



UNR Universidad
Nacional de Rosario



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA

**Título: “Impacto de las normativas Institucionales como
herramientas de Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria:
El estudio de caso: Establecimientos Penitenciarios Federales
(Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco)” (2022 – 2023).**

Tesis presentada para optar al título de Magister

Maestrando: Lic. Anabella Dal Lago

Directora: Prof. Dra. Carina V. Ganuza.

-Rosario, 26 de febrero 2024-

AGRADECIMIENTO

“Las crisis más profundas pueden traer soluciones. En el seno mismo de periodos oscuros semillas de esperanza pueden surgir. Aprender a pensar así es el espíritu de la complejidad”.

Edgar Morín

La culminación del presente trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda y cooperación de algunas personas por las cuales siento una gran admiración.

A Dios, por sus tiempos perfectos, que no son los mismos que los nuestros, pero siempre son los mejores y por mostrarnos día a día con humildad, paciencia y sabiduría que todo es posible, alcanzar nuestros logros y continuar seguir adelante.

A mis queridos **Padres**, quienes a lo largo de sus vidas me han inculcado la cultura del trabajo y estudio. Su dedicación y esfuerzo constante para asegurarme una educación son un regalo que valoro.

A la **Directora de esta Tesis, Prof. Dra. Carina Ganuza**, por su dedicación y su guía desde la primera etapa de esta investigación, con compromiso, tolerancia y paciencia.

A mi compañero de vida **Federico**, por siempre ser mi motor de arranque y por inculcarme, con su ejemplo y consejo, los valores y conocimientos necesarios para llevar a buen puerto las obras que me propongo dándome ánimos y motivándome a superarme día a día en el camino académico.

A **María Daniela Grassini**, por su predisposición incondicional y por compartirme su experiencia y sabiduría.

A mis demás familiares y amigos a los cuales le he restado mucho tiempo para llevar a cabo la presente tesis.

A la **Prof. Dra. Liliana De Luise**, por haberme incentivado a cursar esta carrera cuando llamé por primera vez y por su calidez.

A todos los docentes de la Maestría que me compartieron su sabiduría y conocimientos a lo largo de esta maravillosa carrera y cada uno contribuyó a mi apertura mental en el mundo de seguridad y soberanía alimentaria.

Y por último, y no menos importante, agradezco a las personas que participaron en el estudio y compartieron conmigo sus experiencias.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO	2
RESUMEN.....	6
ABSTRACT	7
ACRÓNIMOS	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	18
1. Políticas Públicas; Conceptualización a nivel internacional y nacional .	18
1.1. Políticas Públicas	18
1.2. Obligaciones indirectas del Estado de proteger.....	23
2. Estructuración Metodológica de la Tesis de Maestría.....	26
CAPÍTULO II: VARIABLE INDEPENDIENTE (VI): POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICAS EN SEGURIDAD EN ARGENTINA.....	30
2.1. Políticas en Seguridad Alimentaria	30
2.1.1. Década de los 90: Políticas Neoliberales y cambios en la Agricultura.....	32
2.1.2. Crisis y Reevaluación en los Primeros Años del Siglo XXI:	32
2.1.3. Era Kirchnerista: Inclusión Social y Programas Sociales:	34
2.1.4. Continuidad y Desafíos en Gobiernos Posteriores:	34
2.1.5. Respuesta a la Emergencia y Pandemia:	35
2.2. Políticas en Seguridad.....	37
2.2.1. Seguridad Humana	39
CAPITULO III: VARIABLE DEPENDIENTE (VD): LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: DISPONIBILIDAD Y ACCESO.	46
3.1. Seguridad alimentaria.....	46
3.2. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA):.....	53
CAPÍTULO IV: EL CASO DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.....	61

4.1. Evolución del Servicio Penitenciario Federal.	61
4.2 Estudio de Campo Colonia Penal Pcia. Roque Sáenz Peña.....	64
4.2.1. Políticas alimentarias Institucionales	65
4.2.2 Relación entre las normativas de políticas públicas en seguridad alimentaria y las dimensiones de disponibilidad y acceso a los alimentos de la población masculina alojada (2022-2023).....	72
4.2.3 Estado nutricional de la población masculina detenida (2022-2023).	88
4.2.4. Pro-huerta en el Servicio Penitenciario Federal.....	89
CONCLUSIÓN.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXO	111
ENCUESTA SEGURIDAD ALIMENTARIA	111

Lista de Tablas

Tabla 1: Clasificación de la (in)seguridad alimentaria.....	28
Tabla 2: Energía y composición nutricional diaria promedio del menú estándar.....	79
Tabla 3: Comparación de calorías y macronutrientes del Menú suministrado en el SPF con las recomendaciones del Ministerio de Salud de la Nación 2023.....	80
Tabla 4: Listado de alimentos suministrados diariamente para una persona.	81
Tabla 5: Tabla N°5: Resultado de Encuesta realizada a los internos alojados en la U.11 (2023).....	82
Tabla 6: Estructura Organizativa de la Dirección General de Administración SPF.....	86
Tabla 7: Índice de Masa Corporal (IMC).....	89

RESUMEN

El cumplimiento de la Seguridad Alimentaria es complejo, conviven distintas visiones sobre el mismo fenómeno: para los políticos y técnicos la seguridad alimentaria puede ser la garantía del acceso a buenos alimentos, para los ejecutores de los programas de alimentación la finalidad será la disponibilidad, y para los beneficiarios será el consumo para la sobrevivencia.

En el ámbito del servicio penitenciario federal son diferentes los actores que influyen en la cadena alimentaria de las personas alojadas privadas de la libertad. Por ello, la presente investigación procuró desde sus inicios, el análisis del impacto de las normativas institucionales como herramientas de políticas públicas en seguridad alimentaria, como acciones implementadas para combatir la inseguridad, el hambre y cumplir el derecho humano a la alimentación.

Se realizó un estudio de campo en la Unidad 11 SPF, donde se indagaron las políticas aplicadas en torno a mayor acceso y disponibilidad de alimentos, al acceso de salarios y cómo estas se reflejan en el estado nutricional de las personas que esperan al cumplimiento de su condena.

Ésta tesis fue promovida en vista de ofrecer un enfoque interdisciplinario, considerando el tejido interdependiente en el que se producen múltiples interacciones políticas, sociales, económicas y sanitarias.

ABSTRACT

Compliance with Food Safety is complex, different visions of the same phenomenon coexist: for For politicians and technicians, food security can be the guarantee of access to good food, the executors of the feeding programs the purpose will be availability, and for the beneficiaries it will be consumption for survival.

In the field of the federal penitentiary service, there are different actors that influence the food chain of people housed deprived of liberty. Therefore, this research sought from its beginnings, the analysis of the impact of institutional regulations as public policy tools in food security, as actions implemented to combat insecurity, hunger and fulfill the human right to food.

A field study was carried out in Unit 11 SPF, where the policies applied regarding greater access and availability of food, access to salaries and how these are reflected in the nutritional status of people awaiting completion of their sentence.

This thesis was promoted in view of offering an interdisciplinary approach, considering the interdependent fabric in which multiple political, social, economic and health interactions.

ACRÓNIMOS

AUH	Asignación Universal por Hijo
B.P.N.	Boletín Público Normativo
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CELAC	Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cv	Coficiente de variabilidad del consumo Alimentario
DGA	Dirección General de Administración
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
DS	Dirección de Sanidad
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECLSA	Escala Caribeña y latinoamericana para La Seguridad Alimentaria
ENCOPE	Ente de Cooperación Técnica y Financiera
ETAs	Enfermedades de transmisión alimentaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FRENAPO	Frente Nacional contra la Pobreza
GDE	Gestión Documental Electrónica
IALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
IMC	Índice de masa corporal
INCAP	Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LSI	Ley de Seguridad Interior
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
OMS	Organización Mundial de la Salud
PACH	Plan Argentina contra el Hambre
PNAN	Programa Nacional de Nutrición y Alimentación
PNSA	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PPL	Población Privada de la Libertad
SA	Seguridad Alimentaria
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEA	Suministro de Energía Alimentaria
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SIMSA	Sistema de monitoreo del servicio de Alimentación
SMVM	Salario Mínimo, Vital y Móvil
SPF	Servicio Penitenciario Federal
U11	Unidad 11-Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco
UAI	Unidad de Auditoría Interna
VET	Valor energético total

INTRODUCCIÓN

Esta tesis procuró analizar el impacto de las normativas Institucionales como herramientas de Políticas Públicas en Seguridad alimentarias en los Establecimientos Penitenciarios Federales, en particular en la Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña, Chaco en el recorte temporal entre los años 2022 y 2023.

El cumplimiento de la Seguridad Alimentaria en los Establecimientos Penitenciarios Federales es un tema complejo. Si bien cuentan con políticas públicas como ser estándares internacionales (las Reglas Mandela), leyes constitucionales y normativas propias de la institución que regulan y buscan contribuir a la implementación de sistemas alimentarios para los espacios de reclusión; aun así, muchas veces ese derecho alimentario puede verse vulnerado ya sea por falta de acceso o por riesgos en la calidad de los alimentos lo que llevaría a un estado de inseguridad alimentaria.

El Servicio Penitenciario Federal (SPF) es una fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y la guarda de los procesados¹, y a la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad (Art.1, Ley 20.416/1973 18 de mayo).

A los fines de esta tesis y debido a que la persona que ingresa al sistema carcelario, recorre diferentes etapas a lo largo de todo el proceso (condenado, procesado, entre otros), de acá en adelante el término que utilizaremos para referirnos a estas personas en situación de privación de su libertad será de “Internos”.

Actualmente, en Argentina hay 33 unidades de detención que son jurisdicción del S.P.F. Una de ellas es la Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña o también conocida como Unidad 11 (U.11) creada en 1943 en el monte maderero chaqueño bajo régimen semiabierto y abierto,

¹ La persona imputada de un delito tiene un proceso judicial en marcha y la justicia puede solicitar la detención preventiva hasta que llegue el momento del juicio.

abarca una amplia superficie constituida por 7 pabellones de alojamiento común, entre los que encontramos 1 pabellón para procesados, 5 pabellones para condenados², 1 casa de pre egreso. Hoy por hoy, la población penal masculina en dicha Unidad es de 179 personas privadas de su libertad entre condenados y procesados³. Cuyos delitos son de índole federal como ser: robo con armas, infracción a la ley 23. 737 tenencia y tráfico de estupefacientes, secuestro extorsivo, homicidio, infracción ley 22.415 código aduanero de la Nación, entre otras.

Atento a lo estipulado en la Ley 24.660, capítulo VII, que menciona que el trabajo no sólo es un derecho y un deber del recluso, sino también parte del su tratamiento, incidiendo positivamente en su formación y en el marco de una política nacional de protección y respeto de los derechos humanos, el SPF cuenta con un Ente de Cooperación Técnica y Financiera (ENCOPE) que administra talleres de producción. Es así que esta Institución cuenta con un campo laboral amplio para los internos en cual realizan: agricultura, aserradero, gastronomía, albañilería, plomería, panadería, tambo, porcicultura y horticultura. Asimismo, reciben por su trabajo un salario, el cual es mayor a las tres cuartas partes del Salario Mínimo, Vital y Móvil, deducido de los aportes correspondientes a la seguridad social: 10% para indemnizar los daños y perjuicios causados por el delito cometido, conforme lo disponga la sentencia; un 35% para la prestación de alimentos; 25% para costear los gastos que genere en la institución y un 30% para formar un fondo que será para sus fines propios y entregado a su salida (Art. 121, Ley24.660/1996 8 de julio).

Esta investigación contribuirá, por lo que estudia y por la manera en que se abordará los recursos de las normativas institucionales en políticas públicas en seguridad alimentaria en el periodo 2022 - 2023, ya que la

² Persona que recibió sentencia judicial sobre el delito que se le imputaba. La condena puede ser en primera instancia (se puede apelar) o firme.

³ Argentina. Procuración Penitenciaria de la Nación. Argentina. (2022). *Informe Unidad 11- Roque Sáenz Peña, Chaco*. Disponible en : <https://dpf.ppn.gov.ar/index.php/informes-unidades/unidad-11-roque-saenz-pena-chaco/>

misma podría aumentar los conocimientos y transformar, de una manera positiva, la realidad circundante para todas las instituciones interesadas, con el objetivo de mejorar la calidad de las normativas en políticas públicas orientadas a que se venere el derecho a la seguridad alimentaria y con ello que las cárceles brinden desde lo nutricional, los medios idóneos que aporten un mayor beneficio para la salud y el bienestar general de los internos.

De este modo, es lícito postular que se podrán diagnosticar necesidades y promover cambios eficaces a su vez en los procedimientos gastronómicos carcelarios, con lo cual mejoraría la calidad de vida de la persona que aguarda cumplir su condena y sobre todo el respeto hacia el otro con el trato como persona y no como objeto.

La identificación del problema surge ante la posible dificultad en la disponibilidad y acceso de alimentos seguros y nutritivos lo que condujo a plantear si las normativas institucionales en torno a la temática cuál herramienta de políticas públicas, sirven a la construcción de un estado nutricional adecuado en los reclusos en el recorte temporal entre los años 2022 y 2023.

La tesis de investigación procuró resolver si:

Las políticas públicas implementadas en la **Unidad 11 de la Colonia Penal** ¿han impactado positivamente en la seguridad alimentaria, cómo en el estado nutricional de la población carcelaria masculina?

Concatenado con lo anterior si:

1. Las normativas institucionales, cuál herramienta de políticas públicas alimentarias, ¿Se traducen en acciones efectivas que favorezcan a una mayor disponibilidad y acceso a los alimentos?
2. La aplicación de la política pública alimentaria gubernamental y el acceso a salarios ¿Han permitido un estado nutricional adecuado?

Por lo tanto, de las interrogantes que se plantearon, podemos decir, que el objetivo general consistió en:

Analizar el impacto de las normativas institucionales de políticas públicas de seguridad alimentaria sobre el estado nutricional de la población masculina alojada en Establecimiento Penitenciarios Federales en Pcia. Roque Sáenz Peña, Chaco en el periodo 2022 - 2023.

En función de este Objetivo general, se avanzó a partir del cumplimiento de los siguientes Objetivos específicos:

1) Reconocer la relación entre las normativas de políticas públicas en seguridad alimentaria y las dimensiones de disponibilidad y acceso a los alimentos de la población masculina alojada (2022-2023).

2) Determinar el estado nutricional de la población masculina detenida, por medio de mediciones antropométricas (2022-2023).

Conforme a lo mencionado, esta tesis de maestría sostiene como construcción de hipótesis: *“Las instituciones carcelarias que aplican las normativas institucionales eficazmente, como herramienta de política pública, contribuyen a asegurar las dimensiones de la seguridad alimentaria, con lo cual tienen mayores probabilidades de garantizar un estado nutricional óptimo en las personas alojadas en cárceles federales con una proporción de una alimentación adecuada, completa y equilibrada”*.

Este proyecto de tesis plantea un hilo conductor de análisis en dos variables. Atento a lo mencionado por Núñez (2007) la variable es aquello que se va a estudiar, medir y/o controlar o manipular. La expresión de una variable puede darse de forma conceptual u operacional, lo primero es aquel que define teóricamente a las variables y lo segundo es la desagregación o descomposición mediante un proceso de deducción, de lo más general a lo específico.

Las **variables de la investigación** que, aunque puedan no ser medibles en un sentido estricto de la palabra, estas son capaz de ser definidas desde una perspectiva operacional y conceptual.

De esta manera, se establecieron dos: **la independiente (VI) Políticas públicas institucionales en seguridad alimentaria** considerada ésta como una causa que antecede y en otro vértice, **la variable dependiente (VD) las dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad y acceso**, razonada como su efecto.

Por lo tanto, en el lapso a estudiar, la VI es la causa generadora de todos los cambios políticos- económicos con consecuencias.

El enfoque de la situación elegida fue **mixto** o de **triangulación metodológica** con el propósito de que exista un conocimiento más amplio y profundo acerca del objeto de estudio y así comprenderlo integralmente. Más allá de que estos procedimientos estén combinados, se dio prioridad al **enfoque cualitativo** con base epistemológica inductiva, ya que observamos, estudiamos y buscamos conocer las características genéricas o comunes que se reflejan en un conjunto de realidades para elaborar una propuesta, es decir, tratar de comprender la realidad a partir de la interpretación de los datos recolectados y luego se abordó desde el enfoque cuantitativo. En ese sentido, el problema de investigación fue afrontado desde ambos enfoques que operaron de modo secuencial: primero la cualitativa, y luego la cuantitativa.

Asociado a ello, Arias Valencia (2002), sostuvo que cuando un método singular de investigación es inadecuado, la triangulación se usa para asegurar que se toma una aproximación más compresiva en la solución del problema de investigación.

En principio el alcance del presente trabajo corresponde a una investigación de tipo **exploratorio- descriptivo**, se eligió esta profundidad del estudio, ya que se trata de una senda explorada y desarrollada parcialmente atento a publicaciones científicas en torno al tópico. Al respecto

de la temporalidad del estudio, fue transversal (cross-sectional), ya que se tomaron los datos de los participantes en un único intervalo de tiempo.

Por otra parte, el diseño que se utilizó fue del tipo de **investigación-acción**, ya que se adoptó una forma autorreflexiva para perfeccionar la equidad y lógica de las propias prácticas públicas, comprensión de estas prácticas y las situaciones en las que se efectúan éstas.

Para el estudio de este caso, se acudió al periodo entre 2022- 2023, siendo el 2022 el año inicial.

En cuanto a la población, y atento a que la población o universo pueden estar compuestas por personas, registros médicos, muestras de laboratorio, entre otros, entendida en nuestro estudio como las normativas institucionales vigentes comprendidas desde 2022 al 2023 que englobaron cuestiones de políticas públicas de seguridad alimentaria y políticas públicas de seguridad, y los internos masculinos que se encontraban alojados en el Establecimiento penitenciario de la Colonia Penal de Presidencia Roque Sáenz Peña, mayores de 18 años y menores de 65 años (2022-2023). En tanto que la muestra, es un subconjunto de una población que se investigará con el fin de extender a toda la población lo concluido del análisis, en este caso habiendo aplicado un muestreo aleatorio simple, para una población finita, asumiendo una variabilidad moderada y un nivel de confianza del 95%, con un margen de error del 5%, fue de 67 individuos.

El trabajo de investigación fue promovido en vista de ofrecer un enfoque que no sea solamente en perspectiva de salud, pensada desde diferentes planos, un abordaje interdisciplinario, es decir, considerando el tejido interdependiente en el que se producen múltiples interacciones políticas, sociales, económicas y sanitarias.

“Unir sin unificar no significa la negación de la simplificación sino un modo complementario con la complejidad cuando el objeto de estudio lo amerite, no la exclusión sino la inclusión” (García, J. J. 2018:21)

Atento a ello el desarrollo de la investigación se dividió en cuatro capítulos, pensado desde los diferentes planos. El primero, versa sobre el marco teórico, con sus consideraciones teóricas respecto a las políticas públicas, conceptualización a nivel internacional y nacional, conceptos de Seguridad Alimentaria (SA) y de Seguridad, como así también principios del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA).

En el segundo, se indagó y realizó un análisis crítico concretamente en las políticas públicas desarrolladas en Argentina en vista a la Seguridad Alimentaria y de Seguridad.

En el tercer capítulo, se ha subdividido, ya que en esta parte se desarrolla las dimensiones de la seguridad alimentaria con sus indicadores de medición de disponibilidad y acceso, y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) en términos de las políticas y las obligaciones del Estado, se trata tanto las argumentaciones jurídicas como los compromisos desde lo nacional e internacional es este orden.

Por último, en el cuarto capítulo, se indagó sobre el caso del Servicio Penitenciario Federal (2022-2023), atento a la dinámica de los diferentes factores que influyen en la cadena alimentaria de las personas alojadas privadas de la libertad como ser: el sistema de provisión de alimentos, sus inicios, y un análisis crítico de las normativas institucionales que aborden la alimentación, es decir, desde lo legal, administrativo, económico y sanitario.

Como complemento de lo dicho hasta aquí, se realizó un estudio de campo en la Colonia Penal de Presidencia. Roque Sáenz Peña (Chaco), donde 67 internos en cuestión contestaron diferentes preguntas de manera anónima, respondieron sobre asuntos relacionados a la S.A. En lo referente al acceso: Se evaluó la frecuencia de las comidas proporcionadas a las personas alojadas, lo que implicó registrar cuántas comidas se les ofrecen diariamente y si hay una desviación de lo estipulado en las políticas o regulaciones existentes, el tiempo de espera para recibir alimentos y se indagó en si se brinda un acceso equitativo a las comidas para todos los que

están alojados. En cuanto a la dimensión de disponibilidad: Se examinó la calidad y cantidad de los alimentos proporcionados. Esto implicó evaluación de las raciones alimentarias y su valor nutricional, así como la variedad de alimentos ofrecidos para asegurar una dieta armónica. Por último, se indagó sobre la existencia de programas de agricultura penitenciaria y la disponibilidad de alimentos cultivados por las personas dentro de la propia institución.

También se realizaron mediciones antropométricas (peso, talla y perímetro de cintura), que nos permitieron conocer el estado nutricional actual de los internos.

