



## El gobierno democrático argentino de 1983-1989 contra la crisis social

(The Argentine Democratic Government of 1983-1989 Against the Social Crisis)

(O Governo Democrático Argentino de 1983-1989 Contra a Crise Social)

**Nahuel Rodríguez**

[nahuelalejandrordriguez07@gmail.com](mailto:nahuelalejandrordriguez07@gmail.com), Instituto de Estudios Sociales sobre la Ciencia y la Tecnología Universidad Nacional de Quilmes, Roque Sáenz Peña 352, Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas, Calle 526 e/ 10 y 11, República Argentina. <https://orcid.org/0009-0007-3597-199X>

**Resumen:** El hambre y la pobreza han sido problemas significativos en la Argentina reciente. Analizar cómo se definieron y abordaron en el pasado permite generar herramientas útiles para enfrentarlos en la actualidad. Con este propósito, se examinan dos medidas implementadas por el gobierno democrático argentino entre 1983 y 1989. El equipo del presidente Raúl Alfonsín desarrolló e implementó el Programa Alimentario Nacional (PAN) en 1983 y el Plan Austral en 1985 como estrategias para revertir la crisis social, enfocándose en sus principales manifestaciones: el hambre y la pobreza. La década de 1980 presentó una nueva configuración de estas problemáticas. El hambre dejó de explicarse únicamente por la falta de alimentos, estando más vinculada a la falta de acceso, mientras que los pobres dejaron de constituir un grupo homogéneo, incluyendo a antiguos integrantes de la clase media. Este artículo se orienta en torno a la pregunta: ¿Cómo definió y abordó el Estado en la década de 1980 los cambios en la accesibilidad alimentaria? Para ello, se analizan una política pública alimentaria (el PAN) y una política monetaria (el Plan Austral). La investigación se apoya en datos del Censo Nacional de Viviendas de 1980, diversos informes del Proyecto de Investigación de la Pobreza en Argentina del INDEC y los balances alimentarios de la FAO.

**Abstract:** Hunger and poverty have been significant issues in recent Argentine history. Analyzing how they were defined and addressed in the past provides useful tools to confront them today. This study examines two measures implemented by the democratic government in Argentina between 1983 and 1989. President Raúl Alfonsín's administration developed and implemented the National Food Program (PAN) in 1983 and the Austral Plan in 1985 as strategies to reverse the social crisis by addressing its main manifestations: hunger and poverty. The 1980s introduced a new configuration of these issues. Hunger was no longer explained solely by the lack of food but rather by the lack of access, while the poor ceased to be a homogeneous group, increasingly including former members of the middle class. This article addresses the question: How did the State in the 1980s define and address changes in food accessibility? To answer this, the study analyzes a public food policy (the PAN) and a monetary policy (the Austral Plan). The research is based on data from the 1980 National Housing Census, various reports from the Research Project on Poverty in Argentina by INDEC, and FAO food balance sheets.

**Resumo:** A fome e a pobreza foram problemas significativos na história recente da Argentina. Analisar como foram definidos e enfrentados no passado oferece ferramentas úteis para abordá-los atualmente. Este estudo examina duas medidas implementadas pelo governo democrático na Argentina entre 1983 e 1989. A administração do presidente Raúl Alfonsín desenvolveu e implementou o Programa Alimentar Nacional (PAN) em 1983 e o Plano Austral em 1985 como estratégias para reverter a crise social, enfrentando suas principais manifestações: fome e pobreza. A década de 1980 apresentou uma nova configuração desses problemas. A fome deixou de ser explicada apenas pela falta de alimentos, estando



mais relacionada à falta de acesso, enquanto os pobres deixaram de constituir um grupo homogêneo, passando a incluir antigos membros da classe média. Este artigo busca responder à pergunta: Como o Estado na década de 1980 definiu e abordou as mudanças na acessibilidade alimentar? Para isso, o estudo analisa uma política pública alimentar (o PAN) e uma política monetária (o Plano Austral). A pesquisa baseia-se em dados do Censo Nacional de Habitação de 1980, em diversos relatórios do Projeto de Pesquisa sobre a Pobreza na Argentina do INDEC e nos balanços alimentares da FAO.

**Palabras claves:** Hambre, Pobreza, Democracia, Crisis

**Keywords:** Hunger, Poverty, Democracy, Crisis

**Palavras-chave:** Fome, Pobreza, Democracia, Crise

El retorno a la democracia en 1983 permite que las problemáticas sociales lideren la nueva agenda política. El hambre y la pobreza son temas centrales para el nuevo gobierno democrático. En este sentido el presente trabajo analiza cómo define y aborda el Estado, en la década de 1980, los cambios en la accesibilidad alimentaria a través del análisis de una política pública y una política monetaria, el Programa Alimentario Nacional (PAN) y el Plan Austral, respectivamente.

El hambre y la pobreza representan las preocupaciones sociales centrales del nuevo gobierno. La inflación y el drenaje de recursos para el pago de la deuda externa como los principales componentes de la crisis económica dificultan el acceso a los alimentos, contribuyendo con el aumento del hambre.

En 1983 el Dr. Bernardo Grinspun se hace cargo del Ministerio de Economía del gobierno radical de Raúl Alfonsín. Los intentos del ministro por reducir la inflación resultan infructuosos. La inflación pasó de 380% en 1983 a 611% en 1984. La situación impulsa la renuncia de Bernardo Grinspun y da lugar a un enroque con el Secretario de Planificación del Ministerio de Economía Juan Vital Sourrouille. La nueva dirección ministerial anunció, en junio de 1985, el Plan Austral que impulsa el cambio del signo monetario. Nace el Austral como la nueva moneda de los argentinos (1 Austral = U\$S 0,85). A mediados de 1988 el ministro Sourrouille lleva a cabo un nuevo intento por mantener la economía bajo control con el Plan Primavera que cuenta con los mismos principios del Plan Austral.

Por su parte, el PAN se implementa en marzo de 1984 con el objetivo de enfrentar la crítica situación alimentaria por la que atraviesa el país. Hay un profundo cambio en la concepción del hambre que pasa de ser coyuntural a estructural. El problema no es la



falta de oferta sino la incapacidad de un gran número de argentinos que no pueden acceder a los alimentos. El PAN busca reforzar la accesibilidad a través de la distribución de cajas con alimentos esenciales entre los principales afectados.

Resulta difícil plantear un contexto social al momento de la asunción del nuevo gobierno debido a los escasos datos existentes en lo que a pobreza y hambre respecta. Una aproximación puede realizarse a través del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980. En pos de evaluar la pobreza se calcula que aproximadamente un 30% de adolescentes entre 14 y 19 años trabaja. A nivel nacional hay 1.264.650 analfabetos de los cuales 149.821 eran adolescentes de entre 14 y 19 años y 1.389.060 personas nunca asistieron a la escuela, entre éstos se cuentan 64.762 niños y adolescentes de 10 a 19 años. Por otro lado, de las 7 millones de viviendas del país, 249.284 se encuentran habitadas por personas en hacinamiento, viviendo entre 5 y 8 o más personas en una sola habitación.<sup>1</sup>

Un acercamiento más certero se puede realizar a partir de 1984-1985 cuando el INDEC publica el documento "La pobreza en Argentina" donde revela que el 22,3% de los hogares del país cuentan con Necesidades Básicas Insatisfechas (1.586.697 de hogares en todo el país) de las cuales un 8,8% se encuentran en situaciones críticas de hacinamiento y un 4,9% en situaciones sanitarias críticas. Los niveles más altos se encuentran en Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta y Santiago del Estero con niveles entre 40% y 50%. El 27,7% de la población habita hogares con NBI siendo un 40% de ellos, niños en edad preescolar y escolar. Las provincias con más población con NBI son Chaco (62- 64%) y Formosa (63-64%).

Por último, la mortalidad infantil más alta reside en Salta con 8,7%, La Rioja pese a no presentar un alto índice de NBI, tiene un porcentaje alto de mortalidad infantil, un 6,4%.<sup>2</sup> Este dato hace referencia a un concepto de pobreza aún en construcción ya que el método de la línea de pobreza se comenzó a implementar en 1988 para el Gran Buenos Aires y en el 2001 se implementó para el resto de los aglomerados.

