



INFORME
SOBRE LA
MALNUTRICIÓN
INFANTIL EN
CATALUÑA
AGOSTO 2013

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE
MALNUTRICIÓN
INFANTIL EN
CATALUÑA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Agosto de 2013

Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Agosto 2013

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	5
2. PRINCIPALES CARENCIAS DETECTADAS EN LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS	7
2.1. DÉFICITS EN LAS GARANTÍAS Y EN LA ACCESIBILIDAD DE LAS FAMILIAS A RENTAS MÍNIMAS ..	9
2.2. DÉFICITS EN LA COBERTURA DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	11
2.3. EL CARÁCTER RESTRICTIVO DE LOS CRITERIOS DE OTORGAMIENTO DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	14
2.4. DÉFICITS DE PUNTUALIDAD EN LA CONCESIÓN Y EN EL PAGO DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	16
2.5. LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL COPAGO Y CON LA COMPACTACIÓN DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	17
2.6. LA FALTA DE GARANTÍA, COMO MÍNIMO, DE UNA COMIDA DIARIA DURANTE EL CURSO ESCOLAR EN DETERMINADOS COLECTIVOS DE NIÑOS	19
2.7. DÉFICITS DE PLANIFICACIÓN E IMPACTO DE LA DISTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE ALIMENTOS ENTRE LAS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE POBREZA	20
2.8. DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y TERRITORIALES EN LA ATENCIÓN ALIMENTICIA DE LOS NIÑOS SOCIALMENTE DESFAVORECIDOS POR MEDIO DEL TIEMPO LIBRE EDUCATIVO	21
2.9. DEBILITAMIENTO DE LAS GARANTÍAS DE ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS PERIODOS DE VACACIONES	22
2.10. DÉFICITS EN LA DETECCIÓN DE LOS NIÑOS CON PROBLEMAS DE MALNUTRICIÓN INFANTIL ..	23
2.11. DÉFICITS EN EL DESPLIEGUE DE PLANES INTEGRALES PARA COMBATIR LA POBREZA INFANTIL Y DE PROGRAMAS DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LAS FAMILIAS	24
2.12. DESIGUALDADES SOCIALES EN EL SEGUIMIENTO DE HÁBITOS ALIMENTICIOS SALUDABLES ..	24
3. COMPENDIO DE RECOMENDACIONES A LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS	27
3.1. SOBRE LOS DÉFICITS EN LAS GARANTIAS Y EN LA ACCESIBILIDAD DE LAS FAMILIAS A RENTAS MÍNIMAS	27
3.2. SOBRE LOS DÉFICITS EN LA COBERTURA DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	27
3.3. SOBRE EL CARÁCTER RESTRICTIVO DE LOS CRITERIOS DE OTORGAMIENTO DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	27
3.4. SOBRE LOS DÉFICITS DE PUNTUALIDAD EN LA CONCESIÓN Y EN EL PAGO DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	28
3.5. SOBRE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL COPAGO Y CON LA COMPACTACIÓN DE LAS AYUDAS DE COMEDOR ESCOLAR	28
3.6. SOBRE LA FALTA DE GARANTÍAS, COMO MÍNIMO, DE UNA COMIDA DIARIA DURANTE EL CURSO ESCOLAR EN DETERMINADOS COLECTIVOS DE NIÑOS	28
3.7. SOBRE LOS DÉFICITS DE PLANIFICACIÓN Y EL IMPACTOE DE LA DISTRIBUCIÓN SOLIDARIA DE ALIMENTOS ENTRE LAS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE POBREZA	28
3.8. SOBRE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y TERRITORIALES EN LA ATENCIÓN ALIMENTICIA DE LOS NIÑOS SOCIALMENTE DESFAVORECIDOS POR MEDIO DEL TIEMPO LIBRE EDUCATIVO	29
3.9. SOBRE EL DEBILITAMIENTO DE LAS GARANTÍAS DE ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS PERIODOS DE VACACIONES	29
3.10. SOBRE LOS DÉFICITS EN LA DETECCIÓN DE LOS NIÑOS CON PROBLEMAS DE MALNUTRICIÓN INFANTIL	29
3.11. SOBRE LOS DÉFICITS EN EL DESARROLLO DE PLANES INTEGRALES PARA COMBATIR LA POBREZA INFANTIL Y DE PROGRAMAS DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LAS FAMILIAS	30
3.12. SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL SEGUIMIENTO DE HÁBITOS ALIMENTICIOS SALUDABLES	30

1. INTRODUCCIÓN

En el mes de septiembre de 2012, el Síndic de Greuges presentó en el Parlamento de Cataluña el informe extraordinario *La pobreza infantil en Cataluña*, que analiza desde una perspectiva multidimensional e integral este fenómeno y formula numerosas recomendaciones dirigidas a los poderes públicos a fin de combatirlo.

En el mes de mayo de 2010, el Síndic de Greuges ya había presentado en el Parlamento de Cataluña, también en la misma línea, el informe extraordinario *La provisión y el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares*, en que se ponía de manifiesto la importancia de las ayudas económicas para combatir las desigualdades de acceso al servicio de comedor escolar del alumnado socialmente más desfavorecido.

Dando continuidad a este trabajo previo, y como consecuencia de la persistencia de la crisis económica, que ha agravado la precariedad de las condiciones materiales de vida de muchos niños y familias, el Síndic de Greuges decidió en el año 2013 abrir una actuación de oficio y analizar específicamente el problema de la malnutrición infantil.

Con este propósito, a lo largo de los últimos meses, esta institución ha mantenido diversas reuniones con administraciones y entidades de acción social y ha visitado diversos servicios y programas de atención a niños en situación de vulnerabilidad social, precisamente para supervisar las actuaciones que los poderes públicos están desarrollando para dar respuesta al problema de la malnutrición infantil.

En el marco de este informe, se exponen algunos de los déficits principales y diversas recomendaciones dirigidas a las diferentes administraciones implicadas.

Conviene recordar que la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece el derecho del niño a gozar del nivel de salud más alto posible (art. 24.1) y de un nivel de vida adecuado a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27.1), y el deber de los estados de garantizar la plena aplicación de estos derechos, de asegurar al máximo posible la supervivencia y el desarrollo del niño (art. 6.2), y más específicamente de combatir la malnutrición infantil mediante, entre otros, el suministro de alimentos nutritivos adecuados (art. 24.2c) y programas de apoyo a las familias en el ámbito de la alimentación (art. 27.3).

La alimentación adecuada, de hecho, es un derecho reconocido internacionalmente, cuya aplicación efectiva puede ser exigida subsidiariamente a los poderes públicos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹ considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada, que los estados miembros tienen la obligación de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo, comprende tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias de los individuos, como también la accesibilidad física y económica a estos alimentos. El derecho a la alimentación no sólo comporta que los individuos dispongan de suficientes alimentos por nutrirse adecuadamente, sino también que puedan acceder a los recursos y los medios necesarios para asegurarse la propia subsistencia (en el caso de los niños, básicamente, garantizar los ingresos mínimos a los adultos que les cuidan para hacer posible esta alimentación).

La alimentación es un derecho fundamental, entre otros, porque condiciona enormemente el

¹ Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre la aplicación del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una alimentación adecuada (UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999)).

goce de otros derechos humanos. En efecto, a los niños que viven en la pobreza y que están alimentados de manera insuficiente o inadecuada les faltan los recursos necesarios para alcanzar su máximo desarrollo y el resto de derechos que recoge la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño. La

privación de una alimentación adecuada en los primeros años de vida, además, tiene un impacto importante en el desarrollo físico, intelectual y emocional presente y también posterior, y es una causa originaria de la persistencia de la pobreza en la edad adulta, a lo largo de toda la trayectoria vital.

2. PRINCIPALES CARENCIAS DETECTADAS EN LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS

En el marco de este informe, el Síndic de Greuges ha constatado que las entidades y los servicios que atienden a los niños en situación de vulnerabilidad social no detectan como problema estructural situaciones de desnutrición infantil aguda o crónica por causas socio-económicas, o sea, niños que sufran hambre o no coman de manera sistemática por las dificultades económicas que atraviesan sus familias. Esta realidad, sin embargo, aunque de manera puntual, existe. Según datos de junio de 2013 de la historia clínica informatizada de la atención primaria del Instituto Catalán de Salud, hay 751 niños menores de dieciséis años con códigos diagnósticos relacionados con la pobreza y la desnutrición infantiles, con una edad media de cuatro años (una cuarta parte son menores de un año), mayoritariamente de nacionalidad extranjera (56%). Esta cifra, que podría ser ligeramente más elevada porque, entre otros, los controles de salud se concentran en edades más tempranas, representa el 0,06% de la población de esta edad (0,08% de los niños menores de catorce años; 0,2% de los niños menores de un año).

Estas mismas entidades y servicios, sin embargo, destacan que sí que existen de manera más prevalente situaciones de subnutrición infantil, con ingesta insuficiente de alimentos en determinados momentos del día o épocas del año para satisfacer las necesidades alimenticias propias de su edad u otras manifestaciones de malnutrición infantil. Es el caso, por ejemplo, de los niños que no tienen una alimentación suficientemente equilibrada, con dieta pobre, sin ingerir la diversidad de nutrientes necesarios para garantizar el ejercicio efectivo de su derecho al máximo desarrollo.

A conclusiones similares llegaron el Consorcio de Educación de Barcelona y el Instituto de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, después de activar, en el mes de diciembre de 2012, un protocolo conjunto para detectar déficits en la alimentación de los niños y en la cobertura de las ayudas de comedor escolar al alumnado de numerosas escuelas e institutos (249 escuelas públicas, centros concertados e institutos). Estas instituciones

identificaron aproximadamente 2.800 niños con posibles déficits en el ámbito de la alimentación, que podrían ser susceptibles de ayuda de los servicios sociales, pero no detectaron en ninguno de estos casos, según se informa, ninguna situación de desnutrición, pese a las dificultades económicas familiares.

De hecho, las redes de apoyo familiar y comunitario y los programas o las actuaciones de carácter paliativo de las entidades de acción social o de las administraciones públicas han hecho posible, por ahora, que las enormes dificultades económicas que atraviesan muchas familias no hayan generado un problema estructural de desnutrición infantil en Cataluña. En suma, es preciso advertir que estas actuaciones de carácter paliativo llevadas a cabo por las administraciones públicas y, subsidiariamente, también por las entidades de acción social presentan déficits tanto de cobertura como de intensidad, y no son siempre proporcionadas al volumen y a la gravedad de las necesidades existentes ni suficientes para impedir que se produzcan las situaciones de malnutrición infantil.