Todo ello, junto con la observación (desde el enfoque cualitativo) con especial atención a los detalles, y de registro bibliográfico de todo aquello que nos permitió obtener información sobre la cuestión alimentarias y sobre las políticas públicas institucionales aplicadas y cómo se aplican, y entrevistas semi- estructuradas para la obtención de información secundaria a una de las fundadoras de los B.P.N. de índole alimentario y a personal administrativo para obtener datos sobre gastos destinados a la alimentación, SMVM de los internos que trabajen, lo que nos permitió comparar ello con gastos de los hogares que para evaluar la inseguridad alimentaria

Con este muestreo se intentó recabar información fidedigna sobre si las políticas alimentarias implementadas en establecimientos penitenciarios federales aseguraban un estado nutricional óptimo en las personas alojadas allí.

En consonancia con lo dicho hasta aquí, desde las diversas disciplinas se procedió a explicar, por un lado, las políticas públicas desde una mirada amplia, desde lo internacional y nacional, a realizar un recorrido por la evolución histórica y conceptual de la seguridad alimentaria (SA) y por otro lado, desde los Derecho Humano a la alimentación adecuada y las políticas públicas aplicadas a la seguridad alimentaria en las cárceles en el cual se

inscribe el caso objeto de estudio, con la descripción de la provisión de alimentos.

Por último, se realizaron conclusiones y anexos, en donde pueden leerse las preguntas de las encuestas realizadas en octubre 2023.

En este sentido, es preciso recabar información respecto al balance entre teoría y práctica, con énfasis en los aspectos institucionales y procedimentales, ya que en la actualidad no hay estudios al respecto.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Para la elaboración de este marco teórico se consideraron elementos de distintas áreas del conocimiento para poder converger en un análisis a través de la interdisciplinariedad, lo cual nos permitirá poder tener una visión más integral o global del problema.

De acuerdo a lo anterior, las disciplinas en cuales se fundamenta el orden teórico son: la de la ciencia política con las políticas públicas al ubicar sus construcciones y análisis en relación con la seguridad alimentaria y seguridad nacional; la economía y el horizonte de los derechos humanos

1. Políticas Públicas; Conceptualización a nivel internacional y nacional

1.1. Políticas Públicas

Podemos definir las políticas públicas como un proceso dinámico, participativo y sistémico que tiene instrumentos, en los cuales convergen diferentes actores y recursos, y a su vez presupone una ideología y objetivos buscando generar un cambio dentro de lo que se conoce como agenda política. Es decir, que son una directriz de pensamiento que guía una acción o las acciones por la cual el Estado prioriza ciertos sectores, estableciendo la integración que tendrá entre sí. (Ortegón Quiñones 2008:17).

No obstante, pareció propicio e interesante nombrar el análisis reflexivo de la bibliografía de las diversas definiciones de políticas públicas, realizado por Velásquez Gavilanes, (2009:151/156). El autor, impulsado por Edgar Morín⁴, menciona que es necesario realizar una nueva definición que sea más abarcativa, integral, de corte descriptivo y no normativo, que permita enfrentar un mundo complejo y que sea capaz de reconocerse en cualquier sistema político (democrático o autoritario) debido a dos razones.

⁴ Edgar Morín habla de que no se puede concebir el todo sin las partes y estas sin el todo, y macro conceptos que permiten enfrentar al mundo complejo

La primera es que las definiciones encontradas en la bibliografía carecen de una mirada sistémica y además presentan ciertas deficiencias que como ser:

1. Aquellas que excluyen ciertos fenómenos que deben incluirse como políticas públicas, pero al ser tan taxativas o de naturaleza normativa no lo hacen. Una definición que sería como ejemplo es la de Dye (1984) citado en Marti (2012:78), lo describe como accionar voluntario del gobierno ante un problema de interés público. Este enfoque es limitado dejando por fuera todo aquello que no lo sea, siendo de carácter totalmente elitista ya que muchas veces se pueden encontrar políticas públicas que más bien tienden a beneficiar a grupos particulares en desventaja de los intereses comunitarios. Además, los problemas públicos no existen por sí mismos y su objetividad es más supuesta que verdadera, debido a que no todos los problemas pueden converger en problemas públicos y no todos los problemas públicos llegan a encasillarse en una definición explícita que culmine en decisiones públicas atinadas.

Otro ejemplo que cita el autor, es la de José Antonio Ocampo (2004:171) “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común (...)”.

También encontramos la que la definen Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012: 35) como aquella que apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal revela la agenda gubernamental. Representan pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como aceptable.

2. Aquellas definiciones que no tienen en cuenta e ignoran a todos los elementos que además de integrar las políticas públicas, son esenciales como ser la finalidades de la política y los instrumentos para poder llevar a cabo los objetivos. Una ilustración de ellos sería Meny y Thoenig, (1992:89) que refieren que “una política pública es el resultado de

la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”

3. Por último, aquellas definiciones que por ser muy amplias permiten que se suponga como políticas públicas actividades e incluso decisiones que no lo son. Un ejemplo de ello sería la definición de Dye (1984) citado en Marti (2012: 78), lo describe como accionar voluntario del gobierno ante un problema de interés público, describiéndola como “todo aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer por sus ciudadanos”.

La segunda razón que el autor menciona es la de proponer una definición que sea de carácter pedagógico o académico, es decir, que permitan adquirir un conocimiento integral tanto de sus significados como de sus elementos, que permitan discernir de lo que es y no es una política pública, así como también adquirir consciencia sobre las posibilidades para contribuir al bienestar comunitario y reconocer aquellas políticas públicas que son carentes.

De esa manera Velásquez Gavilanes, R (2009:156) propone la siguiente definición:

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”.

Lo dicho hasta aquí, demuestra que no hay todavía un consenso sobre la definición de las Políticas Públicas, esto recuerda a lo expuesto por el filósofo de la ciencia Karl Popper sobre la ignorancia y el conocimiento, exponiendo que todas las corroboraciones son provisorias y el conocimiento siempre debe estar abiertos a refutaciones en un ámbito de contaste evolución. (Moulines, 2015)

Ahora bien, según Velásquez Gavilanes, R (2009) existe una tipología de políticas públicas, las cuales no tienen carácter de excluyentes, es decir, que una misma política puede dar respuesta a más de una categoría de la misma tipología de acuerdo a sus elementos. De esta manera, el autor nombra las siguientes (182/186):

1. *Según el interés* que se busque materializar: Estas pueden ser aquellas que busquen responder las necesidades de los intereses comunales de la sociedad (políticas virtuosas) o sujetadas por los intereses de grupos particulares (políticas deplorables).

2. *Según su resultado*: dentro de este grupo podemos nombrar aquellas cuyos objetivos propuestos se lograron cumplir (políticas exitosas), o aquellas en las que no se logra cumplir, ya sea por problemas durante alguna de sus etapas (políticas inacabadas).

3. *Según la naturaleza* de los problemas a intervenir: estas pueden ser aquellas en las que además de contener muchos actores que intervienen, persiguen objetivos ideales para solucionar problemas multicausales y comprenden más de una política (Políticas complejas) o aquellas en las que participan pocas autoridades y buscan dar solución a una situación problemática en la que sus causas son sencillamente reconocibles (políticas simples)

4. *Según su grado de configuración*: aquellas que son enmendadas prácticamente con rapidez (Políticas concretas) o aquellas que requieren de un análisis más exhaustivo para poder definir las y no es clara la relación entre sus componentes.

5. *Según su grado de pertenencia*: aquellas que tienen los acuerdos generales y principales de los miembros de un Estado, siendo totalmente ajenas las fluctuaciones de los gobiernos (Políticas de Estado) o aquellas vulnerables al recambio de un Gobierno a otro (Políticas de Gobierno).

6. *Según el grado de acuerdo societal* o el enfoque estructural, encontramos tres tipos: aquellas que reflejan en cada momento con claridad los intereses del proyecto (hegemónicas) o aquellas que resultan del

producto de negociaciones entre sectores con poder o sectores subordinados de la sociedad (Transaccionales), o aquellas relacionadas a las figuras de sometimiento y hasta de intentos de represión, como ser las políticas de marginación y neutralización (de Dominación).

7. *Según el propósito que persiguen:* aquellas que representan a lo que el Gobierno pretende hacer, proveyendo a las personas tanto ventajas como desventajas (Políticas substantivas) o aquellas orientadas a la manera de cómo actuar y quién será el actor responsable de hacerlo (Políticas procedimentales).

8. *Según naturaleza de su contenido:* aquellas que a sus beneficiarios les dan recursos tangibles (Políticas materiales) o aquellas que no imponen ni ventajas ni desventajas tangibles, como ser valores de la sociedad (Políticas simbólicas)

9. *Según su impacto en la sociedad:* Dentro de este tipo encontramos aquellas políticas redistributivas, distributivas, regulatorias y constituyentes.

10. *Según la jurisdicción político- administrativa que la produce,* entre ellas podemos mencionar: nacionales, regionales, departamentales, distritales, municipales, locales.

11. *Según las poblaciones a las que se dirige:* industriales, exportadores, obreros, infancia, mujer, adulto mayor, etc.

12. *Según el área sustantiva que atenderá la política:* urbanas, agrarias, de educación, de salud, de empleo, de transporte.

Por otro lado, POLIS (2022) nombra los ocho pasos de Bardach como una herramienta útil con el objetivo de proveer un marco ordenado y estructurado para la solución de problemas, resaltando la importancia del análisis de políticas públicas ya que no solo tiene impacto en el presente sino también en el futuro de muchas personas. El análisis que propone este autor se compone de 8 pasos: 1) **definición del problema**, en esta etapa se identifica y define claramente el problema que la política pública intenta abordar; 2) **obtención de información y evidencia**, acumular evidencia empírica recopilando datos y evidencia relevante para entender la magnitud

y la naturaleza del problema; 3) **construcción de alternativas**, generar opciones de política que puedan abordar eficazmente el problema identificado; 4) **selección de criterios**: en este punto se establecen criterios claros y medibles para evaluar la efectividad de las alternativas en vista que el resultado trazado solvente el problema de política en un nivel permisible; 5) **proyección de resultados**; en este paso se debe evaluar cómo se espera que las alternativas afecten la situación y compararlas, es quizás el paso más complicado, ya que no sólo no se puede tener certeza del futuro, sino que se debe ser realista por encima del optimismo y por la carga moral que conlleva planificar una política),; 6) **confrontar costos y beneficios**: Identificar los valores y objetivos clave que están en juego en la formulación de políticas; 7) **decidir**: establecer claramente y con convicción los objetivos que la política busca lograr; y 8) **contar la historia**: Sintetizar la información y presentar recomendaciones basadas en la evaluación de las alternativas.

Estos pasos proporcionan un marco sistémico para analizar, comprender, formular y evaluar políticas públicas (05/11)

1.2. Obligaciones indirectas del Estado de proteger

Concatenado a lo anterior, es importante poder integrar las acciones de políticas públicas buscando solucionar un problema por parte de quien tiene el poder de decidir desde el Estado.

Ahora bien, un aspecto que no es peyorativo que podemos notar, al hablar de políticas públicas, es el papel del Estado tanto en los procesos políticos como en las sociedades civiles y en las instituciones que se despliegan.

A su vez, uno de los roles del Estado, en esta materia, es el de decidir sobre el alcance y forma de intervención en la economía. En general, el poder de tomar decisiones que afecten a la población, procurando la prosperidad de un país, es decir, tiene la capacidad y potestad para equilibrar la situación económica y mantenerla estable en el tiempo, garantizando el desarrollo económico y social equitativo. Y a su vez, no sólo

llevar a cabo las políticas públicas necesarias, sino también vigilarse para que no se desvíen de su objetivo inicial.

De esta manera, el Estado en su acepción política global, representa la institución encargada de realizar el derecho de la sociedad civil, centrándose en él poder de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población.

Acorde a ello, dentro de los derechos de la sociedad, encontramos el derecho alimentario, frente al cual el Estado tiene ciertas obligaciones a tres niveles, como ser: la obligación de **respetar**, la de **proteger** y la de **hacer factible** el derecho a la alimentación. Por supuesto, la más importante en estos tiempos que vivimos, es la segunda obligación, la de **proteger** —de garantizar—, porque presume que los gobiernos deben supervisar y regular los movimientos de las empresas para que estas no atenten contra los derechos humanos, en otras palabras, que el Estado de origen debe adoptar medidas adecuadas para velar por este derecho, para que las empresas o los particulares no priven a nadie de sus derechos económicos, sociales y culturales. (Naciones Unidas 2003:14/15)

Éste tiene diversas funciones esenciales para la prosperidad de un país, ante la situación económica tiene potestad y capacidad para equilibrar y sostenerla estable en el tiempo, debiendo garantizar el desarrollo social y económico equitativo, resguardar la credibilidad ejecutando sus promesas a mediano plazo, llevar adelante las políticas necesarias y hacerles un seguimiento con la finalidad de no alterar el objetivo inicial.

En este sentido, las políticas públicas sin política no tienen soporte ni los consensos que se requieren para que sean sostenibles y estables, es decir, que la teoría con la acción o la propuesta y la realidad se deben unir para crear un marco conceptual factible o coherente y creíble.

Ortegón Quiñones (2008:18) nombra a BID (1197) quien refiere que una “política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo”. Dicho eso,

describió como características de una buena política: aquella que cuente con **estabilidad** en el tiempo, que se pueda **adaptar** o articular a las circunstancias cambiantes, que tenga en su formulación e implementación **coherencia** con políticas que persigan el mismo objetivo y que sean factibles de **coordinar** entre los diferentes actores, tengas **calidad**; tengan **orientación** en vista del interés comunitario o interés público y que sea **eficiente** a la hora de aplicarla, es decir, que los recursos utilizados garanticen un retorno social.

Ahora bien, para que estas políticas públicas puedan llevarse a cabo de manera integral, sistémica y que no carezcan de información y puedan cumplir con todos sus resultados, deben realizarse dentro de una hoja de ruta de la política pública o agenda política que permita superar cuatro obstáculos centrales como ser, obstáculos de contexto (factores estructurales vinculados al financiamiento o presupuesto, al consenso y disenso sobre las propiedades, concertación y negociación de los actores, entre otros); obstáculos de contenido (discurso e ideología misma de la política); obstáculos de actores (objetividad y neutralidad con que se aborde la política); obstáculos de proceso (forma en cómo se institucionaliza el proceso de interacción entre sectores).

Una vez abordado los obstáculos ut supra, comienzan las fases de la política en la práctica: de diseño, de negociación o concertación, de ejecución o realización y por último de seguimiento y evaluación. Esta última fase, es en la que habitualmente se encuentra una tendencia al descuido, siendo que debería jugar un rol más activo dentro de la nueva Agenda de la Administración Pública ya que nos permite conocer la marcha de las políticas e introducir de ser necesario aquellos ajustes correspondientes.

Bertranou, J. (2019) menciona que “una de las principales fuentes de evidencia y conocimiento sobre las políticas públicas es la práctica de ejercicio de seguimiento y evaluación”. Por lo tanto, propone apuntar al fortalecimiento e institucionalización de prácticas y sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y que como resultado de ello se

obtendría mayor enriquecimiento de evidencia, de conocimiento y una prosperidad en la aplicación de estos en el proceso de toma de decisiones.

No obstante, se encuentran dificultades para llevarlas a cabo, ya sea porque hay una vastedad y divagación a la hora de definir e interpretar los objetivos en las políticas públicas, o por el nexo complicado entre productos y resultados, o por lo dificultoso que es la comunicación o intercambio con el beneficiario, a expensas de que muchos productos son de carácter gratuito o por medio de subsidio lo cual dificulta una apropiada apreciación por parte de los beneficiarios.

En ese orden de idea, para poder comprender la naturaleza de los fenómenos socioeconómicos y su solución más idónea, es primordial que en el diseño y gestión de la política se realice la integración entre las conceptualizaciones sobre el mercado, sobre el Estado y las instituciones. Se puede decir, que como consecuencia de la falencia en la articulación entre ellos se generaron elevados costos de coordinación y de movilización de capacidades hacia el fruto de objetivos individuales y colectivos.

Bajo este contexto, el Estado Argentino tiene una responsabilidad directa siendo garante de los derechos fundamentales de la Población privada de la Libertad (PPL). Tanto los instrumentos internacionales suscritos por el país, la Constitución Nacional, el código penal, el código penitenciario soportan esta responsabilidad.

2. Estructuración Metodológica de la Tesis de Maestría.

Siguiendo el orden de ideas, esta tesis de maestría plantea un hilo conductor de análisis en dos variables. Atento a lo mencionado por Núñez (2007) la variable es aquello que se va a estudiar, medir y/o controlar o manipular. La expresión de una variable puede darse de forma conceptual u operacional, lo primero es aquel que define teóricamente a las variables y lo segundo es la desagregación o descomposición mediante un proceso de deducción, de lo más general a lo específico.

Las **variables de la investigación** que, aunque puedan no ser medibles en un sentido estricto de la palabra, estas son capaz de ser definidas desde una perspectiva operacional y conceptual.

De esta manera, se establecieron dos: **la independiente (VI) Políticas públicas institucionales en seguridad alimentaria** considerada ésta como una causa que antecede y en otro vértice, **la variable dependiente (VD) las dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad y acceso**, razonada como su efecto. Cuyos indicadores que se estudiaron fueron: para la dimensión de *disponibilidad* el suministro de energía alimentaria (SEA) en kilocalorías/per cápita/día. Por otro lado, para medir el *Acceso*, se utilizará como instrumento el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)⁵, el acceso real a los alimentos que la componen y los hábitos alimentarios predominantes; así como también el Hambre percibida y la proporción del gasto destinado al consumo de alimentos. Concomitante a ello, para la medición de la (in)seguridad alimentaria, se aplicó la Escala Caribeña y Latinoamericana para la Seguridad Alimentaria (ECLSA) adaptada al contexto de encierro, es decir, a la población penal: En el último mes, ¿En el último mes, le ha preocupado a usted que la comida se acabe en donde se encuentra viviendo?, ¿En el último mes, se ha acabado la comida en donde se encuentra alojado por falta de dinero u otros recursos? ¿En el último mes, se han quedado sin dinero u otros recursos para obtener una alimentación sana y variada? ¿En el último mes, usted o algún adulto en su pabellón ha tenido que comer solamente de un tipo de alimentos por falta de dinero u otros recursos? ¿En el último mes, usted o algún adulto en su pabellón ha dejado de desayunar, almorzar o cenar por falta de dinero u otros recursos? ¿En el último mes, usted o algún adulto en su pabellón ha comido menos de lo que piensa que debería comer por falta de dinero u otros recursos? ¿En el último mes, usted o algún adulto de su pabellón ha sentido hambre pero no comió porque no había comida en la casa y no había posibilidad de

⁵ Se define como el conjunto de productos básicos que conforman la dieta usual de una población en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos las necesidades energéticas de todo un individuo.

conseguirla? ¿En el último mes, usted o algún adulto en su pabellón ha dejado de comer por todo un día porque no había comida en la casa y no había posibilidad de conseguirla?

Luego el valor final de esta escala se obtiene mediante la suma de los valores de cada uno de los ítems. Ahora bien, como vemos posee 8 preguntas para situaciones de hogares (en este contexto pabellones) con sólo adultos y las preguntas son referidas a situaciones que se presentaron en la cárcel en los últimos 30 días y por falta de dinero o recursos para obtener alimentos. Quedando de esta manera la clasificación de los niveles de in (seguridad) alimentaria según puntos de corte presentados en la Tabla N° 1.

Tabla 1: Clasificación de la (in)seguridad alimentaria

Tipo de Hogar	Clasificación de la (in)seguridad alimentaria			
	Seguridad	Inseguridad leve	Inseguridad moderada	Inseguridad severa
Hogares integrados solamente por personas adultas	0	1 a 3	4 a 6	7 a 8

Fuente: FAO 2012. Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA).

En Anexo se pueden visualizar las preguntas que conforman la ELCSA adaptada al contexto de encierro, referidas a situaciones que las personas enfrentan durante un periodo de tiempo en contexto de encierro, relacionadas a cantidad y calidad de los alimentos disponibles.

Previamente a la aplicación de la escala ELCSA a los internos alojados en la Unidad 11, se procedió a firmar los consentimientos informados,

Para calcular el puntaje necesario para la clasificación se siguió el siguiente procedimiento: a) asignar un punto por cada respuesta “SI2 y cero

por cada respuesta “NO”; b) se sumó todas las respuestas afirmativas a las preguntas de la escala; d) se realizó la clasificación de los niveles de (in)seguridad alimentaria utilizando los puntos de corte presentados en la Tabla N°1.

Como se mencionó anteriormente, esta tesis se estructura en cuatro capítulos: CAPÍTULO I: marco teórico: políticas públicas, conceptualización a nivel internacional y nacional, conceptos de Seguridad Alimentaria (SA) y de Seguridad, como así también principios del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA). Estructuración metodológica de la tesis. CAPITULO II: V. I: políticas públicas en Seguridad Alimentaria y políticas en Seguridad en Argentina. CAPITULO III: VD: las dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad y acceso. Derecho humano a la Alimentación Adecuada (DHHA). CAPITULO IV: el caso del Servicio Penitenciario Federal (2022-2023). Por último, se puede visualizar un apartado de conclusiones y anexos.

CAPÍTULO II: VARIABLE INDEPENDIENTE (VI): POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICAS EN SEGURIDAD EN ARGENTINA.

2.1. Políticas en Seguridad Alimentaria

La discusión en América Latina durante un tiempo no fue tanto que el Estado tuviera a su cargo algunas actividades, sino en realidad, que tan bien podía hacerlo. En 1980 y 1990, la contracción del Estado que continuó a la aplicación de las políticas neoliberales (alentadas por el Consenso de Washington) fomentó la erosión del tejido productivo y social latinoamericano, lo cual ayudó para la producción de una implosión de la desocupación, la pobreza y la desigualdad y la alineación social.