---

<sup>1</sup> INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadísticas y censos, 1980).

<sup>2</sup> ANSES, La Pobreza en Argentina (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1984).



Las investigaciones realizadas en el marco del proyecto "Investigación sobre la Pobreza en Argentina" desarrollado por el INDEC en 1987 indican que solo en el Gran Buenos Aires la pobreza era de 20,6% en 1980.<sup>3</sup> La falta de datos actualizados por la pobreza también fue un punto que ha sido destacado por el presidente Raúl Alfonsín<sup>4</sup> como un factor que tuvo que ser subsanado durante la implementación del PAN. El diseño de las políticas públicas del período se hace en forma paralela a la reconstrucción administrativa y estadística del Estado.

Reconstruir el contexto económico resulta más sencillo debido a la prolífica cantidad de historiadores, economistas e incluso organizaciones internacionales que realizaron sus análisis sobre el período abordado. El gobierno de facto deja el gobierno con un 380,2% de inflación anual en 1983, con una inflación acumulada de 1685,3% desde su asunción en 1976. El producto por habitante era casi 20% inferior al de 1975, el PIB era inferior a 1974. La participación de los asalariados en el ingreso nacional descendió del 45% en 1974 al 26% en 1983. La deuda externa pasó de 8 mil millones (1975) a 45 mil millones<sup>5</sup> equivaliendo casi al 70% del PBI y era cinco veces superior a las exportaciones anuales<sup>6</sup> y el déficit fiscal alcanzaba el 9% del PBI<sup>7</sup>. Hay un decrecimiento de la producción agrícola a una tasa media anual del 0,7% producido por una caída en los precios internacionales de los granos<sup>8</sup>, tendencia que se mantuvo durante la mayor parte del gobierno de Alfonsín<sup>9</sup>.

Esta investigación aborda uno de los momentos más importantes de la historia argentina reciente. A nivel político es el retorno a la democracia. Desde la perspectiva

---

<sup>3</sup> Alberto Minujin, "En la rodada", en *Cuesta Abajo*, Alberto Minujin (Buenos Aires: Losada / UNICEF, 1993), 24.

<sup>4</sup> Raúl Alfonsín, Bernardo Grinspun, Aldo Neri, Antonio Troccoli, Mensaje 213 y Proyecto de ley por el que establece el Programa Alimentario (República Argentina: Poder Ejecutivo Nacional, 1983), 5.

<sup>5</sup> Aldo Ferrer, *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012), 398.

<sup>6</sup> Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003* (Buenos Aires: Editorial Ariel, 2006), 732.

<sup>7</sup> Alfredo Villafañe, *Planes Económicos Argentinos* (Buenos Aires: Editorial Akadia, 2016), 64.

<sup>8</sup> Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI* (Buenos Aires: Sudamericana, 2012), 323.

<sup>9</sup> Barsky y Gelman, *Historia del agro*, 325.



social el país presentaba una nueva configuración en la pobreza que es multifactorial y la vuelve más heterogénea. En el desarrollo de este trabajo, se demuestra que estas transformaciones parecen no ser advertidas por el Estado nacional. Lo cual adquiere una importancia crucial para el desarrollo de las políticas analizadas, así como en la forma que el gobierno aborda la pobreza y el hambre. Esta es una perspectiva poco documentada en los análisis históricos, sociales y económicos efectuados hasta el momento, de ahí la originalidad en el abordaje que aquí se presenta.

### **Pobreza y hambre en los '80. Herramientas para su análisis**

Esta investigación toma como objeto de estudio las políticas públicas entendidas como un conjunto de análisis y propuestas llevadas a cabo por un grupo de personas o entidades para impulsar un cambio normativo. De acuerdo con la tipología planteada por Lowi, el PAN representa una política redistributiva y el Plan Austral corresponde a una política regulativa o reglamentaria<sup>10</sup>.

Para este abordaje se utilizan herramientas conceptuales originales desarrolladas en el marco del proyecto de I+D "El poder de la dieta: una respuesta sociológica a las desigualdades. El caso de la Súper Sopa en un contexto obesogénico" radicado en la Universidad Nacional de Quilmes. Estas herramientas son la accesibilidad y la oferta alimentaria.

Por oferta alimentaria se entiende 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, comercialización y distribución<sup>11</sup>. La accesibilidad alimentaria comprende las habilidades culinarias del comensal, su cultura alimenticia, la capacidad de compra, las tecnologías necesarias y disponibles para la preparación del alimento y su gusto.<sup>12</sup> Con estas dos herramientas es

---

<sup>10</sup> Theodore Lowi, "Políticas públicas. Estudios de caso y teoría política" en *La hechura de las políticas públicas*, Luis Aguilar Villanueva (México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa), 115

<sup>11</sup> Luis Blacha, "El menú del agronegocio: monocultivo y malnutrición del productor al consumidor (1996-2019)", *Historia. Debates e tendencia* 20, no. 2 (Mayo 2020), 18.

<sup>12</sup> Blacha, "El menú del agronegocio", 19.



posible abordar el vínculo entre dos esferas de la alimentación: la producción y el consumo.

Existe una tensión entre ambos conceptos ya que una variación en la oferta alimentaria no garantiza un aumento en la accesibilidad como deja claro la Revolución Verde. Este proceso implica la implementación de mejoras tecnológicas agrarias (fertilizantes, técnicas de riego, transporte, etc.) para el aumento de la productividad por hectárea.<sup>13</sup> Sin embargo, no logra eliminar el hambre ya que estos aumentos de rendimiento se dirigen a commodities.<sup>14</sup> Este efecto se da si el aumento en la oferta no tiene en cuenta los elementos constitutivos de la accesibilidad alimentaria. Por lo tanto, si una política pública contra el hambre busca generar un aumento en la oferta para abordar la accesibilidad debe considerar que el alimento producido responda al gusto del comensal, debe estar dentro de sus posibilidades de compra (en caso de no ser gratuito) así como de sus habilidades culinarias y no requerir más que una tecnología básica para su preparación.

Dentro del marco teórico también se incluye la noción de patrón alimentario unificado de Patricia Aguirre. La autora plantea que hasta el gobierno neoliberal de la década del '90 hubo una equivalencia entre los nutrientes a los que pueden acceder las personas con mayores recursos, y aquellas con menores recursos. La implementación de las políticas neoliberales, en la década de 1990 rompe este patrón y genera una brecha en la composición de la dieta de los comensales con mayores recursos con respecto a los de menores recursos<sup>15</sup>. El supermercadismo, la industrialización de los alimentos y, después de los 2000, el agronegocio modifica la oferta alimentaria. Mientras que las crisis económicas perjudican la accesibilidad.

Por otro lado, el hambre desde la refundación democrática es interpretado como

---

<sup>13</sup> Carla Gras y Valeria Hernández, *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. (Buenos Aires: Siglo XXI, 2016).

<sup>14</sup> Blacha, "El menú del agronegocio", 21.

<sup>15</sup> Patricia Aguirre, *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004), 30.



un problema estructural y no de coyuntura<sup>16</sup>. En este sentido, las causas económicas influyen en el aumento del hambre, pero no es su única causa. Es un problema multidimensional donde intervienen factores políticos, sociales y culturales. El hambre se explica por un entramado de causas, la gestión económica de la dictadura militar, la desocupación, la marginalidad (geográfica y productiva) de ciertas provincias. Sin embargo, no es un problema generado por falta de alimentos.

Durante la década de los '80 el hambre no se explica por problemas en la oferta alimentaria. En primer lugar, es un período anterior a la implementación intensiva del agronegocio por tanto la oferta no se ve condicionada por los procesos económicos y sociales inherentes a este modelo de producción<sup>17</sup>. En segundo lugar, la década mantiene un patrón alimentario unificado en el que hay un equitativo acceso a los nutrientes para toda la población<sup>18</sup>. Por último, el propio presidente de la Nación, en la fundamentación del Programa Alimentario Nacional enviado al congreso en 1984, plantea que el problema del hambre en la Argentina no se debe a una falta de producción de alimentos sino a problemas en el acceso a los alimentos<sup>19</sup>. El diseño del PAN también responde a las características del hambre en la Argentina.