El Síndic también ha constatado que la malnutrición infantil, en muchos de los niños que la sufren, es una situación sobrevenida en los últimos años por efecto de la crisis económica. Este problema, que antes estaba presente de forma más puntual, actualmente tiene tendencia a aumentar y a agravarse por la precarización creciente de la situación social y económica de sus familias y por la cronificación e intensificación de las situaciones de pobreza. Como ejemplo, se detectan situaciones crecientes de malnutrición infantil provocadas no únicamente por la disponibilidad o no de alimentos para dar a los niños, sino también por condiciones inadecuadas para cocinarlos. Son cada vez más frecuentes los casos de familias en situación de infravivienda, que viven en habitaciones realquiladas, en viviendas ocupadas en malas condiciones u otros y que tienen dificultades para acceder a una cocina, o en situación de pobreza energética, por falta de determinados suministros de energía en el hogar a causa de impagos.

En relación con el impacto de la crisis económica, conviene recordar que la infancia representa el colectivo de edad más negativamente afectado por la coyuntura actual. Según datos de la Encuesta de condiciones de vida que anualmente hace el Instituto Nacional de Estadística en el marco del proyecto europeo EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), la tasa de riesgo de pobreza infantil se sitúa en el año 2011 en el 26,4%, con un crecimiento de casi nueve puntos porcentuales respecto del año 2008 (17,6%). En valores absolutos, hay más de 325.000 niños menores de dieciséis años que experimentan este riesgo, 123.000 más que antes de la crisis.

Según la Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población 2011, de carácter quinquenal y promovida por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y el Instituto de Estadística de Cataluña, entre otras instituciones, la

tasa de riesgo de pobreza infantil en Cataluña se sitúa en el 28%, con 364.478 niños menores de dieciséis años afectados (véase la tabla 1).

Si bien los problemas de malnutrición infantil no afectan al conjunto de población en situación de riesgo de pobreza, la Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población 2011 evidencia que el 4% de los niños menores de dieciséis años sufre privaciones materiales que afectan la alimentación: en concreto, casi 50.000 niños catalanes de esta edad no se pueden permitir carne o pescado al menos una vez cada dos días, o sea, no comen proteínas de manera regular. La Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población 2011 también señala que más de una decena parte de los niños, aproximadamente 130.000, sufre una privación material severa que afecta a diversas condiciones materiales, no sólo a la alimentación.²

Tabla 1. Indicadores de pobreza en niños menores de dieciséis años (2011)

	%	N
Tasa de riesgo de pobreza	28,0	345.610
Privación en alimentación	3,9	48.139
Número de privaciones materiales según la edad (2)	40,2	496.197
Número de privaciones materiales según la edad (3)	25,0	308.580
Número de privaciones materiales según la edad (4)	10,5	129.604

Fuente: Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población 2011.

La Encuesta de condiciones de vida (EU-SILC) también demuestra que estas situaciones asociadas a la pobreza severa se han multiplicado en los últimos años en Cataluña. Con datos referidos al conjunto de hogares, con o sin niños, se constata que la prevalencia de hogares catalanes que no se puede permitir carne o pescado al menos cada dos días en el año 2011 (9,8%) es casi seis veces más elevada que en el año 2008 (1,7%); y que los hogares catalanes que sufren una privación material severa en el año 2011 (5,8%) son más del triple que los del año 2008 (1,6%).

En vista de esta realidad creciente, y de acuerdo también con lo que ya recomienda el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,³ el Síndic pide al Gobierno de

la Generalitat de Cataluña que diseñe una estrategia nacional para garantizar la aplicación efectiva del derecho a una alimentación adecuada, especialmente entre los niños, y que ponga los medios y las medidas necesarios, con el desarrollo normativo que convenga para hacerlo posible.

En el marco de este informe, el Síndic ha detectado diversos déficits relacionados con la actuación de las administraciones públicas a la hora de prevenir los problemas de malnutrición infantil, que se exponen a continuación. A criterio de esta institución, pues, esta estrategia tendría que dar respuesta, entre otros, a estos déficits y debería integrar las medidas que se formulan en esta resolución como recomendaciones.

² La privación material severa se mide por el porcentaje de población con carencia, como mínimo, de cuatro de los ítems siguientes: comer carne o proteínas de manera regular; pagar las facturas en alquiler, hipoteca o servicios públicos; mantener un calentamiento adecuado del hogar; asumir gastos inesperados; ir de vacaciones; disponer de aparato de televisión; disponer de nevera; disponer de coche; disponer de teléfono.

³ Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre la aplicación del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una alimentación adecuada (UN Dock. E/C.12/1999/5 (1999)).

2.1. Déficits en las garantías y en la accesibilidad de las familias a rentas mínimas

Con más prioridad que los programas de carácter paliativo y asistencial consistentes en proporcionar directamente determinadas comidas a los niños con más dificultades económicas, el reto de la política social es garantizar que las familias dispongan de los recursos necesarios para vivir en condiciones adecuadas y que puedan proporcionar por sí mismas una alimentación adecuada a sus hijos. En otras palabras, la prioridad de la lucha contra la malnutrición infantil no debe ser garantizar que los niños socialmente más desfavorecidos, cuando lleguen a casa, ya hayan comido adecuadamente, sino que sus familias, con las medidas de apoyo familiar que correspondan para ejercer correctamente sus responsabilidades parentales, puedan garantizarles las comidas necesarias.

En este sentido, cada vez hay más familias con todos los progenitores desocupados y cada vez

hay más población desocupada que no percibe subsidios ni prestaciones de paro, tras haber agotado el periodo de percepción, y que no accede a los programas de rentas mínimas. Así, la tabla 2 muestra que en el año 2012 el 16,6% de los niños, casi 230.000, residen en hogares sin personas ocupadas, cuando esta proporción era tres veces más baja en el año 2008. La tabla 2 también evidencia que en este mismo año 542.800 personas desocupadas (el 64,2%) no reciben ni subsidio ni prestación de paro, más del doble que en el año 2008. Y, finalmente, la tabla 2 también constata que, pese a que la población parada que no recibe subsidio ni prestación de paro ha aumentado de manera sostenida desde el inicio de la crisis económica, la cobertura de estas situaciones por la renta mínima de inserción (RMI) ha experimentado una tendencia negativa desde el año 2011: se han reducido las personas destinatarias y titulares de la RMI y también ha aumentado la ratio de población parada sin subsidio ni prestación y las personas titulares de la RMI, de las 12,8 el año 2010 a las 23,5 del año 2012.

Tabla 2. Evolución de indicadores de acceso a rentas de la población en Cataluña (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
Población de 0 a 17 años en hogares sin ocupación (%)	5,8	11,1	11,2	12,9	16,6
Población de 0 a 17 años en hogares sin ocupación (n)	74.443	146.747	151.178	176.611	229.931
Población parada que no recibe subsidio ni prestación (%)	67,4	59,8	57,3	63,5	64,2
Población parada que no recibe subsidio ni prestación (n)	233.200	369.900	387.700	466.000	542.800
Personas destinatarias RMI (n)	27.401	49.633	72.889	59.583	56.285
Personas titulares RMI (n)	13.708	22.068	30.284	24.765	23.123
Ratio población parada que no recibe subsidio ni prestación (n) / personas titulares RMI (n)	17,0	16,8	12,8	18,8	23,5
Personas beneficiarias RMI (n)	13.693	27.565	42.605	34.818	33.162
Hijos a cargo de personas beneficiarias RMI (n)	12.204	21.232	37.225	27.833	...

Fuente: Encuesta de población activa y Departamento de Empresa y Ocupación.

Nota: Los datos de 2011 de los hijos a cargo de personas beneficiarias RMI (n) corresponden al 31 de noviembre de 2011.

Desde esta perspectiva, desde el momento en que tiende a asegurar niveles de renta básicos a las familias socialmente más desfavorecidas, uno de los instrumentos más determinantes para combatir las situaciones de malnutrición infantil es el Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI). La modificación de los requisitos de acceso a la renta mínima de inserción, prevista por el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, y las dificultades de

renovación de estas prestaciones, tienen efectos directos sobre la alimentación adecuada de los niños. Eso se produce porque esta modificación excluye del acceso a la prestación económica las personas que sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas y que no requieran ningún tipo de intervención social y continuada. A su vez, las dificultades de renovación de estas prestaciones, por los obstáculos derivados de los nuevos requisitos establecidos, dejan

muchas familias potencialmente perceptoras largos periodos de tiempo sin estos ingresos.

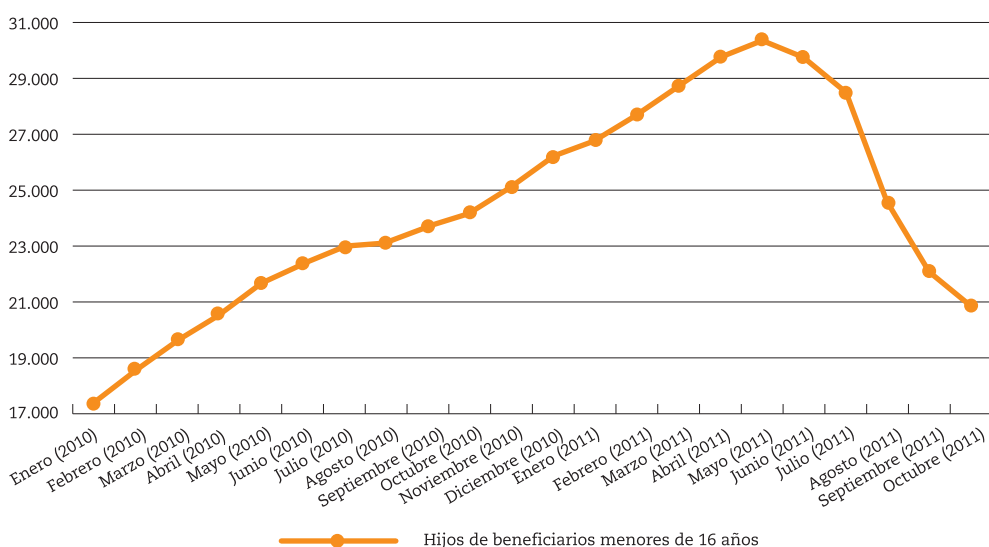
En esta línea, el informe extraordinario del Síndic *La pobreza infantil en Cataluña*, de septiembre de 2012, ya ponía de manifiesto que el Decreto 384/2011 incorpora como requisito que las personas solicitantes presenten, de acuerdo con la evaluación de los servicios sociales básicos, dificultades de inserción social y laboral añadidas, además de no disponer de los medios económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida. La existencia de hijos en situación de riesgo derivada de la falta de ingresos económicos familiares, por ejemplo, no es una condición suficiente o un factor de discriminación positiva en el acceso a esta prestación.