En el caso de Argentina, pude encontrarse que es un país con experiencia desde muy temprana época con asistencia alimentaria (comedores escolares y ollas populares), siendo recién a fines de la década de 1930 con la creación del Instituto Nacional de Nutrición “que el Estado asume responsabilidad en esta materia, diseñando e implementando programas alimentarios que van evolucionando hasta generalizarse, hacia la década de 1970, la modalidad de distribución de alimentos” (Alucino y Díaz Langou 2012;13)

El golpe de Estado de 1976 trajo a Argentina una reforma de la distribución dentro del país. Si bien hubo mejoras hasta el día de hoy, estas no fueron netamente estructurales. El problema de la regresividad en Argentina se remonta desde esa época donde existió una crisis industrial que, sin hacer mayores consideraciones que no competen a este desarrollo, existía una doble transferencia en los ingresos que se observaba desde los obreros hacia los patrones y, dentro de ellos, desde los sectores menor fortaleza económica hacia un grupo de grandes firmas corporativas y empresariales.

Años siguientes y sin redundar en los efectos producidos durante la posterior década, recordemos la focalización en los programas para los más pobres, que crecía paralelamente lo hacía el desempleo, el trabajo informal y

a su vez se ampliaba la brecha distributiva. Si bien estas intervenciones mejoran la situación que la falta de empleo traía, también era una manera de asumir y afirmar la irreversibilidad del hecho.

Este período está fuertemente caracterizado por las tensiones entre las transformaciones implementadas por la dictadura y la recuperación por parte de los actores sociales de la ciudadanía. Las disputas por los derechos y la desigualdad, torturas y desaparición abanderaron los días de esa época, con lo cual la necesidad de comer llegó a imponerse en la población argentina.

Como consecuencia de la transición a la democracia de 1983, es decir, del traspaso del poder a un gobierno civil por parte de la dictadura militar, encabezada con la reivindicación de los derechos humanos en general y por ende de los derechos implícitos como ser los alimentarios, llevo a que el Gobierno implementara una práctica innovadora, el primer programa de la historia argentina, el “PAN” con el compromiso de asegurar la presencia del derecho a la alimentación. Este fue el primer paso que dio un gobierno nacional en dar de comer a los ciudadanos.

Así en 1984, con la implementación del Plan Alimentario Nacional (PAN) pasando por los programas Jefes y Jefa de hogar y hasta la actualidad, no lograron mitigar el problema. Estos planes surgieron por cuestiones de emergencia a la par que todavía crecen los recursos destinados a estas circunstancias de emergencia.

Franco R. y Lanzaro J. mencionan que en la situación tan propensa al conflicto en la que se encontraba la sociedad argentina, el Plan Jefes y Jefas contribuyó positivamente. Pero una vez superado el momento dramático y terminada la urgencia que llevó a la implementación de los planes, estos no discontinuaron, motivo por el cual los autores plantean los siguientes interrogantes “¿vale la pena continuar con este programa? ¿Cuáles son los problemas y cuáles son los beneficios que presenta mantenerlo o

discontinuarlo? ¿Quién se beneficia y quiénes no con su continuidad?”
(Franco R. y Lanzaro J. 2006:46)

A lo largo de la historia, los gobiernos siguientes a Alfonsín implementaron sus propios planes alimentarios, siguiendo de alguna manera el modelo PAN (lógica, forma, contenido y modalidad) de entrega de comida hasta la actualidad con diversos nombres y modelos de gestión.

2.1.1. Década de los 90: Políticas Neoliberales y cambios en la Agricultura.

En la década de los 90, la Argentina emprendió varias transformaciones de su economía, así como en la configuración social y administrativa. Durante esa época, bajo la presidencia de Carlos Menem, en conjunto con el Plan de Convertibilidad⁶ se implementaron políticas económicas neoliberales que llevaron a cambios en la estructura agrícola y a la apertura del mercado. Acompañando esas reformas, se vieron cambios en el contenido y la orientación de las intervenciones estatales. Estas medidas generaron desigualdades económicas y sociales, afectando el acceso a alimentos para los sectores más vulnerables (García Delgado 1997:14)

2.1.2. Crisis y Reevaluación en los Primeros Años del Siglo XXI:

La crisis económica y social a fines de los años 90 y principios de los 2000, bajo la corta presidencia de Fernando de la Rúa, evidenció la necesidad de reformas. La crisis de 2001, que desembocó en el estallido social por la pérdida de ahorros de los sectores de clase media que terminaron en agrupaciones de piquetes, cacerolazos, protestas y saqueos, marcó un punto de inflexión que llevó a una reevaluación de las políticas públicas (Rapaport 2008:27). En ese escenario de alta conflictividad y desequilibrio tanto social como político y Argentina ya declarada en default ante los organismos internacionales, con la consiguiente devaluación de la moneda, concluye iniciando un proceso inflacionario que termina

⁶ Iniciado a principio de 1991, ancló el valor de la moneda argentina a un modelo parietal de uno a uno con el dólar de Estados Unidos

potenciando aún más los problemas laborales y sociales de Argentina, profundizando aún más el empobrecimiento. Entre Mayo del 2001 y diciembre 2002, la canasta Básica de alimentos de una familia tipo aumento en un 34%, mientras que los salarios no aumentaron.

“De acuerdo con los registros estadísticos, en 1994 el 16% de las personas tenían ingresos menores que los de una canasta básica, y en 1998, al comienzo de la recesión, ya el 26% de la población estaba en esta situación para pasar cuatro años más tarde, en octubre 2002, a ser más de la mitad (54.3%) de los habitantes del país considerados pobres”. (Franco, R. y Lanzaro J. 2006:322)

En el corto mandato de la Alianza, para descomprimir la situación social del país, en una situación tan lábil, se puso en tentativa el Plan Integral de Ataque a la Exclusión Social, el cual tuvo foco en los componentes de nutrición, salud y la formación educativa, creado por el Ministerio de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Deportes junto con los de Salud y Educación de la Nación. Paralelamente, ante la creciente de números de familias afectadas por la situación socioeconómica, se crea el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). Dicho proyecto de creación de un seguro de trabajo y formación del Plan para jefes y jefas de hogar desocupados, asignación universal por hijo y asignación para mayores de 65 años que no recibieran beneficios de aportes jubilatorios. Dicho programa creado por un decreto del Poder Ejecutivo (Nº 565/02) de abril del año 2002, fijaba como fecha de cierre fines del 2002, pero considerando que no hubieron mejorías en el mercado laboral, decidieron mantenerlo vigente por un año más; no obstante, terminado el momento dramático que llevo a la implementación del plan, este no se discontinuo.

A su vez, ante la emergencia del año 2001 se comenzaron a sentar los cimientos del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (PNAN), bajo la Ley 25.724, que fue promulgada en la República Argentina en los

años 2003 a través del decreto N°1018/2003. “Se comienza a esbozar en el país una política alimentaria” (Aguirre 2004:85).

Definiéndose el objetivo del PNAN en su artículo 1° “propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población”. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación Argentina: 2002).

Paralelamente, en el 2000 se reconoce la “superposición de programas, la duplicación de esfuerzos y los altos costos operativos, no garantizan en forma suficiente el complemento alimentario a la población en situación de pobreza crítica”, por lo tanto se crea el Sistema Alimentario Federal (Dec. PEN 547/2000), el cual integraba los programas existentes. Más tarde (2002) éste Sistema queda sin efecto (Dec.328/2002), justificando las limitaciones existentes en presupuestos y financiamiento. (Bonet de Viola y Marichal 2020:495)

2.1.3. Era Kirchnerista: Inclusión Social y Programas Sociales:

Con la presidencia de Néstor Kirchner en 2003, se iniciaron cambios significativos en las políticas alimentarias. Surgieron Programas como ser la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁷ que buscaron mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos y tuvieron un impacto en la alimentación de las familias.

2.1.4. Continuidad y Desafíos en Gobiernos Posteriores:

Luego, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se consolidaron y expandieron las políticas de inclusión social, pero el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) presentó desafíos con ajustes económicos. Aunque algunos programas alimentarios se mantuvieron, la combinatoria de las medidas económicas regresivas deterioraron los ingresos de la

⁷ Consiste en una asignación mensual por cada hijo/a menor de 18 años (hasta un máximo de cinco).

población, generando niveles crecientes de demanda para el Estado. La situación económica generó dificultades para el acceso a alimentos básicos. (Quiroga y Juncos Castillo 2020:10/16)

Clemente, A. (2021: 113) menciona que los cambios en la economía de esa época impactaron produciendo precarización de empleos y un empobrecimiento aumentado (3 millones más de personas en situación de pobreza y un incremento de la indigencia en 900 mil personas más). Todo ello impactando en la pérdida de la seguridad alimentaria para los sectores más pobres.

2.1.5. Respuesta a la Emergencia y Pandemia:

Con la llegada de Alberto Fernández en 2019, se intensificaron los esfuerzos para abordar la grave situación social, priorizando la emergencia alimentaria, dando continuidad a la extensión de la AUH e incluyendo nuevos programas. A ello, se le sumó a menos de cuatro meses de iniciado el nuevo mandato la pandemia global del COVID-19 el cual marcó un punto de inflexión en el rol del Estado y de las políticas públicas, en particular en las de cuestión social, creando así la nueva gestión de gobierno el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) –política limitada al marco de la pandemia– a través de pagos puntuales a trabajadores informales, trabajadores de casas particulares, monotributistas sociales y los de categoría A y B.

Bajo su discurso de que “es una batalla que debemos dar como sociedad, y no una batalla de un presidente o partido político” durante su gobierno implementó medidas como ser el Plan Argentina contra el Hambre (PACH)⁸ y la Tarjeta Alimentar, entre otros, para garantizar la seguridad alimentaria de las familias en situación de vulnerabilidad. “El PACH significa una demostración de cierta intencionalidad política hacia un tratamiento integral de la problemática alimentaria” (Bonet de Viola y Marichal 2020:507).

⁸ A poco tiempo este plan se convirtió en una herramienta fundamental de contención social en el marco de la pandemia de COVID-19. Este Plan implica la promoción y fortalecimiento del acceso a la Canasta Básica de Alimentos.

Empero ello, “un problema recurrente entre los usuarios de la tarjeta Alimentar es la dificultad del uso de la tarjeta en algunos de los comercios de cercanía. Funciona bien para la compras en hipermercados, pero no todos los comercios tienen Posnet o cuentan con accesibilidad de fibra óptica de calidad” (FAO 2022:24).

Como corolario de ello, las políticas alimentarias pasaron a ser concebidas, como intervenciones destinadas a aquellos grupos de población más vulnerables (con menos posibilidades de auto sustentarse).

A pesar de los avances en la lucha contra el hambre y la malnutrición, Argentina continúa enfrentando importantes desafíos en términos de seguridad alimentaria, especialmente en las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, a pesar de la creciente preocupación por la salud alimentaria, no existen políticas públicas sólidas en la materia, lo que limita seriamente el acceso a alimentos saludables y nutricionalmente apropiados.

La evolución de las políticas públicas alimentarias en Argentina refleja una respuesta dinámica a crisis económicas, sociales y políticas. Cada presidente ha dejado a su manera su impronta en la manera en que el país aborda la seguridad alimentaria y la inclusión social, subrayando la complejidad de la formulación de políticas en un contexto cambiante y desafiante.

“La Argentina se encuentra en un momento muy complejo de su historia, agobiada por las consecuencias de una crisis económica sin precedentes, producto de la implementación de una política de vaciamiento de su estructura productiva y de un plan de endeudamiento colosal destinado al enriquecimiento de la especulación financiera, en detrimento del poder adquisitivo y de las condiciones

generales de vida de gran parte de la población”
(Molina 2021:161).

En este sentido, es urgente que en Argentina el Gobierno de turno aborde la seguridad alimentaria con una política pública integral (que contemple a la totalidad de la población), incluyendo una planificación y coordinación de los diversos actores involucrados en la producción y distribución de alimentos.

Esta política también debería incluir medidas de protección social para mejorar la situación de los más desfavorecidos, y programas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva.

Además, es necesario que las autoridades correspondientes establezcan normas estrictas y claras para la producción y distribución de alimentos, a fin de garantizar que los alimentos sean seguros, saludables y de calidad adecuada.

En la actualidad, sin políticas públicas sólidas y efectivas de seguridad alimentaria, muchos argentinos sufren de malnutrición, deficiencias nutricionales y problemas de salud relacionados con una alimentación deficiente. Por lo tanto, es vital que el gobierno tome medidas efectivas para superar estos problemas y garantice el derecho básico a una alimentación saludable y suficiente para todos los ciudadanos.

2.2. Políticas en Seguridad

En otro vértice, encontramos también en la agenda pública la política de seguridad, la cual se entiende como el conjunto de las acciones estatales (cúpulas de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial) destinadas a prevenir, investigar y castigar los delitos en determinadas jurisdicciones.

La Constitución Nacional se apoya en el concepto tradicional en que la seguridad pública importa para los ciudadanos en el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales, siendo su sostenimiento competencia exclusiva del Estado Nacional. En ese sentido, identifica cuatro

funciones: 1) mantenimiento del orden, 2) defensa militar, 3) mantenimiento de las infraestructuras de comunicación y 4) redistribución económica.

Luego de traspasar un periodo de inestabilidad institucional (entre 1976 y 1983), el nuevo gobierno democrático instituido (Presidente Raúl Alfonsín) asumió como objetivo la ardua tarea de desmontar el sistema de seguridad propio de los gobiernos autoritarios y poder de esa manera establecer un nuevo marco orgánico funcional que definiera y regulara la acción y el desempeño de los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas. Mediante la acción se buscaba regularen de un modo transparente el sistema de defensa nacional, el de seguridad interna, (conocido hoy como seguridad pública y ciudadana) y el sistema de inteligencia nacional. Es así, que a fines de 1990 hasta hoy en día se han implementado varios planes de seguridad por parte del gobierno nacional y gobiernos provinciales (ya que la responsabilidad es compartida) que reflejaron la dificultad por poder realizar una política de seguridad.

En Argentina, se ha observado un enfoque predominante en la implementación de políticas de seguridad basadas en un paradigma punitivo, centrado en la persecución y castigo de los delincuentes. Aunque esta estrategia puede resultar efectiva para disuadir a los criminales, es importante cuestionar su efectividad a largo plazo, así como sus implicaciones para los derechos humanos y la justicia social. Por otro lado, el enfoque de Seguridad ciudadana, que tiene como centro la protección de las personas (derechos y garantías) tiene una perspectiva democrática y de prevención cuyo objetivo es generar un ambiente propicio y pacifico que les garantice poder gozar de manera integral todos sus derechos y libertades. Una de las observaciones hacia las políticas de seguridad en Argentina es la falta de un enfoque adecuado en políticas preventivas. La prevención del delito implica abordar las causas subyacentes que llevan a las personas a cometer actos criminales. Esto incluye aspectos socioeconómicos, educativos y de inclusión social. Al invertir en programas de prevención y promover la participación ciudadana, se podría reducir la incidencia de delitos de manera más sostenible. Es necesaria una nueva forma de pensar

la seguridad desde una mirada más compleja, integral y abarcativa de los procesos y actores (como la sociedad civil, las instituciones educativas, los sistemas de justicia y las organizaciones comunitarias).

Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser principios fundamentales en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad. Los ciudadanos deben tener acceso a información clara y veraz sobre las políticas y acciones de seguridad implementadas, así como la posibilidad de cuestionar y responsabilizar a las autoridades competentes por sus decisiones. Esto contribuirá a generar confianza en las instituciones y fortalecerá la legitimidad de las políticas de seguridad. Solo a través de un enfoque inclusivo y participativo se podrán lograr avances significativos en la garantía de la seguridad ciudadana en Argentina.

2.2.1. Seguridad Humana

La seguridad humana (SH) es un concepto multidimensional que aborda la protección y bienestar de los individuos en diferentes aspectos de sus vidas, incluida la seguridad alimentaria. En Argentina, este enfoque ha cobrado relevancia en el contexto de diversos desafíos socioeconómicos y ambientales.

2.2.1.1. Definiciones y enfoques de la seguridad humana:

La literatura nos ofrece diversas definiciones, al igual que la conceptualización de políticas públicas, con la SH no existe una definición precisa, ya que como veremos las distintas definiciones se esbozaron a ser demasiado abarcativa y hasta laxas.

Aun así, todas poseen ciertos puntos en común, implicando: la seguridad no sólo de estados sino también de individuos, grupos y sociedades; la protección del bienestar físico de las personas y la defensa de las libertades individuales, garantizándoles igualdad de oportunidades para que puedan desarrollar su potencial al máximo; además de las amenazas militares también aquellas no militares y de carácter transnacional; los instrumentos para alcanzar la SH ampliamente son el

desarrollo humano y el afianzamiento de buenos gobiernos; y por último coinciden en que es necesario la creación de normas e instituciones y la cooperación entre estados, instituciones internacionales y ONGs .

El concepto de SH se presentó por primera vez en 1994 en un informe del United National Development Program (UNDP): “La seguridad humana no es una preocupación por las armas, sino una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (Human Development Report 1994:22). Este informe expuso la necesidad de avanzar a un nuevo paradigma de seguridad que este centrado en las personas y que sea más acorde a los cambios que acompañaron los procesos de globalización y la finalización de la Guerra Fría.

Por un lado, con la globalización los Estados perdieron protagonismo y se incluyeron nuevos actores en el sistema internacional como ser las empresas transnacionales, distintas redes de la sociedad civil y organismos internacionales que complejizan el panorama internacional. Perdiendo de esa manera los Estados su poder de monopolio sobre las comunicaciones, finanzas, desarrollo tecnológico, comercio, entre otros.

Por otro lado, durante la Guerra Fría predominó la noción de seguridad nacional con énfasis en las dimensiones militares – estatales, con su culminación cambio el carácter de las amenazas y conflictos (ya no había amenazas de guerras entre Estados, sino que en muchos países el Estado representaba mayores amenazas a los individuos).

También podemos sumar otro cambio fundamental que fue la variación de las amenazas a la seguridad, como ser alguno de ellos el cambio climático, los desastres naturales, las crisis alimentarias, la propagación de enfermedades, etc.

Por consiguiente, todos estos cambios hicieron que se haga insostenible el concepto tradicional de seguridad y que se adopte el concepto de *seguridad humana* más acorde al nuevo escenario internacional. Este concepto se vincula a la progresiva universalización y

promoción de los valores y derechos contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Por lo tanto, la SH ya no se limita a la ausencia de guerra entre Estados y es más amplia que la ausencia de conflictos violentos, promoviendo los derechos de los ciudadanos tanto de su bienestar como de su libertad.

Años después Jorge Nef (2002:30/41) define a la SH como la creación y el mantenimiento de circunstancias que benefician la disminución de riesgos e incertidumbres y que promueven a su vez la realización de la “*dignidad humana*”. Este autor incluye dentro del término SH dimensiones (ecológicas, económicas, social y cultural) que se interrelacionan, centrándose en la idea de la dignidad humana, la cual sobretodo implica el respeto de los derechos humanos. A su vez, esta conceptualización hace enfoque en estar sustentada en la idea de vulnerabilidad mutua, es decir, si hay existencia de inseguridad o vulnerabilidad extrema en algunos sectores del conjunto, eso significaría que todos somos, en alguna medida, vulnerables. Por lo tanto, el principal objetivo de la SH sería la disminución del riesgo colectivo por medio de la prevención de conflictos que atentes contra la seguridad individual y grupal.

En 2003, la Comisión de Seguridad Humana (CSH) la definió como:

“protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los

fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.” (CSH 2003: 04)

Por otro lado Nilda Gladys Omill (2017:02) la definió como la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. Significa proteger a las persona de situaciones y amenazas graves y más extendidas, utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas, crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma articulada, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.

En ese hilo de idea la autora menciona que se pueden destacar dos fuentes principales de inseguridad humana: por un lado los riesgos crónicos (hambre, enfermedad o represión) y por otro lado, las alteraciones súbitas y dolorosas en la vida cotidiana (en el hogar, trabajo o en la comunidad). A su vez nombra que según el aporte de United National Development Program (UNDP) en un Reporte de Desarrollo Humano (1994), la definición de SH hace referencia a siete elementos:

- la seguridad económica: hace referencia a que toda persona tenga garantizado un ingreso que vaya por arriba de la línea de pobreza;
- la seguridad alimentaria: que esté garantizado el acceso a una adecuada alimentación;
- seguridad de la salud: protección de la persona frente a enfermedades de orígenes infecciosos;
- Seguridad ambiental: protección del medio ambiente y de aquellos recursos que no son renovables;
- Seguridad personal: protección del individuo frente a las distintas formas de violencia e inseguridad;
- Seguridad comunitaria: hace referencia a la existencia de paz entre las comunidades y el resguardo de sus identidades;
- Seguridad política: se refiere a la protección de los derechos humanos

Ahora bien, Francisco Rojas Aravena (2012: 36) nombra al Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la SH (UNTFHS) quienes desarrollan los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana (UNTFHS, 2011):

Centrada en las personas: situando a la persona como el “sujeto de estudio” para definir sus necesidades/vulnerabilidades,

Multisectorial: conlleva a entender de forma amplia las amenazas e incluye las causas de la inseguridad como ser: para la seguridad económica la pobreza persistente y el desempleo, para la seguridad alimentaria serían la hambruna o interrupción de suministros o asignaciones de alimentos, para la seguridad sanitaria expansión de enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, para la seguridad medioambiental serían la degradación de medioambiente, agotamiento de recursos, contaminación, desastres naturales y para la seguridad personal serían la violencia física, delitos, terrorismo y la violencia doméstica, entre otras.

