

El derecho a la alimentación en la ciudad de Madrid

Estudio Preliminar Sobre Modelos, Iniciativas y Experiencias

A la atención de:

Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social del Ayuntamiento de Madrid



Realización:

Indaga.

Cooperativa de investigación e intervención social

www.indaga.org



El derecho a la alimentación en la ciudad de Madrid

Estudio Preliminar Sobre Modelos, Iniciativas y
Experiencias



Investigadores principales: Asier Amezaga Etxebarria y S. Christian Orgaz Alonso
Equipo de investigación: Concepción Castrillo, María García, Raquel Morado, Enrique Morales.
Asesoría externa: Araceli Serrano y Elena Rodríguez (profesoras de la Universidad Complutense de Madrid)

Desde la **Cooperativa de Investigación Social Indaga** queremos agradecer con especial atención a las personas entrevistadas, también a las/os profesoras/es y las/os alumnas/os que han aportado los trabajos que han sido citados en este estudio, así como a los Servicios Sociales de Madrid, a Madrid Salud y a la Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales por su colaboración.

Finalmente, una especial mención y agradecimiento a César López Fernández, ponente en Madrid Decide de una iniciativa que finalmente ha dado lugar a la presente investigación.

Madrid, 28 de febrero del año 2019

“Yo no quiero solidaridad,
no quiero solo solidaridad,
yo quiero solidaridad y justicia social”
(Persona entrevistada)

Índice

ÍNDICE	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS	9
RESUMEN EJECUTIVO	13
1. INTRODUCCIÓN	21
2. METODOLOGÍA	24
2.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	24
2.2. FUENTES Y TRABAJO DE CAMPO.....	26
3. INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA	29
3.1. COBERTURA DE LAS RENTAS DE LA POBLACIÓN	30
3.2. HOGARES Y PERSONAS EN SITUACIONES DE POBREZA	32
3.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA	36
3.4. POBREZA, INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y MALNUTRICIÓN.....	43
3.5. USUARIOS DE PUNTOS DE REPARTO	51
4. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	53
4.1. ARTICULACIÓN LEGAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	53
4.2. LA PROVISIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	56
a) <i>Fondos europeos y del Gobierno de España</i>	56
b) <i>Sistema de Garantía de Rentas de la Comunidad de Madrid</i>	60
c) <i>Ayuntamiento de Madrid</i>	63
4.3. MODELOS Y LÍMITES DE LA ACCIÓN PÚBLICA	66
5. MODELOS Y ENTRAMADO EN LA DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS	70
5.1. CIRCUITOS Y MODELOS EN EL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	73
5.2. LA IMPORTANCIA DE LAS DONACIONES PRIVADAS EN EL ACTUAL SISTEMA.....	75
5.3. EL MODELO HEGEMÓNICO Y OFICIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS	80
a) <i>Operaciones de logística</i>	82
b) <i>Producción y envasado</i>	86
c) <i>Distribución y consumo</i>	86
6. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PUNTOS DE REPARTO	88
6.1. UBICACIÓN DE LOS PUNTOS DE REPARTO POR DISTRITOS	88
6.2. DE LA ECONOMÍA DE LA SALVACIÓN A LOS DERECHOS SOCIALES	89
6.3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE REPARTO	93
7. ACCESO DE PERSONAS USUARIAS A LOS RECURSOS	96
7.1. LAS PERSONAS USUARIAS ANTE LAS ORGANIZACIONES QUE PROVEEN DE ALIMENTOS.....	96
7.2. PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	100
a) <i>Tarjetas de consumo (Comercios)</i>	100

b)	<i>Tarjetas de puntos (Economato)</i>	103
c)	<i>Puntos de reparto:</i>	107
7.3.	MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIO-ALIMENTARIA	111
a)	<i>Modelo asistencial</i>	112
b)	<i>Modelo de consumidor (autoservicio)</i>	114
c)	<i>Modelo congregacional</i>	115
d)	<i>Modelo autogestión</i>	116
8.	CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	118
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	121
	ANEXO: INICIATIVAS EMERGENTES EN TORNO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	125
	INICIATIVAS LEGISLATIVAS, EMPRESARIALES Y ASOCIATIVAS ORIENTADAS AL APROVECHAMIENTO DE DESPERDICIOS.....	126
	INICIATIVAS POR UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE	133
	INICIATIVAS DE AUTOCONSUMO Y AGROECOLOGÍA	137

Índice de gráficos y tablas

1. Tabla: Observaciones de puntos de reparto (O-PR) realizadas por estudiantes de las Facultades de Trabajo Social y Ciencias Políticas y Sociología analizadas en el informe	27
2. Tabla: Entrevistas realizadas en la investigación.....	28
3. Tabla: Población de la Ciudad de Madrid en relación con la actividad, 2017	30
4. Tabla: Personas en hogares con diferentes tipos de carencia material en la Ciudad de Madrid, 2017.....	32
5. Tabla: Población en situación de pobreza en la Ciudad de Madrid, según diferentes indicadores, 2016.....	34
6.Gráfico: Población en situación de pobreza en la Ciudad de Madrid, según diferentes indicadores 2016	34
7.Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid por distritos, 2016-2017	36
8. Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por número de miembros y tipo de hogar, 2016-2017	37
9. Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por lugar de nacimiento y ocupación del cabeza de familia, 2016-2017	37
10. Gráfico: Personas en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por sexo, relación con ocupación y grupos de edad, 2017	39
11. Gráfico: Personas en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por lugar de nacimiento y tipo de hogar, 2017.....	40
12. Gráfico: Indicadores de pobreza en la Ciudad de Madrid, por sexo y grupos de edad, 2016.....	41
13. Tabla: Probabilidad de que las personas en riesgo de pobreza y carencia material severa pertenezcan a diferentes categorías de sexo y grupos de edad en la Ciudad de Madrid, 2016.....	42
14.Gráfico: Inseguridad de acceso económico a los alimentos y dificultades para llegar a fin de mes en los hogares con niños y niñas de 3 a 12 años, 2016.....	44
15. Gráfico: Inseguridad de acceso económico a los alimentos y estado ponderal de niños y niñas de 3 a 12 años, 2016-2017.....	45
16. Gráfico: Hogares con niños y niñas de 3 a 12 años con inseguridad alimentaria que han recibido ayuda alimentaria y procedencia de la ayuda, 2016-2017	46

17.Gráfico: Hogares con preocupación por la suficiencia de alimentos en la Ciudad de Madrid, por distritos y su tasa de pobreza, 2016.	48
18. Gráfico: Población en riesgo de pobreza o exclusión por grado de privación alimentaria en la Ciudad de Madrid, 2016-2017	49
19. Tabla: Población en riesgo de pobreza o exclusión por grado de privación alimentaria en la Ciudad de Madrid y porcentaje de aportación de cada tipo al conjunto de la población, 2016-2017.....	50
20. Tabla: Tipos de alimentos repartidos por la FEGA en porcentajes de Kilogramos o Litros y del presupuesto destinado.....	58
21.Gráfico: Origen de los alimentos de la FESBAL.....	59
22. Gráfico: Evolución del número de perceptores de la Renta Mínima de Inserción y de hogares sin ningún perceptor de ingresos en la Ciudad de Madrid. 2008-2017...61	
23. Tabla: Prestaciones económicas relacionadas con la alimentación otorgadas por el Ayuntamiento de Madrid, 2017.....	64
24. Tabla: Tipos de solidaridad de acuerdo con los actores que la ejercen y las funciones que cumplen.....	69
25.Gráfico: Dimensiones en la provisión de alimentos.	71
26.Gráfico: Modelos y circuitos de distribución de alimentos.....	73
27.Gráfico: Circuito hegemónico de reparto de alimentos	81
28.Gráfico: Origen de los alimentos de los puntos de reparto.....	82
29. Tabla: Puntos de reparto por distritos, 2016	89
30. Tabla: Características de las entidades de reparto de alimentos, 2016.....	89
31. Tabla: Evolución de las características de los puntos de reparto (confesionalidad), antes de 1980-2015	91
32. Tabla: Tipos de recursos y atenciones realizadas por los centros de reparto, 2016	94
33.Gráfico. Circuito de distribución de tarjetas de consumo (comercios)	101
34. Ilustración. Foto de puntos de recogida y reparto de un economato	104
35. Ilustración. Foto de despensa de frutas y verduras de un economato	104
36.Gráfico. Circuito de distribución del economato	106
37.Gráfico. Circuito de distribución de puntos de reparto de alimentos.....	107
38.Gráfico. Circuito de distribución de comedores sociales	109
39.Gráfico. Modelos de inclusión socio-alimentaria	112

40. Gráfico: Distribución del desperdicio de la producción al consumo final.....	126
41. Tabla: Principales iniciativas sobre desperdicios alimentarios en función del ámbito y estado de tramitación.....	128

1. Introducción

La crisis económica de la última década y las políticas de austeridad impuestas como respuesta a la misma han provocado el aumento de la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad social en la ciudad de Madrid. Según el estudio sobre necesidades sociales impulsado por la Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales, un 28% de las familias madrileñas se encontraban en situación de riesgo de pobreza en el año 2017. Este mismo estudio señala que un 20% de los hogares llega a final de mes “con dificultad” o “muchoa dificultad” y un 32% adicional “con cierta dificultad”. Además, hay que tener en cuenta las importantes desigualdades territoriales de la ciudad: los distritos de Salamanca, Retiro y Chamberí tienen porcentajes de riesgo de pobreza inferiores al 20%, mientras que los porcentajes de Villaverde, Vicálvaro, Usera y Puente de Vallecas superan ampliamente el 30%. El género y la composición del hogar son otro factor que influye decisivamente en la pobreza de las familias: un 41% de los hogares monoparentales (formados por una mujer con hijos a cargo) están en situación de riesgo de pobreza. En este contexto, aumenta drásticamente el número de hogares y familias madrileñas que no tienen garantizado su derecho a una alimentación suficiente y adecuada.

La principal respuesta institucional al derecho a la alimentación viene siendo la derivación hacia los bancos de alimentos, gran parte de ellos financiados por el Fondo Europeo de Ayuda a la Población Desfavorecida (FEAD) y gestionados por entidades religiosas. Según los datos de un estudio de la Universidad Complutense de Madrid junto con la plataforma Carta contra el hambre, existen al menos 309 puntos de reparto de alimentos en la ciudad de Madrid y 387.829 personas recurrieron a alguno de ellos durante el año 2015 (Pereda, 2016). Como han señalado diferentes agentes sociales implicados en el derecho a la alimentación, los bancos de alimentos presentan carencias estructurales para atajar el problema de la insolvencia alimentaria (Hanmer, 2017) y su proliferación es un ejemplo paradigmático del carácter asistencialista de las políticas municipales de protección social básica.

Madrid fue una de las 180 ciudades que firmaron en octubre de 2015 el Pacto de Milán, primer protocolo internacional que aborda la alimentación a nivel municipal. A través de este acuerdo, los gobiernos locales asumen su responsabilidad en la transición hacia un modelo agroalimentario más justo, sostenible y saludable (Morán, 2017). Una de las líneas de acción desarrolladas en el pacto es “asegurar la equidad social y económica” y garantizar por lo tanto el acceso a una alimentación adecuada y saludable a los sectores vulnerables de la población. Además, el pacto de Milán señala la necesidad de fomentar espacios de participación y “apoyar las actividades de la sociedad civil destinadas a crear inclusión social”, además de “apoyar actividades de economía social y

solidaria con especial atención a actividades en campo alimentario que favorezcan medios de vida sostenible para los segmentos marginados de la población”. Es decir, el pacto de Milán proporciona un marco normativo que puede ser aprovechado por las ciudades para la transformación de las políticas municipales en materia de alimentación, desde una lógica asistencialista hacia una lógica de intervención integral y basada en derechos, incluyendo, además, a los colectivos sociales cuyo trabajo se desarrolla en este ámbito.

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid ha elaborado la “Estrategia de alimentación saludable y sostenible”, que parte, precisamente, del reconocimiento al “derecho universal a una alimentación saludable, culturalmente adecuada, producida en condiciones justas”. Una de las áreas de acción de esta estrategia es precisamente el derecho a la alimentación y en dicho punto se menciona como objetivo el impulso de las iniciativas llevadas a cabo por la sociedad civil en el ámbito de la inclusión social y del acceso a una alimentación adecuada.

En la actualidad la ciudad de Madrid cuenta con diferentes iniciativas que tratan de paliar los problemas del hambre y la malnutrición asegurando el derecho a la alimentación y la equidad, no siempre vinculados al circuito de los bancos de alimentos. Son experiencias con mayor o menor alcance, pero con una gran riqueza, que tratan no sólo de suplir las necesidades más básicas, sino que, además, establecen interesantes alianzas entre diferentes colectivos e instituciones de la sociedad madrileña, como las organizaciones sociales de base, colectivos de personas afectadas, universidades y, en algunos casos, instituciones públicas municipales. Prueba de ello son las alianzas establecidas entre la Universidad Complutense de Madrid a través de profesores de la Facultad de Sociología y Trabajo Social, que durante diversos cursos académicos han promovido el estudio de este fenómeno entre el alumnado. Estos esfuerzos han servido para conocer los principales proyectos puestos en marcha en la ciudad de Madrid por las organizaciones sociales, así como analizar los discursos políticos o el acceso de la población al derecho a la alimentación (entrando en contacto con diferentes agentes implicados).

A pesar de estas loables aproximaciones entre organizaciones sociales, universidad y, en algunos casos, instituciones públicas, las vinculaciones han sido limitadas y fragmentarias. Hasta el momento no se contaba con una propuesta que sistematizara las investigaciones previas y, mediante un trabajo de campo específico, pudiera ampliar el conocimiento que se tiene sobre las diferentes formas de proveer el derecho a la alimentación desde una perspectiva amplia. El presente estudio sociológico trata de ampliar el conocimiento disponible mediante un estudio preliminar sobre los principales proyectos relacionados con el derecho a la alimentación y la equidad en la ciudad de Ma-

drid, con el fin último de aportar un análisis del discurso sociológico de los diferentes modelos, iniciativas y experiencias, cuyos objetivos, fuentes y resultados se apuntan en el siguiente apartado.

2. Metodología

2.1. Pregunta de investigación y objetivos

Este informe recoge los resultados de una investigación preliminar orientada a realizar un mapeo de los principales proyectos relacionados con el derecho a la alimentación y la equidad en la ciudad de Madrid, con el fin último de aportar un análisis del discurso sociológico de los diferentes modelos, iniciativas y experiencias. Para ello, parte de una concepción sociológica que entiende estas iniciativas desde una perspectiva sistémica, que integra aspectos económicos y administrativos, pero también las prácticas y los discursos de los actores sociales que las hacen posibles. Los objetivos secundarios que han guiado el estudio han sido los siguientes:

- 1) Analizar las características principales del modelo tradicional, institucional y hegemónico, sus posibilidades y limitaciones, asociado a prácticas muy concretas como son el reparto de bolsas de alimentos o de raciones en comedores sociales.
- 2) Establecer un mapeo de las diferentes iniciativas y modelos que se han desarrollado más allá del modelo anterior, para establecer qué diferentes experiencias hay en juego en la ciudad de Madrid, sus elementos más positivos y aquellos aspectos mejorables.
- 3) Profundizar en aquellas experiencias que sean más interesantes, para lo cual hemos realizado diversas entrevistas sociológicas, bien a aquellas experiencias que permite analizar ejemplos paradigmáticos (como redes de solidaridad popular).
- 4) Análisis de los discursos y las diversas experiencias, estableciendo síntesis de las posiciones discursivas, con el objetivo de establecer un marco general que represente tanto los circuitos tradicionales de garantías de derechos a la alimentación como las nuevas iniciativas y experiencias. Con el objetivo último de que permita el desarrollo de estudios posteriores que contribuyan a la formulación de nuevas políticas de intervención pública en el problema objeto de estudio.

Estos objetivos han sido finalmente desarrollados en seis capítulos: en primer lugar, analizamos las cifras relacionadas con la insuficiencia alimentaria y la pobreza, con especial atención a la ciudad de Madrid. En segundo lugar, analizamos cómo se ha ido formulando públicamente el Derecho a la Alimentación en los últimos años y, al mismo tiempo, la situación de los servicios y recursos públicos al respecto. En tercer lugar, analizamos el entramado de la distribución de alimentos, conviene señalar que este entramado responde a diferentes modelos (más allá del modelo hegemónico asistencial). En cuarto lugar, como los puntos de reparto son un agente fundamental en la provisión de alimentos hemos realizado un análisis específico de las características de

los mismos. En quinto lugar, nos detenemos en el acceso de las personas usuarias a los puntos de reparto y los alimentos (dentro de los diferentes modelos). En las conclusiones repasamos los principales resultados y apuntamos líneas para futuros estudios en base a iniciativas emergentes (información desarrollada en mayor detalle en el Anexo).

2.2. Fuentes y trabajo de campo

Este informe ha centrado su atención en los puntos de reparto de alimentos, en las prácticas y discursos que los rodean y que permiten entender cómo garantizan el acceso a la alimentación. Los puntos de reparto son las organizaciones que reparten alimentos entre las personas usuarias con necesidades. Los puntos de reparto los entendemos en un sentido amplio, aunando tanto a las organizaciones, como los bancos de alimentos, los comedores sociales y otras organizaciones o instituciones (como los comedores escolares o de mayores). Si bien la aproximación a los puntos de reparto es de carácter global, para poder establecer un mapa de las entidades que permiten el acceso a la alimentación dentro de diferentes modelos, esta investigación, de carácter exploratorio, ha profundizado especialmente en algunas experiencias que permiten tener una visión de conjunto y que apuntan a soluciones de carácter novedoso.

La investigación es, fundamentalmente, de carácter cualitativo, siguiendo un diseño que permite conocer las prácticas y los discursos de los puntos de reparto. Estas prácticas y discursos se analizan de acuerdo con una perspectiva socio-hermenéutica, que permite ubicar a los agentes en diferentes posiciones y, a partir de ahí, cartografiar las relaciones que se establecen entre sí, a través de sus prácticas y discursos, con la alimentación como nexo común.

Pese a lo anterior hay un uso exhaustivo tanto de fuentes de datos y estadísticas como de estudios cuantitativos previos. Para ello se han empleado diferentes técnicas de producción y análisis de información. La investigación parte de los diversos materiales elaborados entre 2016 y 2018 por profesores y estudiantes de las facultades de Trabajo Social y Ciencias Políticas y Sociología, que decidieron orientar parte de su programa formativo a la elaboración de varias investigaciones que pudieran servir para el trabajo que se desarrollaba en la Plataforma de la Carta contra el Hambre, dentro de la metodología Aprendizaje-Servicio. En ese contexto elaboraron una base de datos realizada mediante encuestas a los centros de reparto de la Ciudad de Madrid, observaciones participantes en los diferentes puntos de reparto y entrevistas a diferentes agentes implicados. La base de datos de los centros de reparto recoge un censo de los bancos de alimentos, parroquias, asociaciones, economatos y comedores sociales que reparten alimentos en la Ciudad de Madrid en 2016. En el estudio identificaron un censo inicial 355 puntos de reparto, de los que lograron reunir datos relativos a 215 puntos activos con información válida sobre personas usuarias, el tipo de alimentos y características de la organización entre otros. Estos datos permiten una primera aproximación a la situación de los puntos de reparto, que se ha utilizado con algunas precauciones, debido a los diferentes criterios que han seguido los respondientes a la hora de contestar a las preguntas del cuestionario.

Asimismo, dentro de este programa de investigación y formación, se realizaron observaciones participantes y entrevistas en medio centenar de organizaciones, recabando

una información cualitativa muy valiosa sobre diferentes puntos de reparto. Si bien, el conjunto de observaciones ha permitido una primera aproximación a la cuestión, en este informe se han analizado con mayor detenimiento 16 de estas observaciones. De estas, 8 son puntos de reparto, 3 de organizaciones de carácter laico y 4 de carácter religioso –tanto organizaciones religiosas, como parroquias católicas e iglesias protestantes. Asimismo, también se han incluido otras instituciones que realizan el reparto de alimentos como una actividad adicional a sus funciones: dos centros religiosos concertados, dos entidades de pisos tutelados y otras tres asociaciones de ocio, orientados a la juventud e infancia. Estos documentos secundarios aparecen referenciados a lo largo del texto con el código O-PR, con una numeración que permite identificarlos de manera anonimizada.

1. Tabla: Observaciones de puntos de reparto (O-PR) realizadas por estudiantes de las Facultades de Trabajo Social y Ciencias Políticas y Sociología analizadas en el informe

Actividad principal	Tipo	Distrito
Asociación de ocio, orientada a juventud e infancia	Laica	Fuencarral-El Pardo
Asociación de ocio, orientada a juventud e infancia	Religiosa	Fuencarral-El Pardo
Asociación de ocio, orientada a juventud e infancia	Laica	Centro
Centro concertado	Religiosa	Chamberí
Centro concertado	Religiosa	Centro
Pisos tutelados	Laica	Tetuán
Pisos tutelados	Laica	Centro
Punto de reparto, autogestionado	Laica	Latina
Reparto de alimentos	Religiosa	Latina
Reparto de alimentos	Laica	Chamberí
Reparto de alimentos	Laica	Hortaleza
Reparto de alimentos	Laica	Latina
Reparto de alimentos	Religiosa	Chamberí
Reparto de alimentos	Religiosa	Carabanchel
Reparto de alimentos	Religiosa	Ciudad Lineal
Reparto de alimentos	Religiosa	Tetuán

Estos materiales secundarios han permitido acceder a las características generales de las personas usuarias y de los puntos de reparto –a partir de la base de datos y diferentes observaciones. Las prácticas y discursos de los puntos de reparto se enraízan, a su vez, en un contexto social más amplio, para ello hemos realizado dos aproximaciones. En primer lugar, hemos atendido a las necesidades alimentarias de la población y, en particular, a la situación de pobreza, inseguridad y carencia alimentaria que viven las personas. Para ello, se han analizado diferentes fuentes de datos, que permiten dimensionar la inseguridad alimentaria y su relación con la pobreza. Por otra parte, para poder analizar el contexto legislativo que afecta a la Ciudad de Madrid, se han explorado las principales legislaciones nacionales, pactos internacionales y estrategias municipales

relacionadas con el derecho a la alimentación, con el objetivo de sintetizar las principales líneas discursivas y las actuaciones que afectan tanto a la formulación pública del derecho a la alimentación como al problema concreto del reparto de alimentos dentro de los diferentes modelos identificados.

El grueso del trabajo de campo lo ha ocupado la realización y el análisis de 12 entrevistas grupales o individuales a informantes en relación a diferentes experiencias y perspectivas sobre los puntos de reparto de alimentos. Cuatro entrevistas fueron realizadas a personas trabajadoras de diferentes rangos y departamentos del Ayuntamiento de Madrid: una de Madrid Salud, dependiente del Área de Gobierno de Salud, Seguridad y Emergencias, y tres de diferentes departamentos de Servicios Sociales, dependiente de la Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social del Área Gobierno de Equidad, Derechos sociales y Empleo. El resto de entrevistas se hicieron a informantes de entidades del tercer sector con diferentes experiencias asociadas al reparto de alimentos. En primer lugar, a cuatro puntos de reparto de alimentos que recogen diferentes experiencias: un banco de alimentos de carácter asistencial, otro de carácter autogestionado, un comedor social y un economato. En segundo lugar, a los responsables de dos iniciativas emergentes: un taller de formación en cocina y hábitos saludables destinado a personas usuarias de puntos de reparto y un proyecto piloto de reparto de tarjetas de consumo puesto en marcha con el apoyo de los Servicios Sociales en el distrito de Tetuán. En tercer lugar, también se ha entrevistado a un responsable del Federación Española de Bancos de Alimentos que permite tener una visión de conjunto de los itinerarios que siguen los alimentos y las entidades que participan en las diferentes fases. Los diferentes tipos de entrevistas se han identificado con los códigos que aparecen en la siguiente tabla, la numeración con la que son citados los fragmentos en el texto no se corresponde con el orden de aparición de la tabla, para mantener el anonimato de las personas entrevistadas.

2. Tabla: Entrevistas realizadas en la investigación

Personal del Ayuntamiento de Madrid (Código E-AP)
Personal de la Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social
Personal de dirección de Servicios Sociales
Personal de dirección de distrito Servicios Sociales
Personal de Madrid Salud
Puntos de reparto de alimentos (Código E-PR)
Personal de una fundación a cargo de un supermercado solidario
Personal a cargo del Banco de Alimentos de Madrid
Voluntariado de un comedor social
Voluntariado de un punto de reparto de carácter autogestionario
Voluntariado de un punto de reparto de carácter asistencial, religioso
Iniciativas emergentes (Código E-IE)
Personal encargado de talleres de cocina y hábitos de consumo saludables
Activista de asociación encargada de proyecto piloto de reparto de tarjetas de consumo

3. Inseguridad alimentaria y pobreza

Si en términos generales, la inseguridad alimentaria se define en relación a la vulnerabilidad social y ambiental que dificulta el acceso a los alimentos, incluyendo situaciones como la malnutrición, la desnutrición, el hambre y la pobreza extrema, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El concepto requiere de una definición más precisa y adaptada a la realidad de una sociedad con un alto grado de urbanización y unos índices elevados de desarrollo y renta.

En este sentido, adoptamos el concepto de inseguridad alimentaria como la situación en que “las personas tienen una disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, o una capacidad limitada o incierta para adquirir alimentos aceptables en formas socialmente aceptables, por ejemplo, sin recurrir a suministros de alimentos de emergencia, mendicidad, hurto, robo u otras estrategias de afrontamiento” (Truninger y Díaz-Méndez, 2017:138). Si bien la pobreza y la inseguridad alimentaria no son el mismo fenómeno -en la medida en que pueden intervenir situaciones como la enfermedad- existe una clara asociación entre la inseguridad alimentaria y las situaciones de pobreza más extrema.

El acceso normalizado a la alimentación se produce a través de las rentas que las personas obtienen de diferentes fuentes. A falta de estas rentas, resulta difícil acceder a los alimentos en las formas socialmente aceptables que se señalaban, de modo que existe un alto riesgo de encontrarse en una situación de inseguridad alimentaria. La desigual distribución de la riqueza, especialmente agravada por la crisis financiera que arranca en 2008, con la carga adicional de limitación de los instrumentos y recursos de las Administraciones para paliarla, ha tenido un impacto directo sobre el acceso a la alimentación de la población.

En este sentido, se ha producido una reestructuración de la pobreza que ha roto las representaciones sociales preexistentes sobre la misma. Ahora los “viejos pobres” coexisten con grupos sociales precarizados y empobrecidos. Se trata de lo que se ha catalogado como nueva pobreza y que, si bien no es producto exclusivo de esta última década, sí es éste momento cuando más se ha visibilizado. La crisis, instaurada a partir de 2008, ha supuesto “un nuevo impulso a la extensión del riesgo de pobreza” (Sales y Campos, 2014: 36).

3.1. Cobertura de las rentas de la población

Debido a la vinculación del acceso a la alimentación a la renta, una primera aproximación al grado de cobertura que tiene este derecho en la Ciudad de Madrid puede partir de la estructura de la población en relación a su actividad, una aproximación que se puede realizar a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa que, aunque no cuente con una muestra muy robusta para el ámbito municipal, permite hacer algunas estimaciones aproximadas. Estos datos de población pueden ser enriquecidos con algunos datos más detallados provenientes de otras fuentes que, a menudo, toman los datos de la Comunidad de Madrid como referencia a falta de datos del municipio de Madrid.

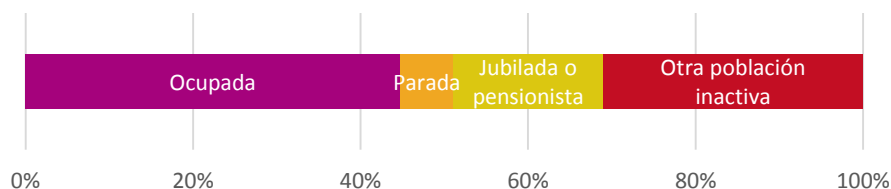
La mitad de la población madrileña es población activa –de la cual en torno a una décima parte está en desempleo—, menos de una quinta parte es jubilada o pensionista, mientras que el 30% restante es población inactiva, mayoritariamente sin acceso directo a rentas por cuenta propia, ajena o de carácter contributivo.

3. Tabla: Población de la Ciudad de Madrid en relación con la actividad, 2017

	Absoluta	Relativa
Activa	1.595.700	51,1%
Ocupada	1.396.700	44,7%
Parada	199.000	6,4%
Inactiva	1.002.100	32,1%
Jubilada o pensionista	558.400	17,9%
Labores del hogar	206.700	6,6%
Estudiante	156.300	5,0%
Otra	79.400	2,5%
Menor de 16 años	526.600	16,9%
Total	3.124.400	100,0%

Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Población Activa (INE).

2. Tabla: Población de la Ciudad de Madrid por relación con la actividad, 2017



Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Población Activa (INE).

La principal vía de acceso a rentas para la mayoría de la población es el empleo. De la población ocupada, un 88% es asalariada. El trabajo asalariado presenta ya insuficiencias a la hora de afrontar diferentes necesidades vitales. Se estima que una cuarta parte de los trabajadores asalariados de la Comunidad de Madrid percibe al año unas rentas

salariales por debajo del Salario Mínimo Interprofesional –752 euros mensuales—, mientras que un 15% percibe menos de la mitad de este importe –376€ euros mensuales—, lo que se estima que afecta a 200.000 trabajadoras y trabajadores de la Ciudad de Madrid (Pereda, 2016).

Entre las personas registradas como demandantes de empleo, por su parte, en torno al 62% no contaba con prestación por desempleo en 2018¹. Si bien el paro registrado ha venido descendiendo en los últimos años, el porcentaje de parados sin prestación ha ido aumentando, lo que refleja una situación de cronificación de las situaciones de desempleo sin posibilidad de acceso a prestaciones contributivas (Pereda, 2016).

La población que percibe otras prestaciones contributivas, como la pensionista y jubilada, también incluye grupos sociales en situaciones de dificultades económicas. De las 558.400 personas jubiladas o pensionistas en la ciudad de Madrid, una cuarta parte está por debajo de la Pensión Mínima de Jubilación –346 euros al mes (Pereda, 2016). En definitiva, un 23,7% de las pensiones están por debajo del umbral de la pobreza, y el porcentaje sube hasta el 33% en el caso de las pensiones de viudedad (EAPN, 2018).

¹ Este dato puede consultarse en el Banco de Datos del Ayuntamiento de Madrid.

3.2. Hogares y personas en situaciones de pobreza.

Si los datos de la población en función de la actividad y los datos sobre renta permiten una aproximación individual a los ingresos, estas situaciones pueden traducirse en diferentes grados de privación que viven los hogares como unidad de consumo última. Para ello, se emplean diferentes indicadores, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, estadísticas que presentan unos niveles importantes de error en el análisis a nivel local, pero que, contrastados con otras fuentes, pueden ser orientativas de la situación que viven los hogares.

Uno de los indicadores que se puede obtener hace referencia a la carencia material de una serie de conceptos que se consideran básicos. Así, mientras hay dificultades que viven una importante parte de la población madrileña, que no puede permitirse afrontar gastos imprevistos (35,3%) o irse de vacaciones una vez al año (21,9%), estas dificultades son especialmente apremiantes a la hora de afrontar los gastos relacionados con derechos básicos: un 6,9% está en situación de pobreza energética, un 6,5% tiene serias dificultades para afrontar los gastos de la vivienda principal y un 3,3% no puede permitirse una alimentación adecuada.

De acuerdo con la OMS, la malnutrición hace referencia a las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona. Con los datos de ese 3,3% que no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, podemos sostener que en torno a 100.000 madrileños y madrileñas se encuentra en riesgo de sufrir situaciones de malnutrición por falta de recursos en sus hogares.

4. Tabla: Personas en hogares con diferentes tipos de carencia material en la Ciudad de Madrid, 2017

	Absoluto	Relativo
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	684.244	21,9%
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	103.105	3,3%
No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada	215.584	6,9%
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	1.102.913	35,3%
Ha tenido retrasos en pago de gastos relacionados con la vivienda principal en los últimos 12 meses (*)	203.086	6,5%
No puede permitirse disponer de un automóvil	156.220	5,0%
No puede permitirse disponer de un ordenador	78.110	2,5%

Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Totales calculados en base a datos del Padrón 2017.

Otras fuentes de datos disponibles permiten calibrar la gravedad de algunas situaciones de carencia. Así, una encuesta realizada por la Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2016), con una muestra de 8.500 casos y un error menor (1,08%), aumentaba hasta el 9,1% el porcentaje de hogares que han tenido retrasos en los pagos de gastos de vivienda, de los cuales la mayoría se ha retrasado en el pago de la hipoteca o el alquiler, una situación que afecta al 5% de las personas encuestadas. Así, un 3% de las personas que viven en régimen de alquiler y un 1% de las que viven en régimen de propiedad con hipoteca han sufrido desahucios, una situación que afecta especialmente a las familias con hijos a cargo: a un 4,9% de los hogares con madres solas en el primer caso y un 6,8% de padres solos en el segundo.

Por otra parte, en el último recuento de personas sin hogar en el municipio de Madrid del que disponemos de datos (2016), se contabilizaron 2.217 personas sin hogar (524 fueron encontradas en la calle, 1.121 en centros, 414 en pisos y 158 en asentamientos). Los recursos para atender las emergencias de alojamiento se han mostrado limitados, debido a que a la creciente demanda de solicitantes de asilo se le suman las personas que quedan en la calle tras un desahucio.

El número de personas en situación de inseguridad alimentaria, sin embargo, puede ampliarse notablemente si nos atenemos a la definición que hemos dado al inicio. Esta definición engloba a las personas que, si bien logran acceder a la alimentación necesaria para no sufrir situaciones de malnutrición o hambre, deben recurrir para alimentarse a medios no aceptados socialmente. La alimentación es uno más de los gastos que las personas en situación de pobreza deben afrontar, de ahí que el recurso a esos medios no aceptados socialmente sea una de las vías de aliviar parte de la carga presupuestaria del hogar. En este sentido, los indicadores de pobreza permiten señalar situaciones en que las personas podrían encontrarse en situación de inseguridad alimentaria. Para eso se pueden emplear diferentes definiciones de uso habitual a la hora de referirse a los diferentes grados de pobreza.

Se considera que las personas se encuentran en situación de carencia material severa, cuando sus hogares no pueden acceder al menos a cuatro ítems del listado anterior (tabla 2). Una situación en la que se encuentra un 5,3% de la población, en torno a 165.000 personas en 2016, último momento en que se dispone de datos. El dato sobre población en riesgo de pobreza, por otra parte, toma como referencia el acceso a las rentas para afrontar los gastos del hogar, una definición más amplia que contempla a aquellas personas cuyos hogares tienen unos ingresos inferiores al 60% de la mediana de ingresos de la CAM². En torno a un 26,6% de la población de la Ciudad de Madrid,

² Para calcular el umbral de riesgo de pobreza tienen en cuenta el número de miembros del hogar. Como referencia, el umbral se situaba en 2016 en 10.955,40€ anuales o 12.575,40€ con el alquiler imputado para los hogares unipersonales o 24.296,50€ o 27.889,10€ con el alquiler imputado en hogares de dos adultos y dos niños. El umbral que se ha tenido en cuenta es el relativo a la

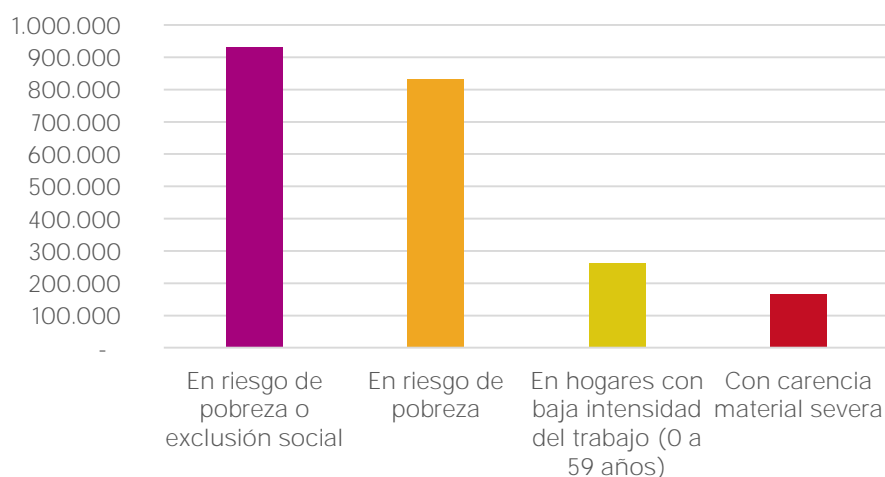
830.000 personas, se encuentra en situación de riesgo de pobreza. Como esta estadística no tiene en cuenta otros factores como las necesidades de gasto de los hogares, a menudo se emplea el indicador AROPE para situar a las personas en riesgo de pobreza o exclusión que, además de incluir a las personas que se encuentra en riesgo de pobreza o en situación de carencia material, añade las personas que viven en hogares con baja intensidad de trabajo, es decir, en hogares en que las personas en edad de trabajar han trabajado menos del 20% del total del tiempo potencial del trabajo del hogar. Se trata de una situación en la que se encuentra en torno a un 11,2% de las personas menores de 60 años, 260.000. En consecuencia, las personas en riesgo de pobreza o exclusión social suponen en torno a un 29,8%, unas 930.000 personas.

5. Tabla: Población en situación de pobreza en la Ciudad de Madrid, según diferentes indicadores, 2016

	Absoluto	Relativo
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social	931.071	29,8%
En riesgo de pobreza	831.090	26,6%
Con carencia material severa	165.593	5,3%
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	263.661	11,2%

Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Totales calculados en base a datos del Padrón.

6. Gráfico: Población en situación de pobreza en la Ciudad de Madrid, según diferentes indicadores 2016



Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Totales en base a datos del Padrón.

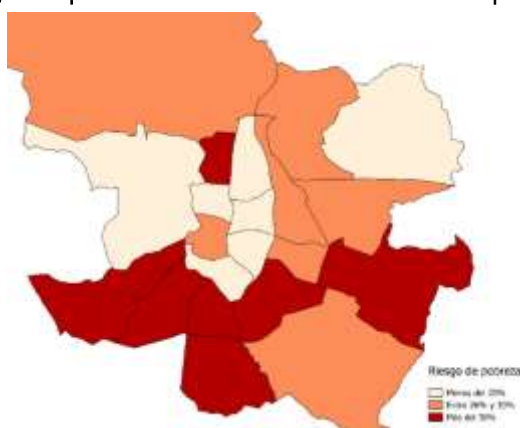
Comunidad de Madrid, ya que es el que más se aproxima a los niveles de renta y de paridad de poder adquisitivo de la Ciudad de Madrid.

Uno de los problemas que tienen estos datos a la hora de ser extrapolados al conjunto de la población de la Ciudad de Madrid es el carácter limitado de su muestra –unos 1.200 casos—debido a que el dato se extrae con el interés de conocer la situación de los hogares a nivel nacional y autonómico. Aun así, el estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid llevado a cabo por la Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2016) que hemos señalado anteriormente, con una muestra más robusta, situaba en un 28% las familias en riesgo de pobreza, un porcentaje similar a los individuos que se encuentran en esta situación de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida. Se puede así estimar que el número de personas en situación de pobreza en la Ciudad de Madrid se sitúa en torno a las 852.000 y 921.000 personas.

3.3. Características de las personas en riesgo de pobreza

La muestra que maneja esta encuesta permite un análisis más pormenorizado de las características de los hogares en riesgo de pobreza. El riesgo de pobreza se distribuye desigualmente por distritos. Así, los distritos de Puente de Vallecas, Usera, Vicálvaro y Villaverde son los que tienen una mayor proporción de hogares en riesgo de pobreza, próximo a la mitad. Un tercio de los distritos tiene más de un 30% de los hogares en riesgo de pobreza, mientras que dos tercios tienen más de un 20% de los hogares en esta situación.

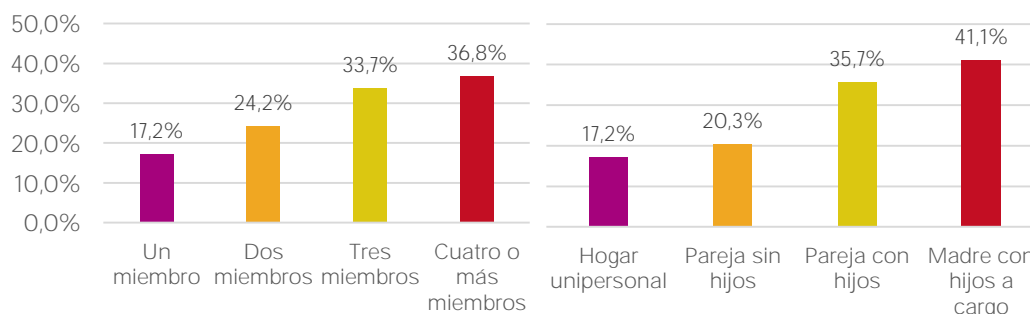
7.Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid por distritos, 2016-2017



Fuente: Estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Además de contar con una desigual implantación por distritos, el riesgo de pobreza afecta de manera desigual en función de las características de los hogares. Afecta más cuanto más numeroso es el hogar, lo que apunta, por una parte, a las estrategias de supervivencia que se llevan a cabo en situaciones de necesidad y, por otro, a la vulnerabilidad a la que están sometidas las personas menores. Es más, los hogares con mayor riesgo de pobreza son aquellos con hijos, que alcanzan un 41,1% en el caso de las familias monomarentales y que se reduce hasta el 35,7% en el caso de las parejas con hijos.

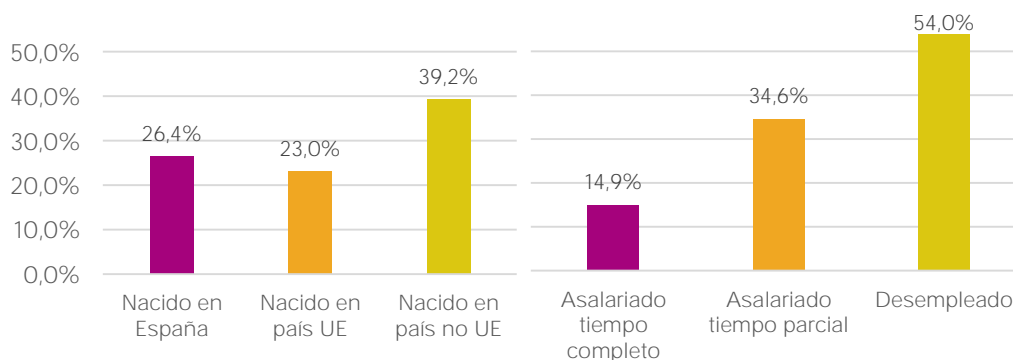
8. Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por número de miembros y tipo de hogar, 2016-2017



Fuente: Estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

Asimismo, existe una vinculación estrecha entre la ocupación y el lugar de nacimiento de la persona entrevistada en el citado estudio y el riesgo de pobreza del hogar. El riesgo de pobreza de los hogares cuyo entrevistado ha nacido fuera de la Unión Europea es del 39,2%, frente al 26,4% de los nacidos en España. En cuanto a la ocupación, más de la mitad de los hogares (54%) entrevistados se encuentran desempleados y en riesgo de pobreza. Pero esta situación no se reduce a las personas desempleadas, un 34,6% de los hogares donde el entrevistado tiene un empleo a tiempo parcial también se encuentra en esta situación. Es más, en esta situación se encuentran también un 14,9% de los hogares con empleos a tiempo completo. Como señalábamos antes, las condiciones del trabajo asalariado y la baja intensidad laboral de los hogares, hace posible la existencia de trabajadores pobres.

9. Gráfico: Hogares en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por lugar de nacimiento y ocupación del cabeza de familia, 2016-2017



Fuente: Estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

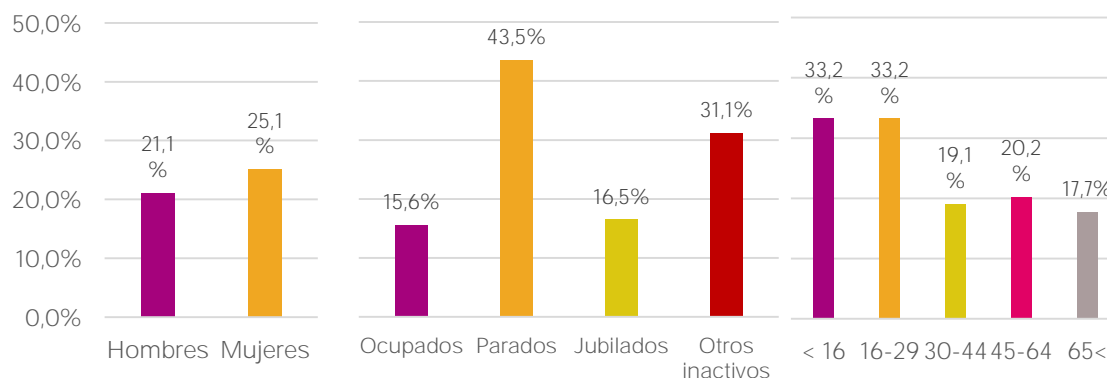
Para estimar en qué grado afectan estas situaciones a los individuos debemos recurrir de nuevo a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), con la ventaja de poder contar con más variables e información relativa a los individuos –y no los hogares, aunque deben tenerse en cuenta con las precauciones que se han señalado anteriormente-. En este caso, los datos son relativos a mayores de 16 años –salvo en relación a los grupos de edad—, de modo que el riesgo de pobreza se reduce, pero la influencia de algunas variables se acentúa.

Como venimos observando, las mujeres presentan un mayor riesgo de pobreza que los hombres.

Por grupos de edad, el riesgo de pobreza aumenta en los grupos de edad más jóvenes, en torno a un tercio de los menores de 29 años, incluyendo a niños y niñas, están en riesgo de pobreza. Esto se puede deber a varios motivos. Por una parte, la relación de los ingresos con el desarrollo de una trayectoria laboral hace que éstos sean más seguros en los grupos de edad más avanzada, ya sean directamente derivados de las actividades económicas o de subsidios de desempleo por los que se han logrado cotizar en una trayectoria laboral más amplia o de las pensiones a las que tienen derecho. Por otra parte, la relación que la pobreza tiene con los hogares con más miembros y especialmente con los hogares con menores, que requieren de una mayor intensidad laboral, hace que los grupos menores de 16 años sean los que más expuestos estén a situaciones de pobreza, tal y como veremos más adelante con más detalle.

Como indicaban los datos relativos a los hogares, las personas paradas son las que mayor probabilidad tienen de estar en situación de riesgo de pobreza -en torno a un 43,5%-. Casi un tercio de los “otros inactivos” mayores de 16 años se encontraría en la misma situación -personas que no encontrándose en paro ni cobrando prestación de desempleo, por diferentes motivos, no están desarrollando actividades económicas-. Finalmente, sigue siendo relevante que alrededor de un 15% de personas empleadas y pensionistas o jubiladas también están en situación de riesgo de pobreza. Los datos presentan tendencias similares a los que se observaban en relación al cabeza de familia de los hogares.

10. Gráfico: Personas en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por sexo, relación con ocupación y grupos de edad, 2017

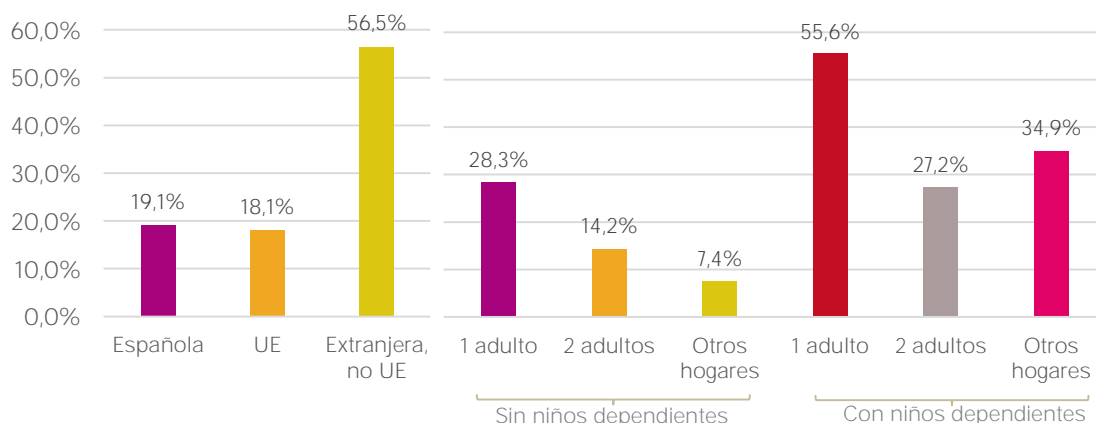


Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Los datos de pobreza de las personas también son similares a los que encontrábamos en relación a la nacionalidad del cabeza de familia: más de la mitad de las personas nacidas fuera de la Unión Europea está en riesgo de la pobreza, frente a una quinta parte de las nacidas en España u otros países de la Unión Europea.

En cuanto a la composición de los hogares, la tendencia también es similar, pero permite hacer más matices. Las personas que viven en hogares con niños dependientes tienen mayor probabilidad de estar en riesgo de pobreza, una situación que afectaría a más de la mitad de los hogares monoparentales –con especial incidencia en los hogares monoparentales, tal y como señalábamos antes—. En los casos en que no hay niños dependientes, sin embargo, las personas que viven en hogares con menos adultos son los que presentan mayor riesgo de pobreza. En ese sentido, la relación proporcional entre pobreza y número de miembros del hogar que señalábamos antes puede matizarse: fundamentalmente, es la presencia de hijos dependientes, y no la de adultos, la que hace que el riesgo de pobreza se dispare.

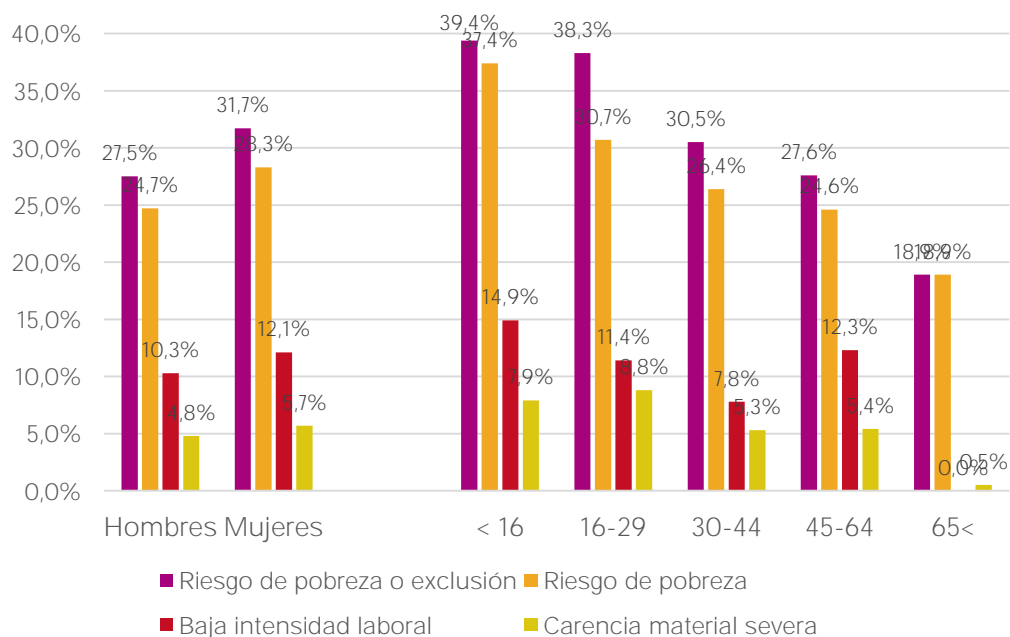
11. Gráfico: Personas en riesgo de pobreza en la Ciudad de Madrid, por lugar de nacimiento y tipo de hogar, 2017



Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

De esta misma fuente, con los datos disponibles de 2016, resulta posible comparar los diferentes indicadores de pobreza por grupos de edad y sexo, de manera que se puede ver la relación que los diferentes indicadores tienen entre sí (gráfico 10). Las mujeres continúan siendo las que presentan en mayor medida diferentes situaciones de pobreza. Por grupos de edad, con los datos relativos a 2016 y con más indicadores sobre la mesa, puede sostenerse más claramente la relación entre la edad de las personas y el riesgo de pobreza, pobreza y exclusión social. Más allá del factor de la trayectoria laboral que genera mayor exposición a la pobreza en la población más joven, la población menor de 16 años aparece como la más castigada por la pobreza. En este sentido, extrapolando estos datos a la población del municipio de Madrid, se podría sostener que 191.000 menores se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión, que 181.000 se encuentran en riesgo de pobreza, 72.000 viven en hogares con baja intensidad laboral y 38.000 en situaciones de carencia material severa.

12. Gráfico: Indicadores de pobreza en la Ciudad de Madrid, por sexo y grupos de edad, 2016



Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Para tener una relación más detallada entre estos indicadores y los grupos de edad y el sexo, hemos calculado la probabilidad de que una persona que se encuentra en riesgo de pobreza y carencia material severa pertenezca a los diferentes grupos sociales –no se incluyen los hogares con baja intensidad laboral porque estos solo son aplicables a la población menor de 60 años y el riesgo de pobreza o exclusión se incluye con interés comparativo, ya que incluye los tres indicadores-. Si bien por sexo las diferencias son pequeñas y parece que los dos tipos de pobreza afectan de manera similar a las mujeres, por grupos de edad las diferencias son más acusadas. Así, entre las personas que están en situación de carencia material severa, llama la atención la alta probabilidad de los jóvenes de 16 a 28 años y la baja proporción de personas mayores de 65 años. Estos datos indican que la probabilidad de carencia material es mayor en la población más expuesta al mercado laboral, mientras que las personas que pueden tener acceso a una pensión –si bien pueden encontrarse en una situación de pobreza– presentan una menor probabilidad de encontrarse en una situación de carencia material severa.

Sin embargo, con estas salvedades, puede sostenerse en términos globales que hay una relación directa entre las poblaciones de riesgo de pobreza y las que se encuentran en situaciones de carencia material severa.

13. Tabla: Probabilidad de que las personas en riesgo de pobreza y carencia material severa pertenezcan a diferentes categorías de sexo y grupos de edad en la Ciudad de Madrid, 2016

	Riesgo de pobreza o exclusión	Riesgo de pobreza	Carencia material severa
Sexo			
Hombres	46,5%	46,6%	45,7%
Mujeres	53,5%	53,4%	54,3%
Grupos de edad			
< 16	25,5%	27,1%	28,3%
16-29	24,8%	22,2%	31,5%
30-44	19,7%	19,1%	19,0%
45-64	17,8%	17,8%	19,4%
65<	12,2%	13,7%	1,8%
Total sobre la población	29,8%	26,6%	5,3%

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

3.4. Pobreza, inseguridad alimentaria y malnutrición

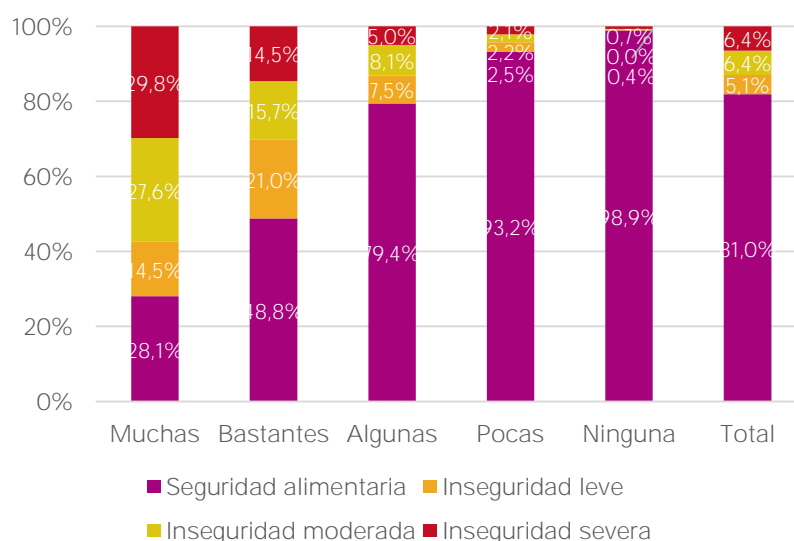
Si bien los diferentes indicadores de pobreza ofrecen algunas pistas para situar la inseguridad alimentaria en la Ciudad de Madrid, al recurrir a otras fuentes podemos ponderar las características de este fenómeno. Un estudio sobre la situación nutricional de la población infantil realizado para Madrid Salud (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017) incluía datos antropométricos y características de los hogares de una muestra de 5.500 niños y niñas de 3 a 12 años. Este estudio nos permite situar la inseguridad alimentaria en la infancia, así como la relación de la pobreza con la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

La inseguridad alimentaria y su relación con los recursos de las familias se mide en el estudio a través un indicador de inseguridad de acceso económico a los alimentos. Está construido de acuerdo con la escala HFSSM (Houshold Food Survey Modoulde), que recoge ítems relativos a la ansiedad o incertidumbre sobre el suministro alimentario en el hogar, la experiencia de calidad alimentaria insuficiente y la experiencia de ingesta insuficiente de alimentos y sus consecuencias físicas. A partir de ahí, gradúan la inseguridad alimentaria por motivos económicos en niveles leve, moderada y severa.

El estudio concluía que un 17,9% de niños y niñas se encuentran en situación de inseguridad de acceso económico a los alimentos, entre 45.225 y 50.823 menores entre 3 y 12 años. Esta inseguridad alimentaria sería moderada o leve en un 12,8% de los casos, afectando a entre 31.836 y 36.710 niños y niñas. Asimismo, concluía que la situación de inseguridad está estrechamente ligada con las características socioeconómicas de la familia, que se veían especialmente afectados los distritos con mayores índices de pobreza y la población inmigrante. Un tercio de los hijos de inmigrantes económicos estaría en situación de inseguridad alimentaria.

Así, la inseguridad alimentaria estaría estrechamente ligada la disponibilidad de rentas para satisfacer las necesidades de los hogares, tal y como se puede ver en la relación con las dificultades que los hogares tienen para llegar a fin de mes. En ese sentido, más de dos tercios de los hogares con muchas dificultades y la mitad de los hogares con bastantes dificultades para llegar a fin de mes, se encontrarían en diferentes grados de inseguridad alimentaria.

14. Gráfico: Inseguridad de acceso económico a los alimentos y dificultades para llegar a fin de mes en los hogares con niños y niñas de 3 a 12 años, 2016

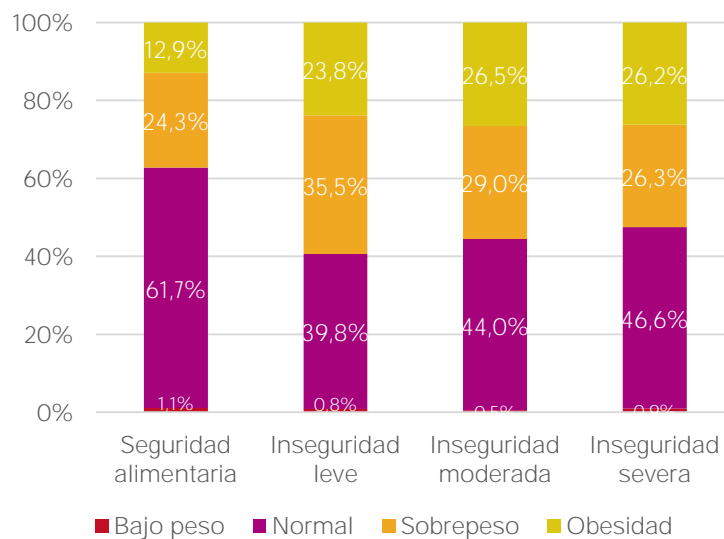


Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la Ciudad de Madrid (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017)

De los análisis antropométricos realizados a los menores, el estudio concluía que, si bien la delgadez o bajo peso no es un problema significativo, el 40,9% de los escolares sufrirían de sobrepeso y obesidad, una situación especialmente ligada a la situación socioeconómica de las familias. El estudio concluía así que el sobrepeso y la obesidad, además de por los estilos de vida, estaba especialmente afectado por las dificultades socioeconómicas de las familias, hasta el punto de que el 66,4% de niños y niñas con obesidad proceden de familias con bajo nivel socioeconómico.

Estas relaciones se concretan de una manera clara cuando se relaciona el sobrepeso y la obesidad con la inseguridad alimentaria, de manera que se constata la relación entre la malnutrición, inseguridad alimentaria y pobreza. El estudio demostraba que la inseguridad alimentaria incrementa en un 50% la probabilidad de que los menores presenten sobrepeso y obesidad. Tal y cómo se indica en el gráfico, entre el 50% y el 60% de los menores que están en diferentes grados de inseguridad alimentaria presentan problemas de sobrepeso y obesidad, mientras que esta situación se produce en el 37,2% de los demás hogares, y, concretamente, una cuarta parte sufre de obesidad, frente al 12,9% de los demás hogares. En cualquier caso, en contra de una lectura lineal de la relación entre los dos factores, el sobrepeso tiene una prevalencia más importante entre los que tienen una inseguridad alimentaria leve, lo que hace que el porcentaje de niños con un estado ponderal normal sea menor, pero la obesidad aumenta en los casos en que la inseguridad alimentaria es moderada y severa.

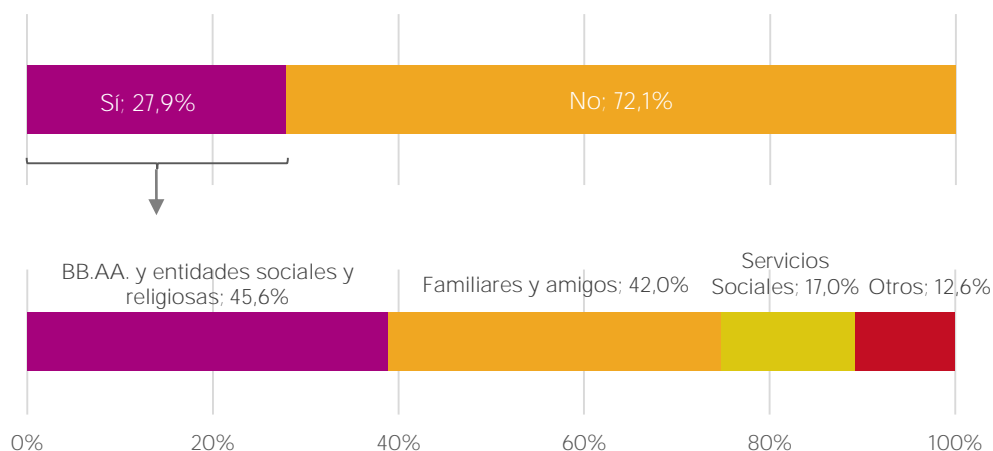
15. Gráfico: Inseguridad de acceso económico a los alimentos y estado ponderal de niños y niñas de 3 a 12 años, 2016-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la Ciudad de Madrid (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017)

Por otra parte, este estudio revela que el 8,6% de las familias recibió algún tipo de ayuda alimentaria el último mes, en el caso de las familias con inseguridad alimentaria este porcentaje se incrementa hasta el 27,9%. Se trata de un porcentaje bajo, teniendo en cuenta las dificultades por las que atraviesan estas familias. De esas familias en situación de inseguridad alimentaria que recibieron ayuda alimentaria en el último mes, algo menos de la mitad recurrió a Bancos de alimentos y entidades sociales y religiosas, un porcentaje ligeramente superior al que recurrieron a familiares y amigos y lejos del 17% que recurrió a los Servicios Sociales. Estos datos parecen indicar así que son pocas las personas que, estando en una situación de inseguridad alimentaria, recurren a ayuda para lograr los alimentos y que cuando lo hacen se distribuyen de manera similar los que acuden a las redes informales y quienes lo hacen a los bancos de alimentos y entidades sociales o religiosas.

16. Gráfico: Hogares con niños y niñas de 3 a 12 años con inseguridad alimentaria que han recibido ayuda alimentaria y procedencia de la ayuda, 2016-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la Ciudad de Madrid (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017)

Otro aspecto a tener en cuenta es que, de acuerdo con estos indicadores, si la población en situación de inseguridad alimentaria que hemos identificado anteriormente es del 17,9% y un 27,9% ha recurrido a ayuda alimentaria, los hogares en inseguridad alimentaria que han recurrido a ayuda alimentaria suponen un 5% del total. De ahí que para llegar al 8,6% del total que ha recibido ayuda alimentaria, resta un 3,6% de los hogares que, aunque sus situaciones no se han descrito como de inseguridad alimentaria de acuerdo con los indicadores de la encuesta, reciben ayuda alimentaria. Eso quiere decir que un 3,6% de los hogares descritos dentro de la situación de seguridad alimentaria reciben ayuda alimentaria. Esto es así, puesto que, precisamente, por recibir ayuda alimentaria su situación no se haya descrito en los términos previstos en la encuesta –incertidumbre o sensación de insuficiencia alimentaria—.

Este último grupo entraría en la definición de inseguridad alimentaria que manejábamos al principio y que incluía, además de las situaciones de incertidumbre e insuficiencia, aquellas en que tuvieran que recurrir a vías socialmente menos aceptadas para proveerse de alimentos. De esta manera, las situaciones que en este estudio se describen como de inseguridad alimentaria se podrían calificar como situaciones de incertidumbre e insuficiencia, y podríamos ampliar el rango de personas en situación de inseguridad alimentaria incluyendo a aquéllas que no estando en situación de incertidumbre o insuficiencia requieren de ayuda para la alimentación. Asumiendo que este tipo de población que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria pero no de incertidumbre o insuficiencia alimentaria se distribuye de manera proporcional con respecto a las personas en situación de incertidumbre o insuficiencia alimentaria, habría que incrementar en un 27,9% las personas en situación de insuficiencia o

incertidumbre alimentaria para obtener los datos relativos a las personas en inseguridad alimentaria.

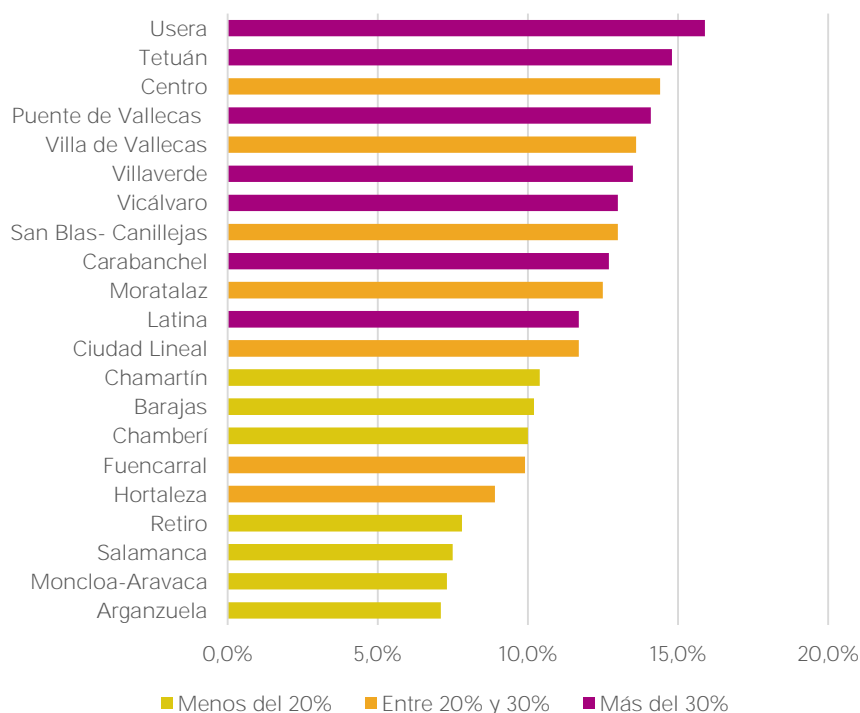
Los datos que arroja este estudio, muy completo en lo que a menores de entre 3 y 12 años y sus hogares se refiere, pueden contrastarse con otros datos disponibles, para tratar de arrojar unos valores más precisos en torno al peso de la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el conjunto de la población de la Ciudad de Madrid.

Otro estudio aun no publicado, realizado por Madrid Salud, con 8.845 encuestados, señalaba otro indicador de inseguridad alimentaria que arrojaba resultados muy similares: un 17% de las personas encuestadas en hogares con al menos un menor de 16 años señalaba haber tenido preocupación en las cuatro últimas semanas porque no hubiera alimentos suficientes en el hogar, un porcentaje que coincide con el 17,9% de la población que el estudio anterior situaba en situación de insuficiencia alimentaria. Así, todo parece indicar que el resultado referido al conjunto de la población que señalaba este último estudio puede darse por válido. El estudio señalaba que un 11,5% del conjunto de la población del municipio de Madrid señalaba haber tenido preocupación porque no hubiera alimentos suficientes en el hogar. De acuerdo con ese porcentaje, en la Ciudad de Madrid habría entre 398.000 y 330.000 personas en situación de insuficiencia o incertidumbre alimentaria.

Como hemos visto antes, hay personas que no se encuentran en situación de insuficiencia o incertidumbre alimentaria porque reciben ayuda alimentaria de su entorno, pero que sí se encontrarían en situación de inseguridad alimentaria precisamente por la necesidad que tienen de recurrir a su entorno. Si a este porcentaje se le añaden las personas que, por recibir ayudas alimentarias, no se encuentra en situación de incertidumbre o insuficiencia alimentaria –el 27,9% que hemos estimado anteriormente– las personas en situación de inseguridad alimentaria supondrían un 3,2% adicional de la población. De manera que las personas en situación de inseguridad alimentaria aumentarían hasta el 14,7%, incluyendo a entre 500.000 y 430.000 madrileños y madrileñas.

La distribución de los hogares con preocupación por la suficiencia de alimentos, por otra parte, se distribuye de manera similar a las tasas de pobreza señaladas en otro estudio.

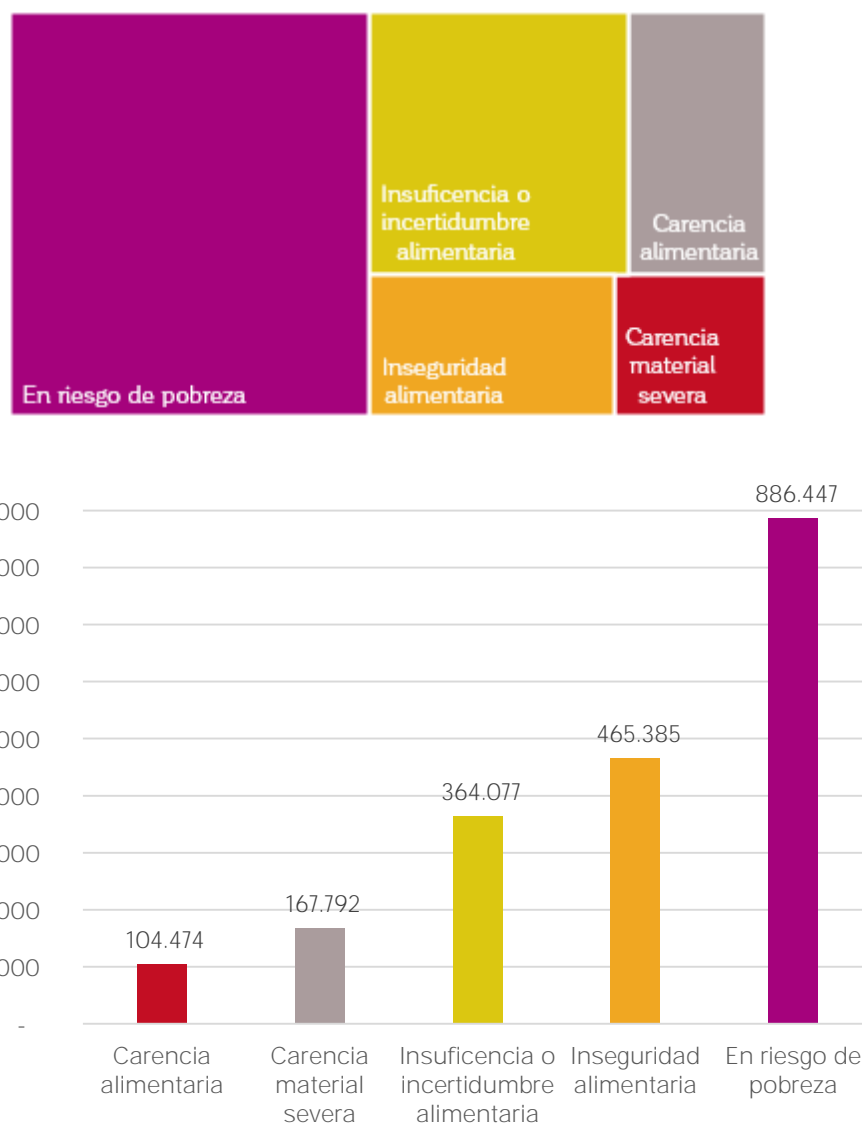
17.Gráfico: Hogares con preocupación por la suficiencia de alimentos en la Ciudad de Madrid, por distritos y su tasa de pobreza, 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de Madrid Salud (2019) y estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (2016);

Partiendo de los datos que hemos empleado, podemos escalar el grado de privación alimentaria que viven las diferentes personas en riesgo de pobreza. Un 3,3% de la población sufriría de carencia alimentaria, tal y como indica el porcentaje de personas que no pueden acceder a un plato de carne, pollo o pescado cada dos días; mientras otro 2% adicional sufriría de una situación de carencia material severa que no le permitiría acceder a otros ítems de consumo. Otro 9,4% adicional, si bien no se encontraría en situación de carencia alimentaria, sí que estaría en situación de inseguridad alimentaria: un 6,2% estaría en situación de insuficiencia o incertidumbre alimentaria, mientras que otro 3,2% estaría también en situación de inseguridad alimentaria, pero recurriría a diferentes formas de ayuda –formal e informal– para alimentarse de manera que no llegaría a estar en situación de insuficiencia o incertidumbre. El 13,3% restante de la población se encontraría en riesgo de pobreza o exclusión sin experimentar situaciones de carencia e inseguridad alimentaria. El siguiente gráfico muestra la distribución de la población en riesgo de pobreza o exclusión social distribuido en función de las diferentes situaciones de carencia e inseguridad alimentaria.

18. Gráfico: Población en riesgo de pobreza o exclusión por grado de privación alimentaria en la Ciudad de Madrid, 2016-2017



Fuentes: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes³.

³ Se han empleado las siguientes fuentes a) en riesgo de pobreza, estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid; b) insuficiencia o incertidumbre alimentaria, estudio de Madrid Salud; c) inseguridad alimentaria, estimado a partir del anterior con el incremento calculado de acuerdo con el Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la Ciudad de Madrid (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017); y d) carencia material severa y carencia alimentaria, Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid, en base a Encuesta de Condiciones de Vida (INE). Totales calculados en base a datos del Padrón 2017 fecha 1 de enero. Conviene señalar que las categorías no son excluyentes, sino que las categorías con mayor número de población contienen generalmente a las de menor tamaño.

En la siguiente tabla se recoge la población absoluta y relativa que se encuentra en diferentes grados de pobreza, carencia e inseguridad alimentaria. Como las situaciones se distribuyen de una mayor gravedad –situaciones de carencia— a otras de menor gravedad –riesgo de pobreza— se ha señalado el relativo que cada categoría aporta. Así, si la población en situación de carencia alimentaria es del 3,3% hay otro 2% que, no encontrándose en situación de carencia alimentaria, se encontraría en situación de carencia material severa. Adicionalmente, hay un 6,2% de población que, si bien no se encuentra en situación de carencia, se encontraría en una situación de insuficiencia o incertidumbre alimentaria. Otro 3,2%, sin llegar a situarse en situación de insuficiencia o incertidumbre alimentaria, sí estaría en situación de inseguridad alimentaria por recibir ayuda alimentaria. Finalmente, un 13,3% de la población, aunque no se encuentra en ninguna de las situaciones anteriormente descritas, estaría en riesgo de pobreza.

19. Tabla: Población en riesgo de pobreza o exclusión por grado de privación alimentaria en la Ciudad de Madrid y porcentaje de aportación de cada tipo al conjunto de la población, 2016-2017

	Absoluto	Relativo	Relativo aportado
Carencia			
Carencia alimentaria	104.474	3,3%	3,3%
Carencia material severa	167.792	5,3%	2,0%
Inseguridad alimentaria			
Insuficiencia o incertidumbre alimentaria	364.077	11,5%	6,2%
Inseguridad alimentaria (incluidos los que reciben ayuda alimentaria)	465.385	14,7%	3,2%
Pobreza			
En riesgo de pobreza	886.447	28,0%	13,3%

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del gráfico anterior.

3.5. Usuarios de puntos de reparto

Tal y como indica el informe sobre la situación nutricional de la población infantil (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017), solo una parte de las personas que se encuentran en situación de incertidumbre o insuficiencia alimentaria recurre a la ayuda de otros agentes para satisfacer esa necesidad. Además, de los hogares que reciben ayuda alimentaria, las que acuden a los diferentes puntos de reparto que analizamos en este informe –los bancos de alimentos y las entidades sociales y religiosas– supondrían menos de la mitad. Otros agentes como las redes informales (familia y amigos) juegan un papel fundamental, mientras los Servicios Sociales proveerían de ayuda alimentaria a menos de una quinta parte. En el hecho de que solo una parte las personas en situación de inseguridad alimentaria acudan a los puntos de reparto pueden concurrir diferentes motivos, pero una hipótesis al respecto es que el estigma asociado a estos puntos de reparto es uno de los principales motivos que inclina a las personas en esta situación a recurrir antes a las redes informales o a tratar de hacer ajustes privándose de otros bienes necesarios.

De acuerdo con los datos recabados en 2014 por la Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad, a partir de los informes del Banco de Alimentos, Cáritas y Cruz Roja, serían más de 100.000 las personas que reciben alimentos de los diferentes puntos de reparto (Pereda, 2016). Aunque estas organizaciones de distribución incluyan gran parte de estos puntos de reparto, es posible que esta cifra se quede corta a tenor de los datos que se facilitaban en la encuesta realizada por profesores y estudiantes de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense y que analizamos en este informe. En esa encuesta se identificaron 387.929 personas usuarias. Como los datos se obtenían de diferentes puntos de reparto, de acuerdo con Carlos Pereda (2016), es probable que haya usuarios duplicados, con lo que la cifra de personas usuarias rondaría las 200.000. A esta reserva, le añadiríamos las diferencias a la hora de contabilizar las personas usuarias –destinatarios de alimentos y usuarios que realizan la recogida, aproximaciones mediante el número medio de usuarios o su suma mensual, etc-. Otra manera de calcular el número de personas usuarias es tomando como referencia los kilos de alimentos repartidos por el Banco de Alimentos y Cruz Roja, teniendo en cuenta el peso medio que se reparte a los usuarios. De acuerdo con los datos disponibles, en la Comunidad de Madrid habría unas 340.000 personas usuarias que, si se distribuyen de manera proporcional a la población de la Ciudad de Madrid, supondría que en Madrid habría en torno a 164.000 personas beneficiarias de estos alimentos.

Si trasladamos los datos del estudio nutricional anteriormente mencionado referentes a las personas que han recurrido a ayuda alimentaria en bancos de alimentos y entidades sociales y religiosas en el caso de los hogares con menores entre 3 y 12 años a los datos disponibles del conjunto del municipio de Madrid, estimamos que 90.000 personas habrían recurrido a puntos de reparto de alimentos. Los datos en que nos basamos hacen referencia a las personas que recibieron alimentos en el mes en que les hicieron

la encuesta⁴. No contamos con datos de referencia que recojan alguna aproximación sobre el número de personas que hayan recogido alimentos en un periodo más amplio de tiempo. A partir de este dato que reconocería el recurso a estos puntos de reparto en un momento puntual, es probable que a lo largo del año la cifra de personas usuarias⁵ de puntos de reparto pueda ser más próxima a las 164.000 que estimábamos a partir de los repartos de Cruz Roja y FESBAL o a un número superior de personas usuarias.

⁴ Si trasladamos esta proporción al conjunto de población al 11,5% de las personas que señalaban haber tenido preocupación porque no hubiera alimentos suficientes en el hogar en las últimas cuatro semanas, podríamos señalar que en torno a 100.000 personas habrían recurrido a ayuda alimentaria de diferente tipo. Por otra parte, también habría una parte de la población que, si bien no están en una situación de incertidumbre o insuficiencia alimentaria de acuerdo con estos indicadores, recibe ayuda alimentaria. Si asumimos que esta población se reparte de manera proporcional a ese 11,5% de las personas en situación de incertidumbre o insuficiencia alimentaria, podríamos asumir que otras 100.000 personas recurrirían a ayuda alimentaria. Con lo que podríamos concluir que en torno a 200.000 personas recurren a diferentes tipos de ayuda alimentaria en la Ciudad de Madrid. Si asumimos que la importancia que los puntos de reparto tienen en el conjunto de las personas que reciben ayuda alimentaria es similar (45,6%), podríamos señalar que en torno a 90.000 personas habrían recibido alimentos en los puntos de reparto en el último mes.

4. El derecho a la alimentación

4.1. Articulación legal del derecho a la alimentación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en su 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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Este compromiso se desarrolla en mayor medida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), que fue ratificado por el Estado español en 1977. Dicho pacto es vinculante para los estados parte, por lo tanto, les obliga a “respetar, proteger y realizar los derechos consagrados en dicho pacto” (ODA-E Y ODA-ALC, 2018). En su artículo 11, los estados firmantes reconocen tanto el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre -que es un derecho fundamental-, como el derecho a una alimentación adecuada, ya que se recoge el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes se comprometen además a hacer efectivos estos derechos, tomando medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y, para asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11). Posteriormente, en la Declaración de Roma, se reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996).

El derecho a la alimentación, sin embargo, no aparece mencionado en la Constitución Española de forma explícita, a pesar de la recomendación en este sentido realizada por la FAO. En la legislación española sobre seguridad alimentaria, el enfoque se pone en la salubridad de los alimentos⁶ más que en la vulnerabilidad para el acceso a una alimentación adecuada y por lo tanto en la malnutrición y la subnutrición. El enfoque legislador de la época no parte del reconocimiento de la alimentación como un derecho en sí mismo sino de la necesidad de proteger al consumidor en materia alimentaria. De hecho, la ley 17/2011 de 5 de julio de seguridad alimentaria y nutrición, dictaminada para el desarrollo del artículo 43 de la Constitución –derecho a la protección de la salud–, en su artículo 1 recoge que su objeto es el reconocimiento y la protección efectiva del

⁶ Tal como señalan en este artículo de prensa Medina Rey y Vivero Pol (4 de abril del 2017) españoles sin derechos frente al hambre. España no ha establecido un reconocimiento expreso y efectivo del derecho a la alimentación. El País. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2017/03/23/planeta_futuro/1490265354_465483.html

derecho a la seguridad alimentaria, entendiendo como tal el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos. Es decir, en España se ha reconocido el derecho a la alimentación a través de la ratificación de tratados que lo establecen, pero no hay un reconocimiento constitucional explícito ni un desarrollo legislativo sobre el mismo.

El derecho a la alimentación tampoco está recogido a nivel de la Comunidad de Madrid. Por eso, y ante el aumento de la pobreza en la región a raíz de la última crisis económica, el 24 de octubre de 2018, los municipios de Madrid, Rivas Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Móstoles y Valdemoro registraron en la Asamblea de Madrid una iniciativa legislativa municipal para pedir una ley que garantice este derecho en la Comunidad: “Garantías del Derecho Básico a la Alimentación en la Comunidad de Madrid”. El texto es fruto del trabajo de la Plataforma Carta contra el hambre, que reúne entidades que trabajan por los derechos sociales y contra la exclusión social. Entre las medidas que se recogen está la creación de un fondo de emergencia alimentaria, elaboración de planes municipales y la puesta en marcha de un Observatorio de la emergencia alimentaria en la ciudad.

En cuanto ámbito local, el acuerdo internacional más relevante que le afecta en el campo de la alimentación es el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán. Este pacto fue firmado en 2015 por 180 ciudades, entre ellas, Madrid. Se trata del primer protocolo internacional que aborda la alimentación a nivel municipal y a través del cual los gobiernos locales asumen su responsabilidad en la transición hacia un modelo agroalimentario más justo, sostenible y saludable (Morán, 2017). Una de las líneas de acción desarrolladas en el pacto es asegurar la equidad social y económica y garantizar por lo tanto el acceso a una alimentación adecuada y saludable a los sectores vulnerables de la población.

Además de señalar la necesidad de garantizar el derecho a la alimentación de los colectivos más vulnerables, el pacto de Milán en sus artículos 17 y 18 apunta a fomentar espacios de participación y apoyar las actividades de la sociedad civil destinadas a crear inclusión social, además de apoyar actividades de economía social y solidaria con especial atención a actividades en campo alimentario que favorezcan medios de vida sostenible para los segmentos marginados de la población. Es decir, el pacto proporciona un marco normativo que puede ser aprovechado por las ciudades para la transformación de las políticas municipales en materia de alimentación, desde una lógica asistencialista hacia una lógica de intervención integral y basada en derechos, incluyendo, además, a los colectivos sociales cuyo trabajo se desarrolla en este ámbito.

El Plan Estratégico de Derechos Humanos 2017-2019 del Ayuntamiento de Madrid recoge entre sus objetivos precisamente dar impulso a la implementación del Pacto de

Milán. En dicho plan municipal, en su meta 17, sí se parte del reconocimiento explícito y extenso al derecho a alimentación, incluyendo en este el acceso físico o económico a alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todas las personas, sin sustancias nocivas y respetando las creencias culturales. Esta definición va por lo tanto en la línea de la realizada por el Relator Especial de la ONU para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, que define este derecho de la siguiente forma: “tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2001, párrafo 14). Es decir, el derecho a la alimentación no es meramente la capacidad de acceso a una alimentación suficiente, sino que recoge, tal como explica Medina (2005), los siguientes elementos constitutivos: disponibilidad, accesibilidad económica, accesibilidad física, alimentación suficiente, adecuación, sostenibilidad, inocuidad y respeto a las culturales.

En febrero de 2016 el Ayuntamiento de Madrid constituyó la mesa de seguimiento del pacto de Milán, formada por diferentes áreas municipales y asociaciones y plataformas de la sociedad civil organizada. De esta mesa surge el objetivo de elaborar la Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible, presentada el 20 de julio de 2018. Uno de los seis ejes de acción establecidos en esta estrategia es el derecho a la alimentación y el principal objetivo recogido en este eje, como respuesta a la estrategia municipal de derechos humanos, es garantizar el acceso de la población más vulnerable a una alimentación suficiente, saludable y sostenible. Para ello se diseñan una serie de medidas más allá de los bancos de alimentos y las prestaciones económicas. Algunas de estas propuestas, que habrán de desarrollarse, son el programa Madrid t-Alimenta, basado en una tarjeta social para comprar productos en establecimientos locales, un programa municipal de huertos sociales dirigido a poblaciones vulnerables, una serie de medidas para mejorar los alimentos en diferentes servicios municipales, un proyecto piloto contra la obesidad infantil en centros escolares así como dos medidas para evitar el desperdicio de alimentos (un protocolo con las empresas distribuidoras y una guía de buenas prácticas para las entidades que pueden donar alimentos y las que los reciben y distribuyen).

4.2. La provisión del derecho a la alimentación

a) Fondos europeos y del Gobierno de España

Actualmente, los principales recursos en forma de alimentos para las personas con dificultades no provienen del ámbito municipal, ni la distribución de los alimentos recae sobre entidades públicas. Existen dos entidades que centralizan los alimentos y –mediante una densa red de organizaciones- se los hacen llegar a los usuarios finales. El modelo hegemónico adopta la forma de repartos de bolsas de alimentos, estableciendo una relación asimétrica con los usuarios finales, sujetos pasivos en una relación asistencial. Tan necesaria como compleja en su transformación. El sistema posee estas características debido a rasgos históricos específicos que aún están presentes y, no menos importante, a una rearticulación de lo público dentro de un marco neoliberal.

El modelo de reparto de alimentos tal y como lo conocemos hoy en día tiene su antecedente directo en el Programa Food for Peace aprobado por Eisenhower en 1954. Más concretamente, el hecho de que los agentes encargados de distribuir los alimentos no sean instituciones estatales responde a las discrepancias ideológicas (dentro de un marco de colaboración) entre la dictadura española y el entonces gobierno de EEUU. Por este motivo, se apostó por Caritas española para canalizar la ayuda estadounidense y esta entidad, hoy en día, tiene un papel muy importante en el reparto de alimentos. Actualmente los principales fondos provienen de instancias europeas, esto es así desde que en 1987 la Unión Europea pusiera en marcha la Política Agraria Común (PAC), sujeta a ciertas modificaciones. En el año 2014 fue sustituida por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD)⁷, con un presupuesto de 500 millones de euros para España repartidos entre el periodo 2014-2020 (Nogués y Cabrera, 2017:12). Pese a que el enfoque general del proyecto FEAD permite destinar fondos a la alimentación, asistencia material básica o actividades de inclusión, España optó por dedicar el 100% del presupuesto a ayuda alimentaria. En la práctica esto genera notables problemas en la provisión de recursos, puesto que las organizaciones de distribución o reparto de alimentos tienen que buscar diferentes fuentes de financiación o proveedores para dotarse de productos básicos de higiene -al no estar cubiertos por el fondo de ayuda-. Uno de los motivos principales de esta situación es la importancia que ha tenido el vínculo entre ayuda alimentaria y las necesidades agrarias del país a la hora de reconvertir los excedentes en recursos alimentarios (para los usuarios) y económicos (para los productores). Por lo tanto, pese a que el fondo tiene entre sus objetivos la cohesión social y el refuerzo de la inclusión social de las personas (ámbito de la provisión pública de derechos)⁸, en la práctica cumple un papel fundamental en la

⁷ Reglamento (UE) N°223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas.

⁸ Con el objetivo de contribuir a reducir a menos de 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en la UE, de conformidad con la Estrategia Europa 2020.

conversión de los excedentes agrarios en recursos útiles más allá de los mercados principales (ámbito de la producción de mercancías). El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante el Fondo Español de Garantía Agraria (en adelante, FEAGA) permite casar las necesidades de los productores y de la industria alimentaria (desde una lógica del excedente) con las necesidades de las personas (desde una lógica de la escasez)⁹.

Sea cual sea la modalidad elegida, todos los países han de destinar un 5% de los fondos a Medidas de Acompañamiento orientadas a favorecer la inclusión social. En el caso de España es supervisado por la Dirección General de la Familia dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inclusión, MSSSI (Alfonso y Sastre, 2017: 6).

Con el FEAD 2014-2020 se crea una Unidad Administradora del Fondo Social Europeo responsable de administrar los recursos procedentes del Fondo Europeo y encargada de la gestión del fondo en España y la relación con la Comisión Europea, la unidad está ubicada en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El fondo se compone de un 85% de la financiación procedente de la UE y un 15% financiado por el gobierno de cada país miembro¹⁰. El Gobierno español mediante el Fondo Español de Garantía Agraria -que pertenece al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación- convoca subastas con el dinero procedente del FEAD y la parte proporcional del Gobierno español. En estas subastas las empresas proveedoras pujan para suministrar productos establecidos por la Comisión Europea en un listado de 16 alimentos. Además, los alimentos han de ser transportados a los principales puntos de distribución del país (donde después las diferentes organizaciones de reparto deberán ir a proveerse de los productos).

El presupuesto para el año 2017 del FEAD ha sido de 82.297.129 millones de euros, que han sido empleados para la compra de unos 87.305.107 kilogramos o litros de productos alimenticios a una decena de grandes empresas (de media el kg o litro de alimento ha costado 94 céntimos).

⁹ Cabría esperar una dependencia del fondo en lugar del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del antiguo Ministerio de Sanidad, Servicios sociales Igualdad actualmente denominado Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

¹⁰ Decisión de Ejecución, de fecha 17 de diciembre de 2014, aprobó el Programa Operativo sobre ayuda alimentaria para la solicitud de ayuda del Fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España (CCI 2014ES05FMOP001).

20. Tabla: Tipos de alimentos repartidos por la FEGA en porcentajes de Kilogramos o Litros y del presupuesto destinado

Productos	% Kg/L	% €
Aceite de oliva	3,4%	12,0%
Cacao soluble	1,8%	3,0%
Cereales (arroz)	7,2%	4,8%
Comida infantil (fruta, cereal, leche...)	1,7%	4,6%
Frutas en conserva (sin azúcar añadida)	2,6%	3,4%
Hortalizas y verduras (tomate frito o cremas de verduras en polvo)	7,6%	6,3%
Harinas (elaborado en galletas o pasta alimentaria)	14,0%	9,6%
Leche	39,9%	22,1%
Legumbres (en conserva)	13,1%	9,0%
Pescado (en conserva)	6,2%	22,1%
Otros	2,5%	3,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEGA (2017a: 6).

A la hora de distribuir los alimentos a lo largo del territorio se siguen diferentes criterios que permiten ponderar el reparto de los recursos, en concreto, coeficientes de lactantes en el territorio (no en vano más de un 4,5% del presupuesto se dedica a alimentación infantil), tasa de paro y tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (MAPAMA 2017b).

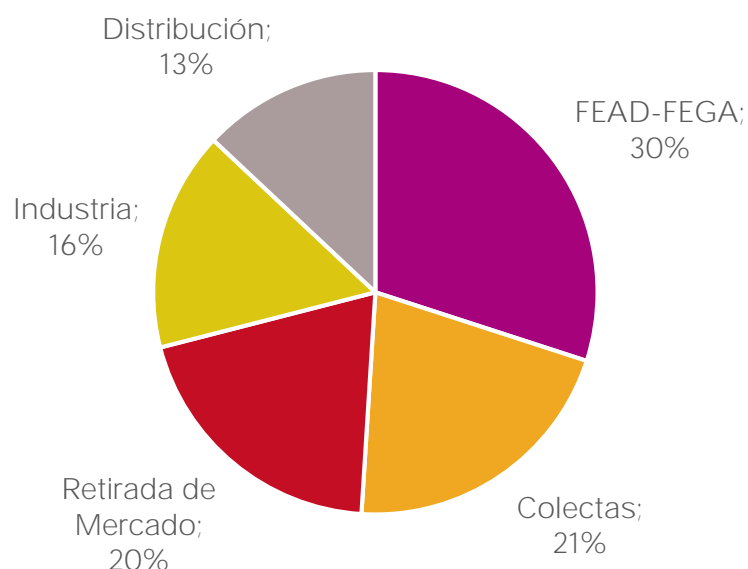
Los recursos finalmente son distribuidos por organizaciones privadas, denominadas organizaciones asociadas de distribución (OAD). En el caso español son Cruz Roja y la Federación Española de Bancos de Alimentos (en este texto referiremos a sus siglas, FESBAL o, simplemente, Banco de Alimentos). Ambas organizaciones se distribuyen los recursos al 50% en todo el territorio¹¹. El presupuesto del FEAD cubre el 47% de los gastos de la FESBAL y, esto representa a su vez el 30% de los recursos alimentarios distribuidos por esta entidad.

Continuando con los recursos alimentarios, la segunda fuente son las “colectas” como la operación KG donde cientos de voluntarios recogen productos donados por los consumidores en los supermercados. La tercera fuente de financiación son las “retiradas de mercado”, que representa un 20% del total y consiste en la canalización de los desechos que no podrían ser vendidos en puntos de distribución dado su estado o apariencia (como las frutas de Mercamadrid o de productores cercanos a los puntos de reparto). Otro porcentaje (16%) proviene de la industria, por ejemplo, una retirada de productos que no han tenido éxito o excedentes de la producción. A lo anterior hay que

¹¹ No ha sido posible obtener los datos desagregados de Cruz Roja. Por esta razón se tendrán en cuenta únicamente los datos de FESBAL (también para el año 2017).

sumar ayudas relacionadas con la distribución de alimentos (cadenas de supermercados), por ejemplo, con la retirada anticipada de productos a punto de caducar.

21.Gráfico: Origen de los alimentos de la FESBAL



Fuente: FESBAL (2017: 19)

Tanto la Cruz Roja como FESBAL cuentan con cientos de entidades vinculadas, denominadas organizaciones asociadas de reparto (OAR) que distribuyen los alimentos. En su mayoría son organizaciones religiosas encargadas del reparto al usuario final. Por ejemplo, FESBAL ha conformado una red asistencial compuesta por 8.148 organizaciones, que han hecho llegar los alimentos a 1.537.134 personas (unas 188 personas de media por organización), a los que se les ha repartido una media de 98,5 kg de comida por persona y año, (más de 150.000 niños/as hasta 8 años, de estos, unos 55.000 lactantes, según la organización) (FESBAL, memoria 2017). Cabe esperar unos datos similares por parte de Cruz Roja, con lo que ambas organizaciones podrían estar proveyendo de raciones alimentarias a cerca de 3.000.000 de usuarios en España¹².

En todos los casos, las OAR han de distribuir los alimentos a las personas en función del prescriptivo informe elaborado por los Servicios Sociales, que evalúa la necesidad del beneficiario (o la unidad familiar). Las organizaciones adscritas a FESBAL han de cumplir una serie de requisitos como, por ejemplo, no discriminación, distribución gra-

¹² Los datos no permiten un análisis con mayor detalle, por esta razón nos referimos a usuarios y no a personas o raciones diarias, es decir, cualquier persona que en algún momento haya accedido a la red de distribución queda englobada en la cifra anterior, independientemente de que haya sido usuario unos días o un año.

tuita, ha de ser un organismo benéfico o equivalente, oficialmente registrado, con propósito de servir a los colectivos, abstenerse de cualquier acción que pueda perjudicar a FESBAL y mantener la cantidad de alimentos. La última de las condiciones es que ha de llevar un “debido libro y registro de los productos recibidos y distribuidos” (Memoria FESBAL 2017:20). En cuanto a las personas, el sistema no permite identificar duplicidades en la provisión de recursos en diferentes sedes (algo que aparece como residual en las entrevistas), pero sí controla el acceso, asegurando que la persona cuenta con el prescriptivo informe de los Servicios Sociales. Si bien no se ha podido comprobar los efectos de las duplicidades sí ha sido posible establecer cómo el prescriptivo informe de Servicios Sociales actúa como un limitador de las personas que finalmente acceden efectivamente a los recursos. No obstante, este estudio se centra en las personas que sí acceden a estos recursos.

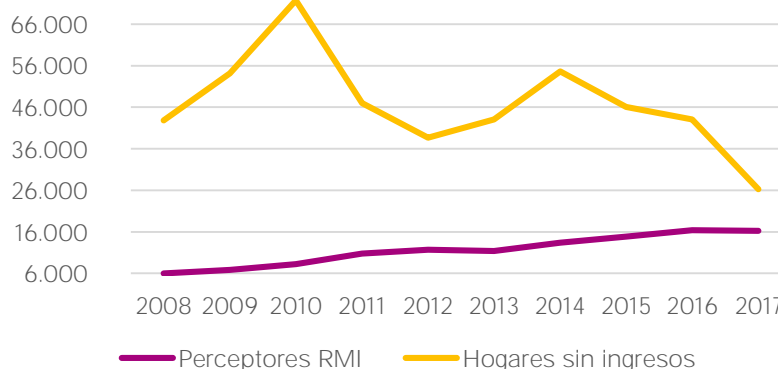
b) Sistema de Garantía de Rentas de la Comunidad de Madrid

Los principales recursos de la Comunidad Autónoma que vamos a analizar están relacionados con rentas orientadas a paliar la carestía económica de las familias, siendo lógicamente dedicada una parte de esta prestación a costear la alimentación¹³. De las familias que están en situación de inseguridad alimentaria, sólo un 15% de las personas perciben la RMI. En caso de inseguridad leve el porcentaje es del 13%, moderada del 15,2% y severa del 17,4% (Díaz Olalla, Junco Torres y Rodríguez Pérez, 2017: 49)

La Renta Mínima de Inserción se perfila como una de las vías para asegurar un umbral mínimo de ingresos a la población que trataría de cubrir el derecho a la alimentación de la misma. Sin embargo, la RMI se muestra insuficiente para la satisfacción de las necesidades de la población. En la serie histórica de 2008-2017 se puede observar cómo los receptores de la Renta Mínima de Inserción permanecen siempre por debajo de los hogares sin ningún ingreso, es más en los años en que la RMI tuvo menor cobertura, los receptores de la RMI representaban sólo un 11,5% de los hogares sin ingresos. Aunque, la relación entre ambos indicadores ha mejorado, a consecuencia de un descenso de los hogares sin ingresos y –en menor medida– de un ligero aumento los prestatarios de la RMI, la cobertura de esta prestación es insuficiente. También se muestra insuficiente, teniendo en cuenta que sólo llega a en torno a una sexta parte de los hogares que se encuentran también en situación de extrema necesidad. La mayoría de las solicitudes de la RMI son rechazadas o archivadas en la fase de tramitación, una tramitación que, por otra parte, resulta muy lenta (Pereda, 2016).

¹³ Así lo evidencia el estudio realizado por la D. G de Servicios Sociales e Integración Social de la CAM (2017) que concluye que el 82,2% de las personas encuestadas dedican gran parte de los ingresos de la Renta Mínima de Inserción (RMI) específicamente a la alimentación.

22. Gráfico: Evolución del número de perceptores de la Renta Mínima de Inserción y de hogares sin ningún perceptor de ingresos en la Ciudad de Madrid. 2008-2017.



Analizando sólo los datos relativos a la ciudad de Madrid a partir del Banco de datos del Ayuntamiento, en el año 2017 se realizaron 6.969 nuevas solicitudes de RMI. Durante el año 2017 hubo 16.219 RMI activas, una cifra inferior a los 26.300 hogares sin ningún perceptor con ingresos (según datos de la EPA). Por lo tanto, la Tasa de Cobertura Bruta¹⁴ ha sido del 38%, es decir, más de 6 hogares de cada 10 en situación de necesidad no han tenido acceso a este tipo ayuda.

No solo la cobertura es insuficiente, sino que además las cuantías son muy limitadas, la media estimada por familia es de 382€ (Pereda, 2016), y el máximo al que puede llegar la ayuda es a un salario mínimo interprofesional (707,70 en el año 2017). Por ejemplo, una familia con cuatro miembros sin ingresos tendría una asignación de unos 660 euros al mes. Es materialmente imposible hacer frente a los gastos de vivienda, suministros, vestuario y alimentación, por citar los más importantes, con estos ingresos. Cuestiones que han sido puestas de manifiesto por diversos colectivos y organizaciones como Invisibles de Tatúan o Alianza RMI. Además, existen serias dificultades burocráticas-administrativas que entorpecen el acceso a esta prestación.

Las desigualdades no sólo se dan entre Comunidades Autónomas, sino que también se producen desigualdades entre los diferentes distritos de la Ciudad de Madrid. Esto se debe a que son los Servicios Sociales del Ayuntamiento los que han de realizar los trámites administrativos, existiendo una gran disparidad entre el volumen de solicitudes, por ejemplo, Puente de Vallecas puede superar 13 veces las demandas que se realizan en Retiro o 6 veces las que se demandas de Arganzuela. Cada distrito tiene unos recursos de personal que han de asumir las diferentes demandas. Tal y como señalan las propias trabajadoras sociales entrevistadas, en ocasiones se han producido retrasos en las concesiones con tiempos de espera de hasta 18 meses. Pues en última instancia es la Comunidad Autónoma de Madrid la que ha de pronunciarse sobre cada expediente.

¹⁴ TBC= (RMI activa * 100) / (RMI activa + hogares sin ingresos)

Una cuestión que atañe no sólo a los recursos humanos disponibles o el volumen de las solicitudes sino a los requisitos y diversas pruebas documentales solicitadas y examinadas. Diversas entrevistas –tanto la realizada a personal de los Servicios Sociales como a organizaciones sociales- señalan la arbitrariedad que se produce en los procesos de justificación para la valoración y asignación de recursos a las familias que solicitan la RMI, resultado de que en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, existen problemas burocráticos administrativos en la concepción misma de las ayudas, por ejemplo, en un contexto de proliferación de la figura del trabajador/a pobre y empleos precarios e inestables, la RMI no es compatible con el empleo, a no ser que ese empleo aporte unos ingresos muy reducidos¹⁵ y, además, es muy lenta en su reactivación. Produciéndose situaciones en las que los beneficiarios cesan la RMI para empezar en un trabajo y un mes después son despedidos, tardando varios meses, o incluso más de un año, en poder volver a tener algún tipo de ingreso vía RMI. Ahora bien, no sólo el comienzo y el cese de la ayuda requiere trabajo administrativo, sino que el proceso de seguimiento aumenta los recursos públicos necesarios para sostener el sistema de rentas mínimas. Diversos autores señalan que los procesos administrativos como los señalados en este apartado actúan como un mecanismo burodisuasorio (García García, 2015: 25) e incluso burorrepresivo (Oliver Olmo et al, 2013).

Parte del aumento del entramado burocrático remite al hecho de que la necesidad de alimentos se identifica con un problema específico de la persona (y no como un derecho universal). En ocasiones las ayudas públicas directas (en forma de dinero) o indirectas (en forma de otros recursos) establecen una serie de compromisos por parte de los usuarios, una transformación activa de su situación, mediante la realización de charlas, talleres, formaciones a las que han de asistir para acceder a los recursos o, incluso, demostrando una demanda activa de empleo. Estas demandas responden a un mismo marco de interpretación que queda evidenciado en la articulación pública de la ayuda, desde la Estrategia Europea 2020 hasta la Estrategia de inclusión social para la Comunidad de Madrid 2016-2021. Estas estrategias tratan de reducir la pobreza mediante la mejora de la empleabilidad y la educación de las personas. En el fondo, la inseguridad alimentaria viene a proponerse como una propiedad atribuida a las personas (y no un problema estructural), son la consecuencia última y al mismo tiempo sitúa en los usuarios la responsabilidad de salir de esta situación de exclusión. Este enmarcado general va a trasladar a las organizaciones la necesidad de justificar medidas encaminadas al acompañamiento, tal y como se establece en el Real Decreto 603/2016, 2 de diciembre

¹⁵ Según la normativa de la RMI “En todos los casos se considerará que existe suficiencia de recursos cuando los ingresos mensuales de que disponga la unidad familiar sean iguales o superiores a la cuantía de la Renta Mínima de Inserción aplicable en función del número de miembros que integran la unidad de convivencia”. Esa “suficiencia de recursos” implica que no se puede optar a la prestación.

relativo a las subvenciones destinadas a las organizaciones de repartos de alimentos¹⁶, en su Artículo 5.1. Entre estas medidas que cabe destacar: información sobre recursos (sociales, empleo, sanitarios, educativos), acciones de inserción socio-laboral, organización de sesiones informativas sobre recursos y ayudas, asesoramiento de economía familiar (como la gestión eficaz del presupuesto, la gestión del endeudamiento y el sobre endeudamiento) y actuaciones que favorezcan las medidas anteriores. Todo ello implica trasladar a las personas la responsabilidad de un entramado muy complejo de exclusión y, al mismo tiempo, la sitúa como principal responsable de su posterior suerte en los procesos de inclusión social.

c) Ayuntamiento de Madrid

Las diferentes acciones puestas en marcha por el Ayuntamiento de Madrid han de relacionarse con la legislación marco de la Comunidad de Madrid¹⁷ y su adaptación en la ordenanza municipal correspondiente, la más reciente la Ordenanza modificada por el Acuerdo del Pleno del 26 de junio de 2013. Este es el marco en el que cabe pensar la acción municipal, sus posibilidades y limitaciones.

Las ayudas de que nos atañen responden a una dimensión de ayudas económicas de emergencia social y ayudas económicas temporales de especial necesidad (Artículo 1). Es decir, se activan ante una situación de insolvencia o insuficiencia y se desarrollan durante un marco temporal dado, condicionado a las circunstancias del beneficiario o la unidad familiar. Como establece el artículo 9.1 de la Ordenanza Municipal referida, las ayudas económicas se centran en necesidades básicas de alimentos, el alojamiento, alojamiento temporal para mayores, pequeñas reparaciones en vivienda habitual por situaciones sobrevenidas o adaptaciones geriátricas, escuelas infantiles, actividades preventivas para menores en riesgos de exclusión o gastos excepcionales (por ejemplo, medicinas, gafas o audífonos), así como necesidades básicas de alimentos.

Las ayudas directamente relacionadas con la alimentación pueden ser divididas en cinco ámbitos principales:

- a) Las partidas relacionadas con la alimentación en las prestaciones económicas. En el año 2017 supusieron un 65% del presupuesto, que en total ascendía a 7.440.030€. El total de ayudas relacionadas con la alimentación representaron el 70% del total de ayudas (13.632). Más concretamente, durante el 2017 se concedieron 9.589 ayudas relacionadas con la alimentación, con un presupuesto de 4.814.451€, que se repartieron de la siguiente forma: un 41% para necesidades

¹⁶ Subvenciones. - Real Decreto 603/2016, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Organizaciones Asociadas de Reparto encargadas del reparto de alimentos y del desarrollo de medidas de acompañamiento, en el marco del Programa Operativo sobre ayuda alimentaria del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas en España 2016.

¹⁷ Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid

básicas de alimentos, un 39% para ayudas de comedor escolar, un 12% para ayudas en escuela infantil y, finalmente, un 7,5% para comedores de mayores.

23. Tabla: Prestaciones económicas relacionadas con la alimentación otorgadas por el Ayuntamiento de Madrid, 2017

	Prestaciones	Importe
Necesidades básicas de alimentos	3967	1.963.525 €
Comedor para mayores	722	321.647 €
Escuela infantil	1172	973.833 €
Comedor escolar	3728	1.555.446 €
Total	9589	4.814.451 €

Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid.

- b) Dentro de las ayudas directas a comedores sociales o puntos de reparto cabe señalar dos tipos de financiación diferentes. En primer lugar, los convenios con entidades colaboradoras, cuya participación se remonta varias décadas atrás en el tiempo, que están concertadas con dos comedores sociales que reciben fondos tanto relacionados con la alimentación y la inclusión como por desempeñar labores relacionadas con la inmigración. No toda la partida se dedica a alimentación, sino que se divide entre diferentes actividades (que los datos no han permitido desagregar). El presupuesto destinado en total ha sido de 651.750 para uno de los comedores y de 30.000 para otro de ellos. Por otro lado, cabe señalar subvenciones de otra naturaleza, sometidas a concurrencia competitiva, donde los diferentes proyectos pueden optar a distintas financiaciones (cinco, diez y veinte mil euros). Del total de los 62 proyectos financiados en el año 2017 únicamente 2 estaban relacionados con bancos de alimentos, recibiendo 5.000 euros cada proyecto.
- c) En la Dirección General de Familia e Infancia cabe señalar también financiación relacionada con la alimentación en centros de día infantiles e, incluso, campamentos. El total de centros de día infantiles que han recibido financiación en el año 2017 ha sido de 43 y se han gestionado 1720 plazas, con contratos tramitados por Cruz Roja o Quedamos al salir de Clase. Los campamentos han contado con 130 plazas, principalmente en el distrito de Vicálvaro.
- d) Desde el año 2016 el Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo viene suscribiendo un convenio de colaboración con la Consejería de Educación, Juventud y Deportes mediante el cual se complementa el precio de comedor escolar de menores escolarizados en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos que, previamente, han sido reconocidos por Comunidad de Madrid como beneficiarios de precio reducido.

En 2017, con un presupuesto de 4.500.000 €, este convenio permitió el acceso gratuito al servicio de comedor escolar de 12.058 menores en el periodo enero-

junio (julio, en el caso de escuelas infantiles) y de 11.093 en el correspondiente a septiembre-diciembre.

- e) A través del Servicio de Ayuda a Domicilio, durante el año 2018, se ha ayudado a preparar la comida a 18.416 personas mayores de 65 años y 1.560 personas con diversidad que no pueden cocinar o no pueden cocinar sin ayuda. (Total 19.976 personas han recibido ayuda para preparar la comida). El Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), en 2018, está contratado con las empresas CLECE, ASISPA Y SACYR SOCIAL¹⁸. Hay otro servicio que sirve comidas a domicilio ya preparadas, por ejemplo, en 2018 se han servido 3.582 comidas a través de un contrato con la empresa UCALSA. El presupuesto para el año 2018 ha sido de 924.728 €.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente dicho se puede exponer que la cobertura municipal asume el rol de complementariedad, tal y como está planteada, y debido a su enmarcación dentro de la ordenanza, relegando su actuación a aquellos intersticios existentes en los sistemas de ayuda mayormente institucionalizados, como las ayudas de la Comunidad de Madrid o el sistema hegemónico de provisión (banco de alimentos).

El sistema de cobertura municipal se ha ubicado allí donde la Comunidad de Madrid no llega o en aquellas situaciones que no asume, por ejemplo, situaciones transicionales en la tramitación de la RMI o con la financiación de los comedores escolares y de mayores (en ocasiones financiación mixta entre ambas administraciones). Por otra parte, en el caso del sistema de provisión hegemónico, ha tratado de complementarlo proveyendo ayudas puntuales dirigidas a las personas usuarias, por ejemplo, para la compra de producto fresco (no cubierto por el banco de alimentos). Un aspecto positivo es que formalmente en su ámbito de actuación municipal no excluye a personas en situación administrativa de residencia irregular, discriminación que sí sucede en otros municipios de la Comunidad de Madrid (como ha podido comprobarse mediante las entrevistas realizadas). Pese a los notables avances, aún hoy existe una disparidad notable entre el marco normativo existente, las propias necesidades de la población y la formulación del derecho en términos universales.

¹⁸ No se puede saber el coste de estas ayudas porque forman parte de un contrato que incluye diversos servicios y no ha sido posible desagregar los datos.

4.3. Modelos y límites de la acción pública

La pobreza es una categoría abstracta que refiere a una multiplicidad de situaciones concretas. En este informe no analizamos por tanto la diversidad de privaciones que pueden estar asociadas a esta categoría sino la respuesta pública y su articulación con las iniciativas privadas en una de sus manifestaciones, el problema del hambre, la malnutrición y, en definitiva, la inseguridad alimentaria. A lo largo de los siglos se han transformado las causas de la pobreza, las representaciones sociales de las personas que encarna estas situaciones y, muy especialmente, las diferentes respuestas sociales ante el problema de la pobreza, sufriendo una gran mutación desde la limosna medieval, a las primeras coberturas en el ámbito territorial de la parroquia, hasta la centralización de la asistencia en el Estado moderno (Simmel, 2014:33-47). La articulación de una respuesta pública en los modernos Estados nación ha significado el paso de una solidaridad directa (entre el pobre y el benefactor) a una solidaridad indirecta (entre el pobre y el Estado). La asistencia se configuró como un deber público que no implica necesariamente un derecho de la persona empobrecida, por esta razón existe una diferencia nuclear entre la asistencia a los pobres y otras instituciones encaminadas al bienestar y la protección social. Tal y como indica Simmel (2014:30-31), la asistencia a los pobres no es un fin en sí mismo sino un medio para una finalidad considerada superior, a saber:

“El propósito de esta asistencia es justamente mitigar ciertas manifestaciones extremas de diferenciación social, de modo que la sociedad pueda seguir descansando sobre esa diferenciación” (Simmel 2014, 28-29).

El fundamento último de la asistencia a los pobres no se detiene en la satisfacción de sus necesidades más acuciantes, en la medida de las posibilidades, como pueda ser las necesidades alimentarias. Desde el punto de vista de la parte pública, la asistencia a los pobres tiene como fin último el propio orden social a partir de dos supuestos: en primer lugar, asegurar la dinámica social y económica pese a sus externalidades negativas, como es la generación de desigualdades extremas. En segundo lugar, paliar las consecuencias últimas de estos procesos (por ejemplo, la pobreza), sin incidir en las causas más generales, pues podrían alterar el primero de los supuestos. Las situaciones de extrema necesidad y empobrecimiento están asociados a procesos de exclusión social y, en última instancia, a formas de vida que se desarrollan en los márgenes de lo deseable, legítimo e, incluso, legal. Por lo tanto, la persona empobrecida no es sólo un sujeto que requiere ciertas labores asistenciales, sino que estas actividades se realizan con el objetivo último de asegurar la integración (aún subalterna) de estas personas, basado tanto en principios de dignidad humana como, muy especialmente, principios de seguridad y paz social.

Como hemos podido ver, desde el punto de vista formal, hoy en día existe una elaborada producción legislativa y toda una serie de acuerdos, pactos y estrategias orientadas al

derecho a la alimentación y, por otro lado, desde el punto de vista material hay serias dificultades para ampliar el espacio de acción de la administración pública, especialmente en el ámbito que nos ocupa, el municipal de la ciudad de Madrid. Existen diferentes concepciones sobre la ciudadanía y los derechos sociales. Por un lado, las concepciones cercanas al modelo hegemónico (representado en el banco de alimentos), entienden los derechos sociales como una prestación que los usuarios han de percibir ante ciertas situaciones de necesidad o carestía (asistencialismo). Por otro lado, las concepciones con un enfoque de derechos consideran que todas las personas han de contar con ciertos derechos básicos, por ejemplo, una renta mínima de ingresos (universalismo).

Cada concepción implica diferentes modelos sociales, estructuras administrativas y programas de gobierno. El modelo en el que cabe pensar el asistencialismo en la actualidad es aquél que otorga al mercado un papel fundamental, según el cual el gobierno (en cualquiera de sus instancias) ha de dinamizar el mercado y la competencia, por ejemplo, con las denominadas liberalizaciones (privatización de servicios y recursos públicos). Uno de los efectos del mercado (externalidades negativas) redundan en la producción de desigualdad y la reducción de las garantías colectivas de protección, en este contexto, es el individuo el responsable de su integración social, apoyado en una heterogénea red de instituciones públicas y privadas que han de proveer ciertas ayudas o prestaciones orientadas a la reintegración del individuo empobrecido o precarizado. Este modelo se caracteriza por un principio de neofilantropía y un sistema de asistencia básica ante ciertas situaciones.

Por otro lado, encontramos un modelo que diferencia las dinámicas del mercado de la acción de gobierno, priorizando la justicia social, que requiere instituciones públicas (con apoyo de instituciones privadas) para garantizar unos umbrales mínimos de derechos, donde la sociedad (y las instituciones públicas) actúan de garantes ante las diferentes situaciones sociales de la ciudadanía¹⁹. La realidad cotidiana es mucho más compleja y los diferentes modelos señalados se encuentran entrecruzados. Ahora bien, no están confundidos ni tienen el mismo peso en la conformación de las políticas públicas y sus orientaciones. Más bien, al contrario, encontramos que el modelo asistencialista neofilantrópico es el hegemónico, como se deriva del análisis de las leyes autonómicas, las ordenanzas municipales y los planes y estrategias desarrollados. Conseguir un modelo orientado a la ciudadanía y asegurar mecanismos de solidaridad colectiva desde una concepción universalista necesariamente requiere una planificación y racionalización de los fondos, los recursos, los objetivos, acorde a la propia tendencia social, más allá del corto plazo y con orientaciones estratégicas a medio plazo.

¹⁹ Entendemos el concepto de ciudadanía en sentido amplio y político, más allá incluso del estatus de residencia de los habitantes en el territorio o los códigos legales. Una ciudadanía que reconoce a los habitantes con sujetos con derechos plenos en tanto que residentes habituales en el territorio, más allá de cualquier otra consideración.

En sentido contrario encontramos una limitación notable en el Ayuntamiento de Madrid, cuyo margen de acción viene dado por la ordenanza que, a su vez, es un desarrollo en el estrecho margen de la ley autonómica, que reduce la acción de los Servicios Sociales a las situaciones excepcionales de especial necesidad o urgencia y a unas ayudas que han de desarrollarse por un tiempo muy limitado, otorgando a la Comunidad Autónoma los recursos clave, como la RMI. Del mismo modo, otro limitador de la acción municipal y condicionante del modelo de provisión de derechos lo encontramos en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Además de las limitaciones del marco legal existe una notable asimetría de recursos entre distritos de Madrid, que da lugar a plantillas con diferentes capacidades para afrontar las realidades de cada distrito (con efectos, por ejemplo, en los tiempos de diagnóstico social a los usuarios). Precisamente porque se ha institucionalizado un modelo que requiere un control directo por funcionarios (o empresas) de las diferentes solicitudes, con un amplio margen de arbitrariedad en el requerimiento de pruebas documentales al usuario. El control en última instancia se antepone a la propia capacidad de provisión y gestión de las ayudas sociales, lo que es un hándicap no sólo para la administración sino también para el propio usuario.

Frente a estas lógicas, presentes en la RMI o en los informes necesarios para acceder a los recursos del banco de alimentos (distribuidos por diversas organizaciones), encontramos otras ayudas cuya tramitación es más sencilla y eficiente como, por ejemplo, las ayudas relacionadas con los comedores escolares.

Cada uno de los modelos, del mismo modo, implica una relación diferente entre los agentes públicos y privados. Por un lado, las posturas neofilantrópicas tienden a una hibridación y confusión entre los agentes, empleando conceptos como Estado mixto de bienestar (Consejería de Políticas Sociales y Familia, 2016), lo cual es una transformación del propio concepto de Estado del ámbito de lo social. Desde el punto de vista de los Servicios Sociales encontramos un sector público (el Estado) y tres actores privados, genéricamente denominados sociedad civil (mercado, iniciativa social y familiar), con diferente naturaleza y su propia identidad (Nogués y Cabrera, 2017, 238).

24. Tabla: Tipos de solidaridad de acuerdo con los actores que la ejercen y las funciones que cumplen

Actores	Funciones	Tipo de solidaridad
Estado	Garantía de derechos y producción de servicios sociales	Solidaridad indirecta
Mercado	Intercambio sujeto a beneficio económico y produce mercancías y servicios económicos	Solidaridismo
Iniciativa social	Asociación libre, con fines de denuncia, reivindicación, altruismo o repuesta ante un problema social	Solidaridad directa
Familia y grupos de pares	Cuidados informales y relaciones personales básicas	Solidaridad recíproca o familiar

Fuente: Elaboración propia, a partir de Nogués y Cabrera (2017:238)

La iniciativa social, como toda asociación libre, puede expresarse en una diversidad de formas, por ejemplo, organizaciones comunitarias religiosas, activistas e, incluso, fundaciones o, en menor medida, sociedades. Cada tipo de articulación entre los diferentes actores (y el tipo de iniciativa social dominante) va a dar lugar a diferentes modelos en la provisión del derecho a la alimentación. Por ejemplo, en el distrito de Tetuán se ha producido una presencia muy fuerte de la iniciativa social de activistas y tejido comunitario, los servicios sociales y ciertas empresas locales. En otros distritos, como San Blas, se ha producido un fuerte vínculo entre grandes empresas (mercado) y los servicios sociales del distrito. Cada articulación dará lugar a diferentes formas de proveer el derecho a la alimentación que merecen un análisis específico que vamos a analizar a continuación.

5. Modelos y entramado en la distribución de alimentos

Los circuitos de abastecimiento de alimentos pueden ser muy heterogéneos, articular una gran complejidad de organizaciones y recursos o incluso presentarse bajo la forma de la solidaridad directa. Los recursos en forma de dinero, alimentos o tiempo de trabajo pueden provenir de diversas fuentes, y por ello vamos a distinguir públicas y privadas.

Los recursos públicos son muy importantes y pueden provenir de diferentes instancias y orientarse a diversas necesidades. Como hemos visto en el apartado anterior, hay un circuito institucionalizado que parte de fondos europeos (FEAD) en un 85% y el 15% restante proviene de la Administración Central del Estado. Estos recursos no sólo se emplean para realizar pujas y abastecer la cesta de productos que después será repartida, sino que una parte se emplea en la logística, esto es, hacer llegar los recursos a los territorios y a las sedes de Banco de Alimentos y Cruz Roja. Por otro lado, encontramos diversos convenios que el Ayuntamiento de Madrid tiene con comedores de colegios, comedores de mayores o con comedores sociales, así como una serie de ayudas directas (económicas). La Comunidad de Madrid por su parte financia las Rentas Mínimas de Inserción y, puede contribuir financiando los comedores. A grandes rasgos, ésta es la iniciativa pública; su importancia reside en el hecho de que permite establecer una gran red de distribución de alimentos que recae en Cruz Roja y en el Banco de Alimentos y, después, en una densa red capilar de organizaciones que tratan de llegar allí donde las necesidades son más acuciantes. Se mueve por tanto en el plano macro (las grandes redes de distribución) y en el plano micro (las situaciones específicas de las personas, bien asignando recursos económicos, acceso a descuentos o estimando las necesidades alimentarias para después recibir alimentos en los puntos de reparto).

Ahora bien, cuando nos centramos en la distribución de alimentos vemos que los fondos públicos son minoritarios. Tienen un papel estructurador al financiar una red de distribución, pero después, esa red de distribución necesariamente se provee de otros recursos privados, provenientes de personas que donan productos a la salida de los supermercados, sociedades privadas que se dedican total o parcialmente a actividades de beneficencia y neofilantrópicas o empresas de diverso rango que donan productos excedentarios. Por lo tanto, en el modelo actual es imprescindible la financiación privada para asegurar el sustento de millones de personas en sus necesidades alimentarias diarias.

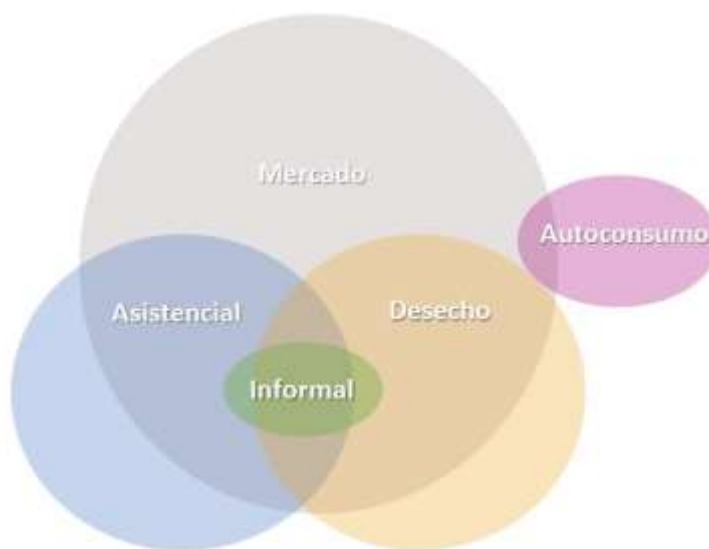
Conviene no olvidar que las bolsas de alimentos (modelo hegemónico) requieren en última instancia de personas que transformen esos productos en raciones de alimentos elaboradas, es aquí donde las estructuras de género y la desigualdad en el interior del hogar ocupan un papel fundamental y, generalmente, las mujeres van a tener un papel

ambivalente, muchas veces cuestionado (en tanto que responsables últimas de la malnutrición) e imprescindible.

En este apartado vamos a analizar diferentes dimensiones implicadas en la provisión de alimentos y, posteriormente, a comprender éstas como circuitos que permiten el acceso a los alimentos a partir de las mediaciones de distintos agentes públicos y privados, con especial atención al lugar del que provienen los recursos (bien dinerarios o alimentarios). A continuación, pasamos a analizar el proceso de distribución de los alimentos, con especial atención a las operaciones de logística, producción y envasado de los alimentos y la distribución hasta su consumo final.

A la hora de comprender cómo se distribuyen los alimentos en nuestra sociedad y, más concretamente, cómo se articulan las diferentes formas de solidaridad y sus derivaciones, podemos establecer esferas diversas que tienen sus propias lógicas internas y están en mayor o menor medida relacionadas entre sí. La esfera dominante es el mercado, por otro lado, una esfera derivada y relevante en el problema de la alimentación atañe a los desechos y muy relacionada con la anterior, estaría la conformada por el entramado público-privado encargado de la provisión de alimentos en redes heterogéneas de reparto. En todas ellas es necesario referir a una esfera informal, que alude a los intercambios entre los usuarios finales y, muy especialmente, a la asimétrica distribución de género en el interior del hogar y el cuidado familiar. Finalmente, podríamos considerar el autoconsumo como una esfera relativamente al margen (aunque con necesarios vínculos con el mercado y el ámbito informal), no es muy relevante hoy en día en el sistema de reparto y la provisión de los alimentos, pero podría ser un ámbito interesante en futuras propuestas y proyectos pilotos.

25.Gráfico: Dimensiones en la provisión de alimentos.



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo principal es entender cómo las diferentes esferas pueden ser comprendidas como circuitos específicos necesarios en la provisión de alimentos y, más concretamente, cómo la interrelación entre los diferentes circuitos da lugar a distintos modelos en la provisión alimentaria a partir de una compleja red de actores sociales e intercambios de diversos recursos (tiempo, dinero, alimentos, etc.). El mercado capitalista y sus reglas del juego²⁰ no sólo no puede solucionar el problema del hambre, sino que en cierta manera lo coproduce, puesto que la desigualdad es una de sus tendencias más acusadas si no media la intervención pública. Por otro lado, el mercado también va a producir desechos. En el caso de la alimentación esto cobra especial importancia porque el mercado puede considerar desechos en forma de excedentes lo que desde el punto de vista del derecho a la alimentación pueden ser recursos.

Ante el problema del hambre surge un sector que trata de articular diferentes formas de solidaridad, beneficencia y neofilantropía en la provisión última de las necesidades de las personas empobrecidas, que nosotros hemos denominado “reparto”, porque nos ceñimos concretamente a cómo los diferentes recursos son transformados en última instancia en alimentos para estas personas.

Generalmente, hay una relación inversamente proporcional entre la adquisición de recursos y servicios en el mercado capitalista mediante dinero y la complejidad de las redes que se han de articular para distribuir los alimentos, precisamente porque la provisión del acceso a los alimentos implica una compleja operación logística. Cuando los productos son obtenidos en el circuito de mercado son los propios actores económicos (marcas, distribuidoras, tiendas...) las que han de asumir estos procesos logísticos que permiten vender los alimentos en condiciones adecuadas. Sin embargo, cuando nos acercamos al circuito de la provisión de alimentos son las propias entidades, las donaciones privadas o la financiación pública la que ha de asumir la obtención de recursos y toda la logística que implica. Lo que da lugar a una multitud de modelos.

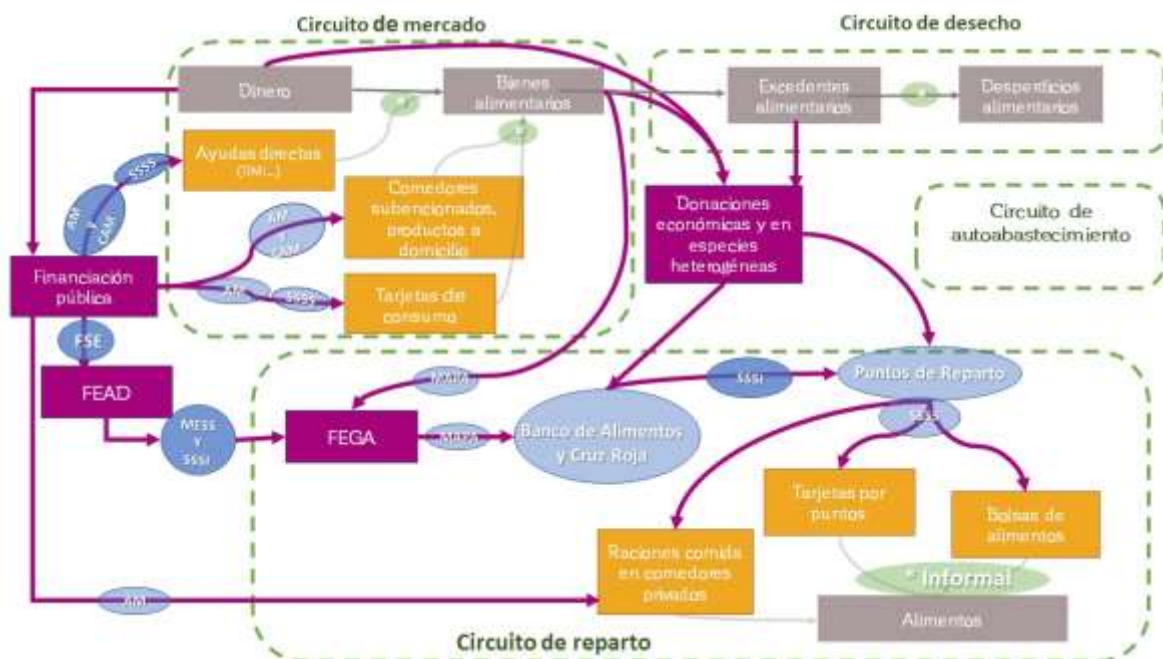
²⁰ Intercambios económicos entre agentes que interaccionan en el mercado en base a las leyes de la oferta y la demanda y relaciones de competencia

5.1. Circuitos y modelos en el acceso a la alimentación

El estado de la cuestión de la provisión de los alimentos en la ciudad de Madrid puede resumirse en 6 grandes formas de acceso hegemónicas, las tres primeras dentro del circuito de mercado y las tres últimas dentro del sistema de reparto: 1) Las ayudas públicas directas 2) La ayudas o convenios para facilitar el acceso a comedores escolares y ayudas para comedores de mayores o la ayuda a domicilio. 3) Tarjetas de consumo, cargadas con dinero para consumir en determinados comercios concertados. 4) Raciones alimentarias en comedores sociales, 5) Tarjetas cargadas con puntos para la elección de productos en supermercados solidarios o economatos y 6) Las tradicionales bolsas de alimentos.

En el gráfico de más abajo (número 24), podemos observar recuadros verdes que indican los diferentes circuitos (mercado, desechos y reparto) y una elipse de fondo verde que identifica el circuito informal. Los recuadros con fondo amarillo indican los diferentes modelos de acceso a la alimentación; los recuadros de fondo morado el origen (público o privado) de los recursos; y los recuadros de fondo gris indican las diferentes formas que pueden presentar los recursos. Finalmente, las diferentes líneas establecen las relaciones entre los elementos y, cuando procedía, se han señalado las diferentes entidades públicas que intervienen y las entidades privadas -sólo en el caso del circuito de reparto-.

26.Gráfico: Modelos y circuitos de distribución de alimentos²¹



²¹ Podría identificarse una dimensión o modelo adicional, aquel que conforma la colaboración entre administraciones públicas, que en la práctica esta entreverado como el que hemos denominado informal.

Leyenda:
El asterisco (*) refiere al circuito informal y familiar, señala aquellos puntos en los que puede ser necesario la elaboración de productos en el ámbito doméstico.
AM: Ayuntamiento de Madrid
CAM: Comunidad Autónoma de Madrid
FSE: **Fondo Social Europeo**
MAPA: Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación
MESS: **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**
MSSSI: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
SSSS: Servicios Sociales
UAFSE: Subdirección General Adjunta de Gestión de la Subdirección General de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo

Fuente: Elaboración propia.

Veamos ahora en detalle la dinámica general del sistema hegemónico que representa el mapa. Hay dos circuitos coordinados, el circuito de mercado y el de los desechos, y otro subordinado relativo al reparto (puesto que depende de los dos anteriores). Finalmente, hay uno transversal a gran parte de ellos, que se ubica en el extremo último de la cadena de la provisión de alimentos y suele depender del trabajo doméstico de las mujeres (que hemos denominado circuito informal).

La relación entre el circuito de mercado y el de desechos viene dada por las diferentes formas que pueden adoptar los recursos alimentarios en el proceso de producción y distribución capitalista, a saber: pueden presentar la forma de dinero o mercancía y, dentro de ésta, puede adoptar la forma de bienes alimentarios, excedentes y desperdicios. Las dos primeras subcategorías dentro de la mercancía vienen dadas por las leyes del mercado y la utilidad económica, mientras que la última subcategoría viene dada por el ciclo de descomposición de los alimentos.

El acceso de las personas en situación de necesidad al circuito de provisión económica y sus tres modelos (ayudas directas, comedores financiados y tarjetas cargadas con dinero) depende íntegramente de la financiación pública. Bien provenientes de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, la RMI, o bien proveniente del Ayuntamiento de Madrid (como la financiación de los comedores), o mixta.

El acceso de los recursos (dinerarios o alimentarios) en el circuito de reparto depende tanto de entidades privadas como públicas y proviene de donaciones económicas o en especie de diversos actores sociales privados o a partir de la financiación pública. Como en este estudio la prioridad es conocer el circuito de reparto desde el punto de vista de la acción pública, priorizamos en su descripción los principales agentes públicos que intervienen. Focalizar sobre un ámbito implica perder atención de otros, por esta razón, los diferentes agentes privados quedarán en este estudio en un segundo plano (a excepción del análisis de las particularidades de los bancos de alimentos o los puntos de reparto).

Sin embargo, antes de profundizar en la explicación del modelo hegemónico vamos a centrarnos en las implicaciones que tienen las donaciones privadas y sus características.

5.2. La importancia de las donaciones privadas en el actual sistema

La entrada de recursos en el circuito de reparto puede provenir de fondos públicos o privados, se dan **así dos líneas de distribución**: 1) La financiación pública, principalmente, el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) provee una parte de recursos económicos, que el Estado español convierte en recursos alimentarios tras realizar diferentes compras al por mayor en el circuito de mercado de bienes alimentarios -el próximo apartado desarrolla en detalle esta línea de distribución-. 2) En el caso de las donaciones privadas (económicas o en especie) éstas pueden provenir tanto del circuito de mercado como del circuito de desecho. La importancia de la beneficencia y la neofilantropía es tan alta que dependiendo de la organización considerada puede suponer el 70% o el 50% de su presupuesto, como sucede con FESBAL o con el Comedor Social entrevistado, respectivamente.

a) Donaciones privadas provenientes del circuito de mercado

Las donaciones privadas pueden incidir en múltiples ensamblajes de la línea de distribución o reparto, por ejemplo, la Federación Española de Bancos de Alimentos puede recibir una donación dineraria de un particular que desea colaborar de esta forma, o las organizaciones que reparten bocadillos pueden recibir pan donado de una panadería cercana o las personas pueden donar productos a la salida de un supermercado.

Generalmente los puntos de reparto no suelen tener recursos económicos propios y dependen tanto de las ayudas públicas como privadas. A excepción de puntos de reparto pertenecientes a sociedades neofilantrópicas u organizaciones de beneficencia que cuentan también con recursos donados por los patronatos o provenientes de la Iglesia (católica o evangelista) que pueden recaudar fondos, por ejemplo, de los feligreses en los actos religiosos. Pese a las anteriores excepciones, el acceso de los puntos de reparto a los recursos provenientes del circuito de mercado suele estar mediado por otros agentes privados y adoptan la forma de bienes alimentarios.

Encontramos diferentes maneras de organizar estas formas de solidaridad directa, dependiendo del tipo de agente benefactor y las capacidades de la organización que recibe la donación y su naturaleza. No es lo mismo la donación de un particular que la de un gran benefactor; las organizaciones no pueden recibir cualquier tipo de donación (por ejemplo, muchos puntos de reparto no pueden asegurar cadenas de frío para los alimentos frescos); y no todas las organizaciones tienen los mismos objetivos, por ejemplo, unas pueden tratar de dar de comer a un número fijo de personas al día, otras pueden contar con mayores medios y tener como objetivo llegar al máximo número de personas, aunque también existen organizaciones que optan por recoger menos alimentos y establecer otro tipo de relaciones con las personas usuarias, consideradas

sujetos de derechos. Veamos un ejemplo muy evidente de cómo la buena voluntad no es suficiente, sino que la acción caritativa ha de adaptarse a las capacidades y la naturaleza o fines de la organización.

“De albóndigas, pueden traerla al centro y ayudar, y dices: ‘Pues chico, es que no sé... ¿A quién le voy a dar un Tupperware de albóndigas si tengo que dar de comer a 200?’, no es que se fabrique o se haga aquí la comida para 200, aquí se hacen 50 raciones de una cosa, 50 de otra, 20 de otra...” (E-PR3)?

En algunos casos, encontramos que la organización conecta directamente a una familia necesitada con otra que realiza el acto caritativo, pero esto es una práctica minoritaria.

“Mensualmente una familia realiza compra de productos básicos (leche, aceite, arroz, galletas, azúcar, legumbres, pasta, harina, latas de atún, sardinas) para otra una familia en situación de especial necesidad” (E-PR2).

Lo más habitual es contar con acciones caritativas que provienen de un agente privado que canaliza su acto a través de una organización de reparto o bien responde a campañas específicas desarrolladas por diversas entidades. Cabe destacar las operaciones kilo desarrolladas por la Federación de Bancos de Alimentos de España, consistentes en la movilización de unas 120.000 personas voluntarias por diversos supermercados de España, con el propósito de recoger las donaciones de los consumidores (21 millones de kilos en la última operación en diciembre del año 2018).

“... como ellos representan a un montón de cantantes y de artistas, firmar un convenio de forma que, cuando ellos quieran promocionar una cosa determinada, se organice una Operación Kilo en esos conciertos” (E-PR6).

También hay acciones más modestas desarrolladas por organizaciones pequeñas, por ejemplo, conformadas por activistas que piden comida a las puertas de los supermercados para completar sus despensas solidarias. El objetivo en éstas se centra tanto en obtener recursos alimentarios como en generar una reflexividad ante el problema del hambre a partir de la interacción con los vecinos (O-PR4; E-PR3).

En otras ocasiones, las organizaciones de mayor tamaño realizan acciones indirectas, que, si bien no se centran en la recogida de alimentos, sí permiten mejorar la visibilidad y la imagen social de la organización, un ejemplo de esto lo encontramos en la organización de entregas de premios, donde el acto de entrega se convierte en un acontecimiento mediático que da más visibilidad a la organización y, a la vez, permite reforzar las redes y la cohesión entre los donantes y la organización:

“Los Premios Príncipe de Asturias lo recibimos en el 2012. Fue un impulso tremendo para nosotros. Y luego recibimos a lo largo del año, nos dieron un premio la AISGE, la Asociación de Actores, AISGE creo que se llama, una estatuilla y 3.000 Euros. Fuimos a recogerlo encantados” (E-PR6).

Finalmente, hay puntos de reparto que por su larga tradición y vínculos con las instituciones públicas son elegidas para actos mediáticos desarrollados por personalidades públicas relevantes, como, por ejemplo, un comedor social al que asistió durante dos navidades el expresidente del gobierno. Las propias organizaciones reconocen que estos actos mediáticos les sitúan como un referente público que indirectamente termina atrayendo un mayor número de donaciones privadas.

Es posible hablar de una economía de la beneficencia, dentro de la cual las organizaciones más visibles públicamente tratan de mejorar su imagen o su solvencia para gestionar las donaciones, posicionándose como referentes mediáticos. En otras ocasiones, las propias organizaciones de reparto son empleadas por empresas privadas que, además de realizar actos de beneficencia, tratan de mejorar su imagen corporativa: esto puede realizarse mediante la donación de recursos dinerarios o alimentarios o, incluso, mediante la incorporación puntual de los voluntarios de sus programas corporativos en la actividad cotidiana de los puntos de reparto (Comedor Social). Este voluntariado tiene efectos positivos tanto para los puntos de reparto, como para la relación entre empresa y trabajadores (generando una mayor cohesión social) y, finalmente, para los propios trabajadores que participan (que sienten una gran satisfacción por su acto caritativo), hasta el punto de que en ocasiones permanecen como voluntarios más allá del tiempo inicialmente estipulado con la fundación en sus ratos libres (Comedor Social).

“Yo diría que la calidez más que la calidad. La calidez del servicio de los voluntarios, yo creo que, de los trabajadores, un poco de todo, o sea...” (E-PR2).

b) Donaciones privadas provenientes del circuito de desecho

Otra vía nada desdeñable de acceso a los alimentos pasa por el aprovechamiento de éstos cuando salen del circuito de mercado para pasar un circuito de desecho en el que los alimentos excedentarios se vuelven desperdicios. Se produce así una relación simbiótica entre los productores, los distribuidores y los puntos de reparto. En unas ocasiones los puntos de reparto buscan recursos en los circuitos de desecho, en otras, son los productores y distribuidores los que hacen llegar los productos a los puntos de reparto. En cualquier caso, se produce la simbiosis entre dos extremos: los excedentes alimentarios y la insuficiencia alimentaria. Los excedentes alimentarios de las empresas productoras y distribuidoras que no son absorbidos por su actividad económica o que tienen algún desperfecto que no los hace aptos para su venta pueden pasar a un circuito de desecho que los convierte en desperdicios. En otras ocasiones pueden pasar al circuito de reparto de alimentos, una opción que tiene a menudo menos costes económicos y que pueden presentar altos costes sociales de oportunidad en un momento en que el problema de la inseguridad alimentaria y los bancos de alimentos han alcanzado altas cotas de visibilidad mediática y social:

“Pues yo creo que, como cualquier empresa, lo primero que prima es la rentabilidad, y dentro de su rentabilidad deshacerse del problema y que no te cueste dinero, o que te cueste poco dinero es una solución. Entonces: *“Dejar que se pudra no es una solución, tener que tirarlo también tiene un coste, ¿y si yo cambio eso y lo dono y gano imagen?”* (E-PR2).

Si bien los excedentes son generalmente fruto de la distancia entre la previsión de ventas y las ventas efectivas, cuanto más grandes son los proveedores más previsibles se vuelven sus excedentes. Estos excedentes son sensibles a su funcionamiento logístico y de ventas. uno de los informantes de los puntos de reparto nos revelaba que la mejora en la efectividad del sistema de gestión de unos supermercados implicó una bajada del excedente disponible para donación.

No todos los excedentes son igualmente adecuados. En esta adecuación influye notablemente el procesamiento que haga el productor o el distribuidor. Por ejemplo, hay grandes distribuidoras que hacen un tratamiento de los excedentes alimentarios como si se tratara de residuos, mezclando en una misma bolsa paquetes de pasta alimentaria rotos con productos a punto de sobrepasar la fecha de caducidad, una amalgama que hace difícil su aprovechamiento por el tiempo que requeriría separar lo que realmente es desperdicio de lo que puede ser aprovechable. Otras empresas, en cambio, tienen protocolos de actuación e incluso el personal realiza la separación de productos entre aquéllos que van a ser donados y aquellos otros que serán eliminados.

En términos generales, se trata de un proceso más sistemático cuando son los puntos de reparto los que asumen la recogida de los productos en los establecimientos que cuando se limitan a recibirla recurriendo tanto a los comercios y hosteleros cercanos como a grandes superficies comerciales, o a grandes distribuidores.

Otro de los aspectos que condiciona notablemente el aprovechamiento de los recursos donados es el propio proceso de descomposición de los alimentos. Por ejemplo, los grandes distribuidores de frutas y verduras pueden donar los alimentos que ya no son aptos para la venta (por presentar un avanzado estado de madurez) pero si no se pone cuidado en separar los productos en función de su grado de madurez e, incluso, descomposición, puede quedar invalidado el conjunto del producto. Esto es una queja recurrente de los puntos de reparto.

“Eso, eso los de (anonimizado: nombre de un mercado de frutas y verduras) eso muchas veces hay que tirarlo, lo que pasa, es que hay que ir a recogerlo, te obligan a recogerlo si no el cupo, muchas veces la furgoneta cuando salen en los contenedores tiene... porque les va escurriendo... es que llega, ya te digo ¡Ecurrir! (hace el gesto con la mano) Lo que nos dan, hay veces que viene la fruta y las verduras escurriendo, ¡podridas! Pero no podemos decirle, ‘no, no, esto no y... pues ya no vuelvas’” (E-PR2).

Por lo tanto, aunque teóricamente haya una relación simbiótica, en la práctica es profundamente asimétrica: de un lado están los dueños de los recursos que van a ser donados, de otro lado, los que reciben la caridad. Esta asimetría se materializa incluso

en la propia concepción de los productos. Para los productores y distribuidores son productos sin utilidad económica. Desde su esfera de sentido dominante, el mercado, si los productos no pueden cumplir su función de mercancía intercambiable por dinero entonces se han convertido en residuos de su actividad de los cuales han de desprenderse. De otro lado, están las organizaciones que tratan de proveerse de recursos para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas; su razonamiento no opera ya en base a una lógica de mercado sino en base a una que pone en el centro las propiedades alimentarias de los productos y su posibilidad de aprovechamiento.

Ante la ausencia de una reglamentación adecuada, la posibilidad de reaprovechar los excedentes alimentarios depende de la pericia y habilidad de los puntos de reparto o el neofilantropismo de los productores y distribuidores alimentarios. La logística de los puntos de reparto es una carrera contrarreloj para evitar que los alimentos se conviertan en desechos. Este aspecto es aún más relevante en lo que respecta al circuito de desecho, en la medida en que, fundamentalmente, ponen a disposición de los excedentes una logística que el mercado ya no ha podido absorber.

Cuanto mayor es el punto de reparto y su capacidad de acción mayor capacidad posee también para tratar de negociar con los proveedores de estos particulares excedentes alimentarios. Y viceversa, cuanto más precario es el punto de reparto, menor capacidad de negociación posee y mayor tiempo ha de dedicar (si acepta los recursos) en los procesos de selección de los productos aptos y separación de los que ya no lo son.

En el gráfico modelos y circuitos de distribución de alimentos (nº26) hemos señalado que el circuito informal también aparece en el proceso que va del excedente al desperdicio. En ocasiones son las propias personas en situación de necesidad las que tratan de obtener recursos aprovechables de los desperdicios de los grandes almacenes y comercios. En este tipo de acción directa, que no está mediada por los puntos de reparto, no hay comunicación entre el usuario y la superficie que se ha deshecho de los alimentos y no se cuenta ni con el beneplácito de las autoridades (pues se ve en esta práctica un potencial riesgo para la salud), ni con la conformidad de las grandes superficies que no quieren ser relacionados con los espigadores (alegando motivos de imagen y, en última instancia, la responsabilidad última sobre posibles intoxicaciones). Las grandes distribuidoras para evitar este tipo de prácticas sociales realizan acciones diversas: desde cerrar los contenedores con llave o rociarlos de lejía (avisando con un cartel de la presencia de este producto) a concertar con los servicios de recogida públicos la hora a la que han de sacar los contenedores.

“De hecho, antes de que llegara esta ley, había supermercados, que eso lo he visto yo con mis ojos, que cuando sacaban estos alimentos, que todavía algunos no estaban caducados, o caducaban la semana siguiente, o en 15 días, y los metían en un contenedor e iban y le echaban lejía a todo, y ponían un cartelito *“Este alimento ha sido tratado con lejía”*, no sé qué

nombre le dan, si ponían el nombre químico, con sosa, o con no sé cuántos. “Si usted lo consume, es su problema y es bajo su responsabilidad”, para evitar que la gente fuera a coger el alimento del contenedor” (E-PR6).

5.3. El modelo hegemónico y oficial de la distribución de alimentos

A continuación, vamos a profundizar en el circuito de reparto a partir del modelo hegemónico que, como hemos visto, se organiza y pone en marcha a partir de fondos públicos que se articulan en una densa red de organizaciones que, no obstante, se nutren también de recursos privados. Insistimos en que éste es el modelo hegemónico, el que más recursos alimentarios mueve, pero según nos acercamos a las prácticas concretas de las organizaciones e, incluso, de las personas con alguna necesidad alimentaria, mayor será el número de respuestas y modelos posibles (incluso sin contar con los recursos públicos).

El Gobierno español convierte los recursos económicos del FEGA en alimentos mediante dos operaciones:

- 1) Subastas en las que se establece un precio de referencia máximo para una cantidad de alimentos y se abre una pugna entre los proveedores interesados –si ésta queda desierta se modifica el precio de referencia para una segunda subasta-.
- 2) Mediante precios intervenidos, en los casos de excedentes de producción, que supone ofrecer un precio mayor al del mercado.

“Ellos reciben, que el Estado, si hay un excedente de melocotón, y el Estado *fija un precio de intervención, les dice: “Os lo pagamos a 70 céntimos”,* y el mercado, si lo quieren vender, les está dando 40, es un precio de intervención que fijan superior al precio de mercado, inferior al precio que podrían obtener en condiciones normales, pero ellos le dan salida” (E-PR6).

Los precios intervenidos tienen la doble capacidad de evitar la entrada de ciertos alimentos en el circuito de desecho y el ejercicio de una política agraria específica. En este sentido, a menudo se levantan sospechas entre los entrevistados sobre la influencia de intereses espurios a la satisfacción de necesidades alimentarias:

“... se actuaba con cierto egoísmo me imagino, porque está el Ministerio de Agricultura, pero los fondos son a nivel europeo y cada uno intentaría *resolver los excedentes de su país, y por lo tanto: “¿Qué ha sobrado este año en el campo? –Pues trigo— pues nada a comprar harina”,* y se compraba la harina y se había solventado la historia. Yo creo que ahora ya hay una cesta de la compra más abierta (...). Y yo o que sí creo es que *ahora sale a concurso y se compra a precio, los precios que vi el otro día en la página web no son los precios de mercado, compran mucho más barato porque compran en millones de euros, pero...*” (E-PR2).

Una vez adquiridos los alimentos, se designan las organizaciones asociadas de distribución, Cruz Roja y la Federación Española de los Bancos de Alimentos (FESBAL) que son las que reciben los alimentos para repartirlos, a su vez, a las organizaciones asociadas de reparto, quienes se las facilitan a las personas usuarias.

Tanto Cruz Roja como FESBAL cuentan con su propia logística para almacenar los alimentos que van a ser distribuidos. FESBAL cuenta con 56 bancos de alimentos distribuidos por todo el territorio español, entre los que se encuentra la Fundación Banco de Alimentos de Madrid, que es el centro logístico que provee a sus puntos de reparto asociados. Cada punto de reparto asociado se encarga de la recogida de los alimentos en el punto logístico.

27.Gráfico: Circuito hegemonico de reparto de alimentos



Fuente: Elaboración propia.

Las organizaciones de distribución asociadas al FEAGA, FESBAL y Cruz Roja, permiten que los puntos de reparto cuenten con un fondo previsible de alimentos no perecederos, a los que suman productos frescos con cierta frecuencia, obtenidos mediante acuerdos con terceros. Este aporte de recursos alimentarios periódicos permite la planificación de los diferentes puntos de reparto (incluidos comedores sociales):

“... está limitado porque te dan sota, caballo y rey, tú ya sabes cuándo te apuntas te dicen: “El FEAGA lo que va a distribuir es esto”, quitamos la leche en polvo porque no damos a niños, quitamos el Cola Cao porque tampoco atendemos directamente a niños y el resto lo cogemos todo: alubias, lentejas, melocotón en almíbar, arroz y no sé qué otra cosita más que se me pueda estar olvidando. (...) Bueno pues con eso resolvemos el primer plato, el segundo plato por ayuda privada” (E-PR2).

Así se expresaba una voluntaria de un punto de reparto que se proveía tanto de alimentos perecederos como no perecederos, fundamentalmente de la FESBAL:

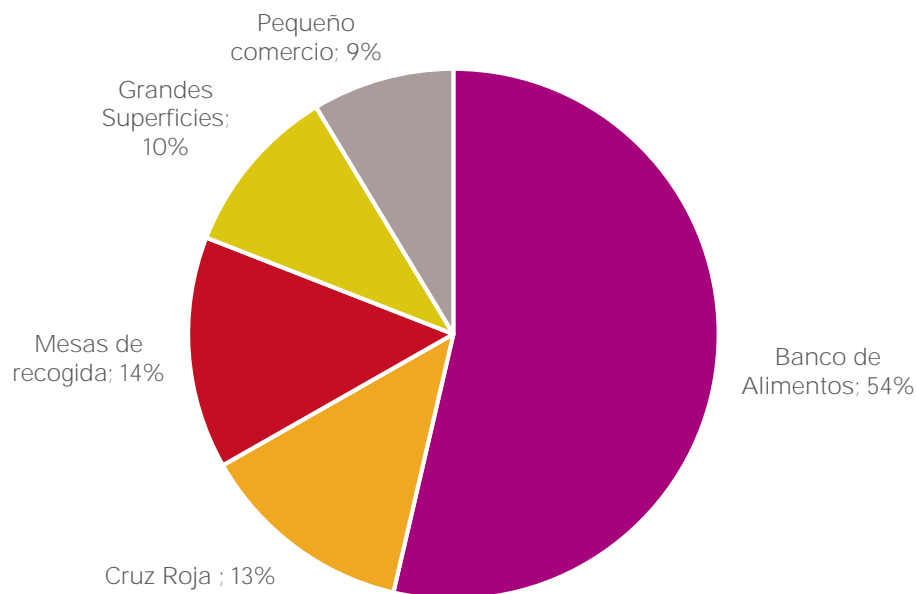
“No, es una alimentación básica, para un primer plato, alimentos frescos no traen nada, pero si tú les ayudas en esto, ellos pueden comprar lo otro que les falta” (O-PR1).

A continuación, vamos a analizar las diferentes operaciones necesarias para que el alimento procedente de las organizaciones de distribución llegue a los puntos de reparto y en última instancia a los usuarios finales (en forma de raciones alimentarias).

a) Operaciones de logística

La mayoría de los puntos de reparto acude al Banco de Alimentos (73,1%) para proveerse de sus productos y un 17,9% hace lo propio con Cruz Roja. Ambos funcionan como organizaciones de distribución asociadas al FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria). Asimismo, los puntos de reparto también recurren a sus propias mesas de recogida (19,3%), a las grandes superficies (14,2%) y al pequeño comercio (11,8%). Es común así que los puntos de reparto tengan varios proveedores que requieren de diferentes esfuerzos logísticos para conseguir productos de diferentes cualidades.

28.Gráfico: Origen de los alimentos de los puntos de reparto



Fuente: Encuesta de centros de reparto realizada por estudiantes y profesores de Trabajo Social (UCM)

Tomando los alimentos de diferentes proveedores, los puntos de reparto tienen que asegurar el mantenimiento de las condiciones adecuadas para garantizar su reparto en condiciones idóneas. Así, aunque en este informe nos referimos a estas entidades como puntos de reparto, su labor va más allá, operando como puntos logísticos. Para ello los puntos deben organizar una infraestructura poniendo los recursos humanos y materiales a disposición de los aspectos logísticos. El tipo de alimentos que reparten, la

forma que tienen de hacerlo y el acceso de los usuarios a los mismos, están afectados por diferentes operaciones logísticas: transporte, almacenaje, selección y catalogación, producción y distribución. Estas operaciones combinadas tratan de sacar el máximo rendimiento a los alimentos que reciben, tratando de minimizar los desechos y sacando el máximo aprovechamiento a las propiedades alimentarias que contienen.

Transporte

Para llegar a las personas usuarias de los puntos de reparto se ponen en marcha diferentes modelos de transporte que, a menudo, se implementan de manera combinada, en función de los proveedores con los que trabajan las entidades.

En el caso de los puntos de reparto que trabajan con FESBAL, se trata de un modelo centralizado de distribución. FESBAL asume la centralización de los alimentos que llegan de sus proveedores, de manera que los puntos de reparto los recogen con sus propios medios:

“El banco de alimentos no hace el transporte, es decir, la entidad tiene que tener resuelto el transporte, tiene que ir allí, recoger lo que le dan... y llevarlo... con lo cual tienes que tener cierta infraestructura porque si no, no te lo puedes llevar” (E-AP1).

Los puntos de reparto que reciben excedentes directamente de los proveedores pueden situarse entre un modelo de recepción y otro de recogida de excedentes. En el modelo de recogida de excedentes son los propios puntos de reparto los que se acercan a los almacenes de distribuidores, productores y empresas de logística. Para ello, suele acordarse una recogida con una periodicidad, de manera que los excedentes han sido previamente identificados y preparados para que sean transportados por el punto de reparto.

... “el producto no perecedero una vez al mes, o sea, vienen tres veces más, cómo aquí consumimos mucho, la visita semanal a Mercamadrid que es ahí ya donde estábamos diciendo que luchábamos con la calidad” (E-PR2).

En el caso de los puntos de reparto más pequeños y con un menor volumen de alimentos, la recogida de excedentes se puede también realizar en establecimientos de proximidad sin necesidad de emplear un vehículo.

El modelo de recepción de excedentes, sin embargo, se produce cuando son las empresas con excedentes las que llevan los alimentos al punto de reparto. Es más común que se produzca cuando los excedentes no responden a un cálculo previsible o cuando se producen en fechas concretas –como Navidades—. Así es como describían el proceso de acuerdo del reparto desde un comedor social:

““Oye, que somos de no sé qué”, y no tienes ni tiempo ni de preguntarle: “¿Qué empresa eres?, o ¿Qué ONG eres?”, y: “Qué tenemos 300 kilos de

mandarinas”, y dice: “¿Queréis mandarinas?”, y digo: “Pues sí, pero lo primero, yo no puedo ir a por ellas”, “No te preocupes”, y casi, casi, te cuelgan y el sábado aparece aquí uno y te trae 300 kilos de mandarinas” (E-PR3).

Almacenaje

En la forma de organización del transporte de alimentos también influyen las condiciones y dimensiones de almacenaje del punto de reparto. Los límites de las condiciones logísticas de los puntos de reparto se suplen también acudiendo a otros recursos más inmediatos, usando diferentes estrategias. Así, por ejemplo, la posibilidad o no de ofrecer alimentos frescos, a falta de un almacén con condiciones de temperatura y humedad adecuadas, pasa por un transporte semanal:

“Hasta ahora teníamos los alimentos frescos que nos venían todas las semanas, menos una, que era los jueves, también tocaba, un compañero iba al banco de alimentos recogía lo que fuera, venía aquí lo descargaba y se lo distribuíamos a las familias y a los pisos, ahora hemos renunciado y solo vamos a recogerlo una vez al mes” (E-PR16).

Prueba del ajuste mutuo entre el almacenaje y el transporte es el hecho de que algunos puntos de reparto tienen su propio almacén en otro lugar, de manera que pueden dejar un stock de alimentos del que suplen su punto de reparto. Asimismo, los frigoríficos y congeladores pueden garantizar el mantenimiento de alimentos perecederos un tiempo mayor, mientras que en otros casos la falta de condiciones para almacenar alimentos hace que tengan que existir “listas de espera” de personas usuarias a las que, temporalmente al menos, no se les puede proveer de alimentos.

Selección y catalogación

Además del transporte y almacenaje de los alimentos, los puntos de reparto tienen que realizar una labor de selección y catalogación de los mismos. Esta labor la pueden realizar los propios proveedores, las organizaciones de distribución o los propios puntos de reparto, pero es necesaria para poder organizar los repartos en función de las características, el estado y la cantidad de alimentos. Hay una parte de selección y catalogación previa que se puede realizar antes de efectuar el pedido, en el momento en que se acuerdan las condiciones del transporte:

“Ahí es todo eso de frutas. Son el desperdicio de alimentos. El alimento que está a punto de caducar, o cerca de su fecha de caducidad, y que hay que darle salida rápidamente. Entonces ahí, si la fecha de caducidad es muy límite, incluso, no pasa ni por el banco. Por ejemplo, si Carrefour, o Día, o quien sea, acumula, tiene una serie de productos que va a ir al cubo de la basura, lo ponemos en contacto con una ONG cercana, o un comedor social. Incluso mejor, un comedor social. Porque el comedor social tiene el recurso de que lo saca, le da prioridad a eso y lo saca al día siguiente, o a los dos días” (E-PR6).

Otra parte es la selección y catalogación posterior que requiere de mayor trabajo. Es habitual en los casos en que los productos parten de una diversidad de proveedores,

como en el caso de las recogidas de alimentos donados por consumidores, que requieren de una catalogación en función del tipo y orden de salida de los alimentos, para que estos no se echen a perder:

“Hacemos una gran recogida anual. Eso se empieza a repartir, inmediatamente se hace, hay una primera fase que es la clasificación de todos esos alimentos, porque de un lado hay que agruparlos por el tipo de alimentos que sean, y del otro lado, verificar todo el tema de fechas de caducidad o consumo preferente, para que esos alimentos tengan prioridad a la hora de entregarse. Y si hay algunos que están muy cercanos a la fecha de caducidad, canalizarlos rápidamente, o para las ONG, o para los comedores sociales, de forma que no se pierdan los alimentos esos” (E-PR6).

También es habitual en el modelo de recogida de alimentos, que los puntos de reparto tengan que recogerlos para después catalogarlos y desechar gran parte de los alimentos porque han perdido propiedades que permitan su reparto y consumo:

“Incluso ni siquiera me dan la cantidad verdadera de lo que me entregan, porque muchos de los alimentos que estamos recibiendo los tenemos luego que filtrar, es decir, hay alimentos que están listos para poder tratarlos, y hay otros que nos los han dado porque no los quieren tirar a la basura: “Que los tire otro”, “Yo te entrego esto...” (E-PR2).

Se trata de una labor que el punto de reparto asume como parte del acuerdo para proveerse de los alimentos, de manera que tengan que ir a recoger los alimentos, aunque tengan que desechar la mayoría, porque los proveedores no realizan la labor de selección previa). En este sentido, hay casos en que se opta por no recoger excedentes porque se estima que el esfuerzo que las entidades destinan a la selección y catalogación son excesivos.

En este sentido, la selección y catalogación forma parte de una labor que permite discernir los “excedentes” de los “residuos” o “desechos”, de manera que el esfuerzo de los puntos de reparto es inversamente proporcional al realizado por los proveedores a la hora de realizar la selección previa. Así, contrastaban el trato que tenían con dos empresas distribuidoras de alimentos:

“Efectivamente, no, estos dedican, podemos decir que dedican recursos ¿Por qué? Porque hay una selección, nada de lo que viene, dices: “Joe, vamos a ver, yo esto ¿cómo lo voy a dar?”, en el otro lado lo que hacían es: “Bolsa de macarrón rota, a una bolsa grande; bolsa de pasta rota, a la misma bolsa eh... toma 40 kilos de...”, digo: “Chico, yo es que...”, no se lo dije pero digo: “Yo que sé si lo habéis estado barriendo del suelo y me lo estáis dando” (E-PR2).

b) Producción y envasado

A la hora de seleccionar y catalogar el reparto también influyen las condiciones de producción y distribución de los alimentos de los puntos de reparto. Un reparto individualizado en un banco de alimentos, por ejemplo, requiere de un envasado de los productos en raciones individuales, mientras que un comedor social que va a elaborar comida para varios comensales puede emplear alimentos envasados en mayores volúmenes. Los alimentos provenientes del FEGA han sido producidos para el consumo al por menor.

Los alimentos presentan diferentes condiciones de producción o distribución. Por ejemplo, una organización de distribución de alimentos como FESBAL cuenta con una infraestructura adecuada de transformación y envasado:

“Cuando había excedentes de fruta, que hay otro acuerdo que tenemos con el FEGA, de esos productos excedentes de fruta recuperarlos a través de las cooperativas, que nos los da el FEGA, y transformarlos en zumo. Lo que pasa que la transformación tenemos que gestionarla nosotros, buscar fábricas que expriman, envasen...” (E-PR6).

Los comedores sociales pueden cocinar alimentos al día en función de lo que vaya llegando, de ahí que algunos excedentes vayan directamente a este punto de reparto:

“En un reportaje que estuve grabando con una televisión, en un Carrefour en Las Rozas, allí iban apilando los excedentes esos, porque hay gente que a lo mejor rompe un embalaje del paquete y eso no puede venderlo. Hay un pack de huevos que se cae al suelo, o se rompe un huevo, y si es visible, evidentemente, tienen que retirarlo. Puedes llevarte una sorpresa cuando llegas a casa y te lo encuentras. Y tiran los 11, o los 12, uno que ya está roto y 11 más. Eso, si nos lo dan a nosotros, o se lo dan a una ONG, a un comedor social, quita uno, o los hace tortilla, o mahonesa, o lo que quieran hacer” (E-PR6).

c) Distribución y consumo

Además del transporte, el almacenaje, la selección y la producción de los alimentos, otra dimensión a tener en cuenta es el propio consumo de los alimentos: sus valores nutricionales y la cocina de los mismos.

En ocasiones los productos disponibles no son recomendables para mantener una dieta sana y saludable, ante la presencia de hidratos de carbono y azúcares, muy relacionados con la obesidad y problemas de salud. Veamos un caso extremo:

“Ha habido discusión entre el tema de lo que gastamos y lo que recibimos, porque sí recibes cantidades, pero no son cantidades que sean de tu alimentación habitual y que te resuelvan, es decir que te regalen un montón de bombones, que hemos tenido bombones, además de licor, pues bueno, es decir, no voy a estar todo el día dándole al niño para de postre bombones de licor ¿no? le haces alcohólico (énfasis)” (E-PR3).

Dentro de los productos provistos por el FEGA encontramos materias primas que hoy en día no son tan relevantes en las cocinas como antaño y resultan más difíciles de implementar en la dieta:

“Entonces a lo mejor haya en un momento dado un superávit de no sé qué ¿sabes? Y se les dé salida, pero siempre creo que eso tiene que ser muy minoritario y casi, casi anecdótico ¿eh? O sea, y en los tiempos que corren alimentarte con... quiero decir tener harina pues a lo mejor hace 80 años tenía todo el sentido del mundo, hoy por hoy tiene muy poco ¿sabes?” (E-AP4).

Los diferentes grupos de reparto han señalado cómo la cesta de productos del FEGA no siempre es la más adecuada para las diferentes culturas gastronómicas (no son iguales el uso y las necesidades alimentarias de una familia marroquí, que una de origen del caribe o de origen español). Del mismo modo, sería conveniente analizar desde los estándares nutricionales la calidad de los productos de la cesta básica del FEGA y la relación entre estos productos y las necesidades dietéticas de los usuarios y sus problemas de salud.

Sea como fuere, las operaciones que los alimentos requieren para su consumo no se agotan en el reparto de los alimentos a los usuarios. Ahí entra en funcionamiento el circuito informal o doméstico que es muy heterogéneo. En las entrevistas realizadas se ha identificado la importancia que tiene el transporte de las personas hasta los puntos de reparto, en ocasiones, ante la falta de medios para costear el billete de metro, las personas acuden andando. Es ahí donde, por ejemplo, el reparto de alimentos de latas envasadas en ocasiones se vuelve un problema, especialmente latas de fruta en almíbar (que componen los productos básicos del FEGA).

Recientemente se han realizado por parte de las administraciones locales programas que tratan de identificar los trastornos alimentarios y reducir la obesidad infantil –muy relacionada con la clase social y las dificultades económicas-. La educación y la formación, generalmente enfocada a las madres, es una de las principales iniciativas orientadas a la transformación de los hábitos de consumo. Entre ellas, una de las más novedosas desarrolladas en la ciudad de Madrid es el taller Yo me lo guiso yo me lo como, que se desarrolla en el distrito de Tetuán:

“La cosa de que fuera dirigido hacia personas usuarias de bancos de alimentos venía también un poco por un informe que se hizo de insolvencia alimentaria. Entonces ahí se detectó que en ese... dentro de lo que se daba de alimentos no percederos dentro de los bancos de alimentos no era suficiente como para poder tener una dieta equilibrada. De ahí también sale este taller para que fueran complementos de formación para que se pudieran hacer este tipo de recetas y que con pocos recursos se pudiera tener una dieta equilibrada con los... (...) Pues con restos de alimentos que tengas de otros días cómo no tirarlo a la basura sino poder aprovecharlo o, yo qué sé, les dan muchos trucos en temas de cómo congelar bien, cómo descongelarlo, de conservación” (E-PR5).

Pese a que en un primer momento se pensó como un complemento formativo para las personas usuarias de los bancos de alimentos con el tiempo los asistentes han ido ampliando el espectro (por ejemplo, viudos que no tienen conocimientos culinarios, personas con algún tipo de diversidad cognitiva o psicológica que les permite obtener conocimientos que mejoran su autonomía y también su empleabilidad).

Ahora bien, no todas las personas pueden acceder por sus propios medios a los puntos de reparto ante enfermedades, problemas de movilidad e, incluso, por el estigma social asociado a la caridad y la beneficencia. Bajo ciertas situaciones, tanto una parte de la iniciativa pública como de la privada asumen el envío a domicilio de cestas de alimentos.

“Le preguntamos por los proyectos de alimentación, y por el de las cestas que lo llevan a casa: *“ah, ese es el comedor invisible, sí ese fue antes que este, llegamos a atender a unas 200 familias, pero ahora quedan unas 20 las que no pueden venir aquí, y eso sí que es como una compra de verdad porque el transporte no lo hace ni la fundación, que lo hace Makro y es como si te lo compraras tú”* (E-PR1).

El modelo hegemónico que articulan los productos del FEGA no permite, lógicamente, que los alimentos vuelvan al mercado. De hecho, los alimentos provistos por el FEGA están etiquetados con las banderas europea y española y están señalizados como alimentos donados que no pueden comercializarse, cerrándose así el ciclo de la distribución de alimentos.

6. Las características de los puntos de reparto

6.1. Ubicación de los puntos de reparto por distritos

En la investigación realizada por profesorado y alumnado de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense identificaron un total de 309 puntos de reparto. De estos, consiguieron información de 215 puntos de reparto –algunos se encontraban inactivos y otros no se localizaron²². De estos puntos de reparto, el 15,33% del total se ubican en la zona centro, puntos donde tradicionalmente se concentran las personas sin hogar de la capital y de fácil acceso para los usuarios del resto de distritos. Fuera de la zona centro los puntos de reparto están, principalmente, en los distritos con menos rentas per cápita de la ciudad. Siendo Puente de Vallecas, Villaverde y Carabanchel los que más puntos suman después de la zona centro, con un 31,2%. La articulación de la solidaridad en forma de puntos de reparto tiene un ámbito de actuación barrial y, precisamente, han proliferado en las zonas

²² Estos datos proceden del estudio conjunto entre la UCM y la Plataforma Carta contra el Hambre realizado en 2016. Es necesario tener presente que estos datos muy probablemente infraestiman el número de puntos de reparto reales, ya que en un estudio posterior de la Comisión de Estudios de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán (2017), se localizaron 19 puntos sólo en este distrito, frente a los 7 que identificó el estudio de la UCM.

más castigadas por los procesos de empobrecimiento, especialmente agudizados tras la última crisis económica.

29. Tabla: Puntos de reparto por distritos, 2016

	Absoluto	Relativo
Arganzuela	5	2,3%
Barajas	5	2,3%
Carabanchel	20	9,3%
Centro	33	15,3%
Chamartín	10	4,7%
Chamberí	6	2,8%
Ciudad Lineal	13	6,0%
Fuencarral	7	3,3%
Hortaleza	5	2,3%
Latina	9	4,2%
Moncloa-Aravaca	9	4,2%
Moratalaz	7	3,3%
Puente de Vallecas	27	12,6%
Retiro	5	2,3%
Salamanca	4	1,9%
San Blas- Canillejas	7	3,3%
Tetuán	7	3,3%
Usera	9	4,2%
Vicálvaro	2	0,9%
Villa de Vallecas	5	2,3%
Villaverde	20	9,3%
Total	215	100,0%

Fuente: Encuesta de centros de reparto realizada por estudiantes y profesores de Trabajo Social (UCM)

6.2. De la economía de la salvación a los derechos sociales

El tipo de entidades que reparten alimentos presentan ya un perfil claro, se trata principalmente de organizaciones de carácter privado (99,5%), constituidas formalmente (94,4%) y de carácter confesional (82,2%), la mayoría de ellas vinculadas a parroquias y a Cáritas Diocesana (33% total).

30. Tabla: Características de las entidades de reparto de alimentos, 2016

	Absoluto	Relativo	Casos válidos
Constituida formalmente	203	94,4%	215
Confesional	176	82,2%	214
Público	1	0,5%	214
Coordinadas con otras entidades	113	54,3%	208

Fuente: Encuesta de centros de reparto realizada por estudiantes y profesores de Trabajo Social (UCM)

Es decir, la provisión del derecho de alimentación se aborda desde entidades no estatales, de vocación mayoritariamente religiosa. El componente dominante de esta provisión se produce de acuerdo con los principios de lo que Robert Castel (1999:46) califica de “economía de la salvación” que enmarca la problemática en términos asistenciales y humanitarios orientada por unos principios religiosos, fundamentalmente católicos, aunque ya se han creado puntos de reparto desde congregaciones evangélicas. Hay, no obstante, algunas entidades no necesariamente confesionales, como los bancos de alimentos, grupos vinculados a Cruz Roja o algunas asociaciones de carácter educativo, político-social, así como grupos autogestionados. Entre este conjunto de organizaciones encontramos diferentes marcos de acción, desde el asistencial-humanitario hasta el de la intervención, que puede tener entre sus objetivos (o no) funciones de politización de las personas y su situación.

Las organizaciones confesionales son las más antiguas y suman un total de 146 (en la aproximación, ya comentamos a la baja, hecha por el estudio de la UCM). El 17% de éstas realizan actividades relacionadas con la provisión de alimentos desde antes de la década de los 80 del pasado siglo, algunas de ellas remontándose incluso al siglo XVII. Un 34% comenzaron su actividad entre 1980 y el año 2000. Entre el año 2000 y el 2007 mostraron un patrón de crecimiento muy similar al de la década anterior, conformándose entrono a un 17% de nuevos puntos de reparto de organizaciones confesionales. Finalmente, tras el inicio de la crisis, entre 2008 y 2015 surgieron el 33% de los puntos de reparto. En síntesis, podemos afirmar que, pese a tener una arraigada historia, el problema de la provisión de alimentos ha ido ocupando un protagonismo mayor entre estas organizaciones, hasta el punto de que una de cada tres ha comenzado a realizar este servicio tras el inicio de la crisis. Un ejemplo paradigmático de esta tendencia lo representa la Iglesia Misioneras de Jesús, María y José, que habiendo prestado servicios relacionados con la alimentación durante los años 80 volvió a esta actividad tras la agudización de la necesidad alimentaria en su barrio con el comienzo de la crisis.

En lo que respecta a los puntos de reparto no confesionales, pese a que el número es menor (38 casos), reproducen de forma más aguda la tendencia presentada por los puntos de reparto confesionales. De esta forma, el 18,5% es anterior al año 2000, pero entre el 2000 y el 2007 se crean el 29% y a partir de la crisis se articulan el 53% de los puntos de reparto.

31. Tabla: Evolución de las características de los puntos de reparto (confesionalidad), antes de 1980-2015

	Confesional	No confesional	Total
Antes de 1980	17,3%	0,0%	13,8%
1980-1986	8,7%	5,3%	7,9%
1987-1993	8,7%	5,3%	7,9%
1994-2000	17,3%	7,9%	15,3%
2001-2007	15,3%	28,9%	18,0%
2008-2015	32,7%	52,6%	37,0%
Casos válidos	146	38	185

Fuente: Encuesta de centros de reparto realizada por estudiantes y profesores de Trabajo Social (UCM)

Como hemos visto en el anterior apartado relativo a la provisión de recursos públicos, ante la ausencia de una respuesta planificada y suficiente en el ámbito del derecho a la alimentación ha sido necesario un notable esfuerzo (pese a ello limitado) por parte de entidades privadas para proveer recursos a las vecinas y vecinos de Madrid con necesidades alimentarias. No en vano 1 de cada 3 puntos de reparto (confesional o no) han sido conformados a partir del año 2008. El hecho de que más de la mitad de los puntos de reparto no religiosos se hayan conformado a partir del 2008 indica que el problema de la alimentación ha sido ubicado en la agenda de colectivos y organizaciones que hasta este momento no desarrollaban actividad en este ámbito. Como hemos podido saber a partir de las entrevistas, son respuestas colectivas puestas en marcha por personas organizadas políticamente (en torno a asociaciones barriales; educativas; vinculadas al 15M; Plataformas de Afectados por las Hipotecas; u otro tipo de organizaciones de base creadas ad hoc ante la situación de emergencia alimentaria vivida en los diferentes barrios). Esta tardía intervención laica en el problema de la alimentación y su generalización nos permitirá comprender la emergencia de un conjunto de prácticas, imaginarios y tendencias que cuestionan el marco hegemónico asistencial vinculado al modelo de banco de alimentos (el reparto de bolsas de alimentos) y la propia concepción de las personas que necesitan de estos recursos.

Las entidades confesionales, como decíamos, parten de una tradición de economía de la salvación cuyo origen es la beneficencia, esto es: una concepción del sujeto pasiva y meramente asistencial y finalista (se limita a la provisión de alimentos). Esta constituye la pauta general, pero no se ha de restar importancia al hecho de que hay parroquias donde ha habido una evolución hacia una atención integral y formas de acompañamiento propias del trabajo social y de los servicios sociales (dentro de un marco asistencial). Por otro lado, los puntos de reparto no confesionales son muy heterogéneos, conforman una amalgama de entidades que van desde Cruz Roja a distintas ONG pasando por organizaciones de vecinos y colectivos autogestionados. Es entre

estos últimos donde vamos a encontrar una tendencia mayor hacia marcos polinizadores donde la Renta Mínima de Inserción o la Alimentación va a ser elevado a la condición de derecho²³ y donde se trata de transformar la relación con las personas en necesidad, tratando de convertir lo que se presenta como problemas individuales en reivindicaciones y demandas colectivas.

²³ En el caso de la RMI, este derecho está reconocido por la propia legislación de la CAM: Ley 15/2001, Reglamento 126/2014

6.3. Características de las organizaciones de reparto

Los puntos de reparto se ponen en funcionamiento allí donde sus impulsores detectan la necesidad alimentaria, movilizándolo sus redes personales, recursos financieros e infraestructura. Las dificultades iniciales dependen mucho del punto de partida. Cuando la red es extensa y se cuenta con infraestructura, como en Cáritas, es fácil movilizar recursos allí donde se necesite. En otras entrevistas nos han manifestado problemas al no tener infraestructuras. A pesar de contar con el apoyo de otras redes, en algunos casos fue necesario ponerse en contacto con otros bancos de alimentos para poder mantener la actividad a lo largo del tiempo.

“Cuando llegó el nuevo párroco vio la necesidad de poner en marcha un equipo de Cáritas y así empezó. Antes de eso, se hacía reparto de alimentos con alguna familia, pero les vino la crisis y empezó a ir mucha gente y tuvieron que ampliar mucho el reparto, por eso decidieron hacer el equipo de Cáritas” (E-PR4).

Los puntos de reparto funcionan, en su gran mayoría, con personal voluntario y, dependiendo del tamaño de la organización y de las subvenciones que reciba, con personal contratado. El grado de implicación de los voluntarios es variable, los hay desde los que ayudan puntualmente a los que tienen un compromiso muy fuerte con la organización. En los puntos de reparto autogestionados intentan romper con esta dicotomía voluntarios/usuarios implicando a los receptores de alimentos en la organización condicionándoles la ayuda a su participación periódica en las reuniones. Existen también muchos colaboradores que, aunque no participan, simpatizan con la asociación proveyéndoles de alimentos y consiguiéndoles recursos.

Los alimentos son una suerte de recurso que media entre los usuarios y las instituciones, de manera que esta relación puede ser de carácter finalista, cuando la relación con usuarios se produce fundamentalmente en la provisión de los alimentos, o de carácter complementario, cuando la relación con usuarios se produce en la provisión de diversas atenciones o genera otro tipo de actividades y/o participación.

Las diferentes organizaciones relacionadas con la provisión de alimentos, como los comedores sociales entrevistados, han ido diversificando la atención en función de las necesidades que han presentado los usuarios/as, hacia una asistencia más integral. En otras ocasiones, han tenido que adaptar sus servicios a los requisitos de la financiación pública que reciben:

“La realidad social ha provocado olas de inmigración y hemos pasado de un catering y 60 personas a un servicio de comedor propio que da de comer a unas 215 personas al mes y en base a eso se ha derivado, la demanda del comedor se ha derivado en atender otro *tipo de necesidades*” (E-PR2).

Al igual que sucede en los comedores sociales los puntos de reparto han ido adaptando sus recursos a las necesidades de los usuarios, como podemos comprobar a partir de

la encuesta VVAA, 2016. Si bien la mayoría se centra en la distribución de alimentos (95,8%), en torno a un tercio de los puntos de reparto atienden otro tipo de necesidades: productos de higiene (38,1%), atención integral (36,7%), material escolar (34,4%), comedor (12,1%), reparto de bocadillos (10,8%) y tarjetas de compra (5,2%).

32. Tabla: Tipos de recursos y atenciones realizadas por los centros de reparto, 2016

	Absoluto	Relativo
Reparto de alimentos	205	95,8%
Comedor	26	12,1%
Reparto de productos de higiene	82	38,1%
Material escolar	74	34,4%
Atención integral	79	36,7%
Bocadillos	23	10,8%
Tarjetas de compra	11	5,2%

Fuente: Encuesta de centros de reparto realizada por estudiantes y profesores de Trabajo Social (UCM)

La necesidad de alimentos va ligada a una privación de ingresos, frecuentemente debido a la baja intensidad del empleo en los hogares (varios o todos los miembros en paro) y tiene distintas manifestaciones en función de la estructura de los hogares: son especialmente vulnerables los monoparentales (41% de riesgo de pobreza en Madrid frente al 28% de los hogares en general, según el estudio de necesidades sociales ya mencionado), y las familias extensas cuyo sustento principal son pensiones de las generaciones más mayores del núcleo familiar.

Los comedores sociales y los puntos de reparto de alimentos sin procesar son en última instancia las entidades privadas finales que proveen alimentos, ahora bien, no son recursos empleados de igual forma por los usuarios, existe un tipo de segregación de género en el acceso. El perfil de las personas que acuden a los puntos de reparto de alimentos está mediado por las relaciones de género (que dan lugar a unas articulaciones específicas en el plano doméstico). Así, en términos generales, los hombres tienden a acudir a puntos de reparto de alimentos manipulados (bocadillos) o cocinados (comedores sociales) mientras que las mujeres tienden a acudir a los puntos de reparto de alimentos crudos o no elaborados (en ocasiones con sus hijos), como han referido en todas las entrevistas realizadas y ha sido posible verificar en las observaciones participantes realizadas.

Esta segregación responde tanto a aspectos sociológicos como legales. Los usuarios de comedores sociales son en buena medida personas sin hogar, una población altamente masculinizada (71% en el VIII recuento nocturno de personas sin hogar llevado a cabo en Madrid, en diciembre de 2016, últimos datos disponibles). Por otro lado, en los comedores sociales generalmente no se admite la entrada de menores de edad por entenderse que hay recursos específicos para estos (como los comedores escolares o ayudas para las familias) y, además, se trata de evitar el contacto de los pequeños con

usuarios de otra naturaleza²⁴. Sea como fuere, este aspecto supone una limitación directa para la provisión de alimentos en familias con menores de edad. En definitiva, los diferentes recursos son una opción o no en función de las características heterogéneas de las personas y sus necesidades.

²⁴ Los Centros y los Servicios sociales han de estar autorizados por la Comunidad de Madrid. Los recursos sociales están clasificados por sectores de atención, por sus servicios o por el tipo de centro, según la Orden 613/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 6/1990, de 26 de enero, creador del Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social y Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid, artículos del 2º al 4º.

7. Acceso de personas usuarias a los recursos

En el apartado anterior hemos analizado los diferentes circuitos por los que pasan los alimentos y las relaciones que se establecen entre diferentes agentes para poder hacer efectivo el reparto. En este apartado nos centraremos en las relaciones que los puntos de reparto establecen con los usuarios. En primer lugar, situamos los puntos que tratan de proveer el acceso a la alimentación. Para ello distinguiremos las organizaciones en las que la alimentación juega un papel complementario de aquellas otras en las que posee un papel finalista. En este informe se ha puesto un mayor énfasis en las últimas, ya que aquéllas que tienen un carácter complementario desarrollan modelos de acceso y de inclusión socio-alimentaria diferentes. En segundo lugar, analizamos los procedimientos de acceso a la alimentación de las personas usuarias, de acuerdo con las implicaciones que la red de proveedores y las formas de organización de los puntos de reparto tienen sobre el acceso efectivo. Y, en tercer lugar, como existe un vínculo directo entre el acceso a estos puntos y situaciones de pobreza y exclusión social, analizaremos cuatro modelos de inclusión socio-alimentaria que pueden inferirse de las prácticas y los discursos analizados.

7.1. Las personas usuarias ante las organizaciones que proveen de alimentos

El acceso de las personas usuarias a la alimentación a través de diferentes organizaciones viene definido, en primer lugar, por el papel que el reparto de alimentos juega en estas organizaciones. Así, podemos distinguir aquellas organizaciones en las que el reparto cumple una función complementaria a otras labores que realizan con las personas usuarias de aquellas otras organizaciones donde el reparto de alimentos tiene un carácter finalista, es decir, las que tienen como principal objetivo proveer el acceso de las personas usuarias a la alimentación. En los casos en que el acceso a la alimentación es de carácter complementario al resto de acciones que desarrolla la organización, las personas usuarias acceden a la alimentación en las instalaciones de las organizaciones, en tanto que están –en mayor o menor grado– institucionalizadas en las mismas. De esta manera la alimentación opera como un bien de consumo que facilita el desarrollo de distintas actividades. El reparto de alimentos permite adaptar las actividades que desarrollan las organizaciones con las prácticas y valores nutricionales de la alimentación. En el caso de los albergues, por ejemplo, ofrecen cenas y desayunos en los momentos inmediatamente anterior y posterior a la pernocta (O-PR2). En el caso de los centros que realizan actividades educativas con jóvenes y niños, los alimentos les permiten ofrecer meriendas (O-PR3, O-PR4, O-PR5). Las entidades que trabajan con mujeres y, especialmente, con madres, ofrecen bolsas específicas destinadas a bebés (O-PR6, O-PR7 y O-PR8) que, en ocasiones, incluyen productos de higiene infantil (O-PR9). Los centros escolares y de mayores también ofrecen menús que cuentan con diferentes vías de financiación que permiten un acceso más económico a los alimentos.

Además de facilitar el desarrollo de las actividades de las entidades, los alimentos funcionan como un bien sujeto a una relación de intercambio entre las personas usuarias y las entidades, de manera que los alimentos mantienen a las personas usuarias en el espacio en el que se desarrollan las actividades o incluso pueden atraer a más personas a ese espacio. Así lo señalaba una entidad que trabaja con menores y que entre cuyos objetivos está a su vez intervenir en sus entornos familiares:

“Para vincular con ellas a las familias se les invita a unas jornadas todos los meses para explicarles cosas nuevas, y si asisten el incentivo es que reciban los alimentos que corresponden en ese mes” (E-PR16).

Aunque la investigación en que se basa este informe ha puesto especial atención en las organizaciones de carácter finalista, las vías de aprovisionamiento de alimentos son similares: compra directa de la entidad, a través de la financiación pública y privada de la organización; donaciones en especie del circuito de desechos; alimentos procedentes de la FESBAL y de Cruz Roja.

En el caso de los comedores escolares y de mayores, las propias personas usuarias o sus familiares, a menudo, cofinancian los servicios alimentarios. En algunos casos, a través de becas y ayudas el precio del menú se reduce, de manera que se vuelve una vía de acceso gratuito o a un precio muy reducido a la alimentación:

“Incrementamos las ayudas de comedor escolar, incrementamos programas en periodos no lectivos para que puedan... por una parte garantizar el derecho a la alimentación, y por otra parte tener un ambiente más adecuado para la infancia que una casa en la que se está pasando muy mal. Y también en los centros de mayores consolidamos el precio único del comedor, en todo... el menú diario cuesta 4 euros en todos los centros, y además establecemos un cupo de bonificación a ese precio para las pensiones más bajas, es decir, hay mayores que no pagan por comer... aproximadamente con ese precio bonificado se dan unas 12.000 comidas al año y sin precio bonificado unas treinta... el total son cincuenta y tantas mil comidas y de ellas más o menos unas 12.000, 14.000 tienen un precio bonificado. Esas dos medidas se implantan a partir del año 2011 de forma estable” (E-AP1).

Aun así, en el caso de los centros escolares concertados, el reparto introduce la discrecionalidad del centro a la hora de establecer el nivel de gratuidad de los alimentos, ya que estos centros tienen en las familias una de las fuentes de financiación de sus actividades, a través de la compra del material escolar, las donaciones o las propias cuotas que se deben abonar para disfrutar del comedor escolar. La ambigüedad de esta situación da lugar a equívocos o situaciones contradictorias. En este sentido, encontramos el caso de una madre que tenía que acreditar su situación para poder optar a una beca en el comedor escolar y que era también usuaria del banco de alimentos que ofrecía el centro en que estudiaban sus hijos:

“Yo tengo acordado con una de las monjitas a ver si me pueden hacer un descuento en el comedor, porque yo tengo dos y es muy caro, sería prácticamente 222, 111 euros por cada persona. Entonces yo tendría que traerles unos papeles para que viera mi situación y ver si me podrían hacer la rebaja, o no... dependiendo de su situación, claro está” (E-PR15).

En ese mismo centro, cuya responsable aseguraba la gratuidad de la matrícula, otra usuaria reivindicaba la gratuidad real de la enseñanza, en referencia al importe del comedor y también del material escolar. En otro centro también concertado y religioso, una madre intercambiaba su trabajo, realizando la limpieza del propio centro, a cambio de cubrir los costos de los estudios de sus hijos. En el caso particular de estos centros, la discrecionalidad del centro puede añadir dificultades en el acceso a unos alimentos que, en parte, provienen de instituciones públicas, ya que se trata de centros beneficiarios del Banco de Alimentos.

En ese sentido, conviene señalar que el acceso a los alimentos está sujeto a diferentes lógicas de intercambio que pueden aparecer combinadas. En primer lugar, una lógica de intercambio de derechos, en la que el cumplimiento de una serie de requisitos administrativos que aseguran la pertenencia al grupo de población al que están destinados los alimentos, permite el acceso a alimentos cofinanciados o gratuitos (en el caso de los comedores escolares y de mayores). En segundo lugar, una lógica vinculada a los fines por los que la entidad mantiene a los usuarios en la institución. En tercer lugar, una lógica vinculada al mantenimiento de la institución cuando la alimentación se vuelve un bien de intercambio por servicios.

La disposición de los recursos materiales y humanos de estas entidades que tienen en el reparto de alimentos una actividad complementaria permite que se planteen la posibilidad de ampliar sus actividades a otros grupos sociales más o menos cercanos a los usuarios con los que trabajen desarrollando actividades de reparto de carácter finalista. Algunos comedores escolares, por ejemplo, optaron por repartir parte de los alimentos sin elaborar en bolsas a las madres del colegio, en primer lugar, y de ampliar a otros colectivos necesitados del entorno después. En otros casos, los repartos no se realizan de manera sistemática, repartiendo alimentos en función de las necesidades de usuarias y la disponibilidad de la entidad. Así, de manera similar a lo que sucedía con el circuito de desechos en la industria alimentaria, lo que en un momento dado puede ser calificado como sobrantes alimentarios se vuelven recursos para nuevos y viejos usuarios. En este caso, la labor de las entidades puede ampliarse y volverse, en lo que respecta a otros usuarios a los que facilitan los alimentos, de carácter finalista, implementando el reparto y orientando su logística este nuevo fin.

En el caso de las organizaciones en las que el acceso a la alimentación es de carácter finalista, el tipo de relación que las organizaciones establecen con las personas usuarias es a través del reparto de los alimentos. El reparto trata de satisfacer las necesidades alimentarias de la población, pero también cumple funciones adicionales en la

medida en que va acompañado de otros recursos: atención integral, productos de higiene, ropero o material escolar.

Para que estos puntos de reparto puedan continuar desarrollando sus actividades exigen a los usuarios que cumplan una serie de requisitos de acceso y permanencia, de manera que las expectativas de los diferentes agentes involucrados puedan cumplirse. Por una parte, existen una serie de procedimientos de acceso que las personas usuarias tienen que cumplir (por ejemplo, el prescriptivo informe de Servicios Sociales). Por otra, se ponen en marcha diferentes modelos de inclusión socio-alimentaria, a través de las cuales tratan de actuar sobre las causas que llevan a la persona usuaria a su situación de necesidad. Estos dos aspectos se analizan en los siguientes apartados.

7.2. Procedimientos de acceso a la alimentación

En anteriores apartados hemos analizado la logística en el reparto de alimentos, ahora bien, la provisión de alimentos no remite sólo a este aspecto, sino que también comprende todo un conjunto de protocolos y mecanismos de control. Es posible identificar cómo en cada uno de los puntos donde se accede a algún recurso destinado a la alimentación proveniente del FEGA, ha de mediar algún tipo de justificante o documentación que trata de asegurar que los recursos llegan a los usuarios adecuados. En este sentido, los puntos de reparto de alimentos establecen una serie de procedimientos, en función de la naturaleza de los alimentos que se reparten, su organización y la red de agentes involucrados en el reparto. Es posible analizar el gráfico modelos y circuitos de distribución de alimentos (gráfico 26) en detalle, atendiendo a los diferentes procedimientos de control que se establecen. Esquemáticamente, se pueden señalar los siguientes procedimientos que, de manera más o menos formal, más o menos diferenciada, se contemplan en los puntos de reparto:

- Valoración-recepción. La acogida, donde el punto de reparto valora la situación de necesidad o se comunican los procedimientos para realizar esa valoración, en base al prescriptivo informe de Servicios Sociales (u otros criterios establecidos)²⁵.
- Derivación-informe. La presentación de un informe en que se acredita la situación de necesidad de las personas usuarias ya sea porque ha sido derivada por otra entidad o bien porque se realice un informe.
- Identificación-registro. La identificación y registro de las personas que tienen ya reconocido el acceso a la alimentación.
- Verificación-reparto. La verificación de la recogida de los alimentos que se reparten a la persona usuaria previamente identificada.

Cada punto adecúa estos procedimientos a la forma en que organizan el reparto, pero es posible extraer algunos modelos de funcionamiento, en la medida en que tienen que coordinar su funcionamiento con los proveedores de alimentos.

a) Tarjetas de consumo (Comercios)

El modelo de tarjetas de consumo consiste en el reparto de tarjetas a las personas usuarias con las que pueden adquirir alimentos en el circuito de mercado, es decir, en aquellos establecimientos que han llegado a un acuerdo con el Ayuntamiento. El reparto está financiado por los Servicios Sociales del Ayuntamiento, pero cuenta con la participación de una entidad gestora que asume el reparto de las tarjetas y los comercios adscritos.

²⁵ Conviene recordar que más allá del modelo hegemónico y oficial hay otro tipo de organizaciones que no acceden a los alimentos del FEGA y, como tal, no están obligadas por la normativa vigente, pudiendo desarrollar sus propios criterios de valoración de la necesidad de los usuarios.

33.Gráfico. Circuito de distribución de tarjetas de consumo (comercios)



Fuente: Elaboración propia.

La tarjeta es de carácter temporal, respondiendo al carácter temporal que tienen las ayudas a la alimentación (E-AP4, sobre el carácter temporal de las ayudas de alimentación, véase el apartado 4.2.), de manera que funciona como un sustitutivo de la RMI y responde a la identificación de un alto número de ciudadanos a la espera de la concesión o en suspensión temporal de la misma -Comisión de Estudios de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán, (2017)-. Así, en el procedimiento de valoración/recepción, la entidad se asegura que la persona usuaria haya pasado previamente por Servicios Sociales, con el doble objetivo de permitir la fiscalización de los beneficiarios de la tarjeta por parte de la Administración y de asegurarse que las personas en situación de necesidad tengan acceso a los demás Servicios Sociales a los que tienen derecho. De esta manera, en la valoración-recepción se aseguran de que medie un informe de los Servicios Sociales:

“Si esa persona no es conocida en los Servicios Sociales, tendría que pasar por una entrevista con la trabajadora social, con esa hoja de derivación y una entrevista, y en la entrevista que pregunten lo que quieran, que hagan lo que, antes de concederlo (énfasis); y si esa persona ya está registrada en los Servicios Sociales y por tanto ya es conocida, pues en ese caso no haría falta una nueva entrevista, sino que directamente el trabajador social mm... dé o no dé la tarjeta de modo que se agilice, incluso lo de la entrevista que se ponga un tiempo, un tiempo para que se pueda hacer, el tiempo que plantea el protocolo...” (E-IE1).

En el anterior esquema hay señaladas dos vías de acceso a las tarjetas que difieren en función de si las personas usuarias son o no conocidas por Servicios Sociales. En el

formato de derivación que pasa por el informe de Servicios Sociales, la entidad gestora ha identificado muchos problemas que hacen que el procedimiento se dilate en el tiempo, durante más de cuatro meses, y no logre satisfacer las necesidades que tiene como objetivo, a saber, las de una emergencia temporal de la resolución de la RMI. Los Servicios Sociales del Ayuntamiento, por su parte, tienen que seguir sus propios procedimientos al tratarse de una tramitación de una ayuda de carácter, en definitiva, económica:

“Nosotros hace... tenemos que hacer una ayuda económica, como se hacen para todo ¿eh? aunque son ayudas económicas que... digamos que por el... la naturaleza de la ayuda en sí misma, pues intentamos darle una prioridad, pero tenemos que montar un expediente administrativo, con una documentación y tal, y eso es así. Porque de alguna manera tiene que quedar justificado que esas personas necesitan ese apoyo, pero que en este caso *le vamos a... ese apoyo tienen un... le hemos dado una forma diferente pero no deja de ser dinero (énfasis)*. Entonces el contrato es público y lo podéis ver y...” (E-AP4).

Una vez concedida la tarjeta, ésta pasa a funcionar como una tarjeta de compra más, con la particularidad de que son los Servicios Sociales quienes pagan a proveedores. Las personas usuarias que reciben la tarjeta, a su vez, son identificadas y registradas como receptoras por la entidad gestora.

Pese a que este modelo es realmente interesante porque dota a la persona de autonomía para acceder a los recursos alimentarios mediante tarjetas que emulan dinero, su concreción final ha virado notablemente respecto a la propuesta inicial. En un primer momento, esta tarjeta se pensó como un complemento a simultanear con la RMI o con otras ayudas y pretendía dotar de productos frescos y de calidad a las personas usuarias. Sin embargo, desde la formulación colectiva en la Mesa contra la exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán hasta su concreción administrativo-legal, ha cambiado su objeto y población. En un principio se diseñó como una cobertura amplia para una multiplicidad de situaciones de necesidad, y en la práctica se ha institucionalizado como un recurso excepcional y puntual para personas sin ningún tipo de ingreso (esto quiere decir, que si un usuario cuenta con RMI no tendrá acceso a esta tarjeta)²⁶. La evolución de este modelo ilustra muy bien cómo las reivindicaciones sociales e, incluso, los cambios de orientación política en la provisión del derecho a la alimentación necesariamente han de lidiar con un entramado administrativo y legal previo, que responde a un modelo más cercano al asistencialismo, movido por la emergencia, la ausencia de planificación y la temporalidad de las ayudas.

²⁶ Al menos así fue con las primeras tarjetas, con el tiempo se ha tenido constancia de que ha aumentado la diversidad de los usuarios y es pronto aún para conocer datos objetivos que permitan definir el perfil de los usuarios.

A pesar de lo anterior, este modelo pionero desarrollado en el Distrito de Teúan sienta las bases para un modelo diferente en la consecución del derecho a la alimentación, más cercano a la garantía de derechos frente al modelo de asistencia en extrema necesidad. Esto se debe a que, por un lado, el usuario cuenta con recursos económicos directos que han de ser empleados en el consumo de productos frescos, por otro lado, este consumo se realiza en mercados locales:

- El hecho de que el usuario disponga de recursos le dota de mayor autonomía y lo resocializa en la gestión eficiente de los recursos.
- El usuario se encuentra en el mismo plano que cualquier consumidor habitual puesto que adquiere los productos empleando los mismos medios, reduciendo el estigma y la exclusión asociada a la necesidad alimentaria.
- Además, la limitación al consumo exclusivamente a productos frescos tiene como consecuencia una modificación en la dieta, que asegura una mayor diversidad, equidad y, en definitiva, una alimentación más saludable.
- Finalmente, el acuerdo entre el Ayuntamiento y los comercios locales asegura un empleo de los recursos económicos en beneficio del comercio local.

b) Tarjetas de puntos (Economato)

El modelo de tarjetas de puntos permite a las personas usuarias escoger entre diversos productos, con la diferencia de que las tarjetas no están cargadas con dinero, sino que los productos disponibles han sido tasados en puntos (con referencia a un valor monetario) por el economato (punto de reparto). Del mismo modo, la ayuda a la persona (también con un valor en euros) ha sido convertida a un número de puntos que se cargan en la tarjeta de la familia o persona en cuestión. La organización exige el prescriptivo informe de Servicios Sociales y, al mismo tiempo, ha de justificar sus usuarios y la distribución de alimentos realizados ante el FEGA. El economato, por su parte, explica que en un plazo de tres días el usuario recibe la tarjeta y la asignación de puntos para acceder a los productos.

34. Ilustración. Foto de puntos de recogida y reparto de un economato



Fuente: Elaboración propia, a partir de observación en el contexto de entrevista (E-PR1).

Los productos no provienen del circuito de mercado, sino que en realidad son muy similares a los que podríamos encontrar en un banco de alimentos, puesto que su origen proviene del Banco de Alimentos de Madrid y los proveedores y donantes de la fundación que ha puesto en marcha el economato. En este caso, los alimentos que se pueden adquirir son los que se encuentran en el stock del economato, dispuestos en estanterías emulando un supermercado.

35. Ilustración. Foto de despensa de frutas y verduras de un economato



Fuente: Elaboración propia, a partir de observación en el contexto de entrevista (E-PR1).

En la práctica, este economato tiene una forma de U, los usuarios entran por una puerta en la que se sitúan las cestas de la compra, en el otro extremo se sitúa la caja, donde los productos (a los que se les ha puesto un código de barras específico) son pasados por un lector de códigos que realiza el cálculo del importe de puntos al que equivalen

los productos, el usuario pasa su tarjeta y pasa a un segundo mostrador, donde ha de firmar un documento que identifica al usuario, con su DNI y los productos recibidos (su valor), la fecha y demás datos identificativos que demanda el FEGA a los puntos de reparto. El modelo imita a un supermercado, pero al partir de la idea de banco de alimentos es frecuente ver largas colas para acceder al mismo. Por ello a la entrada hay una persona del economato comprobando si los usuarios traen su tarjeta y asignando por grupos la entrada al mismo. Este establecimiento en concreto cuenta con otro apartado, en el que se reparte la fruta fresca y las verduras que se han recibido, por ejemplo, de proveedores como Mercamadrid. Ahora bien, este espacio no se diferencia de un punto de reparto convencional, las personas hacen otra fila diferente y otra persona de la organización va llenando sus cestas con los productos disponibles.

36.Gráfico. Circuito de distribución del economato



Fuente: Elaboración propia.

La asignación de puntos y su eventual intercambio por productos con un determinado valor permite que las personas usuarias pueden adaptar los productos a sus dietas – incluyendo alimentos aptos para diferentes alergias e intolerancias—. Del mismo modo, el economato tiene acceso en todo momento a los consumos que realizan los usuarios, pudiendo detectar usos considerados espurios (por ejemplo, personas que no se abastecen de una cesta completa sino de determinados productos), que puede indicar que el usuario está simultaneando dos puntos de reparto. En otras ocasiones, pueden intervenir sobre usuarios que realizan consumos poco recomendables para la salud (alto contenido en azúcares), hasta el punto de que es obligatorio que todo el mundo recoja el producto fresco (frutas y verduras), de lo contrario el economato sancionará al usuario restando 50 puntos en sus tarjetas (según puede leerse en los carteles dispuestos en la zona de reparto de frescos). La tarjeta tiene también una caducidad que asegura el seguimiento de la situación por parte de los Servicios Sociales, de manera que los usuarios tienen que renovar su informe cada cierto tiempo.

La gestión burocrática y administrativa del economato es muy avanzada, mucho más incluso que los mecanismos de control y supervisión establecidos, por ejemplo, de FESBAL o del FEGA. Esto dificulta la posibilidad de difusión de la iniciativa si no es con la mediación del capital privado que financia el economato (al menos en lo que respecta a la compra del software de gestión y las licencias, el local y los gastos de mantenimiento). Por otro lado, los diferentes criterios de supervisión generan ciertos conflictos con la organización de distribución, Banco de Alimentos de Madrid, que influye en la logística cotidiana del economato. Por ejemplo: el economato no puede reportar las fichas con los consumos por día de cada usuario, justificando que cada usuario es el único poseedor de la tarjeta. Pero se exige al economato que presente una hoja firmada por el usuario y la descripción de los productos obtenidos siguiendo una ficha estan-

darizada que ha de ser cumplimentada a mano, lo que retrasa las colas en el economato. Además, la copia digital no sirve, sino que han de conservar una copia impresa de cada documento, lo que aumenta el coste de impresión y el volumen del archivo. Si en los modelos anteriores la mediación de la tarjeta permite una recogida de alimentos similar a la compra, la mayoría de los puntos de reparto facilitan una cesta de alimentos cerrada con ligeras variaciones en función de las características y número de miembros del hogar. Los procedimientos de acceso a los alimentos de los puntos de reparto son variados y no se agotan en este estudio, aun así, nos es posible señalar dos modelos principales en función del grado del papel que juegan los Servicios Sociales.

c) Puntos de reparto:

El modelo de punto de reparto con derivación de Servicios Sociales es el más habitual, ya que las entidades que se proveen de alimentos procedentes de FESBAL deben asegurarse de que las personas hayan pasado previamente por el itinerario de garantía de derechos sociales básicos de la Administración. En ese sentido, en la primera acogida se pide a las personas usuarias que tengan un informe de Servicios Sociales y en el caso que no lo tengan se les deriva para que lo soliciten. A partir de ahí, con éste y otros documentos se realiza una valoración y, en caso de que se den las circunstancias que permiten el acceso a los alimentos, se les registra para que puedan acceder a la recogida. A la hora del reparto de los alimentos se verifica que las personas solicitantes se correspondan con las que están registradas y se les facilita una hoja para que firmen la recepción de los alimentos, documento que vuelve a la FESBAL. A la hora de verificar la identidad de las personas usuarias se solicitan documentos de identidad, cuando no son personas conocidas por el voluntariado. En algunos casos, se permite que otras personas diferentes a las titulares puedan recoger los alimentos cuando éstas no pueden personarse allí con una fotocopia del documento de identidad y una autorización expresa.

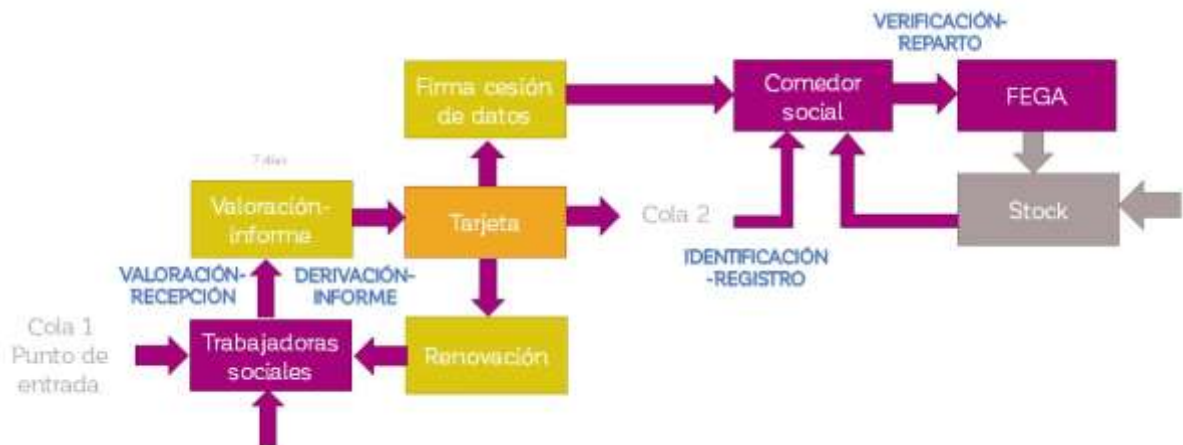
37. Gráfico. Circuito de distribución de puntos de reparto de alimentos



Fuente: Elaboración propia.

Una variación de este modelo es el modelo de reparto con valoración de trabajadoras sociales de la entidad, que tiene lugar en un comedor social analizado y que no resulta aplicable en los repartos de bolsas de alimentos que realiza la entidad, que sigue el modelo anterior. En este caso, la entidad cuenta con un equipo de trabajadoras sociales que realizan su propia valoración en caso de que no cuenten con un informe de los Servicios Sociales. El acceso a los alimentos se reconoce mediante una tarjeta identificativa renovable y en el momento de facilitar la tarjeta se solicita la firma de un documento de cesión de datos que permita verificar los repartos que se realizan ante el Banco de Alimentos que ha provisto parte de estos. Así, en el comedor existen dos colas de acceso, la de quienes acceden por primera vez y en la que se realiza la valoración y la de quienes tienen reconocido el acceso a los alimentos y portan una tarjeta que les permite identificarse.

38.Gráfico. Circuito de distribución de comedores sociales



Fuente: Elaboración propia.

Estos modelos de reparto transforman los requerimientos de verificación y derivación del Banco de Alimentos en su forma de organización del reparto. Al hacerlo, asumen también la individualización y el itinerario de reconocimiento de situaciones de necesidad de la Administración, un aspecto que puede entrar en conflicto con las formas de organización de algunas entidades.

En este estudio se han conocido algunas prácticas que permiten el acceso a alimentos a personas usuarias que hacen que los puntos de reparto funcionen como un circuito informal de intercambio. Ya sea porque se asume explícitamente un funcionamiento de autogestión que colectiviza las responsabilidades o bien porque se opta por seguir otras vías en situaciones excepcionales, por ejemplo, ligeras variaciones entre la información facilitada a los Bancos de Alimentos y el reparto efectivo a las personas usuarias.

Con los diferentes procedimientos lo que se consigue es que el reparto de alimentos se convierta en un intercambio bidireccional, esto es: la persona accede a los alimentos, pero tiene que dar algo a cambio, por ejemplo, sus datos. Además, en la medida en que los puntos de reparto cuentan con financiación pública a cambio de compartir los datos con las administraciones se puede dar, por un lado, una fiscalización de fondos y por otro, una puesta en conocimiento de la situación de necesidad alimentaria que sirva para actualizar las estadísticas:

“Lo que pasa que piden unos controles, es decir, el que firme, porque a ellos lo que más le interesa es justificar luego ante la prensa y todo el rollo éste (E-PR3)”

El carácter nominal de los repartos también tiene por objeto el control para evitar duplicidades de diferente tipo: 1) de carácter administrativo, como en el caso de las tarjetas de compra, caso en el que deben asegurarse de que las personas usuarias no estén cubiertas por la RMI, además de otros requisitos, 2) en referencia a los repartos, ya que asegura que se recojan los alimentos una sola vez en cada entrega y 3) en cuanto a los usuarios, para tratar que las personas estén acudiendo al “centro de referencia” de

acuerdo con el lugar de residencia en que están empadronados. A pesar de estos controles, que suponen la elaboración de diferentes bases de datos, no se produce un contraste de los mismos, de manera que aún existen dudas sobre las duplicidades:

“Ellos tienen que tener un registro de los usuarios, pero no hay ningún cruce... es decir, nosotros no sabemos, ningún lugar de la administración sabe, si hay una familia que recoge en ocho puntos diferentes, o hay una que no recoge en ningún sitio porque nunca le llega” (E-API).

Asimismo, estos controles permiten que se establezcan algunos puntos por los que las personas usuarias deben transitar para poder acceder a los alimentos. Los Servicios Sociales del Ayuntamiento son un punto central, no solo en aquellos casos en que estos están involucrados en la financiación, sino también en los que está involucrado el Banco de Alimentos, ya que la FESBAL “como institución, toma la determinación de no atender a nadie que no sea derivado por los Servicios Sociales” (API). En este sentido se requiere que las personas beneficiarias estén en situación de “exclusión alimentaria” y que pasen por los circuitos institucionales de acceso a los recursos de exclusión.

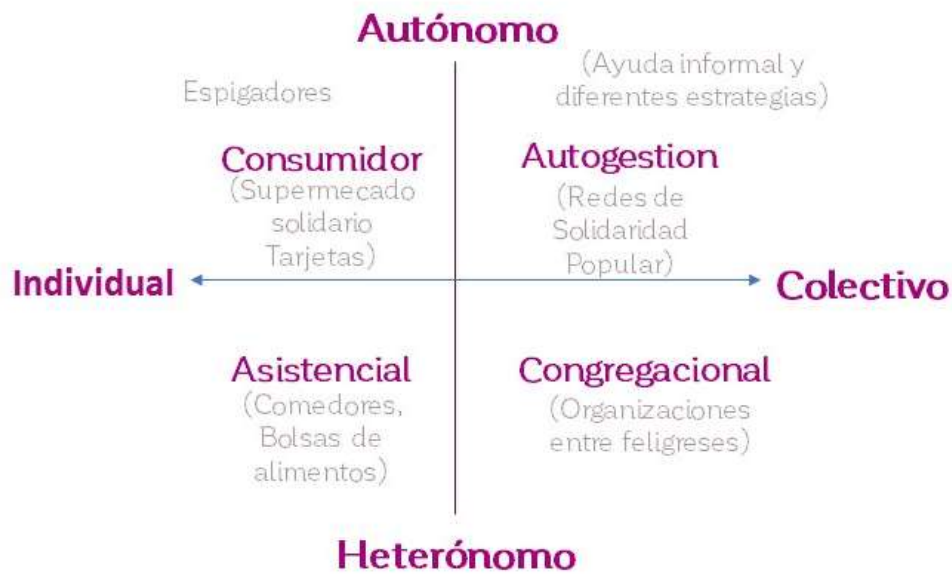
Finalmente, los propios puntos de reparto son puntos de tránsito necesario para acceder a los recursos adicionales a los alimentos que ponen a disposición de personas usuarias. En este sentido cabe señalar que estos puntos funcionan también como puntos de inclusión socio-alimentaria, un aspecto que analizamos en el siguiente apartado.

7.3. Modelos de inclusión socio-alimentaria

En las organizaciones que hacen del reparto de alimentos una labor complementaria existen diferentes modelos de inclusión social explícitos acordes con los fines de la organización. Del mismo modo, las organizaciones que reparten alimentos con carácter finalista también tienen fines de inclusión social, si bien éstos pueden aparecer de manera más implícita. En este sentido, cabe hablar de modelos de inclusión socio-alimentaria, en la medida en que el derecho a la alimentación se enmarca en situaciones de pobreza y exclusión social y el acceso a la alimentación de las personas usuarias permite interferir en algunas de las pautas que les han posicionado en esa situación de necesidad.

En esta investigación, se han podido identificar cuatro modelos de inclusión socio-alimentaria que, si bien pueden presentarse de manera mixta en algunos puntos de reparto, responden a diferentes concepciones de las necesidades de las personas usuarias y, en consecuencia, despliegan diferentes estrategias de inclusión socio-alimentaria. Estos modelos se pueden situar en dos ejes que en realidad permiten graduar los diferentes modelos y que nunca se dan en un estado absoluto. Por un lado, el eje autónomo-heterónimo que establece el grado de participación y el rol que se espera de la persona usuaria de los recursos alimentarios. Por otro lado, el eje individual-colectivo que refiere a si los procesos se orientan a la inclusión de las personas en términos individuales (como usuario de los bancos de alimentos o trabajador en los mercados de trabajo), o bien su inclusión se piensa en la incorporación a una colectividad, por ejemplo, estableciendo su participación como miembro de un colectivo. Del cruce de estos dos ejes, surgen cuatro modelos de inclusión socio-alimentaria: de autoserivicio, de autogestión, asistencial y congregacional.

39. Gráfico. Modelos de inclusión socio-alimentaria.



Fuente: Elaboración propia.

a) Modelo asistencial

El modelo dominante de inclusión socio-alimentaria es el **modelo asistencial** que asume a las personas usuarias en una situación de necesidad vinculada a la pobreza y la exclusión social. Se les percibe como personas que necesitan una asistencia básica para que puedan acceder como individuos al sistema social y a los mercados (de trabajo o de consumo). En definitiva, se trata de integrar a las personas en el orden social. Este es un modelo habitual en los comedores sociales y los puntos de reparto de bolsas de alimentos. En los primeros, la unidad beneficiaria tiende a ser el individuo, que a menudo ha perdido sus redes familiares y el propio hogar; mientras que, en los segundos, la unidad beneficiaria suelen ser las familias, con una presencia alta de mujeres que asumen la recogida y la gestión de los alimentos. Especialmente en el caso de las segundas, es habitual que la ayuda alimentaria venga acompañada de orientación y derivación de cursos, talleres y otros recursos que permitan la inclusión social de las personas. En definitiva, a través de la alimentación, pero también de los demás recursos que se ponen a su disposición, se trata de que las personas usuarias puedan valerse por sí mismas:

“las hojas SOIE-Servicio de orientación e intervención para el empleo (...) intentamos, o se pone como requisito fundamental, para recoger la comida, claro es que si no... igual hay gente mayor que no puede pero tiene hijos y les decimos que los hijos ... que se muevan”. También tienen el servicio SOVI-Servicio de orientación e información de la vivienda, para problemas de hipoteca, viviendas ocupadas ahí hay abogados y gestores que les informan y tratan de orientarles de la mejor manera. Lo que hacemos

es un acompañamiento integral, todos los años les hacemos una entrevista, se intenta hacer un seguimiento” (E-PR4).

Se entiende así que estas redes de alimentación constituyen el último recurso que, en el caso de la Administración, es de carácter temporal y en el caso de las entidades del tercer sector, requiere agotar las vías que la propia Administración ofrece –el hecho de que FESBAL exija a sus beneficiarios finales haber pasado por Servicios Sociales es indicativo—para tratar de asegurar que todos los recursos de inclusión social a los que pueden optar se han empleado.

Aun así, las personas usuarias quedan sumidas a menudo en largos itinerarios de asistencia y derivación, como una “pelota de pin pon” (E-PR2) porque tienen que agotar todas las vías de recursos que –al menos sobre el papel—les corresponden:

“Porque muchas de las atenciones de las que se dan es: “Sí, ven yo te escucho –¿Y la solución? – No, la solución te la va a da fulanito”, y ahí va a fulanito, y fulanito dice: “No, no ven que yo te escucho; sí, sí la solución te la da menganito”, o “yo no te empadrono”, o “yo te mando a no sé dónde, y pregunta que quizás allí”, cuando sabes que en realidad allí la respuesta viene a ser la misma. ¿Problemas que hay detrás? Mucha gente, asignación de recursos escasa, falta de orden, es decir, falta de orden se supone que trabajamos en una red de atención social y no todos los puntos de atención social tienen la misma calificación, yo estoy convencido que la información que tiene la administración pública o las entidades locales, no se comparte con las entidades privadas” (E-PR2).

En este modelo dominante, cuanto más jerárquica es la organización más se agudiza el estigma asociado a las situaciones de pobreza y exclusión social debido a los trámites y requerimientos exigidos:

“... lo habitual es que la gente vaya, que haga cola, con todo lo que eso implica de un rol muy malo de..., pues eso de caridades, de que tienen que pasar, como la prueba de..., de los que dan el alimento en la parroquia que le preguntan y le repreguntan, que por otro lado es lógico, y además tiene que ser de los límites de la parroquia de un censo y no sé qué” (E-PR1).

En otras ocasiones, el trato entre personas, usuarios y voluntarios de las organizaciones permite establecer relaciones que tienden hacia un modelo más colectivo o abierto, dándose situaciones en las que los usuarios pasan a desempeñar labores como voluntarios. Es más, en el caso de los comedores sociales, a pesar de la crudeza de la exclusión e individualización de la pobreza, la comensalidad genera un espacio de sociabilidad en la que se intensifican los vínculos sociales, hasta el punto de que se han observado a algunas personas que han encontrado otros recursos alimentarios y que continúan yendo al comedor como espacio de socialización (E-PR2). Así, es posible observar que, dentro del modelo asistencial, también se superponen otras formas de inclusión socio-alimentaria que, aunque no responden al funcionamiento formal de la entidad, permiten interacciones más propias de los modelos comunitarios, que analizamos más adelante en detalle.

b) Modelo de consumidor (autoservicio)

El **modelo de autoservicio** entiende a la persona usuaria como consumidora, de forma autónoma e individual. Suele darse en el caso de los Supermercados Solidarios o economatos. El hecho de que tomen prestado el término de los grandes establecimientos de distribución en el mercado no es casual, frente al término despensa que, por ejemplo, se emplea en algunos puntos de reparto autogestionados. La despensa refiere a un aprovisionamiento colectivo de recursos, mientras que el supermercado solidario emula los supermercados del mercado, donde el consumo es individual y se reduce a la mera adquisición. En lugar de dinero, los usuarios-consumidores tienen puntos que pueden canjear por los productos que se encuentran expuestos en el supermercado. A diferencia de las bolsas cerradas de alimentos, es posible acceder a una gama de productos que les permite elaborar su menú, generando a su vez información que permite ajustar los puntos-precios a las relaciones de oferta y demanda. En ese sentido, la recogida se produce de manera similar al consumo, una práctica no sólo poco estigmatizada sino normalizada y deseada en una sociedad de consumo. Las personas usuarias preguntan por los precios y las ofertas a la cajera, pasan por el establecimiento escogiendo los productos y las cantidades. La relación que estas entidades tienen con las personas usuarias es similar a la que se produce con los clientes de un establecimiento:

“Mira aquí la gente puede venir con los niños, tenemos productos muy atípicos como helados, y ellos ven cómo pasan por caja y cómo pagan con su tarjeta, no es frío, en otros sitios dan la bolsa y es frío, aquí hay de todo, son usuarios, beneficiarios, pero aquí son clientes, no me gusta llamarles usuarios, para mí son clientes, y hay de todo y ellos eligen” (E-PR1).

Las personas usuarias son, así, autónomas, son quienes deciden qué alimentos coger y gestionan la cantidad que se les otorga mensualmente. Aun así, los bienes alimentarios se hallan ya insertos en un circuito de reparto de alimentos con lo que la relación con las personas usuarias está mediada por un bien de intercambio, los puntos, cuyo uso está limitado al lugar. Asimismo, esta mediación por puntos permite simular de manera controlada el mercado, recreando un escenario de adquisición de aprendizajes de gestión de los alimentos: gestión de los puntos y de compra de productos saludables.

“... una botella de aceite de un litro vale seis puntos y unos rollos de papel higiénico vale uno... entonces ellos pueden coger lo que quieran hasta llegar al límite de puntos que tienen asignado, pero luego además hay productos que les obligan a coger...” (E-AP4).

También pueden situarse en este modelo las tarjetas de compra, que permiten a los usuarios acceder directamente a los productos a la venta, o bien las Rentas Mínimas de Inserción, que aportan bienes monetarios intercambiables en el mercado. Pese a que los recursos son diferentes, todos ellos son convertibles en última instancia a recursos monetarios, con la misma equivalencia que los bienes y servicios del mercado general.

El dinero y sus equivalencias permiten que los recursos asistenciales no sean percibidos por el usuario como una medida estigmatizante, sino que, al contrario, se identifican con medidas de integración y cierta normalización de estas situaciones.

“Lo que es el hecho en sí, ya el... de la transacción ¿no? no hablamos de los... ni de las fases finales, ni de las fases anteriores sino el hecho en sí, yo creo que da mucha normalidad” (E-AP4).

A medio camino entre el reparto de rentas (RMI) y la tarjeta por puntos, las tarjetas de la compra también introducen no un escenario de simulacro controlado, pero sí cierta fiscalización de los productos en que se emplea el dinero:

“¿Por qué? Pues porque estas ayudas si no tuviéramos la tarjeta lo que le haríamos a la persona que es beneficiaria es darle una cantidad, un cheque con lo que es dinero que luego de alguna manera tendría que justificarnos y así la empresa es un apoyo para que sepamos un poco que realmente se hace un buen uso y que la gente está pudiendo acceder a los productos que necesita” (E-AP4).

Los efectos de la normalización y la integración mediante el consumo, según declara uno de los entrevistados, permite a los usuarios acceder a ciertas cuotas de sociabilidad y responsabilidad, especialmente importantes en caso de personas con diversidad funcional, que en otros modelos no podrían disfrutar de estos beneficios:

“Hay gente que nos han derivado con patología, que es que esto les viene bien, porque tienen que bajar, tienen que suministrarse luego la comida, aquí vienen, hacen la compra... nos dicen que, por favor, que sigan viniendo que les hace muy bien incluso para su enfermedad” (E-PR2).

En los dos modelos individualistas (autoconsumo y asistencialista) se producen relaciones estrechas entre las personas que comparten los diferentes recursos. Ahora bien, generalmente son vínculos en tanto que usuarios, esto es, son relaciones que se dan al compartir el espacio, en las colas, en los repartos, mientras se toman los alimentos... algo que no es un objetivo de las organizaciones sino una consecuencia del propio modelo institucionalizado (basado en horarios, lugares y normas que organizan las conductas).

Los modelos que vamos a analizar a continuación asumen como uno de sus principales objetivos la creación de estos vínculos sociales, orientados a la conformación de una autoimagen entre los usuarios como un grupo con derechos que han de ser garantizados.

c) Modelo congregacional

El modelo congregacional es el modelo habitual en el caso de las parroquias y comunidades religiosas, especialmente entre algunas Iglesias protestantes. Evidentemente no todo punto de reparto vinculado a la Iglesia sería de tipo congregacional. Sino sólo aqué-

llos que establecen como requisito más o menos explícito la integración en la comunidad de feligreses, con derechos y deberes que van más allá del acceso a los alimentos y pasan por el reconocimiento de la jerarquía (por ejemplo, el respeto al Pastor, a las escrituras o a la divinidad). Del mismo modo, los recursos alimentarios son medios para la incorporación de nuevos fieles a la comunidad, estableciendo un vínculo directo entre el rito religioso y la distribución de los alimentos –muchas veces va más allá de los alimentos, incluyendo ropa, servicios de higiene, bolsa de trabajo, campamentos...—. En algunos casos, los propios observadores pasaron por intentos de cooptación religiosa, mientras que en otros se observó que los repartos se realizaban inmediatamente después de la misa dominical, una práctica que parece satisfacer tanto la logística –por la presencia de más feligreses— como el proselitismo religioso. Así, la alimentación, el servicio religioso y la vida social contribuyen al bienestar de las personas usuarias, ofreciéndoles una vía de inclusión social a través de la pertenencia a una comunidad. En consecuencia, la alimentación además de tener propiedades nutricionales tiene propiedades religiosas y sociológicas:

“Nosotros también consideramos que como es una comida que ha sido ofrecida a Dios, la persona también no sólo obtiene un beneficio fisiológico, sino que también obtiene un beneficio espiritual de ello” (O-PR5).

d) Modelo autogestión

También de base comunitaria, pero con un esquema de funcionamiento que busca la organización autónoma de las personas usuarias con pretensión abierta y horizontal. La integración de los miembros no se produce por una creencia religiosa compartida sino por un compromiso político, que actúa al mismo tiempo como matriz de inteligibilidad de las diferentes situaciones y como orientación de las acciones hacia la transformación social, económica y política del grupo en su conjunto. Se trata de un modelo que se sitúa explícitamente en contra del modelo asistencial, porque no se conforma con tratar de suplir una necesidad sino con transformar los propios procesos socio-económicos que generan desigualdad. Trata de buscar la autonomía de las personas usuarias a través de la transformación social y la articulación colectiva:

“Nosotros estamos un poco como colonizadores de conciencias ¿no? Es decir, es un sector producto de la situación económica y del atraso cultural y demás está... pues refleja todo lo peor de la sociedad ¿no? Y empezamos al principio y teníamos que andar con cuidado porque se quitaban unas cosas a otros ¿no? Es decir, la ley de supervivencia ¿no? Entonces, para ir modificando esas conductas, entender que hay que funcionar en colectivo, crear una red de apoyo de quererse, de cuidarse entre nosotras y demás, eso lleva un proceso” (E-PR3).

De manera similar al modelo anterior, la mejora de la situación de las personas usuarias pasa por la participación en el colectivo, pero si en el modelo anterior la inclusión en la

vida pasaba por la conversión o la práctica religiosa, en este caso pasa por el empoderamiento, por la asunción de las raíces sociales de la situación y el compromiso con la organización colectiva. En algún caso hay una mediación importante que viene dada por el lugar del trabajo como espacio de dignificación, haciendo partícipes a las personas usuarias de todo el proceso de trabajo (recogida de alimentos, selección, reparto...), apareciendo valorizaciones relacionadas con el ámbito del trabajo y su centralidad en la vida, siguiendo parámetros asociados a la vieja clase obrera (como, por ejemplo, el Banco Obrero de Solidaridad de Alimentos).

Frente a la asimetría de las relaciones asistenciales este modelo apuesta por relaciones de solidaridad recíprocas. Evidentemente, hay también aquí elementos de caridad, pero dentro de un planteamiento general de justicia social:

“Y, algo que tenemos muy claro es que esa solidaridad luego se devuelve, es decir que este colectivo pues participa en manifestaciones, en actos, en cualquier cosa que la... la sociedad del distrito necesita, ahí está haciendo lo que puede ¿Me entiendes? Yo que sé cualquier actividad que sea ¿no? Entonces claro, es una devolución para que sea solidario, porque si no tú puedes decir que hay mucha solidaridad, pero tú no das, pues se genera esa dependencia que en última instancia es una caridad encubierta ¿no? o teñida de rojo, pero es caridad ¿no?” (E-PR3).

Como en toda organización, la realización de los objetivos y la propia reproducción requiere de ciertos mecanismos de control y compromisos. A diferencia de lo que sucede en otros modelos, este control no se ejerce desde las posiciones jerárquicas, sino entre los propios participantes.

Estos cuatro modelos a menudo aparecen de manera mixta: las organizaciones que operan dentro del modelo asistencial o de autoservicio permiten espacios de carácter comunitario, las de autoservicio requieren del agotamiento de las vías asistenciales y las autogestionadas se sirven de recursos asistenciales. Por ejemplo, una organización que trata de introducir pautas de consumo saludables a personas usuarias de puntos de reparto, a través de talleres de cocina, opera simultáneamente en base diferentes modelos. En la medida en que ofrece talleres de formación, parte de una perspectiva asistencial, en la que ofrece a las personas usuarias conocimientos para el manejo de un conjunto de habilidades que les permitan una vida saludable, con el uso de recursos alimentarios escasos –bolsas cerradas de alimentos-. Al mismo tiempo, tiene una dimensión de autoservicio, en la medida en que busca la transformación de las personas para su más adecuada inclusión (subalterna) en las esferas de consumo o trabajo. Y, finalmente, logra la inclusión de las personas usuarias en unas dinámicas de base comunitaria, en la medida en que se vuelve “un espacio de encuentro”, llegando a ser próximo a la autogestión en el momento en que las propias usuarias pasan a “diseñar los contenidos” con los que van a trabajar.

8. Conclusiones y futuras líneas de investigación

En la presente investigación hemos podido contextualizar a partir de las encuestas disponibles la situación respecto al derecho a la alimentación en la ciudad de Madrid, desde las situaciones de riesgo de pobreza hasta las de carencia alimentaria. Por otro lado, hemos analizado la formulación política y legal del derecho a la alimentación frente a los diferentes recursos públicos disponibles, estableciendo los modelos y los límites de la acción pública: existen al menos dos visiones respecto al derecho a la alimentación, que se traduce en diferentes concepciones del problema y sus soluciones. Una visión prototípica está más cercana a la caridad y a la beneficencia y otra tiene una impronta universalista y garantista. Pese a ello, la producción normativa y la estructura administrativa está fuertemente articulada en base a la primera, lo que limita la acción de gobierno municipal y las posibles iniciativas fuera de ese marco legal y de competencias.

Pese a lo anterior, encontramos hoy en día diferentes modelos en la provisión del derecho a la alimentación, algunos van más allá del modelo hegemónico relacionado con los bancos de alimentos o los comedores sociales. Hemos podido conformar un esquema de los diferentes modelos existentes hoy en día en la provisión de alimentos y sus diferentes circuitos (de mercado, de desecho, de reparto e informal-familiar). Tres modelos se ubican en la esfera del mercado: las rentas directas (como RMI), las ayudas o convenios para comedores escolares; las ayudas para comedores de personas mayores y las ayudas a domicilio y, finalmente, las tarjetas de consumo (como la puesta en marcha en Tetuán). Los otros tres modelos se ubican en el circuito de reparto, comprenden las bolsas de alimentos y los comedores sociales, así como las tarjetas de puntos en economatos sociales (que simulan tarjetas de pago). La dimensión informal y familiar es transversal a todos los modelos. En todos esos modelos predomina una idea más orientada al derecho al consumo frente al derecho a la alimentación. Por esta razón, cuanto más se acercan las iniciativas al circuito de mercado más dignidad –en términos relativos– le atribuyen las personas entrevistadas.

El sistema de distribución de alimentos depende de fondos públicos en un 30% (en el caso de los Bancos de Alimentos), lo que apunta la importancia de las donaciones privadas y otro tipo de actos de neofilantropía. La importancia de las organizaciones privadas se hace aún más evidente a la hora de hacer llegar los alimentos a los usuarios finales, como hemos podido analizar a propósito de las características de los puntos de reparto. Estos en su mayoría son confesionales, aunque existen

importantes iniciativas de carácter laico y autogestionadas. Finalmente, existe una distribución muy asimétrica de género a la hora de pensar los diferentes recursos para los individuos y las familias, recayendo una carga adicional de responsabilidad y trabajo sobre las mujeres. Las diferentes características de las organizaciones y sus fines dan lugar a diferentes modelos de inclusión socio-alimentaria, destacando cuatro modelos, resultado del grado de autonomía y de colectividad: consumidor, autogestión, congregacional y asistencial.

En términos generales es necesario seguir avanzando en la transformación legal y administrativa que permitan comprender el derecho a la alimentación en un sentido amplio; Más allá de las ayudas y recursos para situaciones temporales o de emergencia, las cuales han de simplificar los procesos y requisitos de acceso, así como su cobertura y complementariedad con otras ayudas o empleos. Orientar la acción pública en base a estrategias de largo alcance, con una mayor coordinación entre distritos y áreas, con capacidad para desarrollar iniciativas y proyectos transversales que relacionen el problema del derecho a la alimentación junto con otras necesidades sociales. Esta orientación, necesariamente, requerirá de análisis y estudios ad hoc, así como el seguimiento de los proyectos, lo que hace aún más necesaria la colaboración de los diferentes agentes de la sociedad civil y la conformación de institutos públicos que actúen a modo de observatorios del derecho a la alimentación.

A partir de estos resultados, sus posibilidades y limitaciones, es posible señalar líneas especialmente interesantes para futuros estudios que vamos a resumir en tres dimensiones:

a) Análisis detallado de los usuarios desde sus propias prácticas, discursos y características sociológicas. Hemos apuntado la existencia de diferentes necesidades y modelos en función de si nos encontramos con la vieja o la nueva pobreza. Se hace necesario indagar en sus diferencias, así como en recursos que movilizan, las culturas alimentarias (muy relacionado con la salud), las características socio-demográficas, todo ello desde una perspectiva de género que ha demostrado ser una variable fundamental en la estructuración del problema. Sin olvidar, colectivos que pueden quedar fuera de la provisión de recursos públicos, como las personas extranjeras en situación de residencia irregularizada.

b) Un diagnóstico de los recursos desagregados por distritos y las iniciativas público-privadas desarrolladas. Este estudio exploratorio ha realizado un análisis de los fondos nacionales, autonómicos y municipales, pero en futuras aproximaciones convendría analizar las particularidades de los recursos públicos por distritos (por ejemplo, mediante una encuesta orientada a las técnicas de Servicios Sociales), así como las relaciones entre el sector público y privado (por ejemplo, identificando los

diferentes acuerdos que existen en cada distrito con empresas proveedoras de alimentos u organizaciones sociales).

c) Exploración de las iniciativas novedosas y sus formas de implementaciones o su escalabilidad, así como su evaluación. Hemos identificado en el trabajo de campo que junto con el modelo hegemónico del banco de alimentos y los comedores sociales, existen otros modelos con un grado variable de institucionalización. Ahora bien, existen todo un conjunto de iniciativas, más allá de las desarrolladas en la ciudad de Madrid que permiten enriquecer el abanico de alternativas.

En este sentido puede consultarse el **Anexo**, al final del documento, que contiene interesantes propuestas y **líneas de análisis**, agrupadas en tres grandes dimensiones:

- El problema del aprovechamiento de los desperdicios, que actualmente está sujeto a una gran formulación pública e innovaciones tecnológicas y empresariales, que puede contribuir en cierta forma a mejorar la provisión de los recursos alimentarios.
- El problema de la alimentación, la equidad y la salud, existiendo un conjunto de iniciativas posibles, que requieren de un análisis detallado, considerando en estos análisis a los propios usuarios.
- El autoconsumo y la agroecología, como un marco aún por explorar que puede aportar soluciones muy ricas, en forma de proyectos de autoempleo y autoconsumo con personas en riesgo de pobreza o inseguridad alimentaria en colaboración con otros colectivos y profesionales, como ya se ha hecho en otras ciudades. Fomentando al mismo tiempo la integración social, la economía social y la ecología.

El derecho a la alimentación, como hemos visto, no puede proveerse desde un único modelo. La coordinación entre las diferentes iniciativas existentes ha de ir pareja al desarrollo de proyectos acordes con los nuevos marcos legales y políticos, que conciben el derecho a la alimentación con un derecho universal.

9. Bibliografía

- ALFONSO, Ana y SASTRE, Susana (2017) El Fondo Europeo de Ayuda a los más desfavorecidos: El papel de los bancos de Alimentos en el marco de las nuevas políticas. Cátedra Banco de Alimentos de la UPM. Recuperado de: <https://www.bancodealimentos.es/wp-content/uploads/2017/10/FEAD-Y-EL-NUEVO-PAPEL-DE-LOS-BdA.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid (2004) Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid. Boletín del Ayuntamiento de Madrid-BAM del 16 de diciembre de 2004, núm. 5630. Recuperado de: <https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCBOAM/Contenidos/Boletin/2004/Ficheros/16122004.pdf>
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de 22 de noviembre de 2017 ENMIENDAS E ÍNDICE DE ENMIENDAS AL ARTICULADO 122/000106 Proposición de Ley para promover y facilitar la donación de alimentos. Recuperado de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-136-4.PDF
- CASTEL, Robert (1999) La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2001), El derecho a la alimentación. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001), Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA MESA CONTRA LA EXCLUSIÓN Y POR LOS DERECHOS SOCIALES DE TETUÁN (2017) “Insolvencia alimentaria en el distrito de Tetuán (Madrid). Recuperado de: https://mesaexclusiontetuan.files.wordpress.com/2016/10/diagnc3b3stico-sobre-la-insolvencia-alimentaria_distrito-de-tetuc3a1n.pdf
- DÍAZ, José Manuel; JUNCO, Isabel y RODRÍGUEZ, Mercedes, Madrid Salud (2017). Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la Ciudad de Madrid. Estado ponderal y su relación con la seguridad de acceso económico a los alimentos. Madrid Salud. Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=5502
- DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAS MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (2016). Estudio sobre las necesidades sociales en la ciudad de Madrid 2016. Área de Equidad, Derechos Sociales y Empleo. Ayuntamiento de Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL (2016) Estrategia de Inclusión social de la Comunidad de Madrid 2016-2021. Consejería de Políticas sociales y Familia. Comunidad de Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL y GAD 3 (2017) Estudio sobre el perfil de perceptores y solicitantes de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid. Consejería de políticas sociales y familia, Comunidad de Madrid.

- EAPN (2018) El Estado de la Pobreza. Seguimiento del Indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017. 8º Informe 2018. Comunidad de Madrid
- FAO y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2011) Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos. Programa especial para la seguridad alimentaria – PESA- Centroamérica. Proyecto Food Facility Honduras. Recuperado en: www.fao.org/3/a-at772s.pdf
- FAO (2017) Hacia el Hambre Cero 1945-2030. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i6196s.pdf>
- FESBAL (2017) Memoria anual 2017. Federación Española de Bancos de Alimentos. Recuperado de: <https://www.fesbal.org/wp-content/uploads/2018/06/Memoria-2017.pdf>
- GARCÍA, S. (2015) “Los servicios sociales en la gestión contemporánea de lo social” en La crisis del modelo de servicios sociales. Imaginando otros futuros posibles, actas de las I Jornadas del Foro ServSocial Madrid: 19-29
- MADRID SALUD (2019). ENCUESTA DE SALUD CIUDAD DE MADRID. AYUNTAMIENTO DE MADRID. [INFORME NO PUBLICADO].
- MARTÍN, Maribel; NOGUÉS, Luis; GARCÍA, M^a Teresa; SERRANO, Araceli; LOSCOS, Francisco Javier; NEBREDÁ, María Isabel; HERAS, M^a Victoria; MERCADO, Esther y SERRANO, Julio; ORTA, Raquel y MARTÍNEZ, Carolina; MARTÍN-FONTECHA, Sara; SEDEÑO, Carlos; PAREDES, Cristina; MARTÍN, Rebeca; LÓPEZ, Pilar; DÍAZ, Elena (2017) Aprendizaje-servicio y Trabajo Social. [Proyecto de Innovación Docente] Facultad de Trabajo Social. UCM. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/43507/1/Memoria%20Proyecto%20Nº%2018%20APS-TS2016-2017.pdf>
- MARTÍN, Miguel Ángel [coord.] (2018) Haciendo realidad el derecho a la alimentación. Ed. Egregius
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2013) Estrategia más alimento menos desperdicio. Programa para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y la valorización de los alimentos desechados. Secretaría general técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/Libro%20estrategia%20desperdicio_baja_tcm30-78789.pdf
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE- MAGRAMA (2014) Las pérdidas y el desperdicio alimentario generado por la producción agrícola de alimentos en España. [Resumen ejecutivo] Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/Resumen%20ejecutivo%20producci%C3%B3n%20agr%C3%ADcola%20FINAL_tcm30-78867.pdf
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE-MAGRAMA (2014b) Las pérdidas y el desperdicio alimentario en la industria agroalimentaria española: situación actual y retos de futuro. [Resumen ejecutivo] Recuperado de: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/Resumen%20ejecutivo%20Industria%20FINAL_tcm30-78868.pdf

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2017a) Programa de Distribución de alimentos en beneficio de las personas más desfavorecidas. Programa operativo FEAD (2014-2020). Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Recuperado de: https://www.fega.es/sites/default/files/Informe_Fega_Desfavorecidos_2017.pdf
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2017b) Plan 2017 de ayuda a las personas más desfavorecidas. Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Recuperado de: https://www.fega.es/sites/default/files/files/fi-les/PDF_PLAN_2017_DE_AYUDA_ALIMENTARIA_3-fase.pdf
- MONIER, Véronique; MUDGAL, Shailendra; ESCALON, Victoire; O'CONNOR, Clementine; GIBON, Thomas; ANDERSON, Gina; MONToux, Hortense; REISINGER, Hubert; DOLLEY, Phil; OGILVIE, Steve; MORTON, Garet (2010) Preparatory study on food waste across EU 27. European Commission (DG ENV) Directorate C-Industry. Recuperado de: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf
- MORAN, Nerea (2017) "Propuestas, iniciativas y experiencias para alimentar el Pacto de Milán" en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, (139) pp. 121-132.
- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de Julio de 2003. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-13185-consolidado.pdf>
- Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado núm. 55, de 5 de marzo de 2002. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-4378-consolidado.pdf>
- LLOBET, Marta (2014) "La innovación en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español" en Documentación social, nº 174 pp. 71-94
- NOGUÉS, Luis (2017) "En España hay hambre: el derecho a la alimentación" en Cuadernos de Trabajo Social 30(1). Ediciones Complutense. Pp. 11-16
- NOGUES, Luis. (2017) "El escorpio y la rana. La sutil gestación de un nuevo modelo hegemónico para los Servicios Sociales" en Cuadernos de Trabajo Social nº30 (2). Ediciones Complutense. Madrid. 237-241.
- OLIVER, Pedro. (coor.); ÁVILA, Débora; DOMINGUEZ, Antonio; GARCÍA, Sergio; MAROTO, Manuel; MARTÍN, ÓSCAR J. (2013) Burorepresión: sanción administrativa y control social. Albacete: Bomarzo
- OMS (2016) ¿Qué es la malnutrición? Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/>
- PEREDA, Carlos (2016) "El derecho a la alimentación y la insolvencia alimentaria. Situación actual en la ciudad de Madrid" en Transversales nº 39 pp. 57-61. Recuperado de: <http://www.transversales.net/t39cpereda.pdf>
- RUIZ MATEOS, Carlos y MORDOS, Catherine (2018) España frente al reto del desperdicio alimentario. Desarrollando Ideas, Llorente & Cuenca. Recuperado de:

https://www.developing-ideas.com/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/180321_Desperdicio-Alimentario_ESP2.pdf

SALES I CAMPOS, Albert (2014) El Delito de ser pobre. Madrid, Icaria

SIMMEL, GEORGE (2014) El Pobre. Sequitur. Madrid.

TRUNINGER, M. y DIAZ-MÉNDEZ, C. (2017) "Poverty and food insecurity" Cap. 5.2 in Handbook of Consumption. Routledge London

Anexo: Iniciativas emergentes en torno al derecho a la alimentación

En este anexo incluimos algunas iniciativas de interés que, si bien no cuentan necesariamente con un desarrollo específico en la ciudad de Madrid, presentan algunas cuestiones interesantes para el desarrollo de nuevas actuaciones en materia del derecho a la alimentación.

En primer lugar, la inseguridad e insuficiencia alimentaria se producen por un problema de distribución de renta que se traduce en las dificultades de acceso a los alimentos. Al mismo tiempo, coincide con la creación de cantidades ingentes de desperdicios alimentados. Tal y como se ha analizado en este informe, parte de estos desperdicios son aprovechados por los puntos de reparto para poder garantizar el acceso a los alimentos de la población fuera del circuito de mercado. En este apartado, analizamos las iniciativas que se están desarrollando de cara a mejorar el aprovechamiento de estos desperdicios.

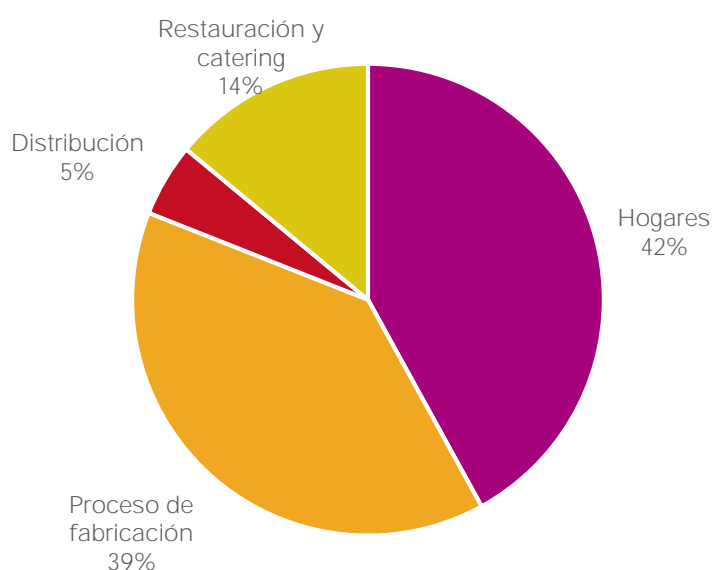
En segundo lugar, el desarrollo de una industria alimentaria y la búsqueda de una gama más amplia de productos y servicios ha producido una suerte de dependencia respecto a la industria alimentaria y desposesión de los saberes alimentarios, generando problemas de salud como la obesidad y el sobrepeso, que tienen especial incidencia entre la población más vulnerable. Un aspecto que hemos analizado a lo largo del informe con iniciativas como los talleres de cocina y hábitos de consumo saludable y que ponemos en relación con otras iniciativas en este apartado.

En tercer lugar, frente a estos procesos de desposesión de saberes y desigual distribución de la alimentación, se han desarrollado diferentes iniciativas encaminadas a reducir el hiato entre la producción y el consumo de alimentos, iniciativas de autoconsumo y agroecología desarrolladas de acuerdo con los principios de soberanía alimentaria.

Iniciativas legislativas, empresariales y asociativas orientadas al aprovechamiento de desperdicios

La insuficiencia alimentaria tiene su reverso en el desperdicio. Sólo en la UE se desperdician millones de toneladas de alimentos, equivalentes a una tercera parte de la producción mundial. Según la Comisión Europea casi un 7% del deshecho alimentario podría reutilizarse (Monier et al, 2010). Los deshechos se producen en diferentes fases de producción y consumo de alimentos, tal y como se recoge en el siguiente gráfico.

40. Gráfico: Distribución del desperdicio de la producción al consumo final



Fuente: Mounier et al. (2010:46)

El problema del desperdicio tiene cada vez mayor relevancia en diferentes ámbitos legislativos y durante los próximos años verán la luz diferentes regulaciones que están agotando los trámites hasta su previsible aprobación. En el plano internacional destacan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de la Agenda de Desarrollo Post-2015 aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos objetivos pasan por implantar patrones de consumo y producción más sostenibles de cara al 2030, persiguiendo la reducción de los desechos alimentarios mundiales tanto en los negocios minoristas como entre los consumidores, así como la reducción de las pérdidas que se producen en las cadenas de suministro. Alrededor de esta agenda, un amplio de espectro de organizaciones, ONG o instituciones

públicas están desarrollando labores de educación, sensibilización e incidencia pública relacionada con la reducción del desperdicio²⁷

Dentro de la UE, el Parlamento y la Comisión Europea han tomado diferentes medidas orientadas a reducir los desperdicios²⁸, que ha contado también con un desarrollo desigual de legislaciones en diferentes países. Sin duda, una de las iniciativas más contundentes se ha desarrollado en Francia, que desde 2016 prohibió que los grandes supermercados desperdicien comida y estableció la obligación de que sus excedentes fueran a parar a ONGs y bancos de alimentos²⁹. Italia, por su parte, ha incentivado fiscalmente las donaciones y ha reducido los trámites burocráticos para que los supermercados donen alimentos. Reino Unido ha establecido la obligación de que las cadenas de supermercados hagan pública la cantidad de comida que tiran. En el caso español hay diversas iniciativas tanto en el plano nacional como autonómico, tal y como muestra la siguiente tabla:

²⁷ Cabe destacar, entre otros, la iniciativa [WRAP](#) en Reino Unido, [Stop Wasting Food](#) en Dinamarca o la organización [Champions 12.3](#), impulsada por el Gobierno de los Países Bajos y el [Instituto de Recursos Mundiales \(WRI\)](#) centrada en la consecución del objetivo de la ONU para el año 2030.

²⁸ La normativa aplicable a la cesión de alimentos en el nivel europeo está recogida en el Reglamento CE sobre la seguridad alimentaria (Reglamento (CE) n.º 178/2002) y las normas generales y específicas inherentes a las estructuras, los equipos y la gestión de las fases de producción, transformación y distribución de los productos alimentarios están contenidas en el Paquete Higiénico Sanitario formado por los Reglamentos (CE) n.º 852/2004 y Reglamento (CE) n.º 853/2004 y Reglamento (CE) n.º 854/2004. No existiendo una normativa específica sobre la cesión de alimentos a título gratuito se aplicarán las generales.

²⁹ LOI n.º 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Recuperado de: JORF n.º 0036 du 12 février 2016 texte n.º 2 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte>

41. Tabla: Principales iniciativas sobre desperdicios alimentarios en función del ámbito y estado de tramitación

Iniciativa	Ámbito	Situación
Proposición no de ley "sobre medidas para reducir el desperdicio de alimentos descartados para la comercialización, pero aptos para el consumo humano en el sector de la distribución" (Ciudadanos)	Nacional	Parado en el Congreso desde 2016
Proposición no de ley "sobre la lucha contra el desperdicio alimentario" Congreso (Unidos-Podemos)	Nacional	Parado en el Congreso desde 2016
Proposición no de ley "sobre medidas para combatir el despilfarro alimentario" (PSOE)	Nacional	Aprobada por el Congreso (2017)
Proposición no de ley sobre el IVA aplicado a la donación de alimentos (PP)	Nacional	Aprobada por el Congreso (2017)
Moción que insta al Gobierno a "estudiar medidas normativas para la reducción del despilfarro alimentario salvo para alimentos caducados" (PP)	Nacional	Aprobada en el Senado (2017)
Proposición de ley "para promover y facilitar la donación de alimentos" (PP)	Nacional	En tramitación en el Congreso (29 junio 2017)
Estrategia "más alimentos, menos desperdicios" Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	Nacional	En Aplicación (2017-2020)
Estrategia de economía circular. Ministerios de Agricultura y Pesca y Medio Ambiente y de Economía, Industria y Competitividad	Nacional	En fase de información pública
Ponencia de estudio sobre el desperdicio alimentario en el Estado español Comisión de Agricultura del Senado (Creada a propuesta del PNV)	Nacional	En activo desde 2017
Andalucía: proyecto de ley de agricultura y ganadería (varios artículos)	Autonómico	En tramitación
Baleares: anteproyecto de ley de residuos y suelos contaminados (varios artículos)	Autonómico	En tramitación
Cataluña: proposición de ley sobre la reducción del desperdicio alimentario (específica) Grupo parlamentario del PSC	Autonómico	Admitido a trámite en el Parlamento de Cataluña un nuevo texto tras decaer el anterior por final de legislatura
Castilla La Mancha: anteproyecto de ley de economía circular (un artículo)	Autonómico	Terminado el plazo de información pública. El Gobierno regional estima que podría entrar en vigor a finales de 2018
Asturias: proposición no de ley del grupo parlamentario de Izquierda Unida sobre elaboración de un plan para reducir al 50% el volumen de desperdicio de alimentos (específica) Izquierda Unida	Autonómico	Aprobada

Fuente y elaboración: Ruiz Mateos, C. y Modos, C. (2018:5)

Las iniciativas más consolidadas en el ámbito nacional son las siguientes:

- ley para promover y facilitar la donación de alimentos, en tramitación parlamentaria;
- las proposiciones no de ley que solicitan eximir el IVA a las donaciones de alimentos, aprobada;
- las medidas para impulsar las donaciones que reduzcan el despilfarro, aprobadas;
- y la [estrategia Más alimento, menos desperdicio](#), que tiene como objetivo la reducción de las pérdidas y del desperdicio alimentario, así como la valorización de los alimentos desechados.

Esta última estrategia fue desarrollada en el año 2013 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2013) y renovada recientemente para el periodo 2017-2020. Desarrolla líneas de actuación en ámbitos que van desde el conocimiento y la sensibilización al desarrollo de buenas prácticas, nuevas tecnologías y la colaboración con diferentes agentes, incluyendo también, aspectos normativos. Estas iniciativas permitieron el desarrollo de un Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en hogares que registra información de gran utilidad. Así, se pudo estimar que en 2017 los hogares españoles tiraron a la basura 1.229 millones de kilos de alimentos (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013:254)³⁰.

También señala la importancia de cuantificar el desperdicio y valorizar los alimentos desechados en la cadena inmediatamente anterior al consumidor final. En ese sentido, han surgido iniciativas orientadas tanto a la sensibilización del consumidor como a la reducción del desperdicio en supermercados y pequeños comercios. Para eso, se trata de incidir en los etiquetados de caducidad –que marcan la fecha a partir de la cual un alimento no es apto para el consumo y por tanto su venta no está permitida –y de consumo preferente– que marca una garantía de calidad máxima de los alimentos, pero que no restringe su aptitud para ser consumida y por tanto su venta está permitida.

Si estas iniciativas, se centran en los usuarios finales y los últimos eslabones de la cadena de distribución de alimentos, existen todo un conjunto de iniciativas que involucran a todos los agentes desde la producción, transporte, distribución y comercialización de los productos. Una de las más representativas está desarrollada

³⁰ Existen también estudios relativos a las pérdidas y el desperdicio alimentario generado por la producción agrícola de alimentos en España (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 2014a) y por la industria alimentaria (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 2014b)

por la Asociación de Empresas de Gran Consumo (AEGC) y la campaña [La alimentación no tiene desperdicio](#), que agrupa a más de 350 empresas. Para reducir el desperdicio establecen prácticas de prevención y eficiencia, maximizan el aprovechamiento del excedente producido y tratan de sensibilizar y concienciar a la sociedad, con el objetivo de reducir el desperdicio alimentario, que cuantifican en 7,7 millones de toneladas al año. Estas iniciativas tratan de mantener los productos dentro del circuito de mercado, para ello ponen el foco en la eficiencia de los procesos empresariales con el objetivo de reducir las pérdidas y el desperdicio, por ejemplo, con máquinas de envasado plástico que alargan la durabilidad de las frutas frescas. La participación de las empresas, además de contribuir a la mejora de la eficiencia, permite proyectar su responsabilidad social corporativa.

Pese a la aparente sintonía entre las grandes empresas del sector y el Gobierno frente al problema del desperdicio, es necesario señalar cómo ciertas iniciativas puede generar resistencias entre estas empresas o dificultades para las organizaciones de reparto de alimentos (Ruiz Mateos, C. y Modos, C. 2018:9):

- La estrategia Más alimentos, menos desperdicios tiene por objetivo la cuantificación de los alimentos que se desechan en cada empresa, lo que es visto como un riesgo para su reputación.
- La prohibición de tirar alimentos en buen estado tiene consecuencias directas en el sector porque implica aumentar las necesidades de gestión para empresas de distribución y restauración. Sin olvidar que requiere cambios en la fiscalidad.
- La donación obligatoria de alimentos desechados implica articular una coordinación con las ONG y las organizaciones, hoy en día parcial e inexistente, y, al mismo tiempo, supone un reto para ONG y Bancos de Alimentos tanto en lo que refiere a la infraestructura como a la logística, por ejemplo, mantener la cadena de frío en los alimentos.
- Implica una reforma para alargar la vida útil de los alimentos, lo cual afecta tanto a los protocolos de control de alimentos como a cambios en la política de etiquetado y control sanitario.
- Reducción del tamaño de los envases con el objetivo de reducir los desperdicios, lo que supone la necesidad de nuevos estándares de envasado, nuevos materiales e implica el aumento de los residuos.

En el ámbito autonómico, también se han desarrollado algunas medidas más ambiciosas. En Cataluña se está contemplando las siguientes medidas para reducir los desperdicios, a través de algunas prácticas que las empresas, administraciones y entidades del tercer sector deberían implementar:

- un plan estratégico de lucha contra el despilfarro a los grandes establecimientos comerciales,

- prohibición de la eliminación de productos que hayan superado el consumo preferente,
- obligación para de que las grandes empresas de catering concierten convenios de donación de excedentes con entidades
- exigencia a las entidades sociales de mejoras en la logística de los alimentos
- obligación a las administraciones públicas de incluir cláusulas sobre la reducción de desperdicios en los concursos asociados a la restauración
- conformación de un plan catalán de lucha contra el despilfarro alimentario.

En Baleares, por su parte, las actuaciones se enmarcan en el derecho del consumidor a solicitar los restos de los alimentos no consumidos o prohibir la eliminación de comida en buen estado a los puntos de venta y los comercios, debiendo donarla a comedores escolares, hospitales, residencias y otros colectivos necesitados.

Mientras tanto, en Asturias, se está discutiendo una legislación que reduzca el desperdicio en un 50% mediante la articulación de las entidades de intervención social y las superficies comerciales y establecimientos de restauración, con el fin de canalizar el desperdicio apto para el consumo para personas con necesidades.

Además de estas iniciativas legislativas, en el sector empresarial y asociativo se han desarrollado algunas iniciativas de cara a la reducción de los desperdicios. El desarrollo de diferentes aplicaciones de Smartphones permite conectar los comercios con los usuarios finales inmediatamente, de forma que alimentos que tradicionalmente serían desechados ahora pueden ser vendidos en submercados emergentes en torno al desecho. Las alternativas son muy diversas, desde pack sorpresa con los alimentos seleccionados por el comerciante ([Too Good To Go](#)), pasando por alertas con ofertas de última hora ([Last Minute Sotto Casa](#)) o aplicaciones específicas para productos frescos ([I'm perfect food](#)). La oferta no se limita sólo a las distribuidoras, sino que está especialmente orientada a pequeños negocios o sectores con productos que pierden rápidamente sus propiedades, como panaderías o restaurantes ([Nice to eat you](#) o [Wakaiti](#)). En última instancia, todas estas iniciativas permiten el aprovechamiento de posibles excedentes dentro del circuito de mercado, en contraste con las que se recuperan en el circuito de reparto y que se han analizado en este informe.

Otras iniciativas, sin embargo, han desarrollado un circuito de reparto de alimentos para que estos desperdicios puedan llegar a las personas en situación de necesidad. Estas iniciativas conforman, a través del trabajo voluntario, redes locales de recogida de excedentes alimentarios procedentes de restaurantes, hospitales o centros escolares para hacérselos llegar a los vecinos (como hace la [Red Alimenta](#) en la ciudad de Toledo). En otras ocasiones, recogen y distribuyen los excedentes sobrantes de las empresas organizadoras de eventos y catering (como la iniciativa italiana [Equoevento](#)).

Las diferentes iniciativas están orientadas a públicos distintos. Así, las iniciativas que remercantilizan los desechos a través del circuito de mercado, tratan de asegurar el rendimiento de los productos. Para ello, realizan campañas dirigidas principalmente a un público joven y precario. Permite así hacer de los nuevos pobres un nicho emergente de mercado, orientando sus productos a una parte de personas en situaciones de emergencia y exclusión, que están dispuestos acceder a la compra de alimentos en condiciones inferiores a los estándares de la distribución comercial de los alimentos, pero que no acceden al circuito de reparto de alimentos que analizamos en el capítulo anterior. Las iniciativas Red Alimentaria y Egovento, por su parte, desarrollan circuitos de reparto de alimentos, orientados a la población en situaciones de mayor necesidad.

Otras iniciativas tratan de incidir en la reducción de los desperdicios de los consumidores, tratando de transformar los hábitos de consumo de la población. Ese es el caso de las iniciativas que ofrecen cajas plegables aptas para que los consumidores puedan llevarse los restos de sus consumiciones en los restaurantes ([doggy bag](#) o [Remenjammm](#)) o las aplicaciones que permiten confeccionar recetas a partir de los productos que el usuario tiene en la nevera ([Nooddle](#)).

En cualquiera de los casos, el aprovechamiento para consumo humano de productos que previamente podría ser considerado desperdicio no es en sí mismo una solución al problema de la inseguridad alimentaria, sino una cuestión básica en términos de racionalización del sistema de consumo y una medida moralmente deseable. Ahora bien, la mercantilización del desperdicio apunta a la emergencia de un nuevo nicho de negocio, que tendría un importante futuro teniendo en cuenta las necesidades de las empresas, las posibilidades tecnológicas actuales y la precarización de nuevas capas sociales. El dinamismo de las oportunidades empresariales va por delante de un marco legislativo coherente y armonizado en todo el territorio.

Iniciativas por una alimentación saludable

La acumulación por desposesión refiere a un conjunto de procesos sociales y económicos dentro de los cuales también es posible ubicar el problema del derecho a la alimentación. Estos procesos han supuesto un paulatino alejamiento de las personas del medio agrícola y del contacto directo con la producción de alimentos y, posteriormente, ha generado una pérdida de los saberes culturales relacionados con la elaboración de los alimentos. La industrialización y la expansión posterior de la industria alimentaria y el sector servicios ha modificado las pautas de consumo de las personas que tienen especial incidencia en los entornos más empobrecidos, donde se producen más situaciones de sobrepeso y obesidad –tal y como recogemos en el apartado 4.4—.

Las administraciones públicas cada vez son más conscientes de este problema, de ahí que los comedores escolares sean un espacio muy importante para la socialización y educación en hábitos saludables o la identificación de casos de malnutrición u obesidad infantil. La ciudad de Madrid es pionera tanto en el desarrollo de programas de seguimiento de la salud infantil como talleres de formación como Yo me lo guiso, yo me lo como. Cuando se ahonda en las entrevistas sobre el problema de la malnutrición, en primer lugar, aparecen las familias y, especialmente, las madres. El consumo de comida rápida, rica en hidratos de carbono, bebidas azucaradas, la baja ingesta de frutas y verduras, junto con el sedentarismo, suelen ser los principales responsables de este problema. Sin embargo, este aspecto no es consecuencia exclusiva de los conocimientos, sino que abarca otros factores relacionados con la desigualdad:

“Si queremos acabar con la obesidad en los niños, primero hay que acabar con la desigualdad. O sea, eso lo resumía claramente, es decir y es ahí donde están, es decir, nosotros desde salud podemos, educación para la salud, trabajar con los padres, hacer talleres de cocina, enseñarles que es muy bueno las legumbres porque tienen unos hidratos de carbono y unas proteínas muy sanas. Pero claro si cuando miran el monedero un kilo de lentejas les cuesta 2.95, y una hamburguesa con patatas fritas y bebida un euro, pues ya está claro quién va a ganar” (E-AP3)

Por esta razón, hay autores que han estudiado la efectividad del aumento de impuestos asociados a ciertos productos, como instrumento para reducir la obesidad (Mytton y Rayner, 2012), algo que es efectivo cuando tiene un alto gravamen –superior al 20%. Sin embargo, otros autores señalan que la medida fiscal no puede producir un cambio de hábitos ni de la cultura alimentaria si no está acompañada de otras medidas (López-Sobalera y Ortega, 2014), en las entrevistas realizadas refieren a la importancia de la publicidad para propiciar un cambio de hábitos. Actualmente, los personajes públicos de referencia para los niños promocionan todo tipo de productos y servicios, pero no encontramos campañas específicas relacionadas

con la alimentación saludable. Las campañas publicitarias suelen ser financiadas por marcas específicas que tiene un interés comercial en alentar el consumo de productos específicos, a menudo con alto contenido en azúcares o hidratos de carbono (como bollería y cereales de desayuno).

Otra de las iniciativas apela a la posibilidad de reducir la oferta de productos poco saludables por productos frescos, algo que podría regularse en los comedores públicos de la ciudad de Madrid. Sin embargo, su puesta en marcha en las máquinas expendedoras de comida, como señalan las encuestadas, sería más complicada porque su modelo de negocio se basa precisamente en productos que pueden permanecer refrigerados durante meses. Un cambio en este sentido requeriría una acción de gobierno sostenida en el tiempo y no siempre ha sido posible:

“E1: A ver, yo creo que el ayuntamiento ha trabajado mucho en ese tema; a nivel de menú ha trabajado. Date cuenta que como institución pública siempre tienen en contra muchas cosas, por ejemplo, se ha trabajado mucho con las máquinas de vending en institutos porque

E3: ...y se trabaja.

E2: y se trabaja. Pero claro, pues como todo en esta vida tiene sus límites, es decir, yo recuerdo cuando empezamos a decir que por qué cuando se hacían los contratos de las máquinas de vending no se restringía ¿no? ¿qué pasa? Que hoy día, gracias a dios, hay máquinas de vending con fruta, pero son las menos ¿Por qué? Porque la empresa de esto le sale carísimo una máquina de fruta, no es lo mismo meter siete Bollicao que tienen una caducidad encima de dos meses que meter tres manzanas que tienes que venir pasado mañana porque... (...) ¡Pero se han ido haciendo! Es decir, todos esos controles yo creo que se hacían con más interés y se perdió un poquito la... eso.” (E-AP3)

Junto con la vía impositiva y legislativa, otra posibilidad señalada consiste en llegar a acuerdos con la industria alimentaria, poniendo el ejemplo de otras capitales occidentales:

“*En Estados Unidos el alcalde de Nueva York hizo una campaña por ejemplo para reducir la sal en los alimentos, porque era fundamental reducir la sal, entonces llegó a acuerdos con empresas alimentarias para que se redujera la sal, y luego él hacía campaña, entonces es que eso, por ejemplo, o sea sí la alcaldesa de Madrid, o quien fuere podría hacer campaña en relación, pues con los alimentos de los niños, con la fruta, con los alimentos... es decir que hay alimentos que claro que desde la institución, desde el ayuntamiento de Madrid, se podrían promover porque además están muy cerca del ciudadano (...)* No es la primera vez que se hace, ya os digo que por ejemplo la campaña que se hizo con la sal en Nueva York era fundamental porque había un *problema de obesidad y se hizo así*”. (E-AP3)

El problema de la sal, en cierta forma, sí se ha abordado en el caso español, con un acuerdo con la industria para la reducción paulatina de la sal en los alimentos. Existen controversias a la hora de valorar si este tipo de iniciativas tienen que ser públicas o no:

E1: Eso aquí en España (...) hace muchos años en la estrategia que se detectó que había sobrepeso y obesidad en la infancia, entonces se han hecho acuerdos y se ha hecho... lo que pasa es que luego eso no trasciende, a ver se hizo un acuerdo con las empresas de producción de pan para la reducción paulatina de la sal, eso se ha ido haciendo.

E2: y no nos hemos enterado, ni falta que hace a lo mejor tampoco, quiero decir que...

E1: No, sí, porque, a lo mejor no en el inicio porque puede provocar rechazo, pero si ya se ha llegado al mínimo de sal y tú sigues comprando pan y no te has enterado... ¡Se ha hecho bien! Entonces en ese momento decir, la estrategia dentro de sus líneas directivas hizo esto y ya, hasta ahí llegamos. Yo lo que veo es que muchas veces a nivel político, no sé por qué, no se divulga. En Estados Unidos, tú dices Nueva York, pero acordaros con Obama que su mujer hizo un huerto saludable y estaba todo el día en el huerto saludable machacando.

E3: Por lo menos salía en la foto”.

Ahora bien, estas iniciativas pueden contravenir los intereses de la industria alimentaria o, incluso, determinadas agrupaciones empresariales. Las personas expertas entrevistadas relataron casos concretos en los que iniciativas públicas con financiación privada recibieron amenazas directas de empresarios relacionados con las bebidas alcohólicas cuando se quiso lanzar una campaña para la reducción del consumo, ya que existe potente lobby en torno a la industria alimentaria cuyo fin último no es proteger la salud pública sino los intereses comerciales de las empresas (Justicia Alimentaria Global, 2015). En ocasiones, estas mismas empresas han participado en los circuitos de reparto de alimentos a través de donaciones, lo que supone la introducción de intereses contrapuestos.

En la medida en que el principal marco de actuación en el ámbito alimentario se basa en los derechos del consumidor –con libertad de elección–, se impone la responsabilización de las personas que sufren las consecuencias de esta desposesión de saberes y recursos alimentarios. Según esta representación del mundo, el mercado se encarga únicamente de canalizar las demandas y necesidades de los usuarios y conectar a estos con las empresas que pueden proveerlas. Como hemos podido ver, las medidas fiscales, legislativas e incluso los acuerdos con las empresas de la alimentación puede generar controversias y diversas formas de resistencia. Una posición intermedia es aquella que trata de transformar las representaciones sociales y los hábitos del consumo a partir de la publicidad, incidiendo precisamente

en la idea del usuario-consumidor. En definitiva, el problema de la salud y la alimentación va más allá de las medidas necesarias para reducir el problema de la malnutrición y, en última instancia, refiere a un complejo entramado de agentes e intereses en juego.

Iniciativas de autoconsumo y agroecología

Quebec fue una de las principales ciudades que asumió el problema de la inseguridad alimentaria como un problema social que requería nuevas respuestas, por ello las medidas que adoptó en los años 90, continúan siendo los principales referentes en las actuaciones de otras ciudades. Estas iniciativas se desarrollaron a partir de la economía social, la agroecología y el autoconsumo. En este sentido, las relaciones entre las personas en situación de necesidad que primaron fueron aquellas orientadas a desarrollar vínculos sociales, el empoderamiento y el desarrollo social y comunitario. Para ello se pusieron en marcha diferentes iniciativas: cocinas colectivas, compras colectivas que permiten abaratar precios, huertos urbanos trabajados en común, restaurantes populares dentro de la economía social –asegurando precios populares y la inclusión laboral de las propias personas—, talleres de educación nutricional combinados con cocina y asesoría nutricional con el fin de conseguir prácticas alimentarias más saludables (Llobet, 2014:71-94).

En el caso español, la agroecología no ha tenido un desarrollo tan vinculado a la inseguridad alimentaria. Durante los últimos años se han desarrollado diversas prácticas locales y autonómicas en el plano de la agroecología, las llevadas a cabo por la Sociedad Española de Agricultura Ecológica, las cooperativas de consumo de alimentos ecológicos en España, como Landare (Pamplona) Bio-Alai (Vitoria), Bio-segura (Murcia), Biotrémol (Alicante) o la Dinamización de Iniciativas Locales Agroecológicas en la Red TERRAE. Se trata de iniciativas vinculadas a la conformación de canales cortos de comercialización, así como experiencias desarrolladas en comedores sociales en Andalucía o Cataluña. Como señala Martín (2018), estas iniciativas “no dejan de ser prácticas o proyectos aislados, sin continuidad, que no gozan de un marco institucional y sistémico adecuado, por lo que no existe continuidad y coordinación entre esas prácticas a nivel nacional” (2018: 150-151).

En definitiva, la agroecología y el autoconsumo tratan de reestablecer una relación más cercana entre los consumidores y productores de los alimentos. Incluso, en algunos modelos son los propios consumidores los que se convierten en coproductores de sus alimentos. Un ejemplo de estas nuevas relaciones lo representa el proyecto [2Decológico](#), un supermercado cooperativo que nace con la necesidad de poner en contacto a pequeños productores locales y a consumidores, con el objetivo de conformar circuitos cortos de comercialización de productos ecológicos y de proximidad. A menudo, los productos ecológicos pueden suponer un coste superior al de los productos de venta habitual en el circuito de mercado. De ahí que algunas iniciativas traten de acercar este tipo de productos a un precio accesible, permitiendo incorporar a los usuarios en los procesos de producción –por ejemplo, [La](#)

[garbancita ecológica](#). También existen proyectos específicos que tratan de establecer una relación entre la reutilización de fincas urbanas y la conformación de despensas solidarias, como la [Plataforma Vecinal Quintana de Torre Arias](#), situada en el barrio de San Blas-Canillejas.

Las iniciativas anteriores, sin ser una panorámica exhaustiva, permiten señalar algunos de los puntos paradigmáticos a la hora de pensar alternativas al modelo hegemónico del reparto de alimentos y enfrentar los problemas de insuficiencia alimentaria, malnutrición e, incluso, pobreza. Un nuevo marco de actuación podría pasar por la unión entre la economía social, el autoconsumo y la agroecología, con participación directa de las personas en situación de necesidad. Evidentemente, no existe un modelo que, por sí mismo pueda, solucionar el problema de la insuficiencia e inseguridad alimentaria, todos los modelos que hemos analizado presentan sus insuficiencias. Por ello, resulta necesario explorar estos ámbitos de desarrollo, para identificar modelos e iniciativas que podrían implementarse en la ciudad de Madrid y sus alrededores. Durante las entrevistas realizadas se proponía un ejemplo de modelo alternativo que podría desarrollarse:

“Qué se puede hacer... idealmente... pues mira, se pueden crear cooperativas, cooperativas o empresas públicas que pudieran gestionar terrenos agrícolas... terrenos municipales o rentados o... a partir de los cuales podría desarrollarse diferentes iniciativas, como la producción alimentos ecológicos para abastecer a las personas en situación de necesidad, que con este modelo serían cooperativistas, claro. El previsible excedente podría venderse en mercados sociales y ferias agrícolas... con precios subvencionados para personas con necesidad que aún no participan en el proyecto, ahora bien, los productos tendrían precios de mercado para el resto de la población... los precios, claro, de los productos ecológicos que siempre son un poco más caros... Los beneficios obtenidos podrían emplearse para la ampliación de los socios cooperativistas, las infraestructuras o conformar fondos destinados a otras necesidades sociales... hay muchas posibilidades. Serían iniciativas que no serían específicas para el problema de la alimentación, no hay que crear un gueto, entiéndeme. Siguiendo con el mismo ejemplo, por ejemplo, las instalaciones empleadas, imagina una gran finca... podrían emplearse para otro conjunto de actividades además de la cooperativa de productores y consumidores, por ejemplo, espacios de formación alimentaria y de protección de la fauna y la flora, alquiler de huertas para ciudadanos que deseen hacer un uso recreativo..., puestos a imaginar, ¿por qué no?” (E-PR3).

En definitiva, hay un fértil campo para pensar iniciativas resultantes del vínculo economía social, agroecología, autoconsumo y recursos municipales. Estas iniciativas, aún por explorar, podrían abordar el problema de la inseguridad alimentaria de forma transversal en relación a otros problemas y necesidades sociales, situando el derecho a la alimentación más allá de la necesidad inmediata de las personas en situación de insuficiencia o inseguridad alimentarias. Generando nuevos vínculos y

nichos de empleo en entornos cooperativos, cuyos límites y posibilidades podrían ser una interesante línea de exploración.