De hecho, la modificación de los requisitos de acceso a la renta mínima de inserción, que afecta de manera sustancial a la naturaleza de la prestación y que supone un retroceso en la cobertura y la garantía de los derechos sociales, ha tenido

implicaciones claras sobre la calidad de vida y las oportunidades de muchos niños, hijos de perceptores, que podían ser beneficiarios indirectos de esta renta y que lo han dejado de ser, pese a que sus progenitores no disponen de una situación de suficiencia económica y pese a que sufren situaciones de pobreza.

Así, el gráfico 1 ilustra como, después de un crecimiento sostenido del número de niños beneficiarios de la renta mínima de inserción, por impacto de la crisis económica y del empeoramiento de las condiciones sociales y económicas de muchas familias, en el mes julio de 2011 se produce un cambio de tendencia en el número de beneficiarios de esta prestación, que coincide con la aprobación de la Ley 7/2011, del 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, que provocó una modificación de los criterios de elegibilidad, con un endurecimiento de las condiciones para obtener y mantener el derecho a esta prestación, pese a que la situación económica continúa empeorando.

Gráfico 1. Evolución de los hijos beneficiarios de la renta mínima de inserción (2010-2011)



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Economía y Empresa.

En la línea de asegurar estos ingresos mínimos, el Síndic de Greuges recordaba por medio del informe extraordinario *La pobreza infantil en Cataluña* que el derecho del niño a un nivel de vida adecuado, reconocido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (art. 27) y en la misma Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (art. 41), no ha sido objeto de un desarrollo normativo específico para asegurar su efectividad, ni tampoco ha sido desarrollado el derecho

de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna que prevé el Estatuto de autonomía del año 2006 (art. 24.3).

Aparte de estos déficits en las políticas de garantías de rentas mínimas, es preciso añadir, tal y como se puso de manifiesto en el informe extraordinario *La pobreza infantil en Cataluña*, que el modelo catalán de transferencias económicas

presenta debilidades en la dotación de recursos financieros y también en la focalización de éstos en la población infantil. Las políticas de transferencias económicas asociadas a la reducción de la pobreza infantil en Cataluña no necesariamente identifican al niño como sujeto con derecho a percibir la prestación, y presentan bajos niveles de cobertura, de extensividad y de intensidad que hacen que su impacto sobre la reducción de la pobreza infantil sea débil.

Para ilustrar esta realidad, es preciso mencionar la suspensión de las prestaciones universales por niño a cargo en junio de 2011, que comportó que las familias con hijos pequeños dejaran de percibir una cantidad anual de unos 600 euros los tres primeros años de vida de los niños. A pesar de que en la misma fecha se creó una nueva ayuda por nacimiento condicionado a renta, dada la escasez del presupuesto que se destina, esta ayuda no palia de manera significativa las dificultades económicas de los progenitores en la primera etapa de la crianza de los hijos.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide a los departamentos de Bienestar Social y Familia y Empresa y Ocupación, en coordinación con los ayuntamientos:

- Que agilicen la revisión y la renovación de los expedientes de renta mínima de inserción pendientes de resolver, a raíz de la modificación de los criterios de acceso, especialmente si los titulares tienen niños a cargo.
- Que adopten políticas y medidas concretas para compensar las situaciones de pobreza infantil derivadas del nuevo diseño de la renta mínima de inserción, a fin de cubrir las necesidades básicas de la población que se haya visto privada de los recursos más elementales y que haya visto acentuada su situación de exclusión social.
- Que desarrollen normativamente el artículo 41 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para asegurar la efectividad del derecho de los niños a un nivel básico de bienestar y, en el marco de esta tarea, que creen una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con niños que no disponen de los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales puedan disponer de ingresos equivalentes al indicador de suficiencia económica de Cataluña (IRSC).

En este sentido, es preciso hacer referencia a la Recomendación de la Comisión de la Unión Europea de 20 de febrero de 2013 *Invertir en la infancia*:

romper el ciclo de las desventajas, en la cual se deja constancia de que la actual crisis económica y financiera está teniendo graves repercusiones para los niños y sus familias, y se recomienda apoyar a los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes (incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda, sistemas de ingresos mínimos, etc.) o complementar estos sistemas de apoyo efectivo a los ingresos con prestaciones en especie (relacionados, en particular, con la alimentación, con el acceso a servicios, etc.), pero también reconocer los niños como titulares de derechos independientes y establecer mecanismos de prestación regulares y eficaces que den la máxima cobertura y beneficien al máximo a los niños.

2.2. Déficits en la cobertura de las ayudas de comedor escolar

Las ayudas de comedor escolar fomentan el acceso del alumnado socialmente menos favorecido al servicio de comedor. A pesar de que su objetivo fundamental es garantizar que ningún alumno se quede sin acceso a este servicio por razones socio-económicas, las ayudas conforman un instrumento básico para combatir la malnutrición infantil, porque favorecen que todos los niños disponen, como mínimo, de una comida adecuada al día.

Durante el curso 2012/2013, 63.659 alumnos de educación infantil de primer ciclo, educación primaria y educación secundaria obligatoria dispusieron de ayuda individual de comedor escolar parcial o total, el 6,4% de los alumnos escolarizados en estas enseñanzas, con una inversión del Departamento de Enseñanza de poco más de 32 millones de euros.

En el marco de su actividad, el Síndic ha constatado que esta inversión en ayudas de comedor escolar presenta indicios de déficit de cobertura. Las quejas presentadas a esta institución demuestran que hay familias con dificultades económicas que, a pesar de tener que destinar más del 10% de sus ingresos anuales a sufragar el coste de comedor escolar, no perciben esta ayuda, sea parcial o total.

Por una parte, los datos de ayudas concedidas contrastan con la prevalencia de las situaciones de escasez de recursos. Mientras que hay 63.659 alumnos con ayudas de comedor escolar, hay más de 250.000 en situación de riesgo de pobreza, más de 200.000 que residen en hogares con dificultad para llegar a fin de mes o en hogares con privación material moderada, más de 150.000

que residen en hogares con ingresos inferiores a 14.000 euros y más de 100.000 que sufren una situación de privación material severa (véase la tabla 3). De hecho, la provisión de ayudas de comedor escolar sólo cubriría el 61% de los alumnos que sufren una situación de privación material severa si todos ellos decidiesen hacer uso del servicio (o el 86% si se limitase al alumnado de educación infantil y primaria).

Si se toma como referencia a los alumnos que sufren una privación en el ámbito de la alimentación, que pueden sufrir algún tipo de malnutri-

ción, en cambio, la dotación de ayudas sí que se podría considerar teóricamente suficiente para dar cobertura a sus necesidades. De hecho, hay más perceptores de ayuda de comedor escolar que alumnos de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria que sufren esta privación en el ámbito de la alimentación. En este sentido, sin embargo, tal y como se expone en el epígrafe siguiente, habría necesidad de que los criterios de concesión establecidos por los consejos comarcales garantizaran que estos alumnos perciben efectivamente y de manera prioritaria ayuda de comedor escolar.

Tabla 3. Indicadores de cobertura de las ayudas de comedor escolar (2012)

	%	Alumnado de EI (2n ciclo) y EP (2012/2013)	Alumnado de ESO (2012/2013)	Alumnado de EI, EP y ESO (2012/2013)	Ratio alumnado con ayudas individuales de comedor / alumnado EI y EP	Ratio alumnado con ayudas individuales de comedor / alumnado EI, EP y ESO
Alumnado con ayuda individual de comedor (2012/2013)	6,4	-	-	63.659	-	-
Riesgo de pobreza (menores de 16 años) (2011)	28,0	197.767	79.733	277.500	0,32	0,23
Hogares con dificultad para llegar a fin de mes (dos adultos con un hijo dependiente o más) (2011)	21,9	154.627	62.340	216.967	0,41	0,29
Hogares con menos de 14.000 euros (dos adultos con un hijo dependiente o más) (2011)	15,9	112.263	45.261	157.524	0,57	0,40
Privación material moderada (menores de 16 años) (2011)	25,0	176.515	71.165	247.679	0,36	0,26
Privación material severa (menores de 16 años) (2011)	10,5	74.136	29.889	104.025	0,86	0,61
Privación en alimentación (menores de 16 años) (2011)	3,9	27.536	11.102	38.638	2,31	1,65

Fuente: Encuesta de condiciones de vida (EU-SILC), Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población 2011 y Departamento de Enseñanza.

Por otra parte, los datos evolutivos también ponen de manifiesto que la dotación de ayudas de comedor escolar no se ha ajustado a la evolución de las necesidades sociales. Pese a que la crisis económica vigente ha incrementado la precariedad socio-económica de numerosas familias, y también las desigualdades de acceso a los recursos y servicios educativos, la concesión de ayudas de comedor escolar ha decrecido desde el curso 2009/2010, a raíz de la

supresión de la partida presupuestaria extraordinaria de 15 millones de euros que el Departamento de Enseñanza destinó a este ámbito.

En este sentido, desde el curso 2008/2009 la cobertura teórica de las ayudas de comedor sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza ha ido decreciendo (del 35% del curso 2008/2009 al 24% del curso 2012/2013).

Tabla 4. Indicadores de cobertura de las ayudas de comedor escolar (2008-2013)

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Alumnado a EI, EP y ESO	934.562	951.408	969.971	990.035	998.354
Ayudas individuales de comedor escolar	56.995	75.460 (20.264 p. ext.)	67.377 (6.070 p. ext.)	63.537	63.659
Riesgo de pobreza (menores de 16 años)	17,6	23,4	23,7	26,4	26,4 (*)
Alumnado en riesgo de pobreza	164.483	222.629	229.883	261.369	263.565
Cobertura alumnado total	6,1	7,9	6,9	6,4	6,4
Cobertura teórica alumnado en riesgo de pobreza	34,7	33,9	29,3	24,3	24,2
Importe	28,95 M€	42,01 M€ (12,7 M€ p. ext.)	33,24 M€ (2,3 M€ p. ext.)	31,59 M€	32,20 M€

Fuente: Encuesta de condiciones de vida (EU-SILC) y Departamento de Enseñanza.

Nota: No se dispone de datos de riesgo de pobreza del año 2012.

El Síndic de Greuges ha manifestado en reiteradas ocasiones que la Administración debe conceder esta ayuda a las familias que lo necesitan, y el reconocimiento de esta necesidad no tiene que estar condicionado al número de familias que tienen una situación económica más precaria, ni a la partida presupuestaria prevista, sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. Por tanto, la partida presupuestaria tendría que ir en consonancia con la evolución de la precariedad económica de las familias, de manera que cuanto más aumenta el número de familias con necesidad objetiva de recibir la ayuda más aumente el gasto público en este concepto.