A los efectos de este trabajo y para este recorte temporal, la pobreza es entendida como una categoría en la que se agrupan dos sectores diferenciados cultural y socialmente<sup>20</sup>, los pobres estructurales que presentan bajos ingresos y necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, los nuevos pobres que presentan solo bajos ingresos. En este grupo se nuclea algunos jubilados, profesionales, comerciantes, etc. Antiguos miembros de la clase media argentina cuya situación se vio perjudicada por las condiciones económicas también son parte de este universo<sup>21</sup>. Para el primer grupo la

---

<sup>16</sup> Luis Blacha y Nahuel Rodríguez, "¿Con la democracia se come? El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en la Argentina (1983-1989)", *La Rivada* 10, no. 19 (Enero 2022), 157

<sup>17</sup> Luis Blacha, "Los usos del territorio rural: alimentos, poder y dieta en el agro pampeano a comienzos del siglo XXI", *Derecho & Sociedad* 1, no. 5, (Enero 2019), 98.

<sup>18</sup> Aguirre, *Ricos flacos*, 30.

<sup>19</sup> Alfonsín, Grinspun, Neri y Troccoli, Mensaje 213,6.

<sup>20</sup> Alberto Minujin y Gabriel Kessler, *La Nueva Pobreza en Argentina* (Buenos Aires: Planeta, 1995), 46.

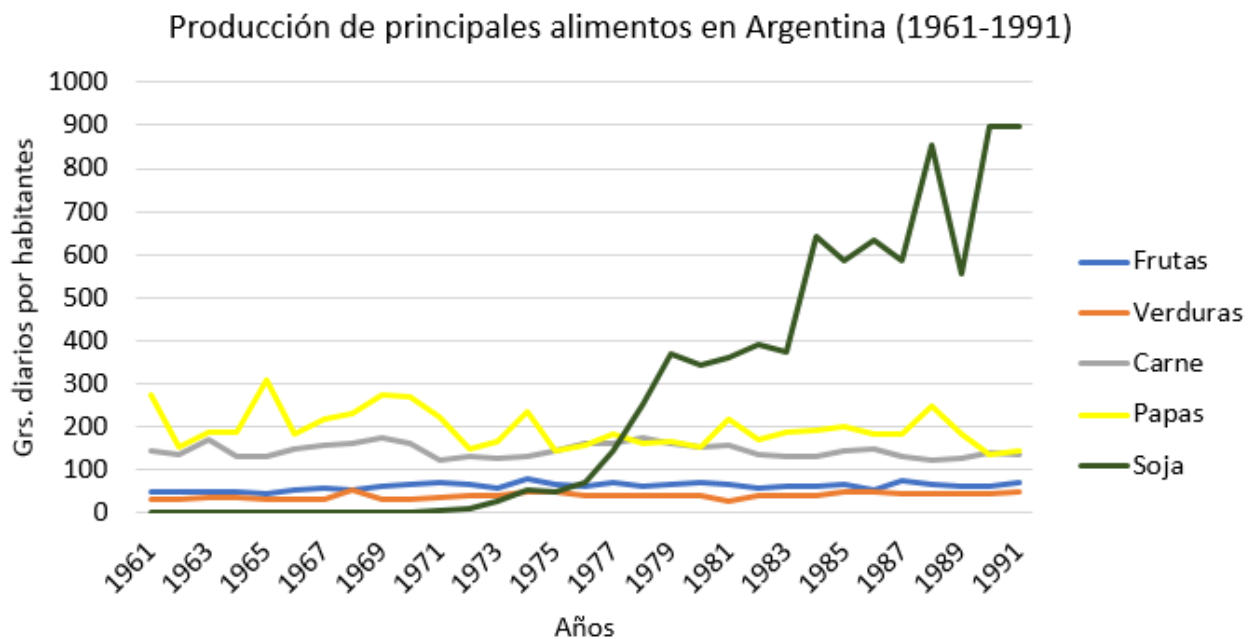
<sup>21</sup> Miguel Murmis y Silvio Feldman "La heterogeneidad social de las pobrezas" en *Cuesta Abajo*, Alberto Minujin (Buenos Aires: Losada / UNICEF, 1993), 45-46.



situación es más delicada ya que presentan una imposibilidad de acceso a bienes, graves estados desnutrición, malas condiciones de habitabilidad, precaria educación y exclusión social y política<sup>22</sup>. Mientras que el segundo grupo al provenir de las clases medias no presenta niveles de exclusión ni de desnutrición.

### La refundación democrática: un período clave para el análisis del hambre

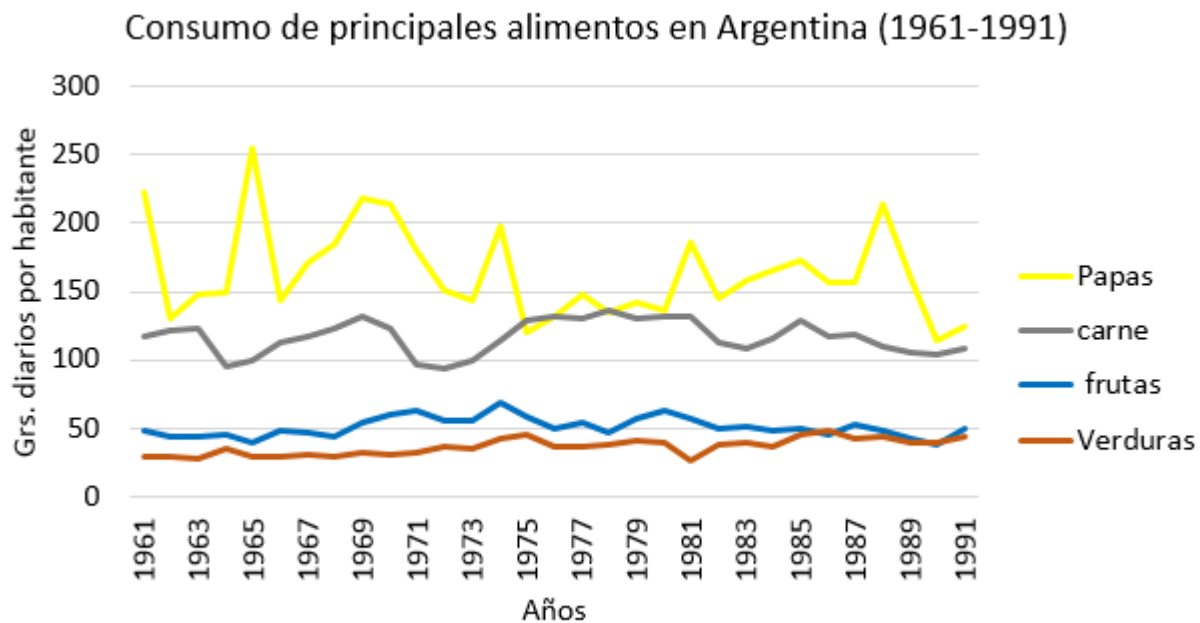
En el gobierno de Raúl R. Alfonsín es posible identificar el último momento del patrón alimentario unificado. En consecuencia, el Programa Alimentario Nacional (PAN) se convierte en la última política pública contra el hambre, dentro de un patrón alimentario con un profundo debilitamiento. Producto de esta condición la alimentación presenta una tendencia que se refuerza en los '90 con el modelo de agronegocio.



**FIGURA 1:** Elaboración propia con datos de la FAO.

<sup>22</sup> Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*. (Santiago de Chile: CEPAL, 1971), 2.





**FIGURA 2:** Elaboración propia con datos de la FAO.

Estos gráficos plasman la evolución de la producción y el consumo de los principales alimentos para una dieta saludable, carnes, frutas y verduras, durante la segunda mitad del siglo XX. Las categorías presentes en los gráficos incorporan varios alimentos, la carne incluye carne de vaca y carne de pollo; frutas incorpora naranja, mandarinas, manzanas y bananas; las verduras incluyen cebolla y tomate (a pesar de que en realidad es una fruta, en la dieta del argentino cumple el rol de una verdura).

Hay una escasa modificación en los niveles de producción y consumo de los alimentos analizados, como efecto del patrón alimentario unificado. Las abruptas variaciones en el consumo de papa se pueden explicar por la importancia como alimento rendidor en las dietas restringidas características de los sectores más pobres.<sup>23</sup> La producción de la soja a partir de 1976 cobra mayor importancia superando rápidamente a la producción de carnes y papas. Sin embargo, en el gráfico de consumos este alimento no aparece ya que no llega, ni siquiera, a 1 kg por año. Esta dinámica de producir un

<sup>23</sup> Aguirre, *Ricos flacos y gordos pobres*, 10.



alimento que no tiene recepción en el mercado interno y es pensado sólo para su comercialización en el mercado mundial será más relevante a partir de los 2000 debido a sus distorsiones en la oferta alimentaria y a que desde 1996 se habilita la soja transgénica. Para este período las reducciones en el consumo tienen esencialmente una explicación económica, es decir, es una variable dependiente de la capacidad de compra de los consumidores y no es producto de modificaciones en la oferta alimentaria. Hay una correspondencia entre lo que se produce y lo que se consume. Existen alimentos disponibles, como ya se dijo. No hay problemas en la oferta alimentaria pero sí en la accesibilidad generado por las condiciones económicas.

En este marco hay una serie de procesos que están relacionados con la ruptura del patrón alimentario unificado. Por un lado, el auge del supermercadismo. Para los ´70 los primeros supermercados e hipermercados hicieron su ingreso en el país. En los ´80 estas cadenas agrupaban el 20% de las ventas minoristas, mientras que para los ´90 el porcentaje asciende a más del 50%<sup>24</sup>. Por otro lado, a partir de los 2000, la implementación intensiva del agronegocio transforma la producción argentina al monocultivo o, en todo caso, a la rotación del cultivo cabecera entre la soja y el maíz.

Estas transformaciones sociales, productivas y económicas provocan también una modificación en la alimentación y las relaciones sociales desarrolladas en este ámbito. Resulta relevante comprobar cómo se abordan los problemas relacionados con el hambre en un período anterior a la ruptura del patrón alimentario.

### **El Programa contra el hambre**

La implementación del PAN puede ser entendido como el retorno de la actividad política como forma de definir y abordar las problemáticas sociales. Es la primera política pública que afronta el hambre de manera estructural en todo el territorio nacional y para toda la población. Los antecedentes del PAN son programas sociales y geográficamente acotados. Uno de estos antecedentes es la ley 12.341/1938 o Ley Palacios que brinda

---

<sup>24</sup> Miguel Teubal y Javier Rodríguez "Globalización y sistemas agroalimentarios en la Argentina", *Ciclos* XI, no. 22 (Diciembre 2001), 211.



alimentos a embarazadas y niños; y el Programa de Promoción Social Nutricional de 1972 que implementa el sistema de la "copa leche" en los comedores comunitarios y escolares.<sup>25</sup>

El enfoque del hambre del PAN lo interpreta como una problemática estructural que no se relaciona exclusivamente con las condiciones económicas y sociales coyunturales<sup>26</sup> y sumado a la situación característica del hambre en la Argentina, plantea un enfoque novedoso que la entiende como un problema estructural ligado a la accesibilidad y no a la oferta alimentaria. Es decir, hay alimentos disponibles, pero por condiciones estructurales (económicas, sociales, políticas, etc.) la población no puede acceder a ellos.

En 1984 el Congreso Nacional sanciona la Ley 23.056 que da origen al PAN. El Programa inicialmente duraría 2 años "La duración del Programa Alimentario Nacional será de DOS (2) años a contar de la puesta en marcha, y la ampliación del término será sometida a la aprobación del Poder Legislativo Nacional"<sup>27</sup>. Aunque se prorrogará hasta el final del mandato presidencial. El PAN es puesto en competencia del ministro de Salud y Acción Social, Aldo Neri.<sup>28</sup> En la dirección del programa se encuentran el Subsecretario de Salud y Acción Social, Enrique "Coti" Nosiglia (vicepresidente ejecutivo)<sup>29</sup> y el secretario de Deporte y Protección Social de la Nación, Fernando Alfonsín (Secretario).<sup>30</sup><sup>31</sup>

El programa consiste en la entrega mensual de cajas de alimentos no perecederos. Las cajas rondan los 14 kgs. y hay dos tipos diferentes. La primera incluye dos kgs. de leche, 1 lt de aceite, 1 ½ de fideos secos, 2 kg de harina trigo y 2 kg de harina

---

<sup>25</sup> Ley 12.341, Protección de la maternidad (República Argentina: Congreso de la Nación Argentina, 1936).

<sup>26</sup> Blacha y Rodríguez, "¿Con la democracia se come?", 157

<sup>27</sup> Ley 23056, Programa Alimentario Nacional (República Argentina: Congreso de la Nación Argentina, 1984),

<sup>28</sup> Militante radical, presidente del Consejo de Salud de Río negro (1972-1976), asesor de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Mundial.

<sup>29</sup> Militante radical, es uno de los fundadores de la Junta Coordinadora Nacional en 1968.

<sup>30</sup> Hermano de Raúl Alfonsín.

<sup>31</sup> Gabriel Vommaro "La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en los años '80", *Apuntes*, no. 19, (Junio 2011), 49.



de maíz, 3 latas de carne enlatada, 2 kg de azúcar, 1 kg de arroz, porotos y grasa. La caja del segundo tipo excluye el aceite y los porotos e incorpora una lata de merluza natural<sup>32</sup>, aunque las composiciones están sujetas a las disponibilidades e insuficiencias del sistema productivo. Estas cajas equivalen al 20% de las necesidades nutricionales de una familia pobre típica<sup>33</sup>. La mayor cobertura del PAN se alcanzó en 1986 con un total de 1.37 millones de familias en todo el país.

La introducción de la carne resulta un punto interesante ya que es un alimento que excluyeron las políticas públicas precedentes y resulta de suma importancia por su aporte nutricional de gran calidad. Además, tiene un rol central en la cultura alimentaria argentina y por lo tanto es un alimento clave a partir del cual construir accesibilidad alimentaria. La distribución de leche en polvo presenta un problema debido a su alcance nacional. Para la preparación de este alimento es indispensable agua potable, la cual no es accesible en todo el país y menos para el público al que el PAN se dirige. La utilización de agua no preparada para el consumo humano terminaría perjudicando gravemente la situación de los niños en lugar de mejorarla. Este es un elemento de la accesibilidad alimentaria (tecnologías disponibles) en la que el Programa falla.

Para definir a la población a la cual se orienta el PAN se elabora un mapa de emergencia social basado en los datos del Censo de Viviendas de 1980<sup>34</sup>. Con este mapa y teniendo en cuenta las variables "ocupación", "estado de gravidez" y "niños de menos de seis años" se realiza un Censo PAN para definir las familias que ingresarán al programa<sup>35</sup>. Las familias que cuenten con un responsable económico desempleado o con un trabajo inestable y en los hogares haya niños menores de seis años y/o adultos

---

<sup>32</sup> Analía Del Franco, "Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional" en *¿Cómo enfrentar la pobreza?*. Bernardo Kliksberg (comp.) (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989), 211.

<sup>33</sup> Sergio Britos, Alejandro O'Donnell, Vanina Ugalde y Rodrigo Clacheo, *Programas alimentarios en Argentina* (Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil, 2003), 23.

<sup>34</sup> Estela Grassi, Susana Hintze y María Rosa Neufeld, *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Editorial Espacio, 994), 195

<sup>35</sup> Analía Del Franco, "Consideraciones organizacionales", 209



mayores son incorporados directamente al PAN, mientras que para los demás casos queda a consideración de los supervisores del Censo.

La solidaridad y la participación comunitaria son acciones que desde el programa se busca incentivar aceptando donaciones de alimentos o dinero. En la aplicación del Programa Alimentario Nutricional se procurará fomentar y orientar la solidaridad social, la donación de bienes y servicios del trabajo voluntario mediante la participación comunitario y la difusión de los objetivos contenidos del Programa<sup>36</sup>.

El incentivo a la donación tiene varios objetivos, por un lado, la recepción de alimentos y/o dinero que permite desarrollar la iniciativa con un bajo costo administrativo<sup>37</sup>. Otro motivo se sustenta en el mayor control impositivo que pretende mantener el ministro de Economía Bernardo Grinspun en pos de reducir el déficit fiscal<sup>38</sup>. Por último, la necesidad de tender un entramado social, incentiva una red de solidaridad capaz de fortificar el modelo democrático retomado.

En cuanto a estructura organizacional, el PAN cuenta con una delegación en cada provincia la cual se encarga de notificar al gobierno central la cantidad mensual de cajas necesarias. La distribución se efectúa por tren o camión desde las plantas empaquetadoras de Entre Ríos y Buenos Aires. Para la confección de las cajas las compras de alimentos se realizan a través de la Junta Nacional de Granos priorizando a productores locales. Al nivel zonal el agente PAN sería el contacto entre la población y las respectivas delegaciones provinciales a través de un supervisor. Estos mismos agentes fueron quienes se encargaron de la realización del Censo PAN mencionado.

Pese a los aspectos originales del PAN, se trata de una política pública que presenta críticas de la oposición política desde su debate en el Congreso y desde los propios beneficiarios del programa debido a la composición de las cajas. Desde su inicio los liberales más conservadores rechazan la implementación del programa debido a que el proyecto elevado a discusión carecía de precisión en cuanto a los fondos que

---

<sup>36</sup> Ley 23056, Programa Alimentario Nacional, art. 4 y 8.

<sup>37</sup> Analía Del Franco, "Consideraciones organizacionales", 204.

<sup>38</sup> Daniel Azpiazu, "Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo", *Realidad económica* no. 62 (Agosto, 2011): 66



necesitaría para llevarse a cabo, además se argumenta que la política pública es simple caridad y no soluciona el problema de fondo. Esta sería la postura de Álvaro Alsogaray (UCEDE). El diputado liberal correntino Ricardo Balestra (Partido Liberal de Corrientes) afirma que el proyecto era vago en cuanto a datos, procedimiento, población objetivo, pero apoya la medida. El Partido Justicialista acompaña el proyecto, aunque argumenta que el PAN no será suficiente para terminar con el hambre y que no debe extenderse más de dos años ya que se debe solucionar el problema de fondo para eliminar el hambre. Se cuestionan puntos difusos del programa como la cantidad de argentinos al que pretende alcanzar y las definiciones de los conceptos de hambre crónico. Mientras tanto, en la cámara de senadores los debates se orientan a garantizar la coparticipación de las provincias en el programa<sup>39</sup>.

El Programa también recibe críticas por parte de la Federación Agraria Argentina por el artículo que promueve la donación de alimentos a través del descuento al impuesto a las ganancias. Argumenta que esa merma generará una sobrecarga del Estado que paradójicamente la conducción económica intenta disminuir. Además, las donaciones motivadas con el objetivo utilitarista de reducir el impuesto a pagar, no resultará de ninguna forma en una consolidación de la solidaridad social. Por tanto, apoyan el Programa, recomiendan la derogación de dicho artículo<sup>40</sup>.

Las críticas de los beneficiarios se orientan a la calidad de los alimentos contenidos en las cajas. Además del peligro a la salud que puede generar la distribución de las leches en polvo en lugares con agua no potable, el principal problema que tiene el PAN para generar accesibilidad se encuentra en el arroz y la carne enlatada. El arroz es considerado de mala calidad, duro, por lo tanto, se lo tiene que dar acompañado con otros alimentos ya que de lo contrario los niños (el grupo que más preocupaba a los

---

<sup>39</sup> Congreso de la Nación, Debates parlamentarios Ley 23.056 (Buenos Aires: Congreso de la Nación, 1984), 1

<sup>40</sup> Federación Agraria Argentina "FAA sugiere cambios en la legislación sobre el P.A.N" (*La Tierra*, 1984), 1.



diseñadores del PAN) no lo comen<sup>41</sup>. La carne enlatada, incluida en las cajas, permite la inclusión de proteínas de alta calidad. Sin embargo, este beneficio queda invisibilizado el lazo social del argentino con la carne, es decir, el significado social, festivo, lúdico que se le otorga a este alimento.

En este contexto, la pobreza se vuelve más heterogénea porque afecta a más actores sociales. Se añade una nueva complejidad al momento de pensar políticas públicas que aborden este problema. La categoría se divide en nuevos pobres (por ingresos) y pobres estructurales (por ingresos y NBI). El inconveniente de tomar ambos grupos en conjunto, los nuevos pobres y los pobres estructurales, es que se encuentran bien diferenciados en cuanto al capital social y cultural que ambos poseen.<sup>42</sup> Por lo tanto, cabría preguntarse si este nuevo grupo de pobres estuvo dispuesto a aceptar una política pública que los calificaba como pobres.

Los resultados arrojados por el Proyecto de Investigación de la Pobreza en Argentina, sostiene que solo el 30% de los nuevos pobres (personas con bajos ingresos que no cuentan con NBI) fue beneficiario del PAN. Este dato adquiere mayor relevancia si se considera que del 33% de la pobreza de 1988 se compone en un 16,8% por los empobrecidos (16,2% por pobres estructurales). Es decir, poco más de la mitad de la población pobre total se compone por los nuevos pobres. El 30% de los empobrecidos que se incluyen como beneficiarios del PAN podrían ser los más cercanos a los pobres estructurales, o pobres estructurales que un momento ascendieron en la escala social, pero descendieron nuevamente.

Desde el mismo diseño del PAN se dificulta el abordaje sobre la accesibilidad alimentaria a pesar de ser consecuente con la conceptualización de hambre expuesta por los dirigentes políticos. Por un lado, el público al que pretende interpelar no quiere serlo, dando cuenta de un desconocimiento de la autopercepción de este grupo por parte de los planificadores del PAN. Por lo tanto, quienes aceptan mayormente el programa

---

<sup>41</sup> Ana Lucía Cervio "Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80", *Entramado* 15, no.1 (Enero 2019), 71.

<sup>42</sup> Alberto Minujin y Gabriel Kessler, *La Nueva Pobreza en Argentina* (Planeta, 1995), 46.



son los pobres estructurales. De forma simultánea esto presenta un problema, al menos para los más pobres de esta categoría. Si el agua utilizada para la preparación de los alimentos no se encuentra en condiciones de ser consumida, hay una mayor predisposición a enfermedades mortales principalmente para los niños que ya se encuentran en una situación de salud delicada.

La carne enlatada también dificulta la accesibilidad alimentaria porque no es parte de los elementos culturales que definen la comida en Argentina. La carne no solo cumple un fin alimenticio, sino que es un elemento para la socialización presente en reuniones, días festivos, etc. Y esta opción no cumpliría con esas expectativas. Otro de los puntos que el PAN pretende abordar es la solidaridad. Tal como mencionó la FAA la promoción del fortalecimiento de los lazos sociales no podía darse sólo con fines utilitarios.

A partir de la caja PAN se establecen una red de relaciones que definen usos que no fueron contemplados en su diseño original. La baja calidad de los alimentos del PAN lleva a la organización de ollas populares donde los beneficiarios del Programa llevan los alimentos que les sobran a un centro comunitario, a una sociedad de fomento o a la vivienda del vecino. Los alimentos reunidos son cocinados y repartidos entre aquellos que más necesitan, creando una red que tiende a la accesibilidad alimentaria debido a la calidad de los alimentos percibida por los beneficiarios.<sup>43</sup>

Estos dos ejes, la percepción sobre la calidad de los alimentos y la falta de adecuación al contexto de los sectores más pobres. Son los factores por los que no se concreta el abordaje del PAN sobre la accesibilidad alimentaria. Un elemento surgido en el debate del Programa es la insuficiencia para solucionar el problema frente a la inestabilidad económica. El PAN no puede ayudar a los pobres estructurales a que salgan de su situación debido a que sus necesidades insatisfechas no se limitan solo a la alimentación, hay problemas de acceso a los servicios y a las viviendas, en ese sentido, resulta insuficiente la distribución de las cajas de comida. Los principales beneficiarios de esta política pública son aquellos que en su mayoría no quieren ser interpelados por ella.

---

<sup>43</sup> Cervio, "Política alimentaria", 72





El complemento que el PAN necesita para abordar de forma completa “las pobrezas” y el hambre vendría por el lado de la economía.

### **El Plan económico contra la pobreza**

Tras las elecciones de 1983, la situación económica era muy complicada; inflación anualizada de 600% en el último trimestre de ese año; déficit fiscal equivalente a 11% del PBI; una deuda externa de 67% del producto en un contexto de tasas de interés del orden del 10% anual que generaban servicios de alrededor del 7% del producto; un muy bajo nivel de reservas internacionales y atrasos con acreedores externos por U\$S 3.200 millones.<sup>44</sup>

En junio de 1985 el presidente Raúl Alfonsín anuncia, a través de un decreto de necesidad y urgencia (DNU), la implementación del Plan Austral. El Plan consiste en el congelamiento de precios, salarios y tarifas (posterior a un fuerte aumento en estas últimas), la sustitución del peso por un nuevo signo monetario, el austral con equivalencia de 1000 a 1, con una sobrevaluación con respecto al dólar equiparando 0,8 centavos de austral a 1 dólar. La originalidad del plan, o su heterodoxia, consiste en la combinación de una política de ingresos con la creación de una nueva moneda con el fin de actuar sobre la inercia inflacionaria<sup>45</sup>.

El Plan Austral goza de un período de éxito de casi dos años que le sirve al gobierno para fortalecer su posición en el Congreso a través de las elecciones legislativas de 1986. El plan es reconocido internacionalmente por su efectividad para reducir la inflación<sup>46</sup>. La tasa de inflación se reduce al 2% mensual, el PBI crece casi el 6% frente a la caída de cerca del 5% el año anterior y el déficit fiscal disminuyó de 8,3% a 2,5% del PBI<sup>47</sup>. Estos porcentajes se ajustan a la expectativa que tiene la conducción económica sobre el éxito del Plan Austral

---

<sup>44</sup> José Luis Machinea, “Plan Austral. Una mirada 37 años después”, CECE (Marzo, 2022), 2.

<sup>45</sup> Rapoport, *Historia económica*, 742.

<sup>46</sup> Juan Carlos Torre, *Diario de una temporada en el quinto piso* (Buenos Aires: Edhasa, 2021), 254

<sup>47</sup> Villafañe, *Planes Económicos*, 67



A la fecha de implementación del Plan, el déficit fiscal era cercano al 8% del PBI (...) Las únicas alternativas plausibles en el corto plazo (...) eran las de reducir el déficit fiscal y, por otra, conseguir una mayor disponibilidad de crédito externo. Así, en el plano fiscal el objetivo propuesto por el programa fue el de llevar el déficit del presupuesto a un entorno de 2.5 puntos del PBI, debido a que se consideraba factible conseguir financiamiento externo por un monto similar.<sup>48</sup>

El resultado de los comicios de 1986 puede interpretarse como una aprobación de la ciudadanía a este proyecto económico. Sin embargo, la Federación Agraria Argentina (FAA) representativa de los sectores medios rurales y la Confederación General del Trabajo (CGT) se constituyen como sus principales opositores. La primera de ellas critica la falta de medidas para reactivar la economía<sup>49</sup> mientras que la CGT reclama la caída del salario real<sup>50</sup>.

El Plan Austral empieza a presentar distorsiones en el control de las variables económicas cuando inicia su segunda etapa. Las causas responden tanto a factores externos como internos. El planteamiento del equipo económico estaba muy expuesto a la fluctuación de los precios internacionales de las exportaciones argentinas. En ese sentido, el gobierno debió enfrentarse a la mencionada caída de los precios internacionales de alimentos y otros bienes exportables. La merma en los ingresos de divisas por derechos de exportación hizo muy difícil financiar el déficit al mismo tiempo que garantizar los pagos de los servicios de la deuda y la financiación de las empresas estatales<sup>51</sup>.

Por otro lado, el gobierno finaliza la "etapa de congelamiento" del Plan Austral el primer trimestre de 1986 y comienza una etapa flexibilización de los precios con un

---

<sup>48</sup> Jose María Fanelli y Roberto Frenkel, "El Plan Austral", CEPAL (Octubre 1986), s/p.

<sup>49</sup> Federación Agraria Argentina "El nuevo programa en marcha" (*La Tierra*, 1985), 1

<sup>50</sup> María de Monserrat Llairó "La Argentina Neoliberal. De Alfonsín a Menem" en *De Alfonsín al Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1989*, María de Monserrat Llairó y Marcela Díaz (comps.) (Buenos Aires: Facultad de Ciencia Económica, 2008), 11

<sup>51</sup> Juan Pedro Massano "El Plan Austral y el avance del consenso del ajuste durante la transición democrática", *Sociohistórica*, no. 42 (Diciembre 2018), 14-15.



aumento controlado de tarifas tipo de cambio, otorgando incrementos salariales.<sup>52</sup> El resultado inmediato de la flexibilización fue la aceleración de la inflación de algo más del 2% en febrero al 4% mensual, aunque recién superaría la barrera del 5% en julio de 1986. El congelamiento de precios funcionaba como bloqueo parcial de los conflictos distributivos: entre las distintas fracciones del capital como conflicto por la distribución del excedente, y entre el capital y el trabajo por la magnitud del excedente –en torno al salario nominal y el nivel del salario real–. Su flexibilización modificó las expectativas y junto con el aumento de la emisión monetaria resquebrajó la efectividad de los métodos antiinflacionarios tanto ortodoxos como heterodoxos<sup>53</sup>.

En febrero de 1987 el equipo económico lanza un nuevo congelamiento de precios que busca revertir el desajuste producido por la flexibilización, al que se conoce como "Australito". Sin embargo, no tiene éxito ya que la inflación llega al 13% mensual. De forma complementaria el gobierno busca intervenir en los mercados cuyos precios componen de forma considerable el costo de vida. Se importan pollos de Europa Oriental, aunque su calidad no es la acostumbrada por los argentinos y la cantidad comprada resulta muy superior a la demanda nacional<sup>54</sup>. Este evento remarca que no se pueden abordar políticas alimentarias sin tener en cuenta los patrones de consumo. En este caso, la calidad de los alimentos que forma parte de la cultura alimentaria argentina no es tenida en cuenta lo que termina generando un gasto desaprovechado de recursos.

En agosto de 1988 frente a una inflación anual que llega al 440%, se lanza el Plan Primavera. Se desdobra el mercado cambiario, mientras que en el primero se liquidan las exportaciones agrícolas y el 50% de los industriales, en el segundo se ubica el 50% restante y las importaciones. De esta forma el gobierno busca distribuir una parte del incremento de los precios de los productos agrícolas sin recurrir al aumento de las retenciones<sup>55</sup>. Esta medida es ampliamente criticada por las principales corporaciones

---

<sup>52</sup> Roberto Frenkel y José María Fanelli "El Plan Austral: Un año y medio después", *Trimestre Económico* vol. 54 (Septiembre 1987), 87.

<sup>53</sup> Massano "El Plan Austral", 7.

<sup>54</sup> Rapoport, *Historia económica*, 748-749.

<sup>55</sup> Rapoport, *Historia económica*, 750.



agrarias y desemboca en un abucheo público al primer mandatario en la 101° Apertura de la exposición rural en el predio de la Sociedad Rural Argentina. Por su parte, la Federación Agraria Argentina pone en duda la efectividad de la nueva medida<sup>56</sup>. El plan gozó de 6 meses de éxito, tras los cuales el gobierno sufre dos corridas cambiarias en lo que se denomina el golpe económico más importante desde el retorno a la democracia<sup>57</sup>.

En marzo de 1989 Juan Sourrouille renuncia al Ministerio de Economía y es sucedido por los radicales Juan Carlos Pugliese y, posteriormente, por Jesús Rodríguez. En este período hiperinflacionario no hay una política económica en sí ya que las presiones de los grupos y la debilidad política del gobierno se acentúan.<sup>58</sup> El gobierno se encuentra jaqueado políticamente ya que las elecciones legislativas le dan mayoría en el congreso al Partido Justicialista y también resulta triunfante en las elecciones presidenciales con el riojano Carlos Menem. Además, los reiterados paros de la CGT y levantamientos militares ocurridos entre 1987 y 1990. Las presiones también son económicas ya que las expectativas de un salto del dólar eran amplias, solo se desconocía el momento en el que pasaría. Las corridas bancarias son el reflejo de esta desconfianza y terminan por acabar con las posibilidades de estabilizar el tipo de cambio. En junio ante la imposibilidad de mantener el control de la economía, el gobierno anuncia el traspaso anticipado al nuevo presidente electo. Es el primero, desde 1912, en realizarse entre partidos políticos opositores.

En resumen, la condición económica del gobierno de Raúl Alfonsín se caracteriza por ciertos éxitos, pero mayor cantidad de fracasos y en mayores magnitudes. La caída de los precios internacionales de los granos durante casi toda su gestión es uno de los factores que perjudica la estabilización económica, también se debe tener en cuenta la dependencia a los desembolsos del Banco Mundial y la persistencia de la inflación que aún con el congelamiento de precios de 1985 amenaza la economía y comienza a manifestarse en 1986 con la flexibilización de los precios.

---

<sup>56</sup> Federación Agraria Argentina "El campo, víctima principal del nuevo ajuste económico" (La Tierra, 1988), 2

<sup>57</sup> Rapoport, *Historia económica*, 752

<sup>58</sup> Rapoport, *Historia económica*, 752



El Plan Austral se desarrolla en un contexto en el que las principales variables sobre las que opera aún están en construcción. El análisis de la pobreza comienza a realizarse en 1989 para el Gran Buenos Aires a través de los aportes realizados por el grupo de Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA) dependiente del INDEC, lo que deja a toda la gestión de Raúl Alfonsín sin datos concretos sobre la problemática a abordar. En el proyecto IPA el entonces director del INDEC, Juan Minujin, en conjunto con un grupo de investigadores entre los que se cuentan a Luis Beccaria, Pablo Vinocur, María del Carmen Feijoo y Álvaro Orsatti comienzan a definir la pobreza y las formas de combatirla.

El plan económico del gobierno se implementa aún con el desconocimiento del alcance del problema y de las características del grupo que se ve afectado por este problema. Por lo tanto, su definición del problema se acerca al empobrecimiento o a la pobreza por ingresos ya que era la consecuencia más identificable de este problema.

Para realizar un abordaje analítico sobre el Plan se lo interpela a través de dos ejes, la pobreza y la accesibilidad alimentaria. Aunque se presentan estos ejes a través de un análisis diferenciado, lo cierto es que la pobreza tiene una incidencia directa sobre la accesibilidad alimentaria.

Como se expuso anteriormente, hay una nueva caracterización de pobreza que plantea dos categorías, los nuevos pobres y los estructurales. Esta política pública aborda los dos tipos. Aunque interpela de forma directa a los nuevos pobres ya que con un reajuste económico recuperarían su bienestar socio-económico. Sin embargo, este reajuste fue efímero y el efecto de la caída empeoró la situación.

Los pobres por ingresos pasan de 7,6% en 1980 a 24,4% en 1987; los pobres por NBI se reducen de 9,6% a 3,9% y los pobres por ingresos y NBI pasan de 4% a 7%. Los "No Pobres" se reduce de 78% a 64%<sup>59</sup>. Los nuevos pobres conformar una parte importante de la pobreza de la década de los '80, mientras que hay una reducción en los pobres por NBI. Lo cual no implica una reducción de la pobreza, sino que, ante la

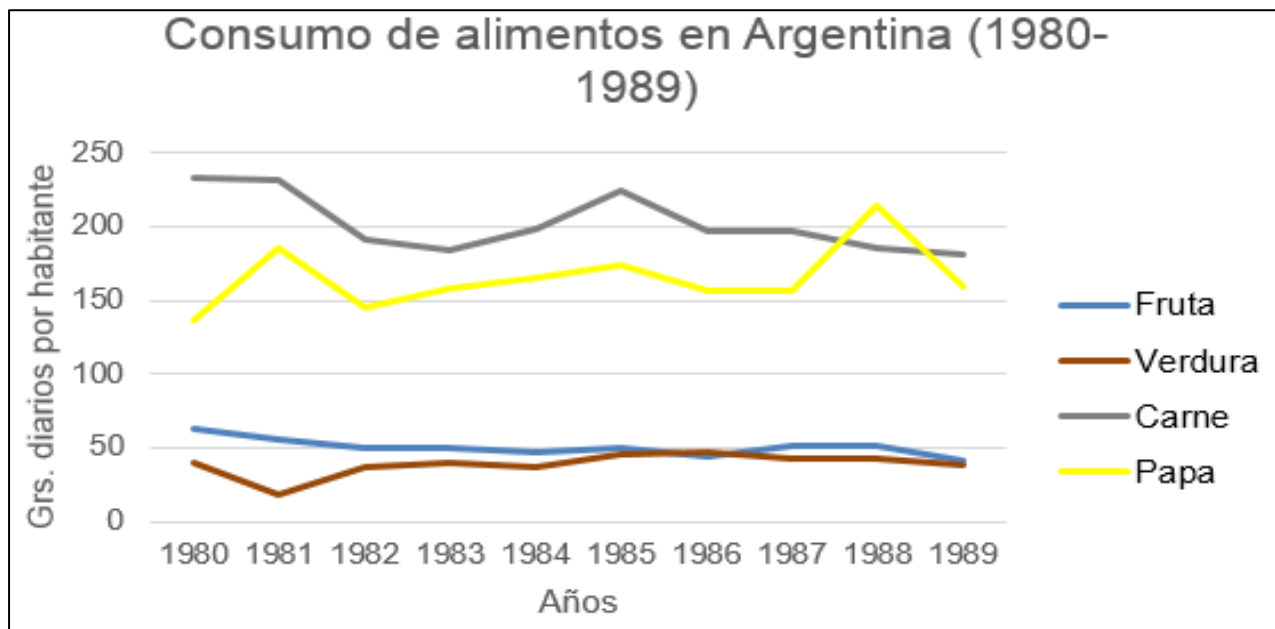
---

<sup>59</sup> Alberto Minujin y Pablo Vinocur "¿Quiénes son los pobres?" *Proyecto de Investigación sobre Pobreza en Argentina*, Documento de trabajo N° 10 (INDEC, 1989), 22



emergencia de los nuevos pobres, el "grupo estructural" pierde peso estadístico. Cabe destacar que los datos tomados por los autores no incluyen 1988 y 1989, los años de mayor recesión económica y por ende los años donde más aumentaría la pobreza.

Aunque el Plan fuera la política pública más exitosa en el control de la economía, la solución de las NBI requiere la adecuación en infraestructura como el agua, la luz, el gas, etc. Por sí mismo el Plan Austral nunca hubiese sido suficiente para que los pobres estructurales puedan salir de este estado. De forma complementaria es necesario analizar, en la medida en que los datos lo permitan, como impacta en la accesibilidad alimentaria esta política pública.



**FIGURA 3:** Elaboración propia con datos de la FAO

El gráfico presenta la evolución del consumo de ciertos alimentos desde 1980 hasta el final del mandato de Raúl Alfonsín. La elección de los alimentos no es azarosa, representan los principales alimentos frescos esenciales para una alimentación saludable de acuerdo a las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA). Estos son, carnes, frutas y verduras. En este gráfico también se presenta la agrupación en



categorías realizadas en los anteriores esquemas, carne (vacuna y pollo), frutas (naranjas, mandarinas, manzanas y bananas) y verduras (cebolla y tomate).

Las variaciones en frutas y verduras son mínimas. Los sectores que presentan más modificaciones son el consumo de papas y el de carne vacuna. Se puede ver cómo impacta en el consumo de estos alimentos, los peores años de la gestión alfonsinista y el deterioro del Plan Austral. La caída del consumo es un reflejo de la conducción económica y de la imposibilidad del Plan Austral para generar un control sobre la economía. El período '86-'87 que resultó el mejor para la gestión alfonsinista tampoco presenta un aumento en los consumos. En resumen, el Plan Austral no generó accesibilidad alimentaria

A inicios del período analizado, el consumo del tubérculo se encuentra a una distancia considerable del de la carne, en término de gramos consumidos por persona al día. No obstante, a medida que avanza el calendario esta distancia se va reduciendo. Al punto que en 1988 el consumo de papas supera al de la carne y para 1989 quedan separados por muy pocos gramos. La comparación entre estos alimentos resulta relevante. La papa es un componente central en las dietas restringidas. La carne es un representante de la cultura alimentaria argentina que suele encabezar los aumentos de alimentos frescos por detrás de las frutas y de las verduras. La relación entre estos dos alimentos da una buena perspectiva de la situación económica y social del país. Relación que sugiere que, a mayor cantidad de carne y menor cantidad de papas consumidas, mejor sería la situación y más nutritiva la dieta. La situación se debe a que el consumo de papas aporta carbohidratos mientras que el de la carne nutre con proteínas al organismo. Esta relación se mantiene al menos hasta los 2000, donde diversos procesos ya mencionados en secciones anteriores afectan la oferta y el acceso a los alimentos.

### **El Programa y el Plan para mejorar la accesibilidad alimentaria**

Para el período analizado la pobreza se construye como el principal obstáculo para la accesibilidad alimentaria. Los argentinos no pueden adquirir los alimentos que quieren y



necesitan para vivir, pero estos están. Lo muestran los gráficos expuestos en la primera parte del trabajo.

Las políticas públicas van a focalizarse en generar accesibilidad alimentaria como un factor para combatir la pobreza. El Programa Alimentario Nacional ofrece un planteamiento directo en favor de la accesibilidad a través de la distribución de cajas de alimentos. De forma complementaria, aunque implementado un año más tarde, el Plan Austral busca ordenar la economía argentina y entre los beneficios que ello implicaría, la capacidad de acceder a una mejor alimentación sería un reflejo de estas mejoras, debido a que aún nos hallamos bajo un patrón alimentario unificado, aunque debilitado.

Ambas políticas públicas pueden ser entendidas como abordajes sobre ambos tipos de pobreza. Sin embargo, el principal beneficiado del éxito de estas políticas serían los nuevos pobres. Los pobres estructurales ven una mejora a mediano-largo plazo en su situación con el Plan Austral. Con el PAN resultan beneficiados, pero difícilmente esta medida los ayude a salir de su estado de pobreza ya que el mismo no radica en los ingresos solamente. Incluso, como ya se mencionó el PAN puede resultar peligroso para los más pobres. Esto coincide con el aumento de la cantidad de estos pobres.

El Plan y el Programa funcionan con una mecánica cuanto menos, curiosa. Ya que el auge de ambas se da al mismo tiempo. La mayor cobertura del PAN se produce cuando la economía se encuentra en su mejor situación y, a priori, no es necesario una mayor distribución de alimentos. Sin embargo, este pico de cobertura no se dio en 1988 o 1989 cuando la situación económica era más crítica.

En síntesis, la cobertura del PAN debería tener una dinámica opuesta al Plan Austral, pero ambos presentan su mayor alcance y eficiencia el mismo año y pierden efectividad al mismo tiempo. Una posible explicación de esta relación es que la buena situación económica permitió aumentar la distribución de las cajas, mientras que durante la crisis hiperinflacionaria se realizó un recorte del público objetivo. No se optó por mejorar la calidad de los alimentos de las cajas.

El eje central para analizar la accesibilidad alimentaria desde el Plan Austral son los años '85 - '86, años de apogeo del Plan y el '89, su caída. En este sentido ¿Cómo se





traduce en la accesibilidad alimentaria el éxito del Plan Austral? El año 1985 presenta un aumento del consumo en todos los alimentos seleccionados, algunos con mejoras marginales mientras que otros con mejoras más sustanciales, la carne de vaca, el tomate y la papa son parte de este segundo grupo. Como ya se ha mencionado, una mejora en la situación económica permite diversificar la dieta adquiriendo mayor cantidad de carne, frutas y verduras, es decir, una mayor accesibilidad alimentaria. Aunque cabe destacar que, a pesar de esta mejora, presenta niveles de consumo menores que los de 1980, a excepción de la papa.

Sin embargo, para 1986 se produce una importante reducción de los consumos de papa y carne vacuna. El consumo de papas y carne retorna a niveles similares a 1984. El consumo de manzana también se reduce considerablemente. Los alimentos que vieron aumentados su consumo fueron la carne de pollo y el tomate. Esto resulta relevante ya que desde 1982 el consumo de pollo va incrementándose paulatinamente frente al descenso de la carne de vaca y posicionándose como su reemplazo.

Para 1989 todos los alimentos presentan una caída significativa en su consumo debido a la crisis hiperinflacionaria. La carne de vaca se encuentra en el punto más bajo del período, al igual que el pollo luego de presentar un pico en 1987. El consumo de papa descendió luego del pico al que se llegó en 1988. Sin embargo, como se indicó, su consumo seguía siendo mayor que el de 1980. En síntesis, el Plan Austral fue un pequeño paréntesis de un año o año y medio dentro del deterioro de la accesibilidad que representó el período analizado. No logra realizar ningún avance en pos de mayor accesibilidad alimentaria y refleja el deterioro del patrón alimentario unificado. El cual ya empieza a mostrar distorsiones debido a los efectos que la pobreza genera en la posibilidad de compra de los alimentos que se consideran necesarios, es decir, los problemas en la accesibilidad. Se demuestra que ante las dificultades económicas prima el consumo de papa sobre el de carne, es decir, el consumo de carbohidratos por sobre las proteínas, por saciedad y por precio.

El principal obstáculo para el Plan fue la inercia inflacionaria que provoca distorsiones en los precios aun cuando rige el congelamiento de precios. La última



estocada fue producto de la percepción sobre la inflación que produjo las corridas bancarias y un efectivo aumento de la inflación. Mientras que para el PAN el principal problema radicó, precisamente, en lo que quería resolver, la accesibilidad alimentaria. En concreto la percepción de la calidad de los alimentos por parte de los beneficiarios. Pero tampoco se puede dejar de lado la variable económica. Esto significa que el propio fracaso del Plan arrastró al PAN.

### **Reflexiones finales**

Los procesos económicos que llevaron a la crisis hiperinflacionaria de 1989 tienen un impacto directo en la vida de los argentinos. El hambre presente en la Argentina durante el período 1983-1989 no responde a problemas en la oferta alimentaria, sino en la accesibilidad alimentaria. Los argentinos no pueden acceder a los alimentos que quieren y necesitan, pero no porque estos alimentos no se encuentren disponibles, sino porque no pueden costearlos. Este hecho encuentra su fundamento en el empobrecimiento de la sociedad argentina producto de la situación económica que arrastró a antiguos miembros de la clase media a la pobreza. De esta forma, la pobreza tiene una profunda relación con las transformaciones en la accesibilidad alimentaria y, en consecuencia, con el debilitamiento del patrón alimentario unificado.

En su intento por abordar la accesibilidad tanto el Plan como el Programa quedan a medio camino. El motivo es que, por un lado, no se abordó a los pobres, sino que se les dio preferencia a los nuevos pobres. En relación con el PAN además del abordaje incompleto no se comprendieron los elementos que componen la accesibilidad alimentaria. En suma, la cultura alimenticia, los gustos y, en el caso de los más pobres, la tecnología disponible para la preparación de los alimentos. Este último punto resulta uno de los más graves ya que pueden traer aparejados problemas de salud para los beneficiarios. No generó inclusión social y no soluciona el problema del hambre, sino que lo administra y reduce el impacto en algunos sectores.

El PAN y el Plan Austral intentan abordar una pobreza heterogénea y un hambre estructural en una década compleja cargada con la herencia de la dictadura militar y



condicionada por el desafío de asegurar la gobernabilidad en el nuevo modelo democrático que, sin embargo, mantuvo varias de las estructuras sociales y económicas que dificultaron su cometido, una de las razones del fallo de la conducción económica fue subestimar esta estructura, pretendiendo construir directamente sobre la misma.

Al momento de advertir lo inconveniente de esta situación, la posibilidad de introducir modificaciones estructurales ya se encontraba diluida con la presencia mayoritaria del Partido Justicialista en el congreso y las provincias que tornaba inviable la aprobación de una ley de dichas características. El nuevo gobierno democrático no pudo dar cuenta de la nueva estructuración de la sociedad, la pobreza y el hambre. Este error de diagnóstico impidió mejorar la accesibilidad alimentaria y detener, al menos por un tiempo más, el debilitamiento del patrón alimentario unificado.