estas intervenciones como políticas de los cuerpos que han moldeado estrategias de supervivencia, formas de ser receptor de un programa social, maneras de concebir el derecho a la alimentación y de soportar el hambre y la desigualdad.

2. Cuerpos silenciados y hambrientos: Un proceso de empobrecimiento

En la Argentina de los años setenta se palpita un cambio profundo que se materializa en el régimen económico y en los procesos políticos a partir de su internalización en la subjetividad de los ciudadanos. El periodo dictatorial iniciado en 1976 se fundamenta sobre dos corrientes ideológico-doctrinarias que legitimaron el autoritarismo de Estado: la DSN y el neoliberalismo (Scribano, 2004). La intervención de estas corrientes en la sociedad modifican, entre otros aspectos, el modo en que las personas perciben su contexto social, se expresan, organizan y participan en lo político re-significando los asuntos públicos/privados e individuales/colectivos.

La DSN se basa en conceptos de la filosofía social o política, en opciones políticas del ámbito de las relaciones internacionales y modalidades de acción del Estado (Arriagada y Garretón, 1983 citado en Scribano, 2004). Los fundamentos de la DSN sostienen un diagnóstico sobre el cual es imperioso llevar adelante un cambio radical en el que se modifique la concepción de lo nacional y de ciudadano en tanto actor social. A partir de supuestos que sostienen que: la corrupción de la clase dirigente condujo a la anarquía y el caos, la infiltración marxista en las instituciones permite el colectivismo estatista, la corrupción e infiltración permiten la subversión armada e ideológica y, la democracia demagógica no hace frente a las agresiones del comunismo internacional la DSN legitima su accionar represor y de anulación social. (Scribano, 2004)

La DSN proyecta una visión y división del mundo en la que bajo una identidad teórico practica entre Estado, nación y gobierno se obturan las disidencias y la pluralidad de voces, en tanto “cualquier crítica al gobierno es una acción contra el Estado y una agresión a la nación” (Scribano, 2004: 77). Otro eje de la DSN se vincula a la noción de crecimiento como un modo de supervivencia del Estado a pasar de todo, “cueste lo que cueste”. En esta clave, los planes económicos que no se implementen en esta línea agreden a la nación, al Estado, al gobierno; entonces la DSN se constituye como identidad subordinada a la lucha contra las agresiones externas. (Scribano, 2004).

Por su parte, el neoliberalismo trasciende al ámbito instrumental de las políticas económicas configurando sujetos individuales, que persiguen sus propios intereses y que se desplazan en una sociedad atomizada. En el plano económico el modelo de acumulación privilegia a la propiedad privada, la reducción de la intervención estatal, la privatización y descentralización de la actividad económica, la reducción de los aranceles de importación y el libre mercado. La redistribución del ingreso se vio afectada a partir del congelamiento de los salarios, la devaluación de la moneda y la liberalización de los precios (Arakaki, 2011).

En el plano social se impide la acción de asociaciones intermediarias entre la sociedad civil y el Estado y de grupos que intercepten el libre mercado (Oztrak, 1984). Así, se articula la economía de libre mercado y un sistema político coercitivo en el que cobra protagonismo la DSN y sus instrumentos de silenciamiento y opresión. El mercado cumple funciones de desarticulación y control social, atomizando a los individuos, promoviendo su mutua competencia, destruyendo sus formas organizativas y resignificando las identidades sociales y políticas (Oztrak, 1984). El disciplinamiento y la reconstitución de los actores sociales y políticos fueron llevados adelante por la intervención de las Fuerzas Armadas en el escenario institucional. El Estado alentaba a los actores a maximizar su interés individual, compatible al interés colectivo que vela por el bien de la nación; así, toda forma de acción colectiva o mediación institucionalizada entre la sociedad y el Estado pierde legitimidad. En tanto reivindicar intereses colectivos atentaba contra los intereses de la nación se destruyó todo aquello que permitiera la constitución de partidos políticos, comisiones vecinales, sindicatos o asociaciones (Oztrak, 1984).

En términos de Delich (1982) se trata de una sociedad silenciada en un estado de vacío social, una sociedad entre paréntesis, clausurada por el poder militar. La estrategia del Estado para enfrentar al movimiento sindical se fundamentó en: estimular la acción puramente corporativa, desestabilizar los cuadros dirigentes, controlar la CGT, intervenir federaciones y sindicatos, prohibir asambleas y reuniones y perseguir, ejecutar, desaparecer y empujar al exilio a dirigentes, activistas y trabajadores. (Delich, 1982). Así se reforzó la despolitización del movimiento obrero y la supresión de sus mecanismos de articulación de intereses y representación política.