Finalmente, los datos facilitados por diversos consejos comarcales también indican que en muchas comarcas, pese al impacto creciente de la crisis económica, se ha producido un descenso del número de solicitudes los últimos cursos (véase la tabla 5, que contiene la evolución de las solicitudes y de las ayudas concedidas de algunos consejos comarcales). Esta bajada en el número de solicitudes se explica fundamentalmente, por una parte, por la reducción de las dificultades de conciliación laboral y familiar, puesto que cada vez hay más familias en paro; y de la otra, por la incorporación de la jornada compactada en la mayoría de institutos y por las dificultades crecientes de las familias de asumir el copago de las ayudas.

Tabla 5. Indicadores de cobertura de las ayudas de comedor escolar (2010-2013)

	Solicitudes			Ayudas			Cobertura (sobre solicitudes)		
	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Alt Empordà	2.285	2.049	1.419	1.710	1.601	1.172	74,8	78,1	82,6
Alt Urgell	193	206	171	157	158	145	81,3	76,7	84,8
Alta Ribagorça	21	21	15	20	20	15	95,2	95,2	100,0
Baix Ebre	1.181	1.138	1.165	865	879	900	73,2	77,2	77,3
Barcelonès	11.432	11.316	8.996	8.076	7.060	7.229	70,6	62,4	80,4
Cerdanya	105	132	81	87	118	67	82,9	89,4	82,7
Garraf	1.647	1.558	1.123	920	853	785	55,9	54,7	69,9
La Noguera	465	355	333	221	230	188	47,5	64,8	56,5
La Selva	2.805	2.475	1.850	1.460	1.219	1.132	52,0	49,3	61,2
Osona	2.402	2.296	2.052	1.715	2.039	1.810	71,4	88,8	88,2
Pallars Jussà	69	84	121	56	80	101	81,2	95,2	83,5
Priorat	78	72	62	35	55	37	44,9	76,4	59,7
Ribera d'Ebre	91	97	70	83	89	55	91,2	91,8	78,6

Ripollès	257	220	231	153	162	169	59,5	73,6	73,2
Segrià	2.389	1.323	1.427	1.464	61,3
Tarragonès	4.568	4.925	4.517	2.473	2.611	1.940	54,1	53,0	42,9
Terra Alta	78	73	69	65	57	55	83,3	78,1	79,7
Urgell	124	114	103	114	113	100	91,9	99,1	97,1
Vall d'Aran	69	78	62	69	70	42	100,0	89,7	67,7
Vallès Oriental	5.083	4.699	3.393	2.153	2.087	2.235	42,4	44,4	65,9

Fuente: consejos comarcales.

A la vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza:

- Que condicione la partida presupuestaria de ayudas de comedor escolar a las necesidades sociales y económicas existentes, de manera que aumente en periodos en que la precariedad económica de las familias también aumente, para garantizar que todos los alumnos que tienen recursos insuficientes para sufragar el acceso a este servicio perciban la ayuda.
- Que priorice, en coordinación con los consejos comarcales, la concesión de las ayudas de comedor escolar a los alumnos que sufren o pueden sufrir malnutrición infantil.

2.3. El carácter restrictivo de los criterios de otorgamiento de las ayudas de comedor escolar

En los últimos informes anuales, el Síndic se ha ocupado de destacar las quejas relacionadas con la denegación de ayudas de comedor escolar a niños en situación de pobreza, por el hecho de no cumplir los criterios sociales y de renta previstos en las bases que regulaban su concesión. El aumento de la precariedad económica de muchas familias por efecto de la crisis económica y la falta de adecuación de las partidas presupuestarias de las convocatorias de ayuda a esta evolución creciente de las necesidades sociales han provocado que esta realidad persista con fuerza en la actualidad.

El estudio de estas quejas constata que las condiciones de renta familiar establecidas para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas en la concesión de ayudas son realmente restrictivas, y que hay familias

que necesitan beca que no ven discriminada positivamente su situación socio-económica.

En primer lugar, respecto a los criterios de elegibilidad, que dan acceso a concurrir a la ayuda de comedor escolar y que remiten generalmente a los ingresos familiares, cabe decir que en muchas comarcas los umbrales de renta a partir de los que se puede optar a solicitar la ayuda son excesivamente bajos.

Así, por ejemplo, en Cataluña, de acuerdo con el artículo 2.4 del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, que prevé que las comunidades autónomas puedan fijar indicadores propios en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente les correspondan, el Gobierno establece un umbral que determina los ingresos que dan derecho en percibir prestaciones, el IRSC, regulado por la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Este umbral, que fija periódicamente la Ley de presupuestos de la Generalitat, sirve para valorar la situación de necesidad.⁴

Pues bien, en el caso de las ayudas de comedor escolar, hay consejos comarcales que establecen umbrales de renta para optar a la concesión de la beca que son inferiores al IRSC, de manera que hay familias con insuficiencia económica (objetivamente establecida por ley) que no pueden percibir esta ayuda. Como ejemplo, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat o el Consorcio de Educación de Barcelona establecen como requisito para poder solicitar la ayuda individual de comedor tener una renta anual por cápita igual o inferior al 75% del IRSC. En cambio, el Consejo Comarcal del Valle de Aran, por ejemplo, establece como requisito de renta el IRSC (569,12 euros mensuales por cápita).

⁴ La misma Ley 13/2006, de 27 de julio, entiende por situación de necesidad "cualquier contingencia que tiene lugar o aparece en el transcurso de la vida de una persona y que le impide de hacer frente a los gastos esenciales (las propias de la manutención, las derivadas del uso del hogar, las que facilitan la comunicación y el transporte básicos, y también todas las que son imprescindibles para vivir dignamente) para el mantenimiento propio o para el mantenimiento de las personas que integran la unidad familiar o la unidad de convivencia a la que pertenece".

En segundo lugar, una vez cumplido este requisito, y en la línea del punto anterior, cabe decir que los criterios de renta que discriminan positivamente el otorgamiento de estas ayudas a veces dejan incluso sin puntuación niveles de renta que están claramente por debajo del IRSC. El Consejo Comarcal de la Alta Ribagorça otorga 0 puntos de renta a los alumnos que tienen un nivel de renta familiar per cápita superior al 65% del IRSC, y el Consejo Comarcal del Ripollès, al 50% del IRSC.

A la vez, en tercer lugar, para determinar la concesión de las ayudas, la combinación de criterios de renta y de criterios sociales, no siempre vinculados a situaciones de pobreza, hace que a veces los criterios de renta no sean suficientemente discriminatorios, de manera que las familias con más dificultades económicas no perciban necesariamente la ayuda. A veces, únicamente con los criterios de renta, sin puntos adicionales, no es posible obtener la ayuda. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Comarcal de Osona, que concedió ayudas del 50% a los alumnos con seis puntos, mientras que las familias con ingresos inferiores a 372 euros mensuales por cápita recibían cuatro puntos (más dos adicionales por haber ingresado menos de 30.000 euros), y las familias con ingresos de 372 euros a 408 euros (segundo nivel de insuficiencia establecido), tres puntos (más dos adicionales). De acuerdo con los criterios previstos, además, es posible que un niño osonense que convive con los abuelos y que reside además de 2,5 kilómetros del centro escolar, si los ingresos familiares son inferiores a los 30.000 euros, tenga tantos puntos, independientemente de su situación económica, como un niño que viva con los padres a menos de 2,5 kilómetros del centro con ingresos familiares mensuales por cápita inferiores a los 372 euros. O también es el caso, por ejemplo, del Consejo Comarcal del Vallès Oriental, que otorga 0 puntos a los niños con ingresos familiares iguales o superiores a 339,2 euros, umbral claramente por debajo del IRSC.

Es preciso añadir, en este sentido, que las situaciones de pobreza sin circunstancias añadidas no siempre motivan la elaboración de informes por parte de los servicios sociales para el acceso a las ayudas de comedor escolar. El informe extraordinario del Síndic *La pobreza infantil en Cataluña* entregado al Parlamento de Cataluña en el año 2012 ponía de manifiesto que en la práctica la consideración de la pobreza como riesgo social no siempre se produce. Es relativamente frecuente que los servicios sociales, cuando valoran familias con niños para el acceso a determinadas prestaciones, condicionen la consideración de riesgo a un mal ejercicio de la responsabilidad parental de los progenitores, más próximas a situaciones de desamparo que de privación material, y excluyan de esta responsabilidad la privación material provocada por causas externas a la misma familia, como puede ser la ausencia de ingresos familiares ocasionada por la pérdida de trabajo en un contexto de crisis económica como el actual. Este hecho condiciona el acceso de muchos niños en situación de pobreza a determinadas prestaciones, como por ejemplo a las ayudas de comedor no obligatorio, debido a no disponer del informe correspondiente de servicios sociales por la falta de factores de riesgo añadidos a la ausencia de recursos económicos.⁵

Y, finalmente, en cuarto lugar, también se constata que los criterios sociales establecidos no siempre contribuyen a discriminar positivamente situaciones de pobreza, o que incluso los criterios de acceso pueden llegar a penalizar los niños con más riesgo de malnutrición. El análisis de las convocatorias de ayudas constata, por ejemplo, que en alguna comarca, como por ejemplo el Baix Llobregat, el consejo comarcal correspondiente otorga puntos adicionales a los alumnos que tienen los progenitores ocupados, por sus dificultades de conciliar en el tiempo de mediodía la vida laboral y familiar, de manera que se discriminan negativamente las familias que tienen los progenitores parados, uno de los grupos con más riesgo de pobreza. Es preciso

⁵ En este sentido, cabe tener presente que la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, asocia el riesgo social a situaciones en que los progenitores o guardadores no asumen o no pueden ejercer completamente sus responsabilidades parentales, y explícitamente incluye entre estas responsabilidades el deber de asegurar, dentro de sus posibilidades, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de los niños (entre las que se tendrían que considerar las condiciones materiales). La misma ley también establece que las administraciones públicas tienen que velar por la protección de los niños y los adolescentes en el caso de mal uso de la potestad parental, pero también porque los progenitores dispongan de las oportunidades y de los medios para poder cumplir con estas responsabilidades parentales, con una especial atención en las necesidades, entre otros, de los niños de familias pertenecientes a los grupos menos favorecidos o que viven en situación de pobreza. Este ordenamiento, pues, prevé que las responsabilidades parentales también tengan que ver con la capacidad de los progenitores de proporcionar un nivel de vida adecuado a los niños, de manera que las situaciones de pobreza se tendrían que considerar como situaciones de riesgo cuando este nivel de vida adecuado no está plenamente garantizado⁷.

tener presente que estas familias tienen más dificultades para sufragar el coste del servicio de comedor por su situación socio-económica más precaria y, a su vez, ven limitadas sus oportunidades de inserción laboral como consecuencia de la necesidad de hacerse cargo del cuidado del hijo o hija en el tiempo de mediodía (siempre y cuando no haga uso del servicio de comedor por las dificultades económicas mencionadas). Es un criterio, pues, que puede contribuir en reproducir las situaciones de pobreza infantil y que no previene las situaciones de malnutrición infantil.

De hecho, el análisis de las diferentes convocatorias de ayudas de comedor escolar de los consejos comarcales señala la enorme heterogeneidad existente en cuanto a los criterios de renta y sociales establecidos.

De acuerdo con estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que establezcan un umbral de renta unificado para todas las comarcas, equiparable al IRSC, por debajo del que todas las solicitudes de comedor escolar reciban ayuda de comedor escolar.
- Que revisen los criterios de renta y sociales establecidos que ordenan la concesión de las ayudas o que determinan su intensidad, de manera que se garanticen que los factores de renta sean condición suficiente para acceder a las ayudas y se eliminen los criterios sociales que no sean suficientemente discriminatorios de las situaciones de pobreza.
- Que consensúen entre los diversos consejos comarcales criterios más homogéneos para ordenar la concesión de las ayudas de comedor escolar.

2.4. Déficits de puntualidad en la concesión y en el pago de las ayudas de comedor escolar

Las ayudas de comedor escolar están destinadas a garantizar el uso normalizado y a compensar desigualdades en el acceso de los niños en situación de pobreza al servicio de comedor, de manera que la agilidad en su tramitación, tanto en la resolución como en el cobro de estas ayudas, acostumbra a ser fundamental para alcanzar los objetivos que se plantean.

El estudio de las quejas recibidas en esta institución, en cambio, pone de manifiesto que a veces las ayudas de comedor se resuelven pasados meses del inicio de curso, y no siempre

están previstos los mecanismos para compensar las desigualdades de acceso al servicio durante este periodo de falta de resolución. Además, las dificultades presupuestarias de la Generalitat de Cataluña han provocado una demora en los pagos de las ayudas ya concedidas por los consejos comarcales.

El otorgamiento de estas ayudas cuando una parte importante del curso ya ha transcurrido comporta condenar a las familias potencialmente beneficiarias, que requieren esta ayuda para garantizar el acceso de sus hijos al servicio, a una situación de incertidumbre añadida a la precariedad económica en que ya viven. Éste es el caso, por ejemplo, de alumnado que no hace uso del servicio por imposibilidad económica, a pesar de tener necesidad, por el hecho de no tener constancia de la concesión de la ayuda (por el temor a no ser finalmente beneficiario y de contraer una deuda no prevista con el promotor del servicio, o por la imposibilidad de anticipar el importe correspondiente a la cuota del servicio, si este promotor lo exige).

En este sentido, conviene añadir que esta institución ha tenido conocimiento que escuelas con una composición social especialmente desfavorecida, que presentan un número elevado de alumnado beneficiario de becas de comedor, y a menudo también con una AMPA sin fondos económicos suficientes para compensar este retraso, han tenido diversos meses el servicio de comedor escolar sin prácticamente usuarios (con efectos negativos sobre el absentismo escolar o sobre la adecuada nutrición de los niños socialmente más desfavorecidos).

Estas situaciones no contribuyen a prevenir los casos de malnutrición infantil durante el periodo en que el alumnado no hace uso del servicio de comedor por el hecho de no conocer si será beneficiario de ayuda o por el hecho de no poder pagar la cuota de acceso al servicio.

Ante este hecho, el Síndic recuerda a las administraciones competentes que estas becas devienen un pilar fundamental para promover la equidad en el sistema educativo y el seguimiento normal de la actividad escolar de los alumnos con una situación socio-económica desfavorecida. Por este motivo, considera que este retraso excesivo en la concesión y en el pago vulnera el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los alumnos con dificultades económicas y limita las posibilidades de combatir los efectos de la pobreza infantil.

De acuerdo con estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que resuelvan y paguen las ayudas de comedor escolar antes del inicio de curso, o durante los primeros días de curso, para garantizar el acceso normalizado al servicio en condiciones de igualdad, y que adopten, en caso contrario, las medidas compensatorias que correspondan para evitar que retrasos eventuales en la resolución o en el pago vulneren el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los niños socialmente más desfavorecidos (por medio de acuerdos con los centros escolares, con las AMPA o con las empresas o entidades proveedoras).

2.5. Los problemas relacionados con el copago y con la compactación de las ayudas de comedor escolar

La cuantía de las ayudas no acostumbra a cubrir la totalidad del coste del servicio de comedor escolar, si bien se puede dar el supuesto de que algunos alumnos acaben teniendo financiado este servicio en su totalidad gracias a ayudas complementarias otorgadas por los

ayuntamientos o por entidades privadas, principalmente.

A todos los efectos, hasta el curso 2012/2013 la mayoría de consejos comarcales no preveía la posibilidad de conceder ayudas del 100% del coste del servicio. En el documento de *Criterios que se han seguido para el establecimiento de la propuesta de financiación de los servicios de transporte y comedor escolares para el curso 2012/2013*, el Departamento de Enseñanza ya preveía que los importes de las ayudas individuales de comedor se concediesen en torno al 50% del precio máximo fijado para el comedor escolar y que excepcionalmente se concedan ayudas de hasta el 75% del precio máximo, y remitía a los Servicios Sociales la posibilidad de estudiar el complemento de la ayuda, si procedía.

La tabla 6 contiene los importes concedidos de las ayudas de comedor escolar de diferentes consejos comarcales para el curso 2012/2013, y sólo algunos de ellos, a menudo con ayudas complementarios concedidos con financiación municipal, alcanzaban en los casos de más precariedad económica importes del 100% del coste del servicio.

Tabla 6. Importe de las ayudas de comedor escolar concedidos (curso 2012/2013)

	50% o menos	Hasta 75%	Más de 75% / Menos del 100%	100%	Total	Total (n)
Alt Empordà	74,7	17,3	7,4	0,6	100,0	1.172
Alt Urgell	29,7	20,7	15,9	33,8	100,0	145
Alta Ribagorça	60,0	20,0	0,0	20,0	100,0	15
Anoia	0,0	89,9	10,1	0,0	100,0	436
Baix Ebre	52,1	46,1	1,8	0,0	100,0	900
Cerdanya	76,1	23,9	0,0	0,0	100,0	67
Garraf	62,7	37,3	0,0	0,0	100,0	785
La Noguera	46,3	52,1	0,0	1,6	100,0	188
La Selva	91,6	7,5	0,0	0,9	100,0	1.132
Osona	32,5	58,7	0,0	8,7	100,0	1.810
Pallars Jussà	19,8	80,2	0,0	0,0	100,0	101
Priorat	63,6	24,2	12,1	0,0	100,0	33
Ribera d'Ebre	1,8	98,2	0,0	0,0	100,0	55
Segrià	71,2	9,8	0,0	19,0	100,0	1.464
Tarragonès	92,4	0,0	7,6	0,0	100,0	1.940
Terra Alta	80,0	20,0	0,0	0,0	100,0	55
Urgell	91,0	9,0	0,0	0,0	100,0	100
Vallès Oriental	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	2.235

En la práctica, sin embargo, hay familias que tienen muchas dificultades para complementar la ayuda de comedor escolar, hasta el punto de renunciar a la beca. Si bien muchos consejos comarcales manifiestan que desconocen el motivo de la renuncia, algunos señalan que han recibido renunciaciones de familias por motivos económicos. En el caso de municipios como Badalona, L'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet o Sant Adrià del Besòs, por ejemplo, las bajas por motivos económicos afectan a 80 niños, lo cual supone alrededor del 1% de las ayudas concedidas.

En el caso de comarcas como la de Urgell o el Valle de Aran, las renunciaciones por motivos económicos afectan al 2% y 5% de los niños con ayuda, respectivamente. Asimismo, en el caso de la ciudad de Barcelona, el protocolo de actuación llevado a cabo por el Consorcio de Educación de Barcelona y por el Instituto de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, mencionado anteriormente, concluyó que de los 2.800 alumnos que podrían ser susceptibles de ayuda de los servicios sociales en el ámbito de la alimentación, la mayoría de los casos identificados inicialmente disponía de ayuda de comedor (3 o 4 euros), pero no podía hacer frente a la diferencia entre la ayuda y el coste del comedor, y una parte de estos casos dejaba de ir al comedor y otra parte iba sin pagar la diferencia.

Ante estas dificultades, la respuesta de los servicios sociales municipales es muy desigual y en numerosos municipios los ayuntamientos no complementan las ayudas de comedor escolar que otorgan los consejos comarcales.

Por recomendación del Departamento de Enseñanza, la mayoría de los consejos comarcales tampoco recogía en las bases de la convocatoria del curso 2012/2013 la posibilidad de compactar las ayudas por días, semanas o meses. Para el curso 2013/2014, esta circunstancia se ha corregido por indicación del mismo Departamento de Enseñanza y se prevé la compactación en situaciones de elevada precariedad y sólo en periodos semanales, de manera que el alumno pueda ser usuario del comedor escolar gratuitamente durante todo el curso sólo algunos días la semana: por ejemplo, los alumnos que tengan otorgado una ayuda del 50% se pueden quedar tres días una semana y dos días la semana siguiente, y así sucesivamente, o en el caso de las ayudas del 75% se pueden quedar cuatro días una semana y tres días la otra.

La experiencia de los consejos comarcales que el curso 2012/2013 ya aplicaban esta posibilidad

demuestra que, a todos los efectos, cuanto menor es el porcentaje de copago más compactación hay si se ofrece esta posibilidad. Por ejemplo, en el Baix Ebre, de las 900 ayudas concedidas, 327 optaron por la compactación (10 en ayudas del 30% (75), 106 en ayudas del 50% (194) y 211 en ayudas del 75% (415)). O en la Noguera, de las 188 ayudas, 164 optaron por la compactación (72 en ayudas del 35% (87) y 92 en ayudas del 75% (98)).

Esta realidad denota que las familias socialmente más desfavorecidas optan por compactar la ayuda por las dificultades económicas de sufragar la parte de copago que les corresponde, pero también es preciso alertar de un riesgo: que los niños con más dificultades, después de compactar la ayuda, puedan dejar de hacer uso del servicio de comedor los días en que el acceso no sea gratuito, de manera que durante estos días no tengan garantizado, como mínimo, una comida diaria en condiciones adecuadas.