Integral: enfatización en la necesidad de buscar respuestas que sean cooperativas y multisectoriales que aúnen las agendas de quienes tratan con la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.

Contextualizada: Se reconoce que las inseguridades fluctúan de un escenario a otro y, por lo tanto, se requiere un análisis profundo sobre la situación a tratar y aporta soluciones contextualizadas que tomen en cuenta las situaciones particulares que pretenden tratar.

Preventiva se centra en respuestas que aporten un enfoque dual sobre la protección y el empoderamiento.

2.2.1.2. Contexto de la seguridad humana en Argentina:

Durante el gobierno de Alfonsín, Argentina experimentó un período de transición democrática después de años de dictadura militar. Si bien la consolidación de la democracia fue prioritaria, el gobierno también enfrentó

desafíos en materia de seguridad humana, como la pobreza, la desigualdad y los derechos humanos. Se implementaron políticas para fortalecer las instituciones democráticas y promover los derechos civiles y políticos, aunque con resultados mixtos en términos de mejora de la seguridad humana.

Durante las décadas siguientes, los gobiernos en Argentina continuaron abordando los desafíos de seguridad humana a través de diversas políticas y programas. Los gobiernos de Menem, De la Rúa, Kirchner y Macri adoptaron enfoques diferentes en áreas como la salud, la educación, la vivienda y el empleo, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad. Sin embargo, persistieron problemas estructurales como la informalidad laboral, la falta de acceso a servicios básicos y la exclusión social, lo que limitó el impacto de estas políticas en la seguridad humana.

El gobierno de Alberto Fernández ha enfrentado desafíos sin precedentes, incluida la crisis económica, la pandemia de COVID-19 y la creciente desigualdad social. En respuesta, se han implementado medidas para proteger los ingresos de los sectores más vulnerables, fortalecer el sistema de salud y promover la inclusión social. Sin embargo, la efectividad de estas políticas ha sido cuestionada debido a limitaciones presupuestarias, resistencia política y la magnitud de los desafíos enfrentados.

A lo largo de las décadas, Argentina ha avanzado en la promoción de la seguridad humana a través de diversas políticas y programas que abarquen las diferentes áreas, aunque persisten desafíos significativos. La evolución de las políticas de seguridad humana refleja la complejidad de los problemas que enfrenta el país y la necesidad de enfoques integrales y sostenibles para abordarlos.

Por último, se resalta nuevamente la importancia de adoptar un enfoque integral de seguridad humana para abordar todos los desafíos socioeconómicos y ambientales en Argentina, con un énfasis particular en la

seguridad alimentaria como componente clave para garantizar el bienestar y la dignidad de todos los ciudadanos. Se destaca la necesidad de políticas y programas que promuevan la equidad, la participación y la sostenibilidad para lograr una seguridad humana integral en el país.

En vista de ello, es necesario adoptar la perspectiva de la complejidad reflexiva de Funtowicz y De Marchi, mencionada por Leff et alts (2000:20), entendida esta como la producción de conceptos para poder aprehender las especificaciones de diversos órdenes de lo real, sin reducirse a categorías generales, es decir, la complejidad de lo simbólico. Con éste enfoque, el estudio y la intervención de los problemas alimentarios implica asumir la visión sistémica de dicha complejidad, abrirnos a las construcciones interdisciplinarias y crear conocimiento y propuestas sin ambición absoluta.

CAPITULO III: VARIABLE DEPENDIENTE (VD): LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: DISPONIBILIDAD Y ACCESO.

3.1. Seguridad alimentaria.

El concepto de Seguridad alimentaria es muy complejo, surgió en la década del 70, con la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974) apoyándose en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. Posteriormente en los años 1980 y 1990, a marras de acontecimientos significativos, se le añade a este primer concepto la idea del acceso a los alimentos, tanto económico como físico. El concepto abarca a todos los factores influyentes, asentando garantía del acceso de todas las personas de manera física y económica a la cantidad suficiente de alimentos de forma permanente.

Finalmente, en el año 1992, en la Conferencia Internacional de Nutrición Realizada en Roma, por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se suma concluyentemente al concepto el aspecto sanitario y nutricional, evolucionando de este modo a Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

El concepto de seguridad alimentaria fue a lo largo de la historia evolucionando a marras de la incidencia de dos tipo de factores: por un lado las *situaciones coyunturales* (problemas alimentarios como resultado de causas económicas, políticas y/o ambientales que transforman significativamente la situación alimentaria de la población) y *los de desarrollo intelectuales* (son los recursos que la comunidad científica y especialistas brindan para la comprensión y tratamiento de las correspondientes situaciones coyunturales).

En ese orden de ideas, en el periodo de 1970- 1980 la *situación coyuntural* fue el aumento de los precios, del petróleo y de los fertilizantes, con la disminución de la producción de grano. A ello, se sumó en 1974 la Conferencia Mundial de la Alimentación que se centró en debatir la relación

oferta-disponibilidad v/s escasez y el concepto de seguridad alimentaria estaba centrado en la disponibilidad de los alimentos.

En años siguientes, 1980-1990, la *situación coyuntural* fue la liberación de las economías y el comercio, por lo cual el concepto de SA estuvo centrado en el acceso a los alimentos, ya que la disponibilidad no garantizaba el acceso. Influida por la problematización de las relaciones entre hambre y pobreza, se parte de que el acceso a los alimentos depende de los derechos y las garantías que poseen las personas.

En los 90 la *situación coyuntural*, consistió en problemas sanitarios como escases de agua y cambios climáticos, la SA se centró en la inocuidad de los alimentos y en la calidad de la alimentación. Se vivencian dos paradojas, por un lado los países desarrollados incorporan la preocupación por las características sanitarias de los alimentos y el consumo, y por el otro los países subdesarrollados continúan con la preocupación por el acceso. Finalmente, en Roma (1996) con la Cumbre Mundial sobre la alimentación se enfoca en el factor derecho, ratificando el foco en el acceso, de esta manera este concepto evoluciona a “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos” (Sandoval Godoy 2008: 40/42)

De esta forma, la S.A.N. queda definida según el Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá como “*un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo*” (INCAP, 2002:01).

Asimismo, según FAO desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la S.A. se alcanza cuando en todo momentos los individuos tienen acceso tanto físico como económico a cantidades suficientes de alimentos, nutritivos, inocuos y de calidad de acuerdo a sus particularidades culturales inocuos y nutritivos, que sean capaces de satisfacer sus requerimientos

alimentario, con el propósito de llevar una vida sana y activa; y reafirmando en esa misma Cumbre la S.A. como un derecho humano (CEFAO, 2011).

La S.A.N. debe ser analizada desde un entorno socioeconómico y político y puede comportarse de diferentes maneras en respuesta del nivel de organización humana. De igual manera, ya sea a escala local o nacional la S.A. tiende a proporcionarse con la suficiencia nacional de alimentos para cubrir los requerimientos de la población, por lo que conjetura igual acceso para todas las regiones o estatutos sociales. Mientras que a nivel familiar ésta se refiere a la capacidad de las familias para obtener los alimentos suficientes para cubrir sus necesidades nutricionales donde el suministro de los alimentos se influencia por los precios, capacidad de almacenamiento, influencias ambientales, entre otros; en el ámbito individual la S. A. implica la ingesta y la absorción de nutrientes adecuados que cubran los requerimientos tanto para la salud como para el correcto desarrollo y crecimiento. En este orden de ideas, en el ámbito Nacional está tiene tres componentes: disponibilidad, acceso y estabilidad.

La S.A. presenta cuatro dimensiones primordiales (FAO, 2018) que deben cumplirse paralelamente para poder decir que se cumple con los objetivos, como ser: **disponibilidad** ya sea a nivel nacional o regional, aborda la parte correspondiente a la “oferta” de alimentos, incluyendo la provisión, niveles de existencia o suministro, y a la producción, insumos y el comercio, haciendo referencia sobre todo a la suficiente cantidad de alimentos; **estabilidad**, hace mención a la garantía que debe tener una población, hogar o persona a tener acceso a alimentos adecuados en todo momento y a su vez hace alusión a resolver aquellas condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o temporal, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, ya sea por la baja producción de alimentos en determinados momentos del año, así como por el acceso a recursos de las poblaciones trabajadoras dependientes de ciertos cultivos. En este punto y con la finalidad de resguardar la estabilidad juegan un papel importante los almacenes en buenas condiciones que permitan contar con

alimentos o insumos de contingencia para aquellas épocas de déficit alimentario. Por otro lado, el **acceso y control**, aborda a que los individuos puedan obtener tanto físico como económicamente los alimentos, ya sea por medio de los ingresos del trabajo, la autoproducción o mediante el apoyo de políticas públicas (programas, asistencias alimentarias, entre otras). La falta de este componente impacta causando inseguridad alimentaria y podemos encontrar que tienen origen económico (ausencia de patrimonios financieros para poder comprarlos debido a los aumentos elevados de los precios o a los bajos ingresos) o físico (alimentos cuantitativamente insuficientes debido a diversos factores); y por último **consumo y utilización biológica**, referida a todo el proceso de calidad, cantidad, transformación de los alimentos ingeridos y su absorción y asimilación de nutrientes. En otras palabras, que lo que se consuma alimentariamente en los hogares responda a los requerimientos nutricionales, respetando la diversidad, la cultura y las preferencias alimentarias.

Así como también la dignidad de las personas, la inocuidad alimentaria, las condiciones higiénico-sanitarias de las casas y la distribución con ecuanimidad dentro de los hogares. Así las cosas, la utilización biológica está vinculada con el estado nutricional individual (ingestión, absorción y utilización de los alimentos). La desnutrición y/o malnutrición pueden ser consecuencias de una inoportuna utilización biológica.

Concomitante a lo anterior, en Centroamérica, los Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria, ejecutados por FAO y los Ministerios de Agricultura de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en su análisis incorporaron un nuevo componente: **el fortalecimiento Institucional**, el cual se debería alcanzar mediante la promoción de aumentar las capacidades de comunidades, municipios y el propio Estado para alcanzarlo en los programas, políticas y estrategias junto a los demás componentes.

Con lo dicho hasta aquí, podemos entender a la *inseguridad alimentaria* como la posibilidad de que disminuya significativamente el

acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, por diversas causas que pueden ser riesgos ambientales o sociales, o una reducida capacidad de respuesta.

Consecuentemente, la alimentación se protege por medio de estrategias macroeconómicas, la ingesta consiente y la conducta de selección por parte del individuo que va reaprendiendo. Esto determina que la seguridad alimentaria es un proceso que refuerza la condición del sujeto miembro de una sociedad que advierte riesgos e incorpora controversias capaces de afectar su comportamiento alimentario.

En este orden de idea los Estados tiene la obligación de garantizar a las personas la protección contra el hambre, como así hacer todo lo posible por promover un disfrute repleto del derecho a alimentos adecuados. Ello exige a que los diversos especialistas realicen las correspondientes diligencias y precisión a la hora de diseñar e implementar acciones enmarcadas en los objetivos de la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria es un problema social cuyos efectos recaen sobre el sistema bio-eco-social. Hoy en día tenemos problemas alimentarios como ser la sobrealimentación que ilustra la expresión de la inseguridad alimentaria. En otras palabras, la obesidad es un problema el cual su única superación es una responsabilidad exclusiva ni únicamente de la ciencia de los alimentos o salud, es un problema social que involucra tanto al sujeto como a su pertenencia a un contexto social y a las implicancias de la relación sujeto- sociedad,

La seguridad alimentaria puede referirse a los diversos niveles: nacionales, regionales, local, hogar o individual.

Habida cuenta de las diversas dimensiones de la S.A., para poder captarla en sus múltiples matices se necesitan distintos indicadores. Conforme lo mencionado por Hartwing de Hean (2002) podemos señalar cinco principales métodos para medir la S.A.: Método de la FAO para estimar la prevalencia de subnutrición, Encuestas sobre ingresos y gastos de

los hogares, Estado nutricional en base de datos antropométricos, Encuesta de ingesta individual de alimentos y Métodos cualitativos para medir la percepción de inseguridad alimentaria de los hogares, con lo cual se podría observar la forma en que se percibe el hambre y la postura que se adopta al respecto

Teniendo en cuenta los indicadores de la CELAC (2016): Entre los indicadores directos para medir *Disponibilidad* encontramos el suministro de energía alimentaria (SEA) en kilocalorías/per cápita/día, cuya definición conceptual es la de suministro de energía (Kcal) de todos los alimentos disponibles en el país para consumo humano en 1 año y su comparación con las necesidades promedio de energía de la población. Otro indicador es el suministro alimentario kg/persona/año, utilizando los datos de las hojas de balance de alimentos estimados por la FAO a partir de informes nacionales.

Para medir el *Acceso*, uno de los instrumentos más utilizados es el costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA), el acceso real a los alimentos que la componen y los hábitos alimentarios predominantes. La Tasa de subnutrición: disponibilidad ajustada por la desigualdad, para lo que se estima el coeficiente de variabilidad del consumo alimentario (cv) y con ambos el de subnutrición. A mayores valores de cv mayor indicación de brechas, por lo tanto, mayores índices de subnutrición, mayores requerimientos o ambos. Hambre percibida: frecuencia de consumo, eventos de no consumo en el tiempo y percepción de sensación de hambre de las personas. Proporción del gasto destinado al consumo de alimentos. Las encuestas sobre gastos del estado y sobre la ingestión individual de alimentos medirán el acceso.

Asimismo, la medición de la (in)seguridad alimentaria de manera factible y segura ha sido uno de los objetivos procurados por la FAO. Es así, que se desarrolla la Escala Caribeña y Latinoamericana para la Seguridad Alimentaria (ECLSA), tanto para organismos gubernamentales como para organismos no gubernamentales. Esta medición permite conocer la Inseguridad Alimentaria según: 1) Estimación de prevalencia; 2)

identificación de los grupos con alto riesgo; 3) obtención de los datos para el seguimiento y la evaluación de políticas, programas e intervenciones de índole de S.A.N. Es una medición directa, de bajo costo y de fácil aplicación, comparada con las encuestas de consumo y de ingresos y gastos.

Según FAO (2012) la medición con esta escala tiene una mirada más amplia que sólo la percepción de los entrevistados, debido a que a excepción de la pregunta número uno que si indaga sobre la *preocupación de que los alimentos se acaben en el hogar*, las demás preguntas se refieren a situaciones más bien objetivas auto reportadas que los integrantes del hogar vivencian, situaciones como ser: reducción de alimentos servidos en cantidad, la omisión de alguna de las comidas del día, la presencia de hambre, y la cesación de comidas debido a la falta de algún recurso o dinero.

Por otro lado, la pérdida de la seguridad alimentaria hace referencia a la vulnerabilidad alimentaria que refleja *“la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, en relación a un valor crítico que define niveles mínimos de bienestar humano”* (PMA, 2002 citado por Fernández et al. 2017:16).

Según CELAC (2014:9) el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre, en las últimas décadas en el marco mundial se ha destacado por implementar entorno a la seguridad alimentaria un “enfoque político”, en donde se han puesto en marcha acciones políticas e institucionales estructurales para la reconstrucción de sistemas públicos de seguridad alimentaria y nutricional.

En ese sentido, nombran que algunas de las medidas propuestas para ello serían: elevar el Derecho Humano a la Alimentación en el rango legal más alto en los países; estimular a los países a fortalecer el marco jurídico de las políticas para el logro del derecho a la alimentación; fortalecer la implementación de las iniciativas legislativas SAN; estimular a los países a la creación de espacios de gobernanza inclusiva y ampliada referente al SAN

y eliminación de la pobreza; fomentar a la complementariedad y la solidaridad en el intercambio tanto de alimentos como insumos productivos, tecnologías y conocimientos entre los países miembros de la CELAC⁹; reforzar la participación social en la elaboración de las políticas públicas de SAN y en su monitoreo y seguimiento; y a nivel nacional crear Comités intersectoriales para el Monitoreo y Evaluación constante de las políticas, programas y acciones que sean puesta en marcha.

Desde 2006, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha dado apoyo a los países que para la seguridad alimentaria intenten adoptar un enfoque fundado en los derechos humanos.

3.2. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA):

En un principio (1948), con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) pregonó en artículo 25 que “*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*”.

A partir de entonces, el derecho a la alimentación o ciertos aspectos de este derecho se han ido incorporando a una sucesión de instrumentos internacionales tanto vinculantes como no vinculantes de derechos humanos.

Posteriormente, en 1996, uno de los instrumentos internacionales que contempló este derecho humano fue el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰ donde se ahondó más estas nociones, poniendo énfasis en “el derecho de toda persona a un nivel de

⁹ CELAC (Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), en su membresía se incluyen 33 países de América Latina y el Caribe.

¹⁰ El artículo 2º obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas legislativas necesarias para lograr la plena efectividad de los derechos enunciados en el Pacto. Es decir, que estos derechos son una obligación jurídicamente vinculantes para los 160 Estados Partes del pacto. Esto es adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1996, entrando en vigor en 1976

vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación”. Más aún, en el mismo artículo reconocen “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”

El derecho a estar protegido contra el hambre, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida y se refiere a que el Estado está obligado a asegurar que las personas no mueran de hambre, con lo cual deberían hacer todo lo dable por promover un pleno disfrute del derecho de todos a tener acceso físico y económico en todo momento de los alimentos, no sólo en cantidad, sino también en calidad adecuada y a resultado de ello poder llevar una vida saludable y activa.

Demonte (2016) menciona que el derecho a la alimentación implica tener acceso a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Debe ser suficiente en términos de cantidad y calidad, capaz de garantizar una vida psíquica y física digna y responder a las características culturales de la población.

Concomitante a esto Valente (2014) sostiene que el DHAA posee dos dimensiones transcendentales que sirven como parámetros para garantizar la obtención de este derecho: la primera hace referencia a al derecho de estar libre de hambre y de malnutrición y la segunda se trata sobre el derecho a la alimentación adecuada contemplando que el acto de alimentarse debería ir más allá que sólo saciar la sensación de hambre.

De este modo, el derecho a la alimentación a lo largo de la historia ha sido reconocido en una amplia cantidad de instrumentos jurídicos tanto a nivel global como a nivel nacional.

Es así que en Argentina las normas de derechos humanos gozan de jerarquía constitucional desde 1994. Con la reforma constitucional de 1994, el Estado Argentino añadió a la Constitución Nacional diversos tratados e instrumentos internacionales de los derechos humanos.

La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige, como se mencionó con anterioridad, que el Estado Argentino cumpla con sus obligaciones pertinentes de **respetar, proteger y realizar** el derecho a la alimentación en aquellas personas en estado de vulnerabilidad padeciendo inseguridad alimentaria, promoviendo políticas alimentarias. Así como también de tomar medidas oportunas para velar progresivamente su plena realización, dejando de lado aquellas medidas que tengan por resultado impedir el acceso a esa alimentación adecuada.

Por ende, el derecho a estar protegido contra el hambre, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida y se refiere a que el Estado está obligado positivamente a destinar recursos económicos para mejorar la alimentación en aquellas personas que no tienen la posibilidad de alimentarse mediante un trabajo digno asegurándose que no mueran de hambre, con lo cual deberían hacer todo lo dable por promover un pleno disfrute del derecho de todos a tener acceso físico y económico en todo momento de los alimentos, no sólo en *cantidad*, sino también en calidad adecuada y a resultado de ello poder llevar una vida saludable y activa. De esta manera, los artículos constitucionales no solo reconocen el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, sino además se establece la obligación por parte del Estado de garantizarla desde la perspectiva de seguridad alimentaria. Todo ello, precisa ver el derecho a la alimentación como interdependiente y fundamental para que una persona alcance calidad de vida ya sea desde el ámbito de la salud y de desarrollo, como desde la mirada de desarrollo económico, al señalarse el establecimiento de medidas en el sector productivo nacional que garantice el suministro de alimentos.

De esta manera, el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando la persona tiene, en todo momento, acceso físico y económico a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Este derecho intuye el derecho a recibir ayuda si una persona no puede acceder por sí sola y así poder alimentarse con dignidad. Ayuda que puede ser alimenticia para los

que no tienen acceso a ningún tipo de producción o económica/ financiera para aquellos que pueden gestionar alimentos en los mercados locales.

A lo largo de los años pese a los numerosos compromisos realizados por los gobiernos para poner un freno a el hambre y así hacer factible y tangible el derecho a la alimentación, prevalecen en todo el planeta, de punta a punta, inseguridad alimentaria, hambre, desnutrición y faltas a la obligación de respetar, resguardar y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Según FAO (2002), las medidas para reducir el hambre casi se han estancado.

El Estado al reconocer el derecho alimentario conlleva a la garantía de la seguridad alimentaria para lo cual debe no sólo diseñar sino también implementar políticas alimentarias, requiriendo de la existencia de instituciones y diferentes actores que propendan a acortar las brechas que impidan que las personas en situación de vulnerabilidad gocen de este derecho.

En la obra “Una introducción a los conceptos básicos de la Seguridad Alimentaria” de FAO (2011), se menciona que no basta con tener los conocimientos de la duración del problema por el cuales están atravesando las personas, sino que también es importante conocer la intensidad y severidad del impacto del problema en cuestión, tanto en seguridad alimentaria, como en el estado nutricional de los individuos.

En concordancia con lo supra mencionado y que la seguridad alimentaria requiere estar incorporada dentro de la agenda política y no estar determinada por un solo actor, sino ser varios que interactúan e intervienen en la estimación de prioridades y las propuestas de acción.

Ahora bien, para que exista equidad, en términos de seguridad alimentaria nutricional (SAN), es significativo el perfeccionamiento de políticas alimentarias eficaces, lo cual permitiría que toda la población tenga acceso a una alimentación que sea desde el punto de vista nutricional correcta, equilibrada y que esto le permita poder llevar a cabo una vida con

calidad. En otro vértice, la falta de equidad se produce por no poder acceder tanto cuantitativa como cualitativamente a los alimentos.

La FAO menciona, en su publicación sobre *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional*:

“Los estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad” (FAO 2005:9).

En otras palabras, promover democracia, cuidar y respetar la legislación imperante, promover crecimiento económico que sea capaz de respaldar el desarrollo sostenible de las políticas que tengan un enfoque holístico y global con miras a la erradicación de la pobreza y el hambre.

Frente al desafío de trabajar en la formulación de acciones concretas para el combate de la pobreza, el hambre y el alcance de una soberanía alimentaria y nutricional de los pueblos, el Parlamento Latinoamericano Parlatino, junto con el apoyo y respaldo de la FAO y de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH), impulsaron el proyecto que dio lugar a la *Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”*.¹¹

Dicho esto, en los últimos años, varios países han impulsado y elaborado leyes específicas en vista de garantizar y promover la plena efectividad del derecho a la alimentación, entre ellos, Argentina.

Si bien, dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, todas las disposiciones de un tratado de carácter internacional pueden

¹¹ Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, en el año 2012, en Panamá.

convertirse en ley del país a través de una incorporación automática —por la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e indirectamente — o por medio de la incorporación legislativa —por medio de la cual no tendrán carácter vinculante a menos que estas sean aplicadas a través de la legislación interna.

Las disposiciones de carácter constitucional se pronuncian en términos amplios mientras que una ley marco¹² para el derecho a la alimentación puede ser más específica, ofreciendo una definición precisa del alcance y contenido, haciendo más efectivo en términos prácticos y estableciendo las obligaciones de las autoridades del Estado.

En ese sentido, el Artículo 4° de esta ley se fijan como finalidades:

“a) Declarar como prioridad nacional la política y estrategia del derecho a la alimentación adecuada; b) Fortalecer la capacidad institucional pública para que cada Estado pueda garantizar el derecho a la alimentación de su población, de acuerdo a los principios de diversidad cultural y productiva de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad; c) Establecer estrategias para superar la desnutrición y el hambre, y garantizar la salud de la población de los Estados parte”(FAO 2013:16).

A su vez, en misma publicaciones, FAO (2013: 11) menciona que en el sentido de una estrategia de desarrollo nacional, es primordial primero, la adopción de un marco jurídico, con los principios y directrices, guíen la coyuntura de las políticas; y segundo, que se centre tanto en prevenir y combatir el hambre y la pobreza, reforzar el desarrollo rural y la agricultura sostenible, como así también promover al desarrollo económico con equidad

¹² Ley marco se refiere a un mecanismo legislativo empleado para abordar cuestiones de índole multisectoriales, estableciendo principios y obligaciones generales. Los países que hayan adoptado el concepto de Soberanía adecuarán el objeto de esta Ley Marco S/N.

y en conjunto la creación de oportunidades y capacidades de las personas para mejorar su calidad de vida.

Ahora bien, Argentina cuenta con una serie de leyes y políticas relacionadas con el derecho alimentario y la soberanía alimentaria, como ser entre ellas la Ley N° 25.724, promulgada en 2003, que establece las bases para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en Argentina. Esta ley reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada y establece mecanismos para garantizar este derecho, promoviendo políticas públicas que aborden la seguridad alimentaria y nutricional del país o la Ley N° 27.113, Ley de promoción de la alimentación saludable, establece disposiciones para la promoción de hábitos saludables y la prevención de la obesidad en Argentina.

La aplicación de estas Leyes en Argentina se ha basado en la implementación de políticas públicas que promueven la producción de alimentos, la diversificación de cultivos, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de los sistemas de distribución y comercialización. Además, se ha trabajado en la promoción de la alimentación saludable, la educación alimentaria y nutricional, y la participación activa de la sociedad civil en las tomas de decisiones.

Uno de los principales avances en Argentina ha sido la creación y fortalecimiento de programas y políticas como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Programa Pro-Huerta. Estas iniciativas buscan fomentar la producción de alimentos agroecológicos, apoyar a pequeños productores y promover la participación comunitaria en la producción de alimentos.

Además Argentina ha implementado la creación de mercados populares y ferias de alimentos, que permiten el acceso directo de los consumidores a productos frescos y a precios más accesibles. Estas acciones buscan reducir la dependencia de intermediarios y promover el comercio justo.

Aunque se han logrado avances significativos Argentina también enfrenta desafíos en la implementación de las políticas públicas. La persistencia de la pobreza, la desigualdad social y la falta de acceso a recursos productivos como la tierra y el agua representan obstáculos para la plena aplicación de las políticas alimentarias.

Además, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad plantean amenazas a la seguridad y soberanía alimentaria. Es necesario seguir fortaleciendo las políticas de adaptación y mitigación, así como promover prácticas agrícolas sostenibles que protejan el medio ambiente y aseguren la disponibilidad de alimentos a largo plazo.

En 2009, los países firmantes en La Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria afirmaron que la realización de este derecho dependerá del trabajo legislativo que lo institucionalice, quedando este como: “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (2009:27).

Como vemos, en el contexto judicial, el derecho alimentario ha ganado un lugar impensable, puesto que se reconoce que el derecho no es comprensible solamente desde un enfoque cualificado que lo califica como un derecho prestacional, en otras palabras, este debe ser entendido y protegido desde la misma manera desde el ámbito básico de protección, como sería el derecho social elemental de estar libre de hambre.

CAPÍTULO IV: EL CASO DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.

Se han desarrollado en capítulos previos las características de las políticas públicas alimentarias como en seguridad y los antecedentes que permiten describir la situación de Argentina con respecto al objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria.

En este apartado, en una primera instancia, se realizó una explicación breve de la evolución de la cárcel como institución principal de castigo legal y por último, se presentó el estudio de campo referente a la situación alimentaria en el S.P.F en donde se discuten las áreas de intervención de la política y los pasos que se han dado para alcanzar la seguridad alimentaria en los internos alojados en la Unidad 11.

4.1. Evolución del Servicio Penitenciario Federal.

La prisión no es una institución antigua y no siempre ha tenido la misma finalidad sino que ha ido mutando como producto de condiciones políticas, sociales y económicas que fueron articulando dentro de un proceso histórico y como parte de un proyecto más amplio.

La pena ejercida sobre los cuerpos existe desde la época romana en la cual quienes transgredían las leyes se les aplicaban suplicios tan duros que incluso algunos pagaban con sus vidas. A su vez la pena que debía aplicarse no significaba la privación del tiempo, más bien el sometimiento a penas corporales o monetarias.

A lo largo de la historia, la cárcel fue avanzando en esta nueva idea de preparar un lugar para “contener” a quienes no se disciplinaban conforme a las nuevas pautas sociales. Se transformó en lo que Foucault (2015:197) denominó como una institución disciplinaria “la táctica, arte de construir, con los cuerpos localizados, las actividades codificadas y las aptitudes formadas, aparatos donde el producto de las fuerzas diversas se encuentran aumentando por y combinación calculada es, sin duda, la forma más elevada de la práctica disciplinarias” es decir, la disciplina se fabricara a partir de cuerpos que encierra y controla.

También podemos mencionar a Goffman (2001:13) quien la llamaba una institución Total definida

“como un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente”.

En la Argentina, se fueron introduciendo a partir de fines del siglo XVIII un cambio de paradigma del castigo corporal al de detención del cuerpo en un lugar destinado a tal fin. El cuerpo sigue siendo el que paga pero no el cuerpo físicamente lastimado sino el cuerpo disciplinado, con ello el control social no es a través del disciplinamiento de quien ve a un castigado en la plaza pública sino en el encierro donde las rutinas diarias deben velar por transformar y corregir paulatinamente a quienes están adentro. Todo ello junto con la edificación del panóptico de Bentham.¹³

Luego de la Segunda Guerra Mundial el Estado adquiere un nuevo modelo estatal, en el cual primer gobierno peronista (1946-1955) presentó en la Cámara de Diputados el Plan de Gobierno con una nueva forma de concebir al Estado y las políticas públicas y una nueva manera de construir los problemas y las soluciones, el cual tuvo como objetivo central reorganizar la gestión estatal.

En ese contexto, las instituciones penitenciarias cumplieron un papel importante dentro de un periodo que presentó momentos de tensión y conflicto político, produciéndose una transformación, bajo la gestión del Director General de Institutos Penales Roberto Pettinato en el año 1947, quien fue el impulsor de las reformas penitenciarias que mejoraron la vida diaria tanto del penado como de los funcionarios penitenciarios.

¹³ El panóptico fue un proyecto arquitectónico circular diseñado para vigilar permanentemente a los reclusos, internos y pacientes sin que los guardias pudiesen ser vistos.

NUÑEZ (2016:61/66) menciona que algunas de las mejoras que se pusieron en ejecución fueron:

Las mejoras que se pusieron en ejecución en cuanto a la población penal fueron:

a) Mejora en la alimentación: se iguala el racionamiento al del personal, se mejora el aporte de proteínas y se atiende cuestiones geográficas y climáticas;

b) Salud: se crea el Hospital penitenciario, radiología, construcción de consultorios de especialidades, entre otros;

c) Deporte: Se construyen natatorios olímpicos, con instalación de campos de deporte en todos los establecimientos con la finalidad de fomentar la actividad física;

d) Trabajo: Creación de la Escuela Penitenciaria Industrial y se enseña oficios con entrega de diplomas;

e) Aumento de peculio, así como indemnización por accidente de trabajo, SAC y aguinaldo;

f) Cultura: por medio de conferencias o grupos folclóricos que daban recitales. Promoción de bibliotecas y creación del periódico para penados *Mañanes*;

g) Se implementan las visitas íntimas con la finalidad de fortalecer los vínculos familiares;

h) Creación del Régimen atenuado de Disciplina: en busca de imitar las condiciones de libertad, readecuando el comportamiento a la futura salida.

En cuanto a la investigación aplicada a esta tesis de maestría y en entrevista con la Jefa de División Nutrición del SPF, respecto a la

alimentación de los internos, nos aportó como dato interesante que entre los años 1928 y 1930, el primer Director General Dr. Juan José O'Connor convocó al Dr. Pedro Escudero (Médico fundador y Director del Instituto Nacional de la Nutrición y creador de la Asociación Argentina de Nutrición y Dietología) para la realización del primer listado de alimentos para los internos alojados en cárceles federales. Este listado seguía las cuatro leyes de la alimentación creadas por el Dr. Pedro Escudero: Ley de cantidad, ley de calidad, ley de la armonía y ley de la adecuación.

Siguiendo el orden cronológico, en dicha entrevista menciona, que en el año 1998, la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires realiza una auditoría al SPF, dando como resultado de la misma la recomendación a Nación de adecuar más la alimentación de la población penal (separando menús de acuerdo a las calorías entre hombres y mujeres) y separación de preparaciones que responda a la época estival e invernal. Todo ello, refiere se implementa en el año 2001 bajo la aprobación de Patricia Bullrich, quien en ese momento fue la Ministra de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación, bajo el mandato del Presidente Fernando de la Rúa. La Ministra aprueba las separaciones de menús y las formulas desarrolladas realizadas por personal médico del SPF, B.P.N. Nº 1616, compuesto por un ciclo de siete (07) menús.

Agrega la Jefa de División Nutrición, que con el transcurrir del tiempo y con la incorporación de la profesión de los Licenciados en Nutrición se va adecuando aún más la alimentación de la población penal, aumentando a un ciclo de catorce (14) menús, con lo cual se ofrece mayor diversidad de preparaciones alimentarias.

4.2 Estudio de Campo Colonia Penal Pcia. Roque Sáenz Peña.

Como se dijo en un principio, se trató como procedimiento de investigación la triangulación metodológica.

En su obra, Morse (1991:120) menciona “el uso de al menos dos métodos, usualmente cualitativo y cuantitativo para direccionar el mismo problema de investigación”. Por lo tanto, nos pareció propicio la combinación

de ambos métodos en un estudio del mismo objeto para abordar de una mejor manera el fenómeno que se investiga y así asegurarnos de que se toma una aproximación más comprensiva en la solución del problema de investigación.

Dicho esto, para obtener un entendimiento del fenómeno desde una mirada holística, esta investigación desde el enfoque cualitativo abarcó entrevistas orales y escritas, así como también imágenes, documentación y conductas observables. Y desde el enfoque cuantitativo, verificación de datos de la encuesta realizada, de documentos públicos, mediciones antropométricas, entre otras.

Consecuentemente, se procedió a evaluar las normativas institucionales vigentes comprendidas desde 2022 al 2023 que englobaron cuestiones de políticas públicas de seguridad alimentaria y políticas públicas de seguridad, lo cual nos permitió valorar la coherencia/aptitudes de dichas acciones sobre la alimentación de la población alojada.

Por otra parte, fue posible la muestra, habiendo aplicado un muestreo aleatorio simple, para una población finita, asumiendo una variabilidad moderada y un nivel de confianza del 95%, con un margen de error del 5%, fue de 67 individuos (internos masculinos que se encontraban alojados en el Establecimiento penitenciario de la Colonia Penal de Pcia. Roque Sáenz Peña, mayores de 18 años y menores de 65 años durante el periodo 2022-2023). A los cuales encuestó y tomó medidas antropométricas. Ambos instrumentos utilizados, permitieron conocer la situación nutricional y alimentaria de dichos internos.

4.2.1. Políticas alimentarias Institucionales

La creación orgánica del SPF data de 1933 por medio de la Ley N°11833 “De organización Carcelaria y Régimen de la Pena”. Esta institución del Estado Nacional dependía hasta el mandato de Alberto Fernández de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la

Nación, luego bajo DNU-2023-8-APN-PTE la nueva gestión de gobierno de Javier Milei, decreta que el SPF depende del Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Seguridad.

El SPF, tiene por un lado, la gerencia y administración de las instituciones penitenciarias—organización y dirección de acuerdo a las normas de la Ley de Ejecución de las Penas Privativas de la Libertad, el Código Penal y disposiciones legales que regulen el régimen de aquellas personas sometidas a proceso—, y por otro, la ejecución de los programas criminológicos y de tratamiento para las personas privadas de la libertad, con la finalidad de que adquieran hábitos de conducta y herramientas para su reinserción en la sociedad, y de esa manera disminuir la reincidencia, desfavorecer la criminalidad y a contribuir a la seguridad pública.

Respecto al tema anteriormente mencionado, el referente a la alimentación. Podríamos empezar nombrando a Hirano et alts, (2015:16) quienes mencionan que es errática la ideología que las personas que se encuentran en situación de privación temporal de su libertad ambulatoria están limitadas de todos sus derechos, más bien, tienen el derecho no sólo a ser tratadas humanamente sino también a que se respete y garantice su vida y su integridad psíquica, física y moral. Y es el Estado quien debe garantizar todo ello en el interior de las cárceles. Para lo cual existen marcos jurídicos que procuran garantizar a esas personas condiciones de vida digna y a su vez reconocen situación particular de vulnerabilidad (carencia a lo largo de sus vidas de ciertos derechos como ser el de educación, trabajo, vivienda, entre otros).

A su vez estas autoras mencionan que otro error frecuente es el de encasillar la cárcel bajo la mirada de un lugar de depósito de personas que representen un peligro para la sociedad ni un establecimiento destinado al castigo de las personas que allí se encuentran. Más bien estas autoras dicen que debe ser visto como una institución pública que busca promover la seguridad y que como toda institución pública debe salvaguardar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren alojadas.

Es lícito comenzar explicando que existe un amplio marco normativo reglamentario internacional y regional que expresa que las personas privadas de su libertad y a resguardo del S.P.F, conservan derechos que no se encuentran afectados por la condena—entre ellos el de la salud y alimentación—.

El derecho a la alimentación está estrechamente ligado con los derechos humanos sobre todo esta implícitamente en el derecho a la salud el cual se encuentra a nivel regional amparado por la **Constitución Nacional** en los artículos 33,42 y en el artículo 75 inciso 22 ab Initio en conformidad con nuestra Carta Magna, de los Tratado Internacionales sobre derechos humanos.

También, como se nombró con anterioridad con alcance internacional la **DUDH** (art.25), el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales** (art11), y otras políticas públicas abordadas están destinadas a no vulnerar el derecho a la alimentación.

En el caso preciso de las cárceles existe la Ley de Ejecución de las penas privativas de la libertad 24.660 en su capítulo III *Normas de trato*, artículo 65, establece:

“La alimentación del interno estará a cargo de la administración; será adecuada a sus necesidades y sustentada a criterios higiénicos-dietéticos. Sin perjuicio de ello y conforme los reglamentos que se dicten, el interno podrá adquirir o recibir alimentos de sus familiares o visitantes”.

El resguardo de las personas que se encuentran alojadas en los Establecimientos Penitenciarios Federales requiere de la consideración de diferentes variables, como ser: condiciones de higiene, salubridad y saneamiento, suministro de agua potable y alimentos, así como también la prevención y el tratamiento de las enfermedades. Todo ello implica que el Estado tiene el deber de garantizar los derechos básicos con excepción de

las limitaciones que exige el hecho de encontrarse estas personas bajo la tutela del Estado y en situación de privación de libertad ambulatoria.

Interesa resaltar la necesidad de proporcionar condiciones adecuadas para garantizar la salud de los internos y es acá donde la alimentación tiene una gran injerencia para cumplir con este objetivo.

Las Reglas Mandela¹⁴ (1955), refieren que:

"Todo recluso debe recibir del establecimiento penitenciario una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida. La alimentación se debe dar a las horas acostumbradas. El valor nutritivo de la alimentación debe ser suficiente para mantener la salud y las fuerzas. Todo recluso debe tener la posibilidad de tomar agua potable cuando la necesite" (ONU: 1955).

Se debe considerar que ciertas acciones coadyuvarán al mantenimiento de la salud y de una adecuada nutrición como ser: la elaboración de preparaciones alimentarias inocuas, materias primas que cumplan con la reglamentación, menús equilibrados de acuerdo a una regionalización y la adaptación de los menús a patologías en caso de existir alguna. Es imperativo, para poder llevar todo esto a cabo, contar con procesos de producción que apliquen técnicas gastronómicas adecuadas, cumpliendo con las normas de higiene en manipulación de alimentos y eviten la contaminación cruzada, las enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs) y permitan cumplir con unos estándares mínimos de calidad.

Cuello, C. E. (1958: 565) dice que los reclusos deberían recibir una alimentación adecuada e inocua, no sólo por ser personas de derecho sino también por el beneficio de mantenerlos sanos, y que desde el punto de vista médico una alimentación bien equilibrada influenciaría en la digestión

¹⁴ Reciben ese nombre por uno de los grandes defensores de los derechos humanos, Nelson Rolihlahla Mandela.

de los internos, evitando la aparición de gastritis y enteritis, dos patologías que frecuentemente se presentan en esta población. Una alimentación deficiente en nutrientes y calorías provocaría debilidad en cualquier individuo, aumentando la predisposición para la aparición de enfermedades o puede agravar las ya preexistentes; además si la nutrición del interno que trabaja durante el cumplimiento de su sentencia es deficiente, su rendimiento en sus tareas también lo será.

En contraste a lo expuesto por Cuello, vale destacar que su postura es una mirada puesta a una estrategia de biopolítica¹⁵ que recuerda al contexto de la segunda posguerra mundial. En dicha época, a nivel operacional surgió el pensamiento de que una nación fuerte requiere hombres fuertes, y que los alimentos eran considerados como una munición de la guerra, “*a munition of war*” (Borrell, 2013:45). Con ello, el gabinete de Roosevelt, advirtiendo la posibilidad de la entrada de Estados Unidos a una guerra, crea un comité especial destinado al estudio de hábitos alimentarios de la población, para así conocer la ingesta alimentaria y modificarla de ser necesario, con la finalidad de que los individuos se incorporaran rápidamente a la industria en crecimiento como mano de obra o como reclutas para el frente de batalla. En este contexto, Estados Unidos toma esa medida para prevenir que no les pase lo mismo que a los reclutas enviados por Inglaterra a enfrentar a los sudafricanos con desnutrición y debilitamiento físico. Lo dicho hasta aquí, presume que durante el contexto de la segunda guerra mundial la connotación del alimento estaba dirigida hacia el poder y la construcción de cuerpos fuertes y sanos para que estén preparados para la guerra y para la mano de obra.

¹⁵ La Biopolítica se refiere a aquella vertiente social ligada entre la política y la vida, donde el Estado, actúa sobre el cuerpo y las voluntades de las personas legitimando determinadas prácticas y saberes. En otras palabras, consiste en desplegar ciertas técnicas de gobierno que permitan que las personas conduzcan o gestionen por sí mismas sus acciones, hacia el aumento de riqueza y la conservación de las lógicas del Estado

Concomitante con lo anterior, Guevara Toro Steven (2020:75) en un análisis realizado sobre el *modelo ecuatoriano de gestión penitenciaria impulsado en 2013 como proyecto biopolítico* mencionan que:

“El proyecto del modelo de gestión penitenciaria se puede plantear como ejercicio claro de biopolítica, pues el Estado toma en sus manos la estatización de la vida del privado de la libertad, esto planteando protocolos de salud, sexualidad, alimentación y hasta aseo personal, como un ejercicio de la lógica gubernamental de normar estos espacios y colocarles un orden”.

Rojas Bermeo, D.P (2018) realiza un análisis de las estrategias de control biopolítica que se desenvuelven en la prisión según la obra de Michel Foucault, es decir, como se regula la vida de la población carcelaria. El autor concluye que en el contexto de encierro no solo se desarrollan formas de poder soberano: la biopolítica, sino que a su vez se identifican procesos del triángulo biopolítica- prisión-Biopoder, haciendo parte de algo que llama *nueva corporalidad del poder*, en la cual la institución carcelaria converge estrategias de disciplina y regulación sobre la población a la cual denomina *micropoblación de poder* debido al riesgo que suponen para el equilibrio de la población mundial. Por lo cual la autora concluye que no solo se identifican citando a Foucault (2008:218) una a nueva forma de poder soberano, que toma la vida y muerte de los individuos como sus elementos constitutivos para hacer vivir y dejar morir.

La seguridad alimentaria en las cárceles federales de Argentina ha sido objeto de debate y preocupación en los últimos años. Según el último informe anual (2021) realizado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, en el periodo de mayo 2020 a mayo 2021 en cárceles argentinas, se habían reportado casos de carencias en la calidad de los alimentos, falta de variedad, porciones insuficientes y problemas en la distribución de las comidas. Esto reflejaba que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la

situación, aún existen desafíos para garantizar una seguridad alimentaria adecuada en las cárceles argentinas.

En ese orden de ideas y atento a lo ut supra mencionado y a que el Estado debe desarrollar políticas que sean específicas para no vulnerar los derechos de sus ciudadanos, la institución penitenciaria federal con el fin de cumplir con los mandatos mencionados y garantizar el derecho alimentario en los reclusos, en sus respectivas unidades carcelarias siguiendo el propósito de fortalecimiento de las capacidades institucionales en diversos métodos y técnicas para diseñar y gestionar políticas públicas, presentan publicaciones normativas diversas, en un intento por integrar la seguridad alimentaria y el estado nutricional de las personas privadas de la libertad, como ser: B.P.N N°540 referente al *Racionamiento Alimentario En Hombres Y Mujeres Alojados En Cárceles Federales*, el B.P.N. N° 748 *Plan Estratégico De Salud Integral 2021-2023 En El Servicio Penitenciario Federal* y la *Resolución 1009/2012 Programa De Salud En Contexto De Encierro*, entre otros.

Como se nombró anteriormente para el diseño e implementación de las políticas públicas deben confluir disciplinas que se interrelacionan y se comunican mediante diversos vínculos formales. El SPF cuenta con estas disciplinas que participan dinámicamente para preestablece objetivos, instrumentos, actores y recursos: Dirección de sanidad (División Nutrición), Dirección General de Administración (Dirección de contrataciones), Dirección General de Régimen Correccional y Dirección de Auditoría General.

La Dirección de Sanidad, ha asumido como uno de sus principales objetivos pregonar una política basada en la atención primaria y la universalización del acceso a la salud de todas las personas alojadas en el S.P.F. En ese mismo lineamiento, la División de Nutrición bajo el objetivo de protección, promoción y mejora de los sistemas alimentarios (en pos de una alimentación saludable y mejor nutrición), ejerce diversas funciones en las cuales está la planificación y determinar los volúmenes de compras que son

necesarias para satisfacer los requerimientos de una alimentación suficiente, completa, armónica y adecuada para las personas bajo custodia del S.P.F.

CELAC (2017:10) sostiene que:

“un sistema alimentario eficaz, saludable, inclusivo y sostenible es aquel en el cual el conjunto de procesos que lo conforman, proporcionan alimentos nutritivos e inocuos a toda la población, permitiendo el acceso y la disponibilidad equitativa de los sectores más vulnerables”.

4.2.2 Relación entre las normativas de políticas públicas en seguridad alimentaria y las dimensiones de disponibilidad y acceso a los alimentos de la población masculina alojada (2022-2023).

Considerando las dimensiones de la seguridad alimentaria (SAN), el logro del objetivo (contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población), supone satisfacer condiciones de **disponibilidad** agregada a los alimentos y asegurar el **acceso** a aquellos que no pueden exponer sus necesidades alimentarias como demanda del mercado.

Atento a ello, el acceso a los alimentos se realiza a través:

1. Racionamiento de comidas en cocido, almuerzos y cenas, desayunos y meriendas, brindadas por el establecimiento contratado con particulares, destinadas a cubrir las necesidades de la población los reclusos. Este tipo de acceso es equitativo para todos los reclusos, independientemente de su estatus legal, género u otros factores, y es de manera inmediata a su ingreso, es decir, que no existe un tiempo de espera. Una vez que la persona ingresa al sistema carcelario, se le realiza una evaluación médica de ingreso y en caso de ser necesaria la indicación de laboratorios y de una dieta especial de acuerdo a las enfermedades que éste pueda tener.

2. Por medio del sistema de cantina (el interno compra con su propio peculio su mercadería).
3. Por medio de sus familiares o visitantes. A lo que Kalinsky, B. (2016:26) menciona “la visita llega trayendo su “ofrenda” semanal, quincenal o mensual dependiendo de la economía y lejanía de su vivienda que contiene enseres o alimentos tanto necesarios como “suntuarios” para mostrar apoyo al detenido”.

Este autor, mencionado ut supra plantea en su investigación en cárceles en Argentina, en año 2016, una visión de las instituciones carcelarias que poseen límites porosos bidireccionales, tanto perimetrales como simbólicos y no herméticos. Menciona que por medio de entrevistas abiertas y observaciones pudieron obtener la información de que algunas veces los internos guardan los alimentos que reciben o los productos elaborados en los talleres y se lo suministran a su visita, por lo cual el movimiento de bienes y enseres va en ambas direcciones, como forma de gestionar la pobreza.

En nuestro caso en particular, pudimos observar y obtener la información mediante las entrevistas a los internos alojados y según datos lo informado por personal penitenciario, que dichos límites porosos bidireccionales que menciona el autor, están presentes, aunque en la mayoría de las entrevistas estos internos mencionaron que la dirección es de adentro hacia afuera, como forma de ellos colaborar con la situación económica que transitan sus familiares.

En este punto es lícito subrayar, que existe un “*Protocolo de procedimiento de control de ingreso y egreso a Establecimientos Penitenciarios Federales*” Resolución DN N° 803/2016, BPN N° 604, el cual se detalla los alimentos permitidos que pueden ingresar los familiares en las visitas y estos son determinado por el Director Nacional del SPF.

Los elementos a ingresar son recepcionados primero por personal capacitado para el control de seguridad a través de los sistemas electrónicos

o por imágenes y/o mediante control de forma manual y posteriormente son entregados al interno destinatario. Los mismos podrán ser: elementos presentados en envase original transparente de material plástico, sustancias alimenticias en polvo en su envase original que luego del control será trasvasado a bolsa de polietileno, comestibles envasados en pote plásticos con cierre hermético original sin alteraciones, alimentos enlatados previamente evaluados por los niveles de seguridad y aprobación de Dirección Principal de Seguridad y posterior traspaso a envase plástico, las frutas deberán ser adecuadas en cantidad al consumo diario para una persona (determinado por Comando de Seguridad y Lic. en Nutrición). Quedando así prohibido todo alimento que al momento de su control y supervisión alteren su correcta visualización e impidan la constatación de hallar algún elemento prohibido, así como también bebidas alcohólicas y frutas y hortalizas que en su proceso produzcan fermentación alcohólica.

En concatenación con lo antes mencionado, a través de este medio los internos pueden tener acceso a diversos grupos alimentarios como ser: leche en caja tipo larga vida, quesos, cereales, verduras, carnes frescas sin hueso, aceite comestible, entre otros.

4.2.2.1 Prestación del servicio de alimentación en la Colonia Penal U.11 (2022-2023)

Acorde con el primer punto, respecto al racionamiento de comidas, según datos obtenidos éste está sujeto a los contratos de suministro de alimentación que realiza el Estado con particulares que selecciona, en el cual determina dicho contenido, por medio de pliegos de condición, con los lineamientos técnicos que regulan sus términos de ejecución y alcance, las condiciones de higiene y calidad de la materia prima y como se mencionó anteriormente con la cantidad, tipo de alimento y presentación de la materia prima necesaria para cubrir las necesidades de la población penal de acuerdo a las indicaciones devenidas por la División de Nutrición del Servicio Penitenciario Federal.

La prestación de este servicio con terceros determina para el SPF la responsabilidad de velar que el contrato realizado cumpla con los estándares de calidad, gramajes (cantidades) y tiempos establecidos en la Unidad 11.

Asimismo, la modalidad en la elaboración de comidas, puede ser de dos tipos:

- terciarizado, donde la producción está a cargo del personal gastronómico de la empresa de Catering. Son personas ajenas a la institución, es decir, civiles contratado por la empresa de catering; o
- por medio de autogestión, en la cual la empresa sigue siendo proveedora de alimentos pero la mano de obra son los mismos reclusos como parte de las actividades de reinserción¹⁶ que ofrece el establecimiento penitenciario. Los internos preparan los alimentos en la cocina central para toda la población penal y reciben el abono de un sueldo por las horas trabajadas.

Si bien el suministro de comidas es contratado con particulares, ello no exonera al Estado, a través de sus instituciones, del deber de supervisión de la calidad de los alimentos entregados.

4.2.2.1.1. Presupuesto y modalidad de contratación

Dicho esto, de acuerdo con los datos publicados sobre la Orden de compra Abierta publicada en 2022, el presupuesto administrativo asignado a la alimentación de los reclusos correspondiente al lapso de un año (12 meses), destinado para la Unidad 11, fue de \$125.910.400 para la empresa adjudicataria FOODRUSH GASTRONOMIA S.A., es decir, que el gasto mensual destinado a la alimentación fue de \$10.492.533.

¹⁶ La reinserción social es un proceso sistémico de acciones que están orientadas a favorecer la integración a la sociedad de una persona privada de su libertad. Dentro de esos mecanismos que le permiten reintegrarse a la sociedad se encuentran el trabajo, la educación y capacitación, la salud y el deporte.

Esto cubriría las cuatro comidas que se brindan a la población penal y al personal penitenciario que trabaja más de 9 hs.

Si comparamos ese gasto mensual con los datos brindados por el personal administrativo del establecimiento penitenciario de Sáenz Peña, referente a la cantidad de internos alojados (168) y personal autorizado a recibir racionamiento (un promedio de 27 personas). De ahí que podemos decir que el costo alimentario por persona por mes asciende a \$53.808.

Ahora bien, si confrontamos este precio de consumo con el publicado por el INDEC sobre la *Valoración mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total* del adulto equivalente para el periodo de Agosto 2023. La canasta básica alimentaria (CBA) se estableció atento a cubrir las necesidades durante un mes de un adulto masculino de edad comprendida entre 30 a 60 años, cuya actividad física es moderada. Según este informe el valor de la CBA para un adulto en esas condiciones fue en ese periodo un equivalente de \$42.262.

A su vez, si se calcula las unidades consumidoras de adulto equivalente, utilizando la tabla de equivalencias de las necesidades energéticas del INDEC (para hombre entre 30 a 60 años este será igual a 1), para una población de 195 hombres sumará 195 unidades consumidoras o de adultos equivalentes, lo cual al multiplicar el costo de la CBA del adulto equivalente por la cantidad de adultos equivalentes a quienes se les suministra la alimentación, nos determinaría un valor de CBA específico de \$42.262 por mes, por persona). Es decir, que el costo alimentario por persona por mes para estos internos es mayor (\$53.808) a la CBA determinada por el INDEC para un adulto en esas mismas condiciones. Lo que constituye un primer indicador de acceso alimentario.

4.2.2.1.2. Análisis del régimen alimentario destinado a los internos alojados

Un estudio realizado en 2017 por la Procuración Penitenciaria Nacional (PPN) sobre observación de la provisión de alimentos, análisis de menú y entrevistas realizadas a presos y personal penitenciario y de la

empresa terciarizada. Concluyeron en una violación de los derechos humanos concerniente a la falta y deficiente provisión de alimentación. Así como también mencionaron

“El Informe de Monitoreo de la Unidad 6 del año 2009, se afirma: En definitiva se comprobó que el único modo en que los presos se alimentan es asumiendo como propio un gasto que en realidad se encuentra a cargo del Estado, (...); y por último, un Informe de la Delegación Sur del año 2011 expresa: En primer lugar, la mayoría de los presos entrevistados manifestó que la alimentación *proporcionada por la agencia penitenciaria resulta insuficiente para saciar el hambre*” (PPN,2019:15).

De acuerdo a los datos obtenidos del Boletín Público Normativo N°540 y las observaciones realizadas en la Colonia Penal U.11- SPF, se pudo constatar que la alimentación diaria cuenta con 4 (cuatro) comidas diarias, que incluyen desayuno, almuerzo, merienda y cena.

Está compuesto por 14 (catorce) listas de variedad de menú, rotativas de comidas para régimen alimentario general —tanto para la época estival como para la invernal—y las variantes dietoterápicas (Adecuado estomacal, hipograsas, diabetes, adecuada intestinal, hipocalóricas e hiposódicas) para personas con una situación de salud especial.

Todas las listas constan de los siguientes componentes: entrada sopa de verduras o plato frío (varía según época del año); plato principal y postre. Todas las listas de comida cubren los requerimientos calóricos y de nutrientes de la población a la que están destinadas (adulto de sexo masculino).

Diariamente, se aportan, aproximadamente 3351 kcal por persona, para una población que requiere, en promedio, 2700 kilocalorías diarias.

De igual manera se aportan más de 100 gramos de proteínas diariamente por persona, lo que cubre el requerimiento para este nutriente de la población destinataria, con una cobertura del 60% en base a proteínas

de alto valor biológico. El contenido energético y la composición nutricional diaria promedio del menú estándar se muestran en la Tabla N°2.

En contraste a esto, las recomendaciones nutricionales¹⁷ emitidas por Ministerio de Salud de la Nación (2020) para un adulto joven, con estatura promedio de 160cm y peso promedio de 56.3kg con nivel de actividad física ligera a moderada, son: para la cobertura nutricional, 35kcal/kg de peso /día. A su vez, mencionan que, si se toma las propuestas del Reglamento Técnico Mercosur para la Resolución de Alimentos Envasados, que se fundamentan en el Codex Alimentarius, el consenso como base de aporte energético diario es de 2000kcal. Ahora bien, para el aporte de micronutrientes refieren la siguiente distribución: Proteínas, en un 15% del VET (valor energético total), lo cual sería 75gr (tomando como referencia las 2000kcal), este mismo valor coincide con el límite superior de recomendaciones porcentual o relativa del informe FAO/OMS 2023. Grasas, en un 30% del VET, esto sería igual a 67gr coincidiendo con el límite superior de las recomendaciones FAO/OMS 2008. Hidratos de carbono: 55% del VET, lo cual reflejaría un total de 275gr y fibra alimentaria, estipulado en 25gr/2000kcal (FAO/OMS 2008:100/102).

Ahora bien, si comparamos los valores de macronutrientes mencionados con los valores obtenidos del análisis de menú suministrado a la población de internos (Tabla N°2 y Tabla N°3) podemos ver que los valores del menú suministrado, tanto de macro como de micronutrientes son mayores a las RDA indicadas por el Ministerio de Salud de la Nación.

¹⁷ estas entendida como la cantidad de un nutriente específico que puede en una persona facilitar su normal funcionamiento metabólico

Tabla 2: Energía y composición nutricional diaria promedio del menú estándar

<i>Energía y composición nutricional diaria promedio del menú estándar</i>	
Energía y nutrientes	Cantidad
Energía (Kcal)	3351
Proteínas (gr)	147,6
Hidratos de Carbono (gr)	508,6
Fibra dietética (gr)	35,2
Grasas totales (gr)	81,7
AGS (gr)	22
AGI (gr)	21,1
Colesterol(gr)	303
Na (gr)	4,6
Ca (mg)	1311
Fe (mg)	39,4
CP (mg)	2163
Vit A (mcg)	6539,7
Vit D (mcg)	5
Vit B2 (mg)	12,8
Niacina (mg)	44,3
Fólico (mg)	1109,5
Vit. B12 (mcg)	5,1
Vit C (mg)	196

Fuente: Elaboración propia en base a B.P.N.N°540 (2023)

Tabla 3: Comparación de calorías y macronutrientes del Menú suministrado en el SPF con las recomendaciones del Ministerio de Salud de la Nación 2023.

	MENÚ ESTANDAR SPF		RECOMENDACIONES MINISTERIO DE SALUD 2023	
VET	3351KCAL		2000 KCAL	
MACRONUTRIENTES	%	GR	%	GR
H. DE CARBONO	61	508,6	55	275
PROTEINAS	18	147,6	15	75
GRASAS	22	81,7	30	67

Fuente: Elaboración propia en base a B.P.N.N°540 (2023)

Siguiendo el orden de ideas, de acuerdo a los datos obtenidos la cobertura de nutrientes se realiza a partir de los principales grupos de alimentos (verduras y frutas; cereales, almidones y legumbres; carnes y huevos y; lácteos). En el **Tabla N° 4** podemos visualizar la oferta alimentaria.

Los almuerzos y cenas cuentan con plato principal, pan y postre. La suma del peso de cada componente alcanza 600 gramos, aproximadamente; cantidad que se considera suficiente para generar saciedad en una persona adulta con baja a moderada actividad física.

Para desayunos y meriendas, se distribuyen los insumos secos a los internos para que sean empleados según sus necesidades, gustos y hábitos de cada uno para con éstas comidas.

Tabla 4: Listado de alimentos suministrados diariamente para una persona.

<i>Promedio de alimentos diarios suministrado diariamente(gr/persona)</i>	
LECHE DESCREMADA EN POLVO	46
QUESO CREMOSO	27
HUEVO	15
JAMON	4
CARNE	240
POLLO	168
VEG A	355
VEG B	358
VEG C	130
FRUTAS	194
LEGUMBRES	8
ARROZ	21
FIDEO	26
HARINA MAIZ	5
HARINA TRIGO	13
PAN	450
MERMELADA DE FRUTA	40
AZUCAR	4
ACEITE	52
MARGARINA	6

Fuente: Elaboración propia en base al B.P.N N°540 SPF (2023)

Un estudio realizado en México en los años 2003 y 2006 sobre las condiciones de vida en prisión, en la cual se realizaron encuestas a la población de internos en los establecimientos penitenciarios del Distrito Federal y el Estado de México, concluyó que el 67% de los reos en el Distrito Federal y 58,6% en el Estado de México consideraban que los alimentos que se les proporcionaban eran insuficientes en cuanto a cantidad. Y en lo referente a la calidad el 43% acusó que la calidad de alimentos era mala o muy mala. Y más del 70% refirió que sus familiares le llevaban alimentos (Azaola Garrido, 2013).

Los porcentajes que se obtuvieron de entrevistas realizadas a los internos alojados en la Unidad 11, en cuanto a la cantidad y calidad de alimentos recibidos, fueron opuestos a los obtenidos por el estudio realizado

en México. Por lo que se puede apreciar en los datos que aparecen en el cuadro siguiente (Tabla N° 5), los internos acusaron que la calidad alimentaria suministrada es regular a buena. Si bien, los resultados fueron de satisfacción, el gusto y sabor de los platos, fueron los motivos más mencionados como punto de disconformidad, así como también temperaturas (comida fría).

Tabla 5: Tabla N°5: Resultado de Encuesta realizada a los internos alojados en la U.11 (2023)

Calidad de los alimentos	Colonia Penal U.11 (%)
Muy buena	0
Buena	22
Regular	78
Mala	0
Muy Mala	0
Total	100

Fuente: Elaboración propia (2023)

A su vez, con la finalidad de obtener un correcto relevamiento de datos de la población penal, se procedió con la confección de la encuesta ELCSA adaptada al contexto de encierro. La misma fue de carácter anónima.

A continuación se realiza una breve descripción de las preguntas (P) y de los datos obtenidos:

P 1: En el último mes, ¿le ha preocupado a usted que la comida se acabe en donde se encuentra alojado debido a falta de dinero u otros recursos?. Dimensión Preocupación.

Con esta pregunta se orientó a conocer la preocupación que experimentaron en el contexto de encierro antes de que se acabaran los alimentos. En este punto, la totalidad de los encuestados respondió que no. La mayoría enfatizó que dicha preocupación la tienen por sus hogares

extramuros, es decir, por la situación socioeconómica y alimentaria que sus familiares le comentaban a ellos estar atravesando.

P 2: En el último mes, ¿se ha acabado la comida en donde se encuentra alojado por falta de dinero u otros recursos?. Dimensión cantidad de alimentos.

En este punto se buscó establecer si en algún momento del periodo estudiado, por alguna razón (falta de dinero o recursos del estado) los internos no tuvieron alimentos para comer o se cortaron los suministros de alimentos. La respuesta de la totalidad fue que no. La dimensión estuvo focalizada en la existencia de cantidad de alimentos, a diferencia de la P1 que sólo indagó sobre preocupación.

P 3: En el último mes, ¿se han quedado sin dinero u otros recursos para obtener una alimentación sana y variada?. Dimensión cantidad y calidad de la alimentación.

Con esta pregunta, se buscó establecer si en algún momento del periodo estudiado, por falta de dinero o recursos del estado, la alimentación de ellos a criterio de ellos (encuestados) no incluye alimentos en la cantidad y calidad necesarios para proporcionar comidas saludables y equilibradas. Previamente no se contextualizó a los internos sobre que se considera una alimentación saludable, ya que la misma herramienta así lo solicita.

Por unanimidad la respuesta fue no, incluso mencionar que comen cosas que nunca habían comido como: remolacha, repollo, frutas, entre otros.

P 4: En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha tenido que comer solamente de un tipo de alimentos por falta de dinero u otros recursos?. Dimensión: Calidad de la alimentación

Con esta indagación se intentó establecer si a criterio de la población penal, la alimentación fue monótona o compuesta por pocos alimentos, durante el periodo estudiado.

La respuesta nuevamente fue negativa en la totalidad de los entrevistados. Como observación adicional podríamos agregar ciertas menciones que los internos hicieron en cuanto a que en su hogar si le comentaron haber reducido la ingesta a un plato compuesto por un solo tipo de alimento.

P 5: En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha tenido que usted o algún adulto en su pabellón ha dejado de desayunar, almorzar o cenar por falta de dinero u otros recursos?. Dimensión: Cantidad de alimento.

Esta pregunta está orientada a conocer si hubo omisión de algún tipo de comida durante el periodo estudiado.

La respuesta fue negativa en la totalidad de los entrevistados. A su vez resaltaron que aquellos que no consumen todas las comidas, lo hacen por cuestiones de hábitos ya que resaltan que la frecuencia con la que el Estado les suministra los alimentos, hace que ellos tengan las cuatro comidas siempre disponibles.

P 6: En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha comido menos de lo que piensa que debería comer por falta de dinero u otros recursos? Dimensión: Cantidad de alimento.

El objetivo que se pretende evaluar es si según su criterio (encuestado), algún adulto comió menos de lo que debería comer.

En este punto la totalidad contestó que no. A su vez agregaron que si a veces no se les apetece comer el menú del día suministrado por el Estado, ellos mismos se cocinan con los insumos obtenidos con su propio peculio a través de cantina.

P 7: En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha sentido hambre, pero no comió porque no había comida en la casa y no había posibilidad de conseguirla? Dimensión: Hambre.

Con esta última pregunta del cuestionario se intenta tener conocimiento si por algún motivo alguno de los adultos alojados realizó sólo una comida durante todo un día. Nuevamente la respuesta en la totalidad fue no.

A partir de estas evidencias, se realizó la sumatoria de los puntos de cada pregunta, según la clasificación de in (seguridad) alimentaria de FAO 2012, y se obtiene como resultado el número **0 (cero)**, con lo cual se infiere que existe seguridad alimentaria.

Un punto que nos pareció importante que no debe pasar desapercibido es el tema de suministro continuo de alimentos a los internos alojados en la Unidad 11. A través de entrevistas a los internos y al personal penitenciario de dicho establecimiento, mencionaron que hubieron momentos en que el menú suministrado a la población penal presentó desviaciones de lo estipulado (en cantidad de alimento entregado); empero, según datos brindados no fue deficiente en calorías, es decir, la cobertura nutricional fue acorde a la situación nutricional de la población alojada en dicha colonia penal.

4.2.2.1.3. Actividades de supervisión y monitoreo del servicio de alimentación

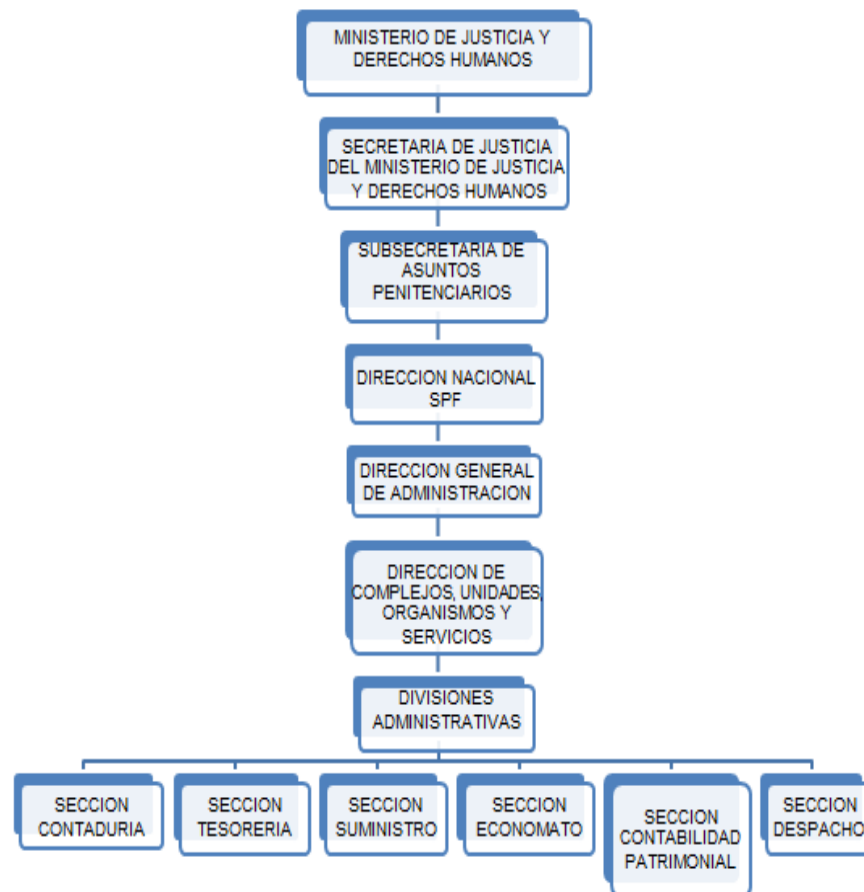
Para comenzar, en la temática de control debemos empezar con lo mencionado por la Jefa de División administrativa U 11, quien mencionó en entrevista que el control y supervisión se encuentra a cargo de dos disciplinas que convergen para poder llevar a cabo el funcionamiento de proveeduría de una alimentación sana y saludable: Dirección General de Administración (DGA) y División Nutrición de Dirección de Sanidad

Por una parte DGA, quien a su vez depende de Dirección Nacional, tiene a cargo la Dirección de complejos, unidades organismos y servicios, de la cual se desprenden las Divisiones Administrativas de cada unidad

penitenciaria que a su vez tienen a sus cargos varias secciones, dentro de las que encontramos Sección Economato (Tabla N° 6). Dicha Sección tiene a su cargo acciones como ser: almacenar, custodiar, registrar, elaborar y proporcionar alimentos a internos y al personal. Así como también, el personal ejerce funciones de verificar el buen funcionamiento y logística de las cocinas.

En ese orden de ideas, siguiendo las vías jerárquicas la provisión de alimentos cuenta con una asignación de recursos económicos, los cuales —de acuerdo con las indagaciones al personal penitenciario administrativo dela Unidad 11— son autorizados por la Dirección Nacional.

Tabla 6: Estructura Organizativa de la Dirección General de Administración SPF



Fuente: Servicio Penitenciario Federal Argentino. (2007). Boletín Público Normativo N° 258. Argentina.

Con relación a las capacidades operativas de supervisión y monitoreo de la prestación de servicio, el personal de Sección Economato de la Unidad 11 menciona que el mismo se realiza a través a nivel local por personal capacitado para desarrollar las actividades (como ser control de calidad y cantidad de materia prima, ejecución de contratos, elaboración de actas que se requieran, facturación de raciones, entre otras. A su vez mencionan que estos actores se involucran en el proceso interno ejerciendo tarea de control y monitoreo, así como también atención a las quejas y reclamos de la población penal.

Concatenado a ello, mencionan que para tareas de monitoreo y supervisión utilizan:

1. El “Sistema de monitoreo del servicio de alimentación” (SIMSA) en el cuál cargan las cantidades de raciones completas consumidas por día.

Con la colaboración del Ministerio de Modernización y la Secretaría de Planificación Estratégica y Subsecretaria de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios, el SPF implementa la “Planificación estratégica situacional 2016/2020” como herramienta de control de gestión, y con la finalidad de así brindar un mejor servicio y atención pública, priorizando de este modo la mejor asignación, uso y resultados de su implementación. Con ello, se persiguieron los fines tanto de mejorar el proceso de toma de decisión, así como también mejorar la transparencia en esos procedimientos. Como una acción que resulta de esta planificación se desarrolla el SIMSA.

2. El sistema de “Gestión Documental Electrónica” (GDE) para mandar la liquidación de la facturación y los remitos de la materia prima recibida.

Es decir, que el primer sistema les permite verificar cantidad de raciones servidas, mientras que el segundo sistema les permite documentar los gastos destinados a la alimentación.

Todos esos datos, son enviados a DGA el cual es supervisado a nivel nacional por la Unidad de Auditoría Interna (UAI). Este departamento tiene a su cargo la planificación, programación y ejecución de todas las tareas de auditoría, entre estas aquellas referidas a la auditoría contributiva y de asesoramiento que permitan lograr un sistema integral (basado en criterios de economía, eficiencia y eficacia, orientadas al análisis de gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, normativa y operacional).

Concomitante a ello, cada unidad penitenciaria cuenta con profesionales Licenciados en Nutrición, que forman parte de la nómina de la entidad (Área Nutrición de la Sección Asistencia Médica) y concurren a los servicios de elaboración en carácter de auditores y supervisores del racionamiento, emitiendo a su vez conceptos técnicos en relación a la gestión de seguridad alimentaria carcelaria (controlando cantidad y calidad de alimentos suministrados).

Los resultados de la supervisión local se presentan en informes —que son enviados a DGA y División Nutrición—elaborados por Sección economato y profesional, para en caso de ser necesario, si hay una desviación con lo estipulado por pliego, se subsane los hallazgos encontrados. Actuando ambas Secciones con coordinación y articulación institucional, permitiéndoles así lograr un proceso de gestión conjunta encaminada hacia la mejora constante de la prestación de servicio.

4.2.3 Estado nutricional de la población masculina detenida (2022-2023).

Sumado a lo anterior, se realizaron mediciones antropométricas a la población de estudio, como ser peso, talla y perímetro de cintura, para la obtención del estado nutricional actual de los internos alojados.

De acuerdo los resultados obtenidos, se pudo observar: un peso promedio de 84kg, con una estatura promedio de 1.72cm. Por lo tanto, el índice de masa corporal (IMC)¹⁸, resultante de estos dos valores, es de 26, lo que nos indicaría (según Tabla N°7) un estado nutricional actual de esta población de sobrepeso. Esto mismo, se correlaciona con el perímetro de cintura promedio hallado de 96 cm.

Tabla 7: Índice de Masa Corporal (IMC)

IMC	ESTADO
Por debajo de 18,5	Bajo peso
18,5- 24,9	Peso normal
25-29,9	Preobesidad o Sobrepeso
30-34,9	Obesidad grado I
35-39,9	Obesidad grado II
Por encima de 40	Obesidad grado III

Fuente: OMS (2020)

Tanto el valor de sobrepeso como el valor encontrado de cintura, nos permite distinguir un riesgo elevado a enfermedades cardiometabólicas.

4.2.4. Pro-huerta en el Servicio Penitenciario Federal

Como se mencionó al principio de esta tesis también se indago sobre la política pública del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y del INTA, Programa Pro-Huerta (INTA-MDS/PNSA) en el ámbito penitenciario y afines, cuya finalidad es:

“mejorar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos mediante su auto producción y aprovechamiento en huertas y granjas” (INTA 2020)

¹⁸ También conocido como índice Quetelet. Es la relación entre la masa corporal y el cuadrado de la estatura

Sus destinatarios son aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad social, es decir, aquellos individuos o familias que se encuentran situadas bajo condiciones de pobreza estructural. A esto se acoplan los establecimientos penitenciarios.

En otras palabras, su objetivo principal es la promoción de producción de alimentos saludables y el desarrollo sostenible en comunidades vulnerables, incluyendo así el ámbito penitenciario federal.

Las acciones a llevar a cabo son bajo modelos de huertas y granjas siguiendo un enfoque agroecológico (herramientas e infraestructura necesaria, educación alimentaria, formas de maximizar y conservar los alimentos) que sea destinado al autoconsumo comunitario e institucional. Es decir, que una manera de generar sus propios alimentos y favorecer la resocialización de quienes se encuentran en situación de prisionización¹⁹.

Como beneficios que menciona el programa se encuentran:

Beneficios sociales: podríamos decir que ofrece una serie de beneficios sociales significativos. Al permitir que los internos participen en actividades de agricultura y cultivo de alimentos, se les brinda la posibilidad de aprendizaje y desarrollo de habilidades. Además fomenta el trabajo colaborativo en equipo y la solidaridad entre los participantes.

Reinserción social: Una ventaja significativa del programa es su enfoque en la reinserción social de los internos. Al brindarles la oportunidad de la capacitación como herramientas, se los dota de habilidades que pueden ser útiles al reintegrarse a la sociedad, es decir, que les favorece cuando acceden a su libertad una vez que cumplan con su condena.

Beneficio emocional: Participar del programa puede tener ciertos beneficios emocionales positivos para los internos. La jardinería y la

¹⁹ Es la asimilación por parte de los internos, de costumbres, hábitos y cultura de la prisión, conllevando esto a la disminución general del repertorio de su conducta, como resultado de una estancia prolonga en el tiempo en la prisión.

agricultura se han asociado con la disminución del estrés, la mejora del bienestar mental y la promoción de una actitud más positiva. El cultivo de alimentos también puede generar una sensación de logro y satisfacción personal, lo que puede contribuir a la autoestima y la motivación de los internos.

Por otro lado, al poder consumir lo que ellos mismos producen, pueden satisfacer sus necesidades nutricionales ante una posibilidad de ingesta variada y equilibrada. Todo ello a su vez promueve la Soberanía alimentaria, entendida a esta según Pimbert (2009) mencionado por López Giraldo, L. A. y Giraldo, A.F. (2015:1363) como “*proceso de transformación que busca recrear el ámbito democrático y regenerar una diversidad de sistemas de alimentación autónomos basados en la equidad, la justicia social y la sostenibilidad ecológica*” (2015:1363) .

Es decir, que el programa al articular seguridad alimentaria como orientadora de políticas con la perspectiva de soberanía alimentaria en el diseño y estudio de las políticas alimentarias son esenciales para poder lograr los objetivos de la salud pública.

Dentro de las estrategias mencionadas del programa, podemos encontrar: *Capacitación de promotores* comunitarios e institucionales (quienes trabajan en conjunto con los técnicos para poder llevar adelante la planificación), es decir, la formación de formadores que su vez vana capacitar a las personas privadas de libertad y personal penitenciario; *asistencia y apoyo técnico* con la finalidad de asegurar la continuidad de los emprendimientos; *articulación interinstitucional* distintas organizaciones que se complementan para fortalecer el trabajo institucional; *provisión de materiales e insumos críticos* semillas hortícolas, plantines frutales, entre otros alimentos frescos, planteles de animales menores de granja, herramientas y materiales didácticos, etc.; y *generación y validación de tecnologías apropiadas* destinadas a actividades de investigación

Como toda política pública argentina, a pesar de los beneficios mencionados, el programa Pro Huerta en el ámbito penitenciario federal no es la excepción a la regla, por lo tanto también presenta desafíos y limitaciones. Podemos nombrar como desafíos que incluyen la disponibilidad de recursos adecuados, la capacitación del personal penitenciario y la logística de implementación en un entorno penitenciario. Además esencial asegurar que el programa brinde oportunidades equitativas para todos los internos, independientemente del nivel de progresividad.

En vista de lo expuesto, de entrevistas con personal penitenciario de la unidad 11, pudimos obtener los siguientes datos del programa:

El programa Pro Huerta en la Unidad 11 comienza a mediados del año 2017, es bajo el enfoque de huerta agroecológica, por lo tanto se utilizan los residuos orgánicos de cocina central para la realización de compostaje así como también las heces de cerdos (los cuales previamente cumplen con un plan sanitario establecido por SENASA.²⁰

Por el momento el programa coopero con la entrega únicamente de semillas; no así del resto de las cosas mencionadas anteriormente, como ser capacitación.

El programa es enfocado como proyecto productivo, por lo tanto los alimentos cultivados son vendidos en forma de bolsón de verduras por medio del ENCOPE y no administrado a los internos para consumo personal. En este punto señala que la limitación esta puesta en cuestiones de dinámica de seguridad (como ser alimentos permitidos y no). A su vez otra limitación que mencionan es que sólo acceden al programa los internos que se encuentran afectados a trabajar en el área de trabajo, en la zona de granja y de agricultura, como tareas de reinserción con lo cual reciben una remuneración.

²⁰ La aplicación de este plan tiene como objetivo principal controlar y mejorar, en los establecimientos, el estado sanitario de los cerdos para poder producir alimentos inocuos, esto incluye: vacunas, desparasitaciones, entre otros.



UNR Universidad
Nacional de Rosario



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS**

CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta todos los aspectos analizados en esta tesis, se llega a la conclusión; en primer lugar, que la revisión bibliográfica nos muestra que no existe todavía un consenso sobre una enunciación definitiva de las políticas públicas tal como lo expone el filósofo de la ciencia Karl Popper, sobre la ignorancia y el conocimiento, todas las corroboraciones son provisorias y el conocimiento siempre debe estar abiertos a refutaciones en un ámbito de constante evolución (Moulines 2015:28).

En segundo lugar, desde la perspectiva metodológica podemos enunciar que la estrategia de triangulación metodológica utilizada durante la investigación fue adecuada al objetivo. Incluso esta estrategia nos permitió lograr una aproximación más comprensiva en la solución del problema identificado, el cual era la posible dificultad en la disponibilidad y acceso de alimentos seguros y nutritivos en los internos alojados en la Unidad 11. De ahí, ello nos condujo a plantear si las normativas institucionales en torno a la temática como herramienta de políticas públicas, sirven a la construcción de un estado nutricional adecuado en los reclusos en el recorte temporal entre los años 2022 y 2023.

Del mismo modo, al elegir el estudio de tipo transversal (cross-sectional) se tuvo la ventaja de que la investigación fue más rápida de llevar a cabo y no demasiado costosa.

Consecuentemente, es dable destacar que dicho estudio se podría encuadrar en lo que es una *investigación-acción* ya que fue una forma autorreflexiva para la comprensión de las prácticas y las situaciones en las que se efectúan éstas.

En tercer lugar, y atento a las interrogativas que se procuraron resolver y objetivos que esta tesis persiguió:

1. Si las normativas institucionales, cuál herramienta de políticas públicas alimentarias, se traducen en acciones efectivas que

favorezcan a una mayor disponibilidad y acceso a los alimentos. DE manera que se fijó como primer **objetivo específico** reconocer la relación entre las normativas de políticas públicas en seguridad alimentaria y las dimensiones de disponibilidad y acceso a los alimentos de la población masculina alojada (2022-2023).

Por lo tanto, para poder dar cumplimiento a este objetivo se recolecto información mediante la observación y registro bibliográfico (que nos permitieron obtener información sobre las cuestiones alimentarias y sobre las políticas públicas institucionales aplicadas y cómo se aplican), y entrevistas semi- estructuradas a una de las fundadoras de los B.P.N. de índole alimentario y a personal administrativo para obtener datos sobre gastos destinados a la alimentación y del SMVM de los internos que trabajan, (lo que nos permitió comparar esos datos con gastos de los hogares para evaluar la inseguridad alimentaria).

Todo ello, nos permitió afirmar, que las acciones institucionales son efectivas, verbigracia, en los resultados obtenidos de la dimensión de seguridad alimentaria referente al **acceso a alimentos**: los internos acceden a diversos grupos de alimentos no sólo por lo brindado por el Estado, sino también por medio del sistema de cantina (el interno compra su alimento con su propio peculio) y por medio de sus visitantes. A su vez, el acceso a salarios permite que los internos puedan sumar o variar las comidas de acuerdo a sus gustos, hábitos y costumbres.

Se registró que al ingresar la persona a la institución carcelaria ya accede a las comidas por parte del estado, con una frecuencia de 4 comidas al día, a su vez este acceso es equitativo, es decir, acceso para todos los internos independientemente de su estatus legal u otros factores.

Un punto que nos pareció importante que no debe pasar desapercibido es el tema de suministro continuo de alimentos a los internos alojados en la Unidad 11. A través de entrevistas a los internos y al personal

penitenciario de dicho establecimiento, mencionaron que hubo evidencia de determinadas brechas que existieron en su momento entre lo estipulado en las regulaciones existentes con el menú suministrado a la población penal, presentando desviaciones (en cantidad de alimento entregado); empero, según datos brindados no fue deficiente en calorías, es decir, la cobertura nutricional fue acorde a la situación nutricional de la población alojada en dicha colonia penal.

Sumado a esto, al comparar el gasto mensual del Estado destinado a la alimentación de los reclusos (\$53.808 por mes por persona), este nos arrojó un valor mayor al valor publicado por el INDEC sobre la *Valoración mensual de la canasta básica alimentaria (CBA) y de la canasta básica total* del adulto equivalente para el periodo de Agosto 2023. Teniendo en cuenta que la CBA se estableció atento a cubrir las necesidades durante un mes de un adulto masculino de edad comprendida entre 30 a 60 años, cuya actividad física es moderada. Según este informe el valor de la CBA para un adulto en esas condiciones fue en ese periodo un equivalente de \$42.262.

En cuanto a la dimensión de **disponibilidad**, se examinó la calidad y cantidad de alimentos proporcionados, las raciones alimentarias y su valor nutricional. Luego, se comparó la oferta alimentaria del SPF con las necesidades y requerimientos dietéticos de adultos jóvenes con el nivel de actividad física moderada a sedentaria para verificar la existencia de disparidades o semejanzas. Consecuentemente, se obtuvo que la oferta alimentaria por parte del Estado es mayor a las necesidades requeridas por la población penal y es una alimentación que va más allá del objetivo de saciar el hambre.

Por consiguiente, se cumple con las dos dimensiones que según Valente (2014) son trascendentales para garantizar la obtención del DHAA: La primera hacía referencia al derecho de estar libre de hambre y de malnutrición y la segunda se trataba sobre el derecho a la alimentación adecuada contemplando que el acto de alimentarse debería ir más allá que sólo saciar la sensación de hambre.

Un claro ejemplo de ello son las calorías diarias que se aportan a esta población, mientras que el requerimiento en promedio, es de 2700kcal/día/persona o si se toma las propuestas del Reglamento Técnico Mercosur para la Resolución de Alimentos Envasados, que se fundamentan en el Codex Alimentarius, el consenso como base de aporte energético diario es de 2000kcal. En este contexto, el Estado suministra una alimentación de 3351 kcal/día/persona. Inclusive, si se compara los aportes de micronutrientes de la alimentación brindada con las recomendaciones de informe FAO/OMS 2023 (para proteínas) e informe FAO/OMS 2008 (para grasas y carbohidratos), podemos notar que estos son superiores a las recomendaciones.

A su vez, con la finalidad de obtener un correcto relevamiento de datos de la población penal, se procedió con la encuesta ELCSA adaptada al contexto de encierro. La misma fue de carácter anónima. A partir de las evidencias recolectadas de dicha escala, se realizó la sumatoria de los puntos de cada pregunta, dándonos como resultado **0 (cero)**. Según la clasificación de in (seguridad) alimentaria de FAO 2012, esto significaría que existe seguridad alimentaria en la población penal, en el periodo estudiado.

Un estudio realizado en México en los años 2003 y 2006 sobre las condiciones de vida en prisión, en la cual se realizaron encuestas a la población de internos en los establecimientos penitenciarios del Distrito Federal y el Estado de México, concluyó que el 67% de los reos en el Distrito Federal y 58,6% en el Estado de México consideraban que los alimentos que se les proporcionaban eran insuficientes en cuanto a cantidad. Y en lo referente a la calidad el 43% acusó que la calidad de alimentos era mala o muy mala. Y más del 70% refirió que sus familiares le llevaban alimentos (Azaola Garrido 2013)

Los porcentajes que se obtuvieron de entrevistas realizadas a los internos alojados en la Unidad 11, en cuanto a la cantidad y calidad de alimentos recibidos, fueron opuestos a los obtenidos por el estudio realizado en México.

Otro claro hallazgo, fue que si bien el servicio y el menú del comedor del establecimiento penitenciario presentaban cualidades positivas y destacables (como ser diversidad de 14 menues cíclicos, separados en época estival e invernal y armonía en la composición de los platos) enfatizaban algunos internos que algunas características como ser sabor deberían modificarse para conseguir ofrecer un menú más aceptable por parte de los comensales.

Todo ello, nos sugiere —al menos en términos limitados al espacio geográfico objeto de esta investigación— un escenario diferente al planteado por la Procuración Penitenciaria Nacional (PPN) en investigación realizada en el año 2017 el cual concluyó en “*una violación de los derechos humanos concerniente a la falta y deficiente provisión de alimentación*”. Ya que como vimos, no se evidenció situaciones que pongan en riesgo las dimensiones de acceso y disponibilidad de alimentos.

2. Lo dicho hasta aquí, también responde al segundo interrogante planteado: la aplicación de la política pública alimentaria gubernamental y el acceso a salarios han permitido un estado nutricional adecuado.

Persiguiendo nuestro segundo **objetivo específico** el de determinar el estado nutricional de la población masculina detenida, por medio de mediciones antropométricas (2022-2023).

Pudimos verificar, mediante mediciones antropométricas (peso, talla y perímetro de cintura), que el estado nutricional de la muestra no presentaba bajo peso, al contrario, el IMC promedio nos arrojó un sobrepeso para la estatura promedio.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo descripto en el marco teórico, sobre que el Estado está obligado a asegurar que las personas no mueran de hambre y empero ello deberían hacer todo lo dable por promover un pleno disfrute del derecho a estar protegido contra el hambre, (derecho intrínsecamente asociado al derecho a la vida). Podemos reafirmar, que en

este contexto, se cumple con lo mencionado por Demonte (2016) en cuanto a que el derecho a la alimentación implica tener acceso a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Debe ser suficiente en términos de cantidad y calidad, capaz de garantizar una vida psíquica y física digna y responder a las características culturales de la población.

Concomitante a esto, la alimentación sólo es efectiva cuando hay certeza de que la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos, no sólo en cantidad, sino también en calidad e inocuidad, son perdurables y sostenibles en el tiempo y no hay situaciones que intervengan en ello, poniendo en riesgo o vulneración la materialización de dichas dimensiones.

Es importante destacar, que existe una actividad coordinada de supervisión y monitoreo de las políticas alimentarias institucionales del SPF a cargo de dos disciplinas que convergen para poder llevar a cabo el funcionamiento de proveeduría de una alimentación sana y saludable: Dirección General de Administración (DGA) y División Nutrición de Dirección de Sanidad. Actuando ambas con coordinación y articulación institucional, permitiéndoles así lograr un proceso de gestión conjunta encaminada hacia la mejora constante de la prestación de servicio.

Por último, se investigó la existencia de programas de agricultura penitenciaria y se pudo constatar que, si bien el programa Pro Huerta en el ámbito penitenciario federal ofrece una serie de beneficios significativos, incluyendo la promoción de habilidades, la reinserción social y el bienestar emocional de los internos, así como su soberanía alimentaria. Sin embargo es importante abordar los desafíos y limitaciones para mejorar su implementación y garantizar su impacto positivo a largo plazo. Se identifica la necesidad de desarrollar acciones prioritarias en el fortalecimiento de mecanismos de coordinación con el INTA.

En tercer lugar, no se debe perder de vista que esta población, sin considerar los determinantes de hecho que influyeron en su privación de la

libertad, ya se encuentra en condiciones que son de vulnerabilidad o desfavorables al estar desplazados de sus entornos social, con lo cual su participación queda limitada en los procesos decisorios en referencia a los recursos que dispone el Estado para la satisfacción de los requerimientos de la sociedad, tal como sucede con los programas de salud.

Por ello mismo, la necesidad de que se integren los esfuerzos por elevar las políticas públicas alimentarias tanto en su definición, implementación, control y seguimiento de los programas destinados a esta población deben corresponder a la situación especial en la que se encuentran.

Ahora bien, esto nos muestra que la satisfacción del derecho humano a una alimentación adecuada es posible siempre y cuando todos los actores que intervienen en la cuestión alimentaria trabajen desde la complejidad y desde un enfoque de los derechos humanos. Esto se relaciona y a su vez corrobora nuestra hipótesis sostenida en un principio: *“Las instituciones carcelarias que aplican las normativas institucionales eficazmente, como herramienta de política pública, contribuyen a asegurar las dimensiones de la seguridad alimentaria, con lo cual tienen mayores probabilidades de garantizar un estado nutricional óptimo en las personas alojadas en cárceles federales con una proporción de una alimentación adecuada, completa y equilibrada”*.

También, es válido pensar que estas acciones pueden estar enfocadas bajo una mirada puesta a una estrategia de biopolítica, usando como analogía lo referido por Borrell J.J (2013) en su publicación de *“Alimentos y Poder: relaciones para una aproximación teórica desde el realismo”* y el esbozo del contexto de la segunda posguerra mundial, abordado desde el pensamiento de Roosevelt de que una nación fuerte requiere hombres fuertes.

No podemos dejar de reconocer que este tipo de población es considerada dentro del grupo de población vulnerable, pero no es el único

grupo en nuestro país. Por lo tanto, es perentorio que fuera del contexto de encierro se desarrollen verdaderas políticas alimentarias que permitan revertir la situación actual para los sectores más afectados en Argentina, produciendo cambios significativos y generando una situación de Seguridad Alimentaria Nutricional que permita paliar las consecuencias actuales de inseguridad.

Y recordar que dentro de los derechos de la sociedad, encontramos el derecho alimentario, frente al cual el Estado tiene ciertas obligaciones a tres niveles, como ser: la obligación de **respetar**, la de **proteger** y la de **hacer factible** el derecho a la alimentación.

Los datos obtenidos de la investigación y la revisión bibliográfica desarrollada nos indican un ejemplo evidente de las contradicciones dentro del sistema de justicia y políticas públicas en Argentina. Mientras en las cárceles federales se cumple con las políticas de seguridad alimentaria, cumpliendo con los estándares de seguridad y calidad, en contexto nacional los programas alimentarios destinados a las personas en situación de vulnerabilidad fuera de las cárceles, no logran alcanzar sus objetivos de manera efectiva.

Esto nos invita a una profunda reflexión sobre las prioridades y los valores que guían nuestras políticas públicas. Es necesario que se realicen esfuerzos para garantizar la seguridad alimentaria a toda la población, especialmente a quienes más lo necesitan. No debería existir una dicotomía entre aquellos que cumplen una condena y aquellos que luchan por sobrevivir en situaciones precarias.

“Dentro del territorio argentino la probabilidad de experimentar riesgo crítico de inseguridad alimentaria se incrementa sensiblemente en entornos rurales en comparación con los urbanos. Mientras que a nivel nacional el 14% de los hogares experimentan riesgo crítico de inseguridad alimentaria, esta proporción es

32% entre los hogares rurales y 10,4% en los urbanos. Los hogares con niños de 0 a 4 años de las provincias del Noreste argentino Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Misiones- experimentan los mayores niveles de riesgo crítico de inseguridad alimentaria, con tasas que más que duplican el promedio nacional” (Tuñón y Poy, 2020: 26).

Asimismo, es deber del Estado y de la sociedad en su conjunto, de sus instituciones, organizaciones y de los gobiernos locales, garantizar la seguridad alimentaria de la población y crear los instrumentos y mecanismos necesarios para asegurarla, respetando los principios de diversidad cultural y productiva de las comunidades.

Como especialistas en materia alimentaria, deberíamos ser capaces de predecir y controlar las crisis y los riesgos en la temática. Todo ello, tanto por la naturaleza vital de los mismos como por la vigilancia interdisciplinaria a todos los actores que inciden en la situación alimentaria de la población. Por lo cual, una persona por delinquir no debiera padecer ni morir durante el tiempo de su condena, sin importar el delito que haya cometido.

Esto se relaciona con que la seguridad alimentaria es compleja, ya que conviven distintas visiones sobre el mismo fenómeno: por un lado, para los políticos y técnicos la visión está puesta en que la seguridad alimentaria puede ser la garantía del acceso a buenos alimentos; mientras que para los ejecutores de los programas de alimentación la mirada estará puesta en la finalidad que será la disponibilidad; y por último la mirada de los beneficiarios será puesta en el consumo para la sobrevivencia.

Para trabajar en seguridad alimentaria, se debe concentrar respetuosamente en conocer la visión de cada uno de los actores que sufren el problema y se debe reconocer que tanto el concepto y fenómeno social requieren de contribuciones de cuestiones fácticas como de cuestiones conceptuales.

Al igual que ocurre con todo derecho humano, el principal desafío inherente al derecho a la alimentación es determinar la forma más efectiva de aplicarlo, es decir, de qué manera puede darse efectividad concreta en el plano nacional y cómo proceder para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas de su actuación o del incumplimiento de sus deberes

Coincidiendo con Bonet de Viola y Marichal (2020) que citan a Abeyá Gilardon (2016:590) “La cuestión del acceso a los alimentos constituye una preocupación de todas las sociedades desde que éstas deben procurarse alimentos para sobrevivir”.

Se requiere una mirada más inclusiva y equitativa en las políticas alimentarias en Argentina. Es nuestra responsabilidad como sociedad exigir cambios y buscar soluciones que garanticen una seguridad alimentaria justa para todos, sin importar la situación en la que se encuentren. La satisfacción de necesidades básicas como la alimentación es un derecho humano fundamental que no debe ser negado a nadie.

BIBLIOGRAFÍA

Abeyá Gilardon, E. O. (2016). “Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina” en revista *Salud Colectiva*, Argentina: Universidad Nacional de Lanús.

Aulicino y Díaz Langou. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Argentina: CIPPEC.

Bertranou, J. (2019) “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas”, en *Revista Digital de Ciencias Sociales*, Volumen 06, Mendoza: UNCuyo.

Bonet de Viola, A. M. y Marichal, M. E. (2020) “Emergencia alimentaria y derecho humanos a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre” en *Revista derechos en acción*, Volumen 14, Argentina: ReDeA.

Borrell, J. J. (2013) “Alimentos y Poder: relaciones para una aproximación teórica desde el realismo”, *Revista Conjuntura internacional*, Volumen 10, N°2, PUC Minas Gerais, Belo Horizonte, 42-62.

Canelo, P. (2013). “¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de ‘cuestión militar’ en la Argentina”, en *Observatorio Latinoamericano*, Volumen 12, 136-146. Recuperado de <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/observatorio-latinoamericano/>

Canelo, Paula. (2011) “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas Argentinas durante los

años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.), Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal, Bs As: Siglo XXI.

CE-FAO. (2011). “Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria”, en *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*.

Clemente, A. (2021) “Políticas asistenciales y derechos sociales en tiempos de ajuste. El caso de los municipios del conurbano (2016-2019)”, en *La protección social en América Latina. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad*, Argentina: FLACSO.

Cuello C. E. (1958) *La Moderna Penología*. (Tomo I). Barcelona: Bosch Casa Editorial.

FAO (2005) “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, en *El derecho a la alimentación*. Roma: FAO

FAO. (2013) *Ley Marco Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*, Panamá: FAO.

FAO. (2022). *Estrategia de la Seguridad Alimentaria y Nutrición de la Argentina al 2030. Hoja de ruta y propuesta de co-construcción para la acción hacia la inclusión*. Argentina: FAO.

Feld, C. y Franco, M. (2015). “Democracia y derechos humanos en 1984, ¿hora cero?”, Actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura”, en *Estudios sociales del Estado*, Volumen 2, Buenos Aires: FCE.

Foucault, M. (1998) *Historia de la locura en la época clásica*, volumen I, Colombia: Siglo XXI.

Foucault, M. (2015). *Vigilar y Castigar, Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

Franco R. y Lanzaro J. (2006), *Políticas y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina, Argentina: CEPAL*

García de Ceretto, J. (2018). “Comprender y enseñar la humana condición en el laberinto de la educación-investigación en contextos de creciente complejidad”, en *Revista Complejidad*. Argentina.

García Delgado D. (2013), “Estado y Políticas Públicas: Hacia un nuevo paradigma”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Argentina: FLACSO

García Delgado D. (2021), “Desigualdad e informalidad: 25 Hacia un modelo de desarrollo post-COVID-19”, en *La protección social en América Latina. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad*, Argentina: FLACSO.

García Delgado, D. (1997); *hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: *FLACSO UBA*

Gastelum, C. (2009). “Análisis y gestión de políticas públicas”, en *Revista Gestión y política pública*, Volumen 18, México.

Goffman, Erving. (2001) *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires: Amorrortu.

Hirano, T., Cianci, M., Zapata, N. R., Pérez Lalli, F., Vezzali, F. (2015). *Contextos de encierro, contextos de*

derechos. Guía para periodistas, comunicadores y comunicadoras, Brasil: CLADE.

Kalinsky, B. (2016). "La cárcel hoy, Un estudio de caso en Argentina", en la *Revista de Historia de las prisiones*, Buenos Aires: CONICET

Leff, E., Funtowicz, S., De Marchi, B., Carvalho, I., Osorio, J., Pesci, R., Luzzi, D., Riojas, J., Esteva, J. Reyes, J. y Gómez, M. (2000). *La complejidad ambiental*. España: siglo XXI.

Martí, L. E., Sequeira, G., Rosmini, H., Repetto, A., Frizzo, L. y Signorini, M. (2012) *Food Safety La seguridad alimentaria como política pública*. OPS

Ministerio de Justicia y Derechos humanos (2020). SNEEP 2020 Informe del Servicio Penitenciario Federal / Argentina: En <https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas-e-informes/sneep-2020>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación. (1996), Ejecución de la pena privativa de la libertad. Ley 24660. Capítulo III. Argentina en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/norma.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación (1986). *Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo*. Argentina: En <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Ministerio de Salud de la Nación. (2020). "Guías Alimentarias para la Población Argentina", Buenos Aires.

Moulines C. Ulises. (2015) “Popper y Kuhn. *Dos gigantes de la filosofía de la ciencia del siglo XX*”, Batiscafo, S.L.

Nef, J. (2002) “Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua”. En: Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/FLACSO-CHILE.

ONU (2003). *Asamblea General. Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*.

ONU. (1948); Declaración Universal de Derechos Humanos. En: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU. (1955). *Reglas Mandela*. Argentina. En: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/reglas-de-mandela>

Pavarini, M. (1987). “Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)”, México: Siglo XXI.

PNUD (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 -2010*. Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano en www.idhac-abrirespaciosalaseguridad.org.co

POLIS (2022) “Los ocho pasos de Bardach: una herramienta para el análisis de Políticas Públicas”, Colombia: Cali.

Procuración Penitenciaria de la Nación (2010). *Informe anual de la Procuración Penitenciaria de la Nación año 2010*. Argentina, en: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2010.pdf](https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2010.pdf)

Quiroga M.V. y Juncos Castillo, L.C. (2020) “Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia”, en *Revista Latinoamericana Polis*, Argentina: POLIS

Restrepo Yepes, O. C. (2009). “El derecho alimentario como derecho constitucional: una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional” en *Revista Opinión Jurídica*, Volumen 8, Medellín.

Rodotà, S. (2014). *El derecho a tener derechos*. Madrid: Trotta.

Rojas Bermeo, D.P (2018). “Corporalidades y micropoblaciones carcelarias: una lectura biopolítica desde Michel Foucault”, en *Diálogos de derecho y política*.

Rosso, F. (2022). *La Hegemonía imposible. Veinte años de disputas políticas en el país del empate. Del 2001 a Alberto Fernández*. Buenos Aires: Capital intelectual.

Sabatier, P. (2010); *Teorías del proceso de las políticas públicas*; Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Sandoval Godoy, S.A, Meléndez Torres J. M. (2008). “*Cultura y Seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*”, en *Revista Estudios Sociales*, Volumen 19, Mexico

Sandoval Pinzón, M. (2020). Prestación del servicio de alimentación a la población privada de la libertad: análisis, diagnóstico y recomendaciones, Colombia: Universidad de los Andes

Servicio Penitenciario Federal Argentino. (2014). Boletín Público Normativo. Año 21 N° 540. Actualización del Racionamiento general y dietoterápico destinado a hombres y mujeres alojados en la Institución. Buenos Aires.

UN. CEPAL (2016). Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición Y Erradicación del hambre de la CELAC 2025, CEPAL.

Velásquez Gavilanes, R. (2009), “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, en revista *Desafíos*, Volumen 20, Colombia.

ANEXO
ENCUESTA SEGURIDAD ALIMENTARIA
CONSENTIMIENTO INFORMADO:

Hemos tomado contacto con usted para la realización de un cuestionario dirigido a internos alojados en la Unidad 11, en el marco del “Estudio de Seguridad alimentaria y nutricional”, para la tesis de “Maestría en políticas y gestión de la seguridad alimentaria”.

El objetivo de la investigación es analizar el impacto de las normativas institucionales de políticas públicas de seguridad alimentaria sobre el estado nutricional de la población masculina alojada en éste Establecimiento penitenciario federal en Pcia. Roque Sáenz Peña, Chaco en el periodo 2022 - 2023.

Antes de empezar, es necesario que manifieste si está de acuerdo con participar, luego de notificarse de algunas cuestiones que le aclaramos a continuación: Su participación en este cuestionario es totalmente voluntaria y gratuita, y no le causará beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada la actividad, si usted así lo desea. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la ley de Habeas Data N° 25.326 y sus modificaciones de protección de datos personales, de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantee con su nombre. Si hay algo que no le quedó claro o tiene alguna duda puede comunicarse con la Lic. Anabella Dal Lago.

Señale con una X la opción correcta:

FORMULARIO DE LA ESCALA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	
1. En el último mes, ¿le ha preocupado a usted que la comida se acabe donde se encuentra alojado debido a falta de dinero u otros recursos?	NO
1a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
2. En el último mes, ¿se ha acabado la comida en donde se encuentra alojado por falta de dinero u otros recursos?	NO
2a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
3. En el último mes, ¿se han quedado sin dinero u otros recursos para obtener una alimentación sana y variada?	NO
3a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
4. En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha tenido que comer solamente de un tipo de alimentos por falta de dinero u otros recursos?	NO
4a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
5. En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha dejado de desayunar, almorzar o cenar por falta de dinero u otros recursos?	NO
5a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
6. En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha comido menos de lo que piensa que debería comer por falta	NO

de dinero u otros recursos?	
6a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
7. En el último mes, ¿usted o algún adulto de su pabellón ha sentido hambre pero no comió porque no había comida en la casa y no había posibilidad de conseguirla?	NO
7a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	
8. En el último mes, ¿usted o algún adulto en su pabellón ha dejado de comer por todo un día porque no había comida en donde se encuentra alojado y no había posibilidad de conseguirla?	NO
8a. ¿Qué tan seguido le ocurrió esto?	SI
1. Frecuentemente (casi todos los días)	
2. A veces (solamente algunos días)	
3. Rara vez (solo 1 o 2 días)	

Marque con una cruz cómo usted clasificaría la calidad de alimentos suministrada por el Estado

Calidad de los alimentos	Colonia Penal U.11
Muy buena	
Buena	
Regular	
Mala	
Muy Mala	