El silenciamiento social fue el escenario propicio para profundizar las desigualdades. Mientras la tortura y la represión fueron herramientas para propagar la inmovilidad social, la proliferación de la concepción sobre el *mal menor* apareció como una estrategia de supervivencia en un contexto en el que amplios sectores sociales encontraron limitadas sus condiciones materiales para la reproducción de la vida. El terrorismo de Estado inscribió en los cuerpos de modo deliberado la *resignación* como praxis estructuradora de futuro (Scribano, 2008), en tanto la des-activación de los ciudadanos en la iniciativa política y la aceptación de la situación de sujeción garantiza, sostiene en el tiempo y reproduce la dominación. La represión y la tortura sistemática configuraron estrategias de inacción, aceptación y soportabilidad que permitieron la supervivencia en un contexto donde amenaza el terror y también amenaza el hambre.

La crisis económica se profundizó durante el periodo y contorneó niveles de desempleo, pobreza y hambre que llegaron para instalarse en la sociedad argentina. En 1981 se superó la tasa histórica de desocupación con un 9%. (Delich, 1982). Entre 1980 y 1982 el PBI total se redujo un 12%, la inversión bruta interna fija decae más de un 40%, el salario real en la industria decrece casi un 20% y, en los servicios —excluido los bancarios y financieros— en más del 20% (Azpiazu, 1991).

“En la transición democrática los cuerpos silenciados que dejó el terror son debilitados por el hambre; sobre esos cuerpos débiles se apoya la estrategia de disponibilidad social de los individuos llevada a cabo por el modelo neoliberal.”

En 1983 el retorno a la democracia no implicó la viabilidad de una política de justa distribución del ingreso. Los contextos democráticos, desde 1983 hasta nuestros días, se contextualizan en un proceso social en el que la igualdad ciudadana nunca es completa, está reñida por la desigualdad económica, constituyendo un horizonte que no alcanza a materializarse. Sobre esta tensión operan las políticas sociales de forma recursiva a la estructura social, en tanto surge de esta y configura los procesos de estructuración social modulando las desigualdades (Adelantado, et.al, 2000). En este plano, es pertinente pensar tanto a la democracia y al autoritarismo como procesos sociales que se cristalizan en las instituciones (Delich, 1979)

En la transición democrática los cuerpos silenciados que dejó el terror son debilitados por el hambre; sobre esos cuerpos débiles se apoya la estrategia de disponibilidad social de los individuos llevada a cabo por el modelo neoliberal. En este contexto, el PAN fue fundamentado institucionalmente mediante un proyecto de ley presentado por la Presidencia de la Nación al Congreso Nacional en 1983. Allí se juzgó el “alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad”². Desde aquí tanto la “conciencia histórica” como la “memoria colectiva” albergan a la alimentación como un derecho (Scribano, 2009) esbozando la forma, los límites y el alcance de garantizar el derecho a comer.

² Congreso de la Nación, República Argentina, Diario de sesiones de la cámara de diputados de la Nación, 1983, Sesiones Extraordinarias, Tomo I, 244-245 (citado en: Adiar, 2012: 168, citado en Cortes y Kessler, 2013: 3).

3. La implementación del Plan Alimentario Nacional

Las políticas alimentarias intervienen sobre las necesidades y demandas sociales que constituyen a la cuestión social y, consolidan los contornos de lo que el Estado delimita como problema alimentario. Su arbitraje plasma las modalidades de responder a la cuestión instalando los límites de su acción y las condiciones de sus destinatarios. Los requisitos para acceder a las prestaciones pautan las categorías de inclusión o exclusión en los destinatarios en relación a sus prácticas alimentarias. En 1983 el poder ejecutivo nacional asumió el compromiso de garantizar el derecho a la alimentación señalando que la democracia sería una “ficción” si permite “*cuerpos y mentes apagadas por la falta de alimentos*”.

La Presidencia de la Nación envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley, sancionado ley N° 23.056 el 15 de marzo de 1984, que la faculta a realizar acciones destinadas a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema. Algunos pasajes del proyecto de ley, permiten observar la concepción de la problemática alimentaria que advierte la Presidencia de la Nación, sus causas y la reivindicación del derecho a la alimentación, a saber:

“...el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos primarios, reconocido y valorado por nuestra sociedad. Asegurar la vigencia de este derecho para todos los argentinos es uno de los compromisos asumidos por nuestro pueblo. La profunda crisis que vive nuestro país es la resultante de políticas de inmoralidad social, por cuanto computaban al hombre como una variable de ajuste de la economía. (...)

La causa del hambre y la malnutrición en la Argentina no obedece fundamentalmente a la falta de alimentos. Una persona pasa hambre porque no puede comprar ni producir alimentos que necesita y no porque exista una escasez real de los mismos. Las causas son por lo tanto políticas, económicas y sociales y en estos mismos campos están también las soluciones (...)

El Poder Ejecutivo Nacional entiende que la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo o la mente apagados por la falta de alimentos. Transformarlos en protagonistas de su propia vida y de la de su país exige un acto de reparación social que nuestra sociedad les debe, reparación que este Programa Alimentario Nacional es componente imposterizable...” (Fundamentación del proyecto

de ley presentado por la Presidencia de la Nación al Congreso Nacional, 1983 citado en Ierullo, 2010: 93-94)

El objetivo general del PAN fue complementar la alimentación de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos. Sus objetivos complementarios fueron: desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria.

En función de estos objetivos el programa estaba integrado por los siguientes subprogramas: educación para la salud; control de crecimiento y desarrollo; huertas; compras comunitarias; y, saneamiento básico y agua potable. Sin embargo, las cifras sobre el presupuesto total del PAN muestran que alrededor del 90% se destinó a un sistema de distribución de alimentos, sin generar masivamente formas organizativas autónomas ligadas al consumo o a la producción (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et.al, 1994), de esta manera, la existencia de los subprogramas fue más una pretensión que una realidad

Lo que destacó al PAN fue su componente alimentario, basado en el reparto mensual de cajas de alimentos que debían ser equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. En la práctica la asistencia totalizaba unos 14 kilos de alimentos por caja: “Los productos podían variar de acuerdo a los problemas de suministro, al comienzo del programa en general incluían leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre” (Britos, et.al, 2003: 23).

En la historia de los programas alimentarios, contemporáneos el PAN representa un hito fundacional. En primer lugar por la magnitud de su alcance ya que en el momento de su mayor cobertura, en 1987, repartió 1,37 millones de cajas mensuales a 1,34 millones de familias en todo el país, aproximadamente el 19% de la población total (Coordinación Técnica PAN-MSyAS citado en Grassi, et.al., 1994). En segundo lugar, el PAN se constituye como un hito porque su lógica, la forma, el contenido y la modalidad de entrega de la prestación que instaló se mantuvo vigente en la intervención alimentaria hasta la actualidad con diferentes nombres y modelos de gestión (Sordini, 2016).

3.1 Delimitación de la población objetivo

La localización de los destinatarios partió de la elaboración de un “Mapa de Emergencia Social” con base en los datos de vivienda con distinto grado de precariedad y educación (analfabetos y primaria incompleta) del censo de 1980. A partir de la combinatoria de tres variables (desocupación o trabajo inestable del jefe, presencia de menores de seis años y/o embarazo de la madre) se definieron cuatro niveles distintos de riesgo posible dentro del grupo familiar. Las situaciones de mayor gravedad determinaban la incorporación automática de la familia al programa, las restantes implicaban consultas al agente supervisor. (Grassi, et.al, 1994)

La población con mayor vulnerabilidad, considerados en riesgo nutricional y sanitario, han sido los niños, las embarazadas, las nodrizas, los adolescentes y los ancianos. Sin embargo existen otros factores de riesgo que acentúan aún más la vulnerabilidad de la familia, a saber: grupos familiares numerosos, familias en crisis (abandonos, fallecimiento de alguno de los padres, enfermedades invalidantes, desocupación, alcoholismo), madres adolescentes, migrantes recientes, hijos en tratamiento por desnutrición, hijos menores de un año muertos, niños menores de un año que no son amamantados, familias que tienen a cargo discapacitados o ancianos sin pensión. (Aguirre, 1990). En los años ochenta comienzan a transformarse las categorías cognitivas de clasificación y encasillamiento de las personas para el imaginario social. A la distinción entre buenos y malos, instalada en la década anterior, la trasciende la noción de pobres y más pobres. Los diversos niveles de vulnerabilidad e intensidad de vivenciar la pobreza contienen diversas escalas de merecimiento que ordenan una jerarquía de *situaciones de riesgo* ante la urgencia del hambre.

A partir del censo de 1980, correspondiente a Vivienda y Educación, con los datos de investigaciones y estudios previos que indicaban la viabilidad del indicador vivienda como una síntesis del nivel socio-económico y educación y, la Encuesta Permanente de Hogares fue posible que estas variables se utilizaran para la cuantificación y localización de la población objetivo mediante el mapa de localización espacial.

La caracterización detallada de las categorías de situación familiar permite al agente PAN (encargado del censo y posterior selección de las familias destinatarias) la utilización de un instrumento homogéneo de medición de los niveles de riesgo. La destinataria principal y prioritaria del PAN es la familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene *trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años*. En segundo orden de prioridad es la familia *cuyo responsable económico tiene trabajo estable pero hay embarazadas y/o niños menores de 6 años* pero el *ingreso*

es mínimo y se detecten factores de riesgo. Las dos situaciones familiares restantes implican que el *responsable económico está desocupado/ tiene trabajo inestable o tiene ocupación pero en el hogar no se encuentran embarazadas ni niños menores de 6 años* (Aguirre, 1990). Estos dos últimos casos no aplican como destinatarios del PAN a menos que se detectaran factores de riesgo y en ese caso el agente PAN y el Supervisor zonal autorizaran la entrada al programa.

3.2 La caja PAN: contenido, presupuesto y logística

Las cajas PAN contenían 14 kg de alimentos no perecederos³ unificados para todo el país aunque la falta de productos generó algunas variaciones: los productos leche y fideos no faltaron nunca; el corned beef desapareció en 1986; el aceite fue sustituido por grasa en algunas entregas; el azúcar estuvo representado por 2kg algún año y otro faltó durante meses; la polenta y la harina también variaron (Aguirre, 1990). Siguiendo los estudios de la autora al comparar el costo de la caja PAN con los valores del mercado minorista se observaba que las familias beneficiarias del PAN recibieron un subsidio que varió del 8 al 15% de un sueldo mínimo y que le cubría del 23 al 30% de sus recomendaciones nutricionales. Si se hubiera considerando la experiencia internacional⁴ para implementar un programa asistencial basado en la entrega de bonos intercambiables por alimentos en el mercado minorista, los productos hubiesen costado el doble (Aguirre, 1990).

Si bien el modelo de implementación fue focalizado su cobertura fue masiva. En 1984 se entregó la prestación a 907.360 familias con 4.490.948 cajas anuales; en 1985 se cubrió a 1.487.118 familias con 15.070.186 cajas, en 1986 a 1.331.771 familias con 15.875.502 cajas, en 1987 a 1.341.078 familias con 16.488.304 cajas y, finalmente en 1988 se incorporó un total de 1.506.470 familias con 14.950.678 cajas (Aguirre, 1990). El PAN fue financiado por el Estado Nacional, el costo de cada prestación equivalía a u\$s 18 en 1984. En los años siguientes, para producir y distribuir cerca de 15 millones de cajas se gastó entre 145 y 192 millones de dólares, lo que significó un costo de la prestación que varió entre u\$s 9,17 y u\$s 11,64, representando un promedio de u\$s 110 por familia por año. (Aguirre, 1990) Siguiendo el análisis de la autora, en tanto la prestación brindaba un 20% de las calorías mensuales de una familia se demuestra un costo bajo; por otro lado, el gasto administrativo fue modesto ya que no se superó el 11% del presupuesto en las tareas de programar, comprar, transportar, distribuir y controlar denotando un manejo eficiente.

³ Leche en polvo 2kg, aceite 1 l., fideos secos 1,5kg, polenta 2 kg, harina de trigo 2kg, corned beef 3 latas de 340 g. cada una, azúcar 1kg, arroz 1kg porotos 1 kg, grasa 1kg. (Aguirre, 1990; Britos, et. al., 2003)

⁴ En referencia a los Food Stamp Program de EEUU que influenciaron la implementación del programa Bonos Solidario de Emergencia en Argentina entre 1989 y 1990.

La administración del PAN fue altamente centralizada, el Gobierno Nacional gestionaba el embalaje de las cajas de alimentos en las ciudades de Buenos Aires y en Entre Ríos para ser distribuidas en todas las provincias. Los alimentos se adquirirían por licitación pública de precios; el agente comprador fue la Junta Nacional de Granos puesto que esa entidad autárquica disponía de una flexibilidad que permitía efectuar las licitaciones con la rapidez que el programa requería. Si las mismas licitaciones hubiesen pasado por el Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS) hubieran requerido un mínimo de seis meses mientras que a través de aquel organismo operaron en tres meses (Aguirre, 1990).

Las cajas se distribuían según las demandas de los Delegados Provinciales, quienes evaluaban las necesidades mensuales de acuerdo a los censos realizados por sus agentes. El envío se realizaba en ferrocarril, desde la planta empaquetadora de Buenos Aires, o en camiones, lo cual también licitaba la Junta Nacional de Granos. Una vez en las provincias, se distribuían a los centros de distribución locales, para lo cual cada provincia organizaba su red interna con subcentros de distribución. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN que en reuniones mensuales con las familias destinatarias entregaban las cajas. (Britos, et.al., 2003)

3.3 El rol del agente PAN

La caja PAN se entregaba mensualmente a la persona responsable de la comida del hogar, en general la madre, en reuniones barriales de aproximadamente treinta personas que se realizaban en escuelas, clubes, sociedades de fomento. Los agentes PAN recibían un entrenamiento con “jornadas periódicas de capacitación donde recibían material impreso, con lo referente a los objetivos del PAN, instrucciones para realizar las entregas y la fecha de evaluaciones familiares, técnicas para la coordinación de reuniones, información sobre nutrición, crecimiento y desarrollo, y recibían cursos a cargo de profesionales” (Atlas, 2003: 145). Esos cursos eran organizados por las comisiones provinciales y por los supervisores zonales de acuerdo a los lineamientos generales contenidos en los diseños de los subprogramas PAN.

Se organizaban además cursos de formación de Agentes Comunitarios donde los efectores de todos los programas que se dirigían a la misma población recibían instrucción acerca del trabajo en grupo para la coordinación de reuniones y formación básica acerca de la problemática (Unicef-Ministerio de Salud y Acción Social). Los agentes PAN atendían un área que comprendía entre seiscientas u ochocientas familias en zonas urbanas, y doscientas familias en áreas rurales (Aguirre, 1990). La organización relativamente autónoma dentro

del MSyAS permitió superar las barreras burocráticas ya que el programa fue implementado con una alta agilidad en comparación a otros programas. El PAN se diseñó en enero de 1984, la ley que lo regularizó se sancionó en marzo de 1984 y la primer entrega se realizó en mayo de ese año.

4. La ficción de la democracia: la era gastronómica de las políticas sociales

Tanto en el periodo dictatorial 1976-1983 como en la prometedora democracia “las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos en tanto parte de la estructuración social del poder” (Scribano, 2009: 1) constituyen a las políticas de los cuerpos. Los patrones de dominación se marcan sobre lo corporal y lo cognitivo para establecer las disposiciones y distancias que garanticen el ejercicio del poder. Los cuerpos torturados materializan la violencia simbólica que clasifica a los hombres y a su acción en buenos o malos, en amigos o enemigos. Durante la dictadura los cuerpos desaparecidos operaron como amenaza para aquellos que todavía pretendían activar las lógicas colectivas para desarrollar alguna acción política. Esta amenaza se impregna en las subjetividades obturando la potencialidad de la acción tanto en el presente como en el futuro.

Los cuerpos silenciados de la dictadura han sido re-clasificados con las lógicas de la democracia. La promesa de garantizar el derecho a la alimentación sistematizó y clasificó la situación de millones de argentinos entre ocupados/desocupados, hogares con presencia de mujeres embarazadas/mujeres no-embarazadas, hogares con niños menores de 6 años / mayores de 6 años jerarquizando según los grados de vulnerabilidad la recepción de una caja de alimentos. La democracia que abandera la reivindicación del derecho a la alimentación se apoya en la bisagra entre incluidos/excluidos en el PAN.

Siguiendo a Simmel la clasificación y visibilización de la situación de los destinatarios del PAN sostiene una acción recíproca entre los individuos al definir la situación de intervención.

“El pobre, como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino que recibe socorros o debiera recibirlos según las normas sociales” (Simmel, 2014 [1908]: 79). De esta manera el pobre, como unidad sociológica, se constituye por el modo en el que la totalidad que lo rodea se comporta con él; y, a partir de estas formas de socialización se configura a “los pobres” en un estrato homogéneo dentro de la sociedad. Entonces, la pobreza, en tanto interacción social, se construye socialmente cuando se produce una acción de asistencia que genera una



dualidad de posiciones en la que el pobre se encuentra en una situación de riesgo que demanda una forma de interacción con el grupo al que es “incluido”.

La transición a la democracia es un periodo en el que se re-configura la noción de ciudadano como nodo central de la disputa entre los derechos y la desigualdad, inaugurando la era gastronómica de las políticas sociales en la que la necesidad de comer llegó para quedarse en la sociedad argentina. El periodo implica tensiones entre las transformaciones implantadas por la dictadura y la recuperación de la ciudadanía por parte de los actores sociales (Delich, 1983). Siguiendo al autor, la dictadura limitó la forma-ciudadano, disminuyendo y controlando derechos y responsabilidades ciudadanas, y excluyó al actor-ciudadano, mediante la tortura y desaparición expandiendo el miedo en las subjetividades de las personas con el sello de la impunidad del poder dictatorial. El condicionamiento del pasado inmediato dificulta el ejercicio de la ciudadanía en tanto se vivencia “una situación en la que objetivamente se empuja al ejercicio de derechos que subjetivamente se limitan, invitar a la participación y activar la memoria de la represión, expandir el horizonte histórico y simultáneamente exigir la autolimitación de la demanda.” (Delich, 1983: 3).

La democracia de 1983 se abandera con la reivindicación de los derechos humanos en general y los alimentarios en particular. En la Fundamentación del proyecto de ley para la

implementación del PAN se toma el compromiso de asegurar la vigencia del derecho a la alimentación mientras que en el párrafo subsiguiente se señala la causa del hambre y la malnutrición en las desigualdades de acceso a los alimentos en un contexto en el que la inequidad avanzó progresivamente durante toda la década. Lejos de reivindicar derechos, la modalidad de intervención tuvo un matiz prescriptivo en tanto las entregas de las cajas de alimentos se realizaban en el marco reuniones en las que se enseñaba a preparar y comer alimentos novedosos en los hábitos de la población objetivo como, por ejemplo, la soja (Sordini, 2015). Estas intervenciones se asemejan más a políticas de individuación, activación y autoresponsabilización⁵ que a la satisfacción plena de derechos. En este sentido el programa alimentario configura formas de ser, hacer y merecer la caja de alimentos en una sociedad en la que los derechos están limitados por los alimentos accesibles según los ingresos que el modelo de acumulación dispone o a un subsidio que varió entre el 8 y el 15% de un salario para cubrir entre el 23 y el 30% de las recomendaciones nutricionales del hogar.

El complemento alimentario refuerza el único menú posible para los destinatarios de la política. Los sectores de menores recursos no comen lo que quieren o deben, sino comen lo que pueden (Aguirre, 2005), mientras que el

⁵ Para ampliar ver (Merklen, 2013)

mercado ofrece como alimentos más económicos aquellos ricos en carbohidratos, grasas y azúcar (Aguirre, 2011) alejando las posibilidades de una dieta variada, con abundantes alimentos frescos, rica en vitaminas y micronutrientes.

La masividad del alcance del PAN y la modalidad de su prestación legitimó de manera institucional “la comida del pobre”. Lo que los sectores de bajos recursos pueden elegir en el mercado se complementa con las prestaciones alimentarias del Estado, aunque, incluye similares productos. Para los presupuestos y los costos de logística es conveniente la intervención alimentaria con entregas de alimentos secos, por ello los productos de la caja PAN han sido reproducidos sistemáticamente por numerosas intervenciones estatales hasta nuestros días. (Sordini, 2016). En la ficción de los derechos de la democracia se difuminó el derecho a los alimentos nutritivos, accesibles permanentemente, suficientes y culturalmente adecuados por el derecho a los alimentos baratos de fácil distribución y bajo costo de logística.

Si bien en el proyecto de ley se reconoce que las soluciones al problema alimentario se encuentran al interior del campo político, social y económico, la implementación del PAN, lejos de ejecutarse como una política de Estado integral que atraviesa los diferentes ministerios, se limita a la distribución gratuita de un complemento de alimentos secos. Así la manera de enunciar y definir el problema alimentario y el modo de dar respuesta, legítima y naturaliza la entrega de caja de alimentos secos como la intervención más adecuada que se instala en la sociedad Argentina.

Paulatinamente esta etapa será superada en Argentina y la región al adquirir más consenso sobre la necesidad de pensar a las políticas sociales como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, dejando atrás la lógica de la oferta de beneficios de tipo asistencial en donde “lo importante es que cualquier acción pública se dirija a ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos y no a víctimas de modelos económicos excluyentes” (Abramovich y Pautassi, 2009: 318). En esta clave, la mirada sociológica permite tensionar entre la focalización masiva y la universalidad de políticas sociales, el lenguaje de derechos y su uso político y, la consolidación de un marco de derechos en un modelo de acumulación que no haga de la ciudadanía una ficción.

Consideraciones finales

Los individuos atomizados y resignados son los nuevos ciudadanos de la democracia que han resistido a la impunidad del poder dictatorial para transitar la impunidad de la desigualdad. Los programas alimentarios constituyen una política de los cuerpos en tanto operan como estrategia que garantiza la disponibilidad social de los individuos, habilitando

o no determinados alimentos, nutrientes y energías mediante sus prestaciones; visibilizando o no las deficiencias en la alimentación de la población. En el periodo 1976-1983 las estrategias de represión, tortura y silenciamiento instalaron la resignación como praxis estructuradora de futuro (Scribano, 2008) constituyendo la antesala de una sociedad empobrecida en el que las el problema alimentario atraviesa las trayectorias y la proyección de la vida.

La disponibilidad y distribución de energías biológicas y sociales⁶ esboza los recorridos posibles de las personas en la estructura social. Por ejemplo, las trayectorias de los niños vinculados con la mala alimentación se inician en el útero materno con consecuencias en desarrollo óseo, dental, cognitivo y en su desenvolvimiento en el plano social. La ausencia de energías corporales implica limitaciones para planificar, reflexionar y ejecutar los cursos de la acción a seguir. Así como durante la dictadura, la represión sistematizó el que limita la posibilidad de acción de los cuerpos. En la estructura social se distribuyen las energías suficientes para la producción y reproducción de los diversos tipos de fuerzas de trabajo que requiere cada sector social. Así como en la dictadura aquello que estaba fuera de sistema se eliminaba sistemáticamente, en democracia amplios sectores sociales se anulan de manera progresiva y a largo plazo garantizando únicamente las energías suficientes para reproducir su lugar de facto como excluidos, pero con el derecho de estar incluidos. Siguiendo a Cervio (2017) la asistencia aparece como estrategia institucionalizada que responde a la disponibilidad social de los cuerpos, sin que ello suponga una subversión del orden imperante.

La modalidad de clasificación para determinar quiénes recibirán la caja de alimentos configura una imagen en los destinatarios de sí mismos y de los otros. Se moldean las maneras posibles de transitar la pobreza, de percibirse a sí mismo como persona destinataria de los derechos alimentarios que el Estado reparte y, de percibir y socializar con los demás destinatarios. Las categorías que habilitan la recepción de un programa social comienzan a impregnarse como huellas dactilares en los pobres de la democracia. El mapa de emergencia social inaugura la década de la desigualdad categorizando las diversas intensidades de vivenciar la pobreza. Para cada nivel de desgracia social se adecua una modalidad de intervención alimentaria que puede variar entre la entrega de una o dos cajas de alimentos.

El Estado que no combate la desigualdad es el que trae el *don* de los derechos alimentarios, y estos serán el inicio de la asistencia ya que “sólo presuponiendo ese derecho —al menos como ficción jurídico-social— será posible sustraer la asistencia a”⁶ “La energía corporal es el resultado del intercambio de los sistemas fisiológicos y procesos biológicos asociados a la perdurabilidad del cuerpo individuo. La ausencia o disminución de la misma pone en riesgo sus condiciones de existencia (...) La energía social se basa en la energía corporal y refiere a los procesos de distribución de la misma sustrato de las condiciones de movimiento y acción” (Scribano, 2010:111)

los pobres de la arbitrariedad, de las variaciones de la situación financiera o de otros factores de incertidumbre” (Simmel, 2014 [1908]: 22). Las intervenciones alimentarias configuran en sus destinatarios modos de vivenciar la pobreza al asistir a las entregas, recibir charlas sobre los alimentos y sus preparaciones y así, aceptar la entrega como un **complemento** para garantizar las condiciones mínimas de reproducción de la vida. Todo aquello que debe ser complementado corre por cuenta de las habilidades o capacidades de los ciudadanos para ser cada días menos pobres. Sin embargo, la sucesión ininterrumpida de programas alimentarios con carácter de emergencia, que llegó después del PAN advierte sobre una emergencia que es permanente y un problema que no es resuelto. Siempre los mismos pobres, merecedores de los mismos programas alimentarios ●

Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X. (2000). “El Marco de Análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. En J. Adelantado (Comp.) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España* (pp. 23-62). Barcelona: Editorial Icaria.
- Aguirre, P. (1990). *El Pan “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990*. Buenos Aires. [Documento Técnico Inédito]
- Aguirre, P. (2005). *Estrategias de consumo: ¿qué comen los argentinos que comen?*. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- Aguirre, P. (2011). Reflexiones sobre las nuevas formas del hambre en el siglo XXI: la obesidad de la escasez. *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2): 60-64.
- Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M., & Oharriz, E. (2010). Derecho a la Alimentación. *Dieta*, 28(131). Pp.20-26.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En: V. Abramovich, V. y L. Pautassi (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279-340). Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Arakaki, A. (2011). La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. *Documento de Trabajo 15*. CEPED. Instituto de Investigaciones Economicas. UBA. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ceppe_d_015.pdf Visto en Marzo 2018.
- Atlas, J. (2003). *Asistencia alimentaria*. Vol. 1 Lumen Hvmanitas. Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1991). “Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?”, ponencia presentada en el Seminario “*Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta*”, organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.
- Britos, S., O’donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en argentina*. Buenos Aires: Cesni.
- Cervio, A. (2017) Políticas sociales y sensibilidades en la historia argentina reciente. Una mirada desde la asistencia alimentaria y habitacional. En Panel: “Políticas sociales y sociedad: una mirada desde la teoría social” *XXXI Congreso ALAS*, Montevideo.
- Cortes, R. y Kessler, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, N°9. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de humanidades y ciencias de la educación. Departamento de Sociología.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. *Estudios del Trabajo*, (1), 21-46.
- Delich, F. (1979). “Condiciones sociales de la democracia” *Crítica & Utopía*, no. 1. (septiembre). Buenos Aires: CLACSO, www.escenariosalternativos.org
- Delich, F. (1982). “Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical”. *Crítica & Utopía*, no. 6. (marzo). Buenos Aires: CLACSO, www.escenariosalternativos.org
- Delich, F. (1983). “La construcción social de legitimidad política en procesos de transición a la democracia” (I). *Crítica & Utopía*, no. 9. (mayo). Buenos Aires: CLACSO, www.escenariosalternativos.org
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S. (1989). *Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ierullo, M. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984-2007) En A. Clemente (Coord.) *Necesidades sociales y programas*

alimentarios. *Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Merklen, D. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (2013) *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós.

Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). “La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la «década perdida»”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Oszlak, O. (1984). Privatización autoritaria y recreación de la escena pública. *Crítica & Utopía*, N° 10/11 La Argentina en revisión (Noviembre) Buenos Aires: CLACSO. Disponible: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro10-11/OSZLAK.pdf> Visto en Marzo 2018.

Scribano, A. (2004). *Combatiendo fantasmas*. Santiago de Chile: Ediciones MAD.

Scribano, A. (2008). “*El terrorismo de Estado como colonizador de futuro*”. Diario del n Juicio. / VERSIÓN COMPLETA: Scribano, Adrián “Bailando por un fierro. El terrorismo de Estado como colonizador de futuro”.

Scribano, A. (2009). Una periodización intempestiva de las políticas de los cuerpos y las emociones en la Argentina reciente. *Boletín Onteiken*, (7), 1-12.

Scribano, A. (2010) “Estados represivos: Políticas de los cuerpos y prácticas del sentir” *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 9, n. 25: 98-140.

Sojo, A. (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, N° 41. Agosto 1990. Santiago de Chile.

Sordini, MV. (2015). *Las políticas alimentarias en Argentina desde 1983 hasta el año 2001. Una introducción analítica a los Programas Alimentarios en la ciudad de Mar del Plata*. (Tesis de Licenciatura) Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperada de: <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/search>

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