Si bien el Departamento de Enseñanza ya no recomienda la compactación en periodos mensuales para evitar que el alumnado socialmente desfavorecido quede desatendido meses enteros en que no haga uso del servicio de comedor escolar, la compactación semanal también obliga a estar vigilante para prevenir posibles problemas de malnutrición derivados de la falta de uso del servicio el resto de días. En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza, a los consejos comarcales y a los ayuntamientos:

- Que verifiquen el motivo de las bajas, o del uso discontinuo del servicio de comedor escolar, y la causa de renuncia de las becas, y que alerten los Servicios Sociales si éstas se deben a motivos económicos, para que analicen el riesgo de malnutrición infantil en cada caso.
- Que eviten la compactación de las ayudas de comedor escolar en caso de posible riesgo de malnutrición infantil, si esta compactación comporta no asistir al servicio el resto de días.
- Que detecten coordinadamente entre los centros y servicios educativos y los servicios sociales posibles casos de malnutrición infantil y les garanticen ayudas de comedor escolar del 100%, sea con financiación del Departamento de Enseñanza, sea con ayudas complementarias de los mismos ayuntamientos.
- Que promuevan la implicación de los ayuntamientos que aún no lo hacen en la cofinanciación de las ayudas de comedor escolar.

2.6. La falta de garantía, como mínimo, de una comida diaria durante el curso escolar en determinados colectivos de niños

Al margen de los niños socialmente desfavorecidos que, por los problemas de cobertura de las ayudas de comedor escolar, se quedan sin poder acceder al servicio de comedor escolar, hay colectivos que durante el curso escolar no tienen la posibilidad de tener garantizado, como mínimo, una comida diaria. Esta situación afecta, sobre todo, a la primera infancia y a los adolescentes.

En cuanto a la primera infancia, conviene destacar que en la mayoría de municipios no hay becas de comedor escolar para los niños escolarizados en parvularios, de manera que, en el supuesto de que sufran dificultades económicas familiares, ya no se quedan a comer. Cabe decir, además, que las guarderías ya conforman un ámbito con muchas desigualdades de acceso por razones económicas, de manera que muchos niños en situación de vulnerabilidad social ya no están escolarizados. Es preciso recordar, adicionalmente, que, a pesar de ser un ámbito educativo con una fuerte reproducción de desigualdades sociales en el acceso, especialmente a raíz de la reducción de la subvención que el Departamento de Enseñanza otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo (de 1.800 euros por plaza/curso a menos de 1.000 euros), muchos ayuntamientos han optado por incrementar las cuotas mensuales de las guarderías municipales. Este incremento de cuotas en escuelas públicas en muchos municipios, además, ha ido acompañado de la falta de convocatoria por parte del Departamento de Enseñanza de las ayudas destinados a los ayuntamientos para la escolarización de niños de cero a tres años que se encuentren en situaciones socio-económicas desfavorecidas, que tenían por objetivo minorar la cuota a cargo de las familias.

La provisión de otros servicios dirigidos a la primera infancia, como por ejemplo las ludotecas y los espacios familiares, que contribuyen en articular este trabajo preventivo en el ámbito de la alimentación adecuada en la primera infancia, experimentan problemas similares, relacionados especialmente con los déficits de cobertura en el conjunto del territorio catalán y con las dificultades de fomentar el acceso de los niños socialmente más desfavorecidos.

Y, en cuanto a los adolescentes, es preciso hacer mención del impacto de la jornada compactada en muchos institutos de secundaria públicos en el

acceso al servicio de comedor. De hecho, la Orden 151/2012, de 5 de junio, que establece el calendario escolar para el curso 2012/2013 a los centros no universitarios de Cataluña, ya modificó las tardes semanales que los alumnos de secundaria hacen clase, que pasan de tres a dos.

En el documento *Criterios que se han seguido para el establecimiento de la propuesta de financiación de los servicios de transporte y comedor escolares para el curso 2012/2013*, el Departamento de Enseñanza especificaba que, en aplicación de esta modificación, se reducía el número de días a efectos de cálculo del coste por alumno/a que tiene derecho a la prestación del servicio de comedor obligatorio y gratuito (71 días/curso).

Este documento también especifica que al alumnado escolarizado en centros educativos de secundaria con jornada compactada no le corresponderá ninguna asignación por el servicio de comedor, a pesar de que el centro podrá continuar ofreciéndolo con el coste a cargo del alumnado que haga uso del mismo. Eso mismo sucede con los centros que hacen jornada compactada durante el mes de junio. Este documento prevé que, como norma general, el alumnado de estos centros no tendrá el comedor gratuito. Desde este punto de vista, conviene poner de manifiesto que la aplicación de la jornada continuada en la mayoría de centros de secundaria ha comportado la disminución de solicitudes de ayudas de comedor escolar durante el último curso en la mayoría de comarcas por la desaparición del servicio de comedor en estos institutos.

De acuerdo con estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que garanticen el funcionamiento del servicio de comedor en los institutos de secundaria los cinco días de la semana, tengan jornada compactada o no, y la provisión de becas a los alumnos socialmente desfavorecidos, pese a que por la tarde no haya clases.

Asimismo, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los ayuntamientos:

- Que fomenten la accesibilidad económica a las guarderías (y otros servicios educativos) y a los servicios de comedor escolar, con el establecimiento de sistemas de tarificación social y con la convocatoria de ayudas para la escolarización de niños de cero a tres años que se encuentren en situaciones socio-económicas desfavorecidas y de ayudas de comedor escolar.

2.7. Déficits de planificación e impacto de la distribución solidaria de alimentos entre las familias en situación de pobreza

Las entidades de acción social con más tradición de intervención en el ámbito de la pobreza han desarrollado programas dirigidos a las familias con más dificultades económicas para favorecer que accedan a alimentos básicos, generalmente por medio de puntos de distribución solidaria de alimentos, por medio de sistemas de ayudas económicas para facilitar la compra de alimentos (como por ejemplo la tarjeta solidaria de alimentos), o por medio de servicios de comedor social.

Si bien las diferentes modalidades de distribución solidaria de alimentos cumplen una función social fundamental para cubrir las necesidades de alimentación de las familias con más dificultades, el Síndic recuerda que estas medidas, de carácter paliativo y asistencial, presentan déficits de cobertura en el conjunto del territorio catalán, tienen sistemas de detección, circuitos de acceso y maneras de funcionamiento muy diversas, a menudo informales y poco coordinadas, que no garantizan necesariamente ni el acceso de las familias con más necesidades sociales, ni una intervención adecuada a las necesidades de apoyo de las familias que hacen uso, ni una distribución de alimentos nutricionalmente equilibrada (por la dificultad de incorporar producto fresco, por ejemplo). Sólo en la ciudad de Barcelona, después de elaborar un mapa de la situación de la distribución de alimentos en la ciudad, se detectaron 234 entidades que desarrollaban esta tarea.

El Síndic, además, constata que los dispositivos de carácter más asistencial, como los puntos de recogida de alimentos o los comedores sociales, no son plenamente funcionales para atender las familias con situaciones de pobreza sobrevenida, menos dispuestas a manifestar esta problemática y a hacer uso de estos circuitos poco normalizados.

En este sentido, los departamentos de Bienestar Social y Familia, Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural y Empresa y Ocupación, por medio de la Agencia Catalana del Consumo, impulsaron, a partir de julio de 2012, la Mesa de Distribución Solidaria de Alimentos. Esta mesa, que está integrada por las entidades productoras de alimentos (Unió de Pagesos i Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya), las organizaciones empresariales distribuidoras de alimentos (PIMEC y Consell de Empreses

Distribuidoras de Alimentación de Cataluña), las entidades del tercer sector distribuidoras de alimentos (fundaciones de los bancos de alimentos, Cruz Roja y Cáritas Cataluña), las entidades municipalistas (Federación de Municipios de Cataluña y Asociación Catalana de Municipios) y otros organismos afectados (Coordinadora de Usuarios de la Sanidad, Agencia de Seguridad Alimenticia y Agencia Catalana de Residuos), tiene por objetivo, precisamente, coordinar las actuaciones de estos diferentes agentes y mejorar los circuitos de distribución de los alimentos entre las familias socialmente más desfavorecidas.

En este sentido, el Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los entes locales, en coordinación con las entidades distribuidoras de alimentos y el resto de agentes afectados:

- Que garanticen el impulso de la Mesa de Distribución Solidaria de Alimentos para optimizar la planificación de la distribución solidaria de alimentos y proporcionen el soporte financiero necesario para desarrollar actuaciones de mejora que se deriven.
- Que garanticen la cobertura de la distribución solidaria de alimentos en el conjunto de municipios de Cataluña y desarrollen experiencias de trabajo integrado a escala local entre servicios sociales municipales, entidades distribuidoras de alimentos, empresas distribuidoras de alimentos, etc., para mejorar la detección de necesidades, los circuitos de distribución, y la eficacia y la eficiencia de las actuaciones llevadas a cabo.
- Que formalicen la distribución solidaria de alimentos con su incorporación en la Cartera de servicios sociales (tal y como prevé la Moción 34/X del Parlamento de Cataluña, sobre la pobreza infantil y las becas de comedor).
- Que incrementen la normalización de las actuaciones relacionadas con la distribución solidaria de alimentos, sea por medio de sistemas como por ejemplo la tarjeta solidaria de alimentos, que no desnaturalizan el rol de la familia en la adquisición de alimentos, sea por medio de procedimientos más normalizados en la distribución de alimentos (sin colas, etc.).
- Que promuevan la responsabilidad social corporativa de las empresas distribuidoras de alimentos (supermercados, etc.) en el aprovechamiento de los alimentos y en su implicación en las actuaciones de distribución solidaria de alimentos.

2.8. Desigualdades económicas y territoriales en la atención alimenticia de los niños socialmente desfavorecidos por medio del tiempo libre educativo

Los servicios de atención a la infancia, sean de titularidad pública o de iniciativa privada, especialmente en el ámbito del tiempo libre, asumen un papel fundamental a la hora de proveer a los niños de oportunidades de alimentación adecuada. Los centros abiertos, los casals infantiles, los casals de verano, etc. son servicios que distribuyen desayunos, almuerzos y meriendas, en función del horario de atención, de manera que los niños socialmente desfavorecidos que los utilizan tienen cubiertas, aunque sea parcialmente, estas necesidades.

Pese a que el ámbito del tiempo libre aún no tiene la alimentación como ámbito estratégico de actuación, numerosos servicios han incorporado actuaciones para garantizar comidas en su actividad, circunstancia que acostumbra a ser muy bien valorada por las familias socialmente más desfavorecidas. Algunas entidades, incluso, señalan que la incorporación de estas comidas ha contribuido a aumentar la valoración y la demanda de acceso a estos servicios entre las familias.

Encuanto a la intervención de las administraciones públicas, esta necesidad creciente de apoyo en la alimentación de los niños ha favorecido, por ejemplo, que el Departamento de Bienestar Social y Familia promueva que los más de 230 de centros abiertos, con más de 7.500 plazas, puedan proporcionar fruta y hortalizas procedentes del Banco de Alimentos entre los niños y adolescentes usuarios, o también que el programa socio-educativo Jugar y Leer, que se desarrolla en horario extraescolar en los 28 equipamientos cívicos repartidos en diferentes municipios catalanes, incorpore la merienda (y el desayuno en periodo de vacaciones) en forma de talleres de alimentación sana para garantizar estas comidas a los participantes, más 650 niños entre cuatro y doce años, muchos de ellos socialmente desfavorecidos. O, por ejemplo, que el Ayuntamiento de Barcelona haya incrementado la subvención porque los 15 centros abiertos que tienen casals de verano ofrezcan meriendas consistentes (un bocadillo, una pieza de fruta y un producto lácteo), y que esta medida se amplíe a los 19 centros abiertos durante el curso escolar 2013/2014 para los 1.850 niños usuarios.

Al margen de dicho tipo de actuaciones positivas, sin embargo, conviene recordar que el tiempo libre es uno de los ámbitos educativos donde

más incidencia tienen las desigualdades económicas de acceso, en que más escasas son las políticas efectivas de accesibilidad desplegadas por las diferentes administraciones públicas, y en que más afectación han generado las medidas de contención del gasto y del déficit público aplicadas en la coyuntura económica actual. Si bien es cierto que algunos servicios estratégicos en el ámbito de la lucha contra la malnutrición infantil, como los centros abiertos, no han sufrido a todos los efectos una reducción de financiación, hay otras ofertas de tiempo libre educativo, fundamentales por un trabajo de carácter más preventivo, que se han visto debilitadas por la actual coyuntura económica. La reducción de la subvención del Departamento de Enseñanza a los planes educativos de entorno, por ejemplo, ha incidido negativamente sobre la equidad en el acceso.

Estas desigualdades económicas en el acceso al tiempo libre educativo, por tanto, limitan las posibilidades de trabajar preventivamente desde este ámbito las situaciones de malnutrición infantil. La disponibilidad de ofertas de carácter asistencial y gratuito, como los mismos centros abiertos, en determinados municipios no es suficiente para garantizar la atención social y educativa de los niños socialmente vulnerables que viven en barrios o municipios sin esta oferta, ni tampoco de los niños que, sin sufrir necesariamente una situación de vulnerabilidad social severa, presentan dificultades económicas y tienen limitado el acceso normalizado en el resto de la oferta existente. Es preciso tener presente que, cuando existe, esta oferta de carácter asistencial y gratuito acostumbra a ser limitada en el tiempo (y a veces quedan periodos como las vacaciones sin cobertura) y en la disponibilidad de plazas.

De hecho, las desigualdades de acceso que experimentan los niños socialmente desfavorecidos también están relacionadas con desigualdades territoriales: en algunos casos, los barrios y los municipios con una composición social menos favorecida tienen una oferta más débil y menos diversificada, propiciada por la debilidad y la baja implantación de entidades de tiempo libre educativo en estos territorios.

Para potenciar el papel del tiempo libre en la atención de los niños socialmente más desfavorecidos, el Departamento de Bienestar Social y Familia informa que ha destinado casi 4 millones de euros a las seis grandes federaciones de educación en el tiempo libre que hay en Cataluña para el fomento de actuaciones de carácter social, cívico y asociativo destinadas a

niños y jóvenes, 1,7 de los cuales a becas para facilitar la participación de los niños y jóvenes con necesidades sociales a las actividades.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza y al Departamento de Bienestar Social y Familia, en colaboración con las entidades de acción social y de tiempo libre educativo:

- Que intensifiquen los esfuerzos en la planificación de medidas de apoyo al tiempo libre educativo y combatan las desigualdades territoriales en la provisión de servicios de tiempo libre educativo, especialmente en barrios y municipios socialmente desfavorecidos.
- Que promuevan y preserven políticas de accesibilidad para evitar que las desigualdades económicas ya presentes en el ámbito del tiempo libre se reproduzcan y se intensifiquen.
- Que fomenten la implicación de las entidades de tiempo libre educativo en la promoción del derecho a una alimentación adecuada, como ámbito de actuación estratégico, por medio de actuaciones de sensibilización, de detección, etc.

2.9. Debilitamiento de las garantías de alimentación adecuada en los periodos de vacaciones

Tal y como se ha mencionado precedentemente, el acceso al servicio de comedor escolar garantiza durante el curso escolar, como mínimo, una comida diaria adecuada para los niños socialmente más vulnerables. Los niños que, sin este apoyo, sufren malnutrición infantil, dependen del acceso a otros recursos durante los periodos de vacaciones para garantizar esta alimentación adecuada.

Los problemas de accesibilidad económica de los casals y las colonias de verano, las desigualdades territoriales en la disponibilidad de estos servicios, la falta de oferta durante los meses de agosto y de septiembre (hasta el inicio del curso escolar) o los déficits de oferta para niños y adolescentes de cero a seis años y más grandes de doce años dificultan enormemente las posibilidades de garantizar esta alimentación adecuada durante los periodos de vacaciones.

En positivo, cabe destacar experiencias promovidas por las mismas administraciones públicas, como por ejemplo la puesta a disposición de 827 plazas becadas para que niños socialmente vulnerables

puedan gozar de las actividades de tiempo libre del programa El verano es tuyo, o la experiencia piloto que se ha puesto en marcha en los casals de verano organizados a los centros cívicos, por medio del programa socio-educativo *Jugar y leer*, de incorporar nociones básicas de alimentación saludable y de proporcionar gratuitamente merienda y desayuno a los niños inscritos. También cabe destacar que algunos centros abiertos han prolongado su actividad durante el mes de julio o que diversas entidades de tiempo libre, como la Fundació Catalana de l'Esplai o la Fundación Pere Tarrés, o entidades de acción social, como por ejemplo Cáritas, Cruz Roja o el Casal de los Niños, han ampliado su oferta de casals y colonias de verano, especialmente en barrios socialmente desfavorecidos, y también han incrementado la concesión de ayudas económicas (u otras posibilidades de financiación de estas actividades) para facilitar el acceso de los niños con más dificultades económicas.

Pese a estos esfuerzos, sin embargo, las mismas entidades entrevistadas destacan que aún hay carencias, especialmente en determinados barrios y municipios, en determinados grupos de edad y en determinados periodos, como el del agosto, en que esta oferta de servicios, a partir de los que se garantiza, como mínimo, una comida diaria adecuada a los niños socialmente más vulnerables, es insuficiente.

De acuerdo con esta situación, el Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los ayuntamientos, en coordinación con las entidades de acción social y de tiempo libre:

- Que planifiquen la provisión gratuita de plazas suficientes de casals y colonias de verano en el conjunto de municipios de Cataluña para garantizar que todos los niños en situación de pobreza, y con posibles problemas de malnutrición infantil, puedan participar en estas actividades de tiempo libre y tener garantizado, como mínimo, una comida diaria.

- Que garanticen la apertura de los centros abiertos durante todo el año, también en los periodos de vacaciones de verano, para garantizar la alimentación adecuada de sus hijos.

De acuerdo con esta situación, el Síndic también pide al Departamento de Enseñanza y a los ayuntamientos, en coordinación con las entidades de acción social y de tiempo libre:

- Que promuevan la organización de casals de verano en los centros escolares y subvencionen el acceso de los niños socialmente vulnerables.

2.10. Déficits en la detección de los niños con problemas de malnutrición infantil

Muchos de los niños en situación de pobreza severa son detectados por Servicios Sociales y, en muchos de estos casos, los Servicios Sociales derivan las familias a los diversos recursos y servicios disponibles en el territorio, que a menudo son escasos para garantizar la atención de sus necesidades sociales básicas, también alimenticias.

Es bien cierto que, en general, el problema se sitúa más en la falta de recursos suficientes de respuesta a las necesidades existentes que en la detección de estas necesidades. Sin embargo hay aspectos susceptibles de mejora en la detección de casos y que requieren un trabajo más proactivo y coordinado por parte de los Servicios Sociales y de los servicios que atienden a niños a la hora de detectar casos de malnutrición infantil.

En este sentido, conviene destacar el protocolo activado el mes de diciembre de 2012 entre el Consorcio de Educación de Barcelona y el Instituto de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona para detectar, por medio de las escuelas, niños que no podían hacer frente a la diferencia entre la ayuda y el precio del comedor y alumnado con una posible alimentación deficiente y/o inadecuada. Esta actuación, llevada a cabo en 249 escuelas públicas, concertadas e institutos, llevó a elaborar una lista inicial de aproximadamente 2.800 alumnos que podrían ser susceptibles de ayuda de los servicios sociales y constató que sólo 2.337 eran beneficiarios de ayudas de comedor escolar y que sólo el 60% ya tenía un expediente abierto a los Servicios Sociales. Después de que los Servicios Sociales estudiaran las diversas situaciones, 716 alumnos recibieron ayudas complementarias para comedor escolar o de otros relacionados con la alimentación (565 casos ya conocidos y 151 nuevos). Esta experiencia, pues, indica que, sin este trabajo de detección más proactivo y compartido, hay muchos niños con problemas de malnutrición que no son detectados por los Servicios Sociales, y que la política de becas de comedor no siempre da una respuesta adecuada a los problemas de malnutrición infantil.

Este trabajo de detección debe ser liderado por los Servicios Sociales, desde una conciencia plena que detrás de las situaciones de precariedad económica familiar a menudo se esconden, porque no siempre son visibles, problemas de malnutrición infantil (alimentación inadecuada, alimentación deficiente, etc.), y que detrás de los

adultos atendidos hay niños que pueden sufrir estas situaciones. Los Servicios Sociales tienen que incorporar este trabajo de detección de problemas de malnutrición infantil en el marco de su actuación cotidiana.

Este trabajo de detección, sin embargo, debe contar con la implicación de los centros educativos, de los servicios de salud, de las entidades de tiempo libre y de acción social y del resto de dispositivos que atiendan a niños potencialmente con problemas de malnutrición. Los profesionales de estos servicios no siempre tienen conciencia de ser actores clave en la identificación y la derivación de casos de malnutrición infantil, y no siempre actúan como tal, poniendo en conocimiento de los Servicios Sociales estas situaciones.

Las comisiones sociales de centro son espacios adecuados para articular este trabajo de detección con los centros escolares, pero no todos los centros escolares tienen estas comisiones sociales.

La importancia de estos sistemas más proactivos de detección radica en el hecho de que la malnutrición infantil, tanto si se basa en una alimentación deficiente como inadecuada, está fuertemente invisibilizada, a veces por las mismas familias que se resisten a entrar en los circuitos de asistencia social y a reconocer abiertamente su problemática económica, especialmente en casos de pobreza sobrevenida los últimos años de crisis económica.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide a los ayuntamientos y a los departamentos de Enseñanza, de Salud y de Bienestar Social y Familia:

- Que desarrollen protocolos de detección de casos de malnutrición infantil a escala local que cuenten con la implicación de los Servicios Sociales, los centros escolares y otros servicios que se ocupan de atender niños.
- Que fomenten la creación de estructuras de coordinación para articular este trabajo de detección, como por ejemplo las comisiones sociales en los diferentes centros escolares, y trabajar en el marco de estas estructuras la detección de casos de malnutrición infantil.
- Que sensibilicen y formen los profesionales de los servicios sociales, educativos y de salud porque adopten uno posicionamiento más activo en la detección y derivación de los casos de malnutrición infantil.

2.11. Déficits en el despliegue de planes integrales para combatir la pobreza infantil y de programas de apoyo y acompañamiento a las familias

Las dificultades de los padres para alimentar a sus hijos, tanto en cuanto a poder acceder a la compra de alimentos como en lo que concierne a tener posibilidades de cocinarlos debidamente, pueden no ser detectadas adecuadamente desde los servicios que atienden a niños, y las actuaciones paliativas de cobertura de las necesidades alimenticias que se desarrollan en los centros escolares, en los casals infantiles, en los centros de tiempo libre, en los centros abiertos, etc., que facilitan comidas a los niños que participan, no son suficientes para prevenir, detectar y resolver las situaciones de malnutrición infantil.

En este sentido, los mismos servicios y entidades que atienden a niños ponen de manifiesto las dificultades de conocer cuál es el alcance real de las deficiencias en la nutrición de los niños. Las actuaciones paliativas mencionadas no dan cobertura a todos los niños que sufren déficits alimenticios, ni aportan generalmente un seguimiento esmerado de la situación de estos niños, ni una continuidad en el apoyo a los progenitores, elementos indispensables para luchar contra la pobreza desde la raíz del problema.

Junto con la creación de prestaciones, pues, se hace necesario poner en marcha planes de actuación más integrales, mediante la ampliación de servicios diversificados dirigidos a los niños y a sus familias, como por ejemplo espacios familiares, centros de apoyo materno-infantil, casas de familias, ludotecas especializadas, entre otros. Todos son servicios de apoyo al ejercicio de la paternidad que también hacen funciones de prevención y de detección. Mediante el acompañamiento de los progenitores en la crianza, se pueden identificar y resolver más eficazmente las carencias reales para cubrir las necesidades nutritivas de los niños de estas familias.

En este punto, es preciso introducir la función de los Servicios Sociales de Atención Básica, la intervención de los que tendría que hacer posible la articulación de los recursos, los servicios y las prestaciones disponibles segundos las necesidades identificadas en cada territorio.

En este sentido, el Síndic pide a los ayuntamientos y al Departamento de Bienestar Social y Familia:

- Que sitúen el desarrollo de medidas contra la malnutrición infantil en el marco de planes integrales para combatir la pobreza infantil en el conjunto de Cataluña o en los diferentes territorios que la integran, a fin de que las diversas actuaciones iniciadas se puedan coordinar y puedan dar respuestas compartidas, más eficaces y globales, a las necesidades de los niños que se encuentran en esta situación.
- Que promuevan a escala local servicios de acompañamiento familiar y de apoyo a los progenitores en la crianza de los hijos, especialmente a las familias socialmente más desfavorecidas, como dispositivos estratégicos en la lucha contra la malnutrición infantil.
- Que garanticen la coordinación entre los servicios de salud y los servicios sociales, e intensifiquen el apoyo de los servicios sociales, sobre todo a las familias con niños menores de tres años.

2.12. Desigualdades sociales en el seguimiento de hábitos alimenticios saludables

Las situaciones de nutrición deficiente o inadecuada a menudo van acompañadas de déficits relacionados con hábitos y dietas alimenticios poco saludables, que no se explican sólo por las dificultades económicas de las familias a la hora de adquirir alimentos variados y equilibrados. La Encuesta de salud de Cataluña pone de manifiesto, por ejemplo, que los niños socialmente más desfavorecidos presentan niveles más elevados de consumo diario y semanal de bebidas con azúcar, otros productos con azúcar, aperitivos y comidas saladas que los niños socialmente más favorecidos, y también que presentan más problemas de obesidad.

La tabla 7, que contiene los datos de la Encuesta de salud del año 2011, constata que los niños del grupo de clase social en función de la ocupación más desfavorecida (trabajadores manuales no calificados) tienen una prevalencia de la obesidad más de cuatro veces superior al grupo de clase social más favorecido (directivos y profesionales con formación universitaria).

Tabla 7. Porcentaje de población menor de quince años según hábitos alimenticios y estado de salud (2011)

Clase social	Bebidas con azúcar		Productos con azúcar		Snacks o comidas salados		Obesidad
	Todos los días	Ninguna vez por semana	Todos los días	Ninguna vez por semana	Todos los días	Ninguna vez por semana	
Total	5,0	29,4	6,5	39,2	2,6	26,4	7,8
Grupo Y	4,1	34,6	1,7	47,8	0,0	28,2	3,8
Grupo II	4,4	31,3	2,6	49,7	1,7	28,4	7,1
Grupo III	3,9	31,1	8,0	44,4	2,6	25,1	9,0
Grupo IVA	7,4	22,4	6,1	29,1	2,4	28,5	8,5
Grupo IVb	3,9	34,0	11,0	29,4	4,4	13,9	5,9
Grupo V	8,2	25,6	9,7	28,6	8,5	36,4	17,4

Fuente: elaboración propia a partir de l'Encuesta de salud de Catalunya (2011).

Nota: El grupos de clase social se han extraído de la Encuesta de salud de Cataluña y corresponden a los niveles de ocupación siguientes: Grupo Y: directivos de la Administración pública y empresas de debe asalariados o más y profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario.

Grupo II: directivos de empresas de menos de debe asalariados, profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario, técnicos y profesionales de soporte, artistas y deportistas.

Grupo III: personal administrativo y profesionales de soporte a la gestión administrativa y financiera, trabajadores de servicios personales y seguridad, trabajadores por cuenta propia y supervisores de trabajadores manuales.

Grupo IVA: trabajadores manuales calificados.

Grupo IVb: trabajadores manuales semi-cualificados.

Grupo V: trabajadores manuales no calificados.

Es frecuente, por ejemplo, que familias con dificultades para garantizar una alimentación suficiente a sus hijos compensen esta insuficiencia con productos industriales de bollería o de comida rápida, o que el número de comidas y su reparto a lo largo del día no sean los más adecuados, o que la variedad de alimentos no sea la más equilibrada y completa.

En este sentido, cabe decir que cada vez más servicios de atención social y educativa de los niños, como los mismos centros abiertos, incorporan actuaciones preventivas de carácter educativo en hábitos alimenticios

saludables. También es preciso incorporar estas actuaciones en el ámbito de los programas y los servicios de acompañamiento y de apoyo familiar a su función parental.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los ayuntamientos:

- Que promuevan actuaciones de carácter preventivo de fomento de hábitos alimenticios entre los niños y sus familias en el marco de los servicios de atención social y educativa de los niños o de los programas de acompañamiento y apoyo familiar.

3. COMPENDIO DE RECOMENDACIONES A LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS

A partir de los déficits detectados en la intervención de las administraciones públicas a la hora de garantizar el derecho de los niños a una alimentación adecuada, el Síndic pide al Gobierno de la Generalitat de Cataluña que diseñe una estrategia nacional para garantizar la aplicación efectiva del derecho a una alimentación adecuada, especialmente entre los niños, que ponga los medios y las medidas necesarias, con el desarrollo normativo que convenga para hacerlo posible, y que integre las recomendaciones siguientes (reproducción de las recomendaciones contenidas en el apartado 2 del informe):

3.1. Sobre los déficits en las garantías y en la accesibilidad de las familias a rentas mínimas

El Síndic pide a los departamentos de Bienestar Social y Familia y Empresa y Ocupación, en coordinación con los ayuntamientos:

- Que agilicen la revisión y la renovación de los expedientes de renta mínima de inserción pendientes de resolver, a raíz de la modificación de los criterios de acceso, especialmente si los titulares tienen niños a cargo.
- Que adopten políticas y medidas concretas para compensar las situaciones de pobreza infantil derivadas del nuevo diseño de la renta mínima de inserción, a fin de cubrir las necesidades básicas de la población que se haya visto privada de los recursos más elementales y que haya visto acentuada su situación de exclusión social.
- Que desarrollen normativamente el artículo 41 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para asegurar la efectividad del derecho de los niños a un nivel básico de bienestar y, en el marco de esta tarea, que creen una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con niños que no disponen de los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales puedan disponer de ingresos equivalentes al IRSC.

3.2. Sobre los déficits en la cobertura de las ayudas de comedor escolar

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza:

- Que condicione la partida presupuestaria de ayudas de comedor escolar a las necesidades sociales y económicas existentes, de manera que aumente en periodos en que la precariedad económica de las familias también aumente, para garantizar que todos los alumnos que no tienen recursos suficientes para sufragar el acceso a este servicio perciban la ayuda.
- Que priorice, en coordinación con los consejos comarcales, la concesión de las ayudas de comedor escolar a los alumnos que sufren o pueden sufrir malnutrición infantil.

3.3. Sobre el carácter restrictivo de los criterios de otorgamiento de las ayudas de comedor escolar

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que establezcan un umbral de renta unificado para todas las comarcas, equiparable al IRSC, por debajo del cual todas las solicitudes de comedor escolar reciban dicha ayuda.
- Que revisen los criterios de renta y sociales establecidos que ordenan la concesión de las ayudas o que determinan su intensidad, de manera que se garantice que los factores de renta sean condición suficiente para acceder a las ayudas y se eliminen los criterios sociales que no sean suficientemente discriminatorios de las situaciones de pobreza.
- Que consensúen entre los diversos consejos comarcales criterios más homogéneos para ordenar la concesión de las ayudas de comedor escolar.

3.4. Sobre los déficits de puntualidad en la concesión y en el pago de las ayudas de comedor escolar

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que resuelvan y paguen las ayudas de comedor escolar antes del inicio de curso, o durante los primeros días de curso, para garantizar el acceso normalizado al servicio en condiciones de igualdad, y que adopten, en caso contrario, las medidas compensatorias que correspondan para evitar que retrasos eventuales en la resolución o en el pago vulneren el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los niños socialmente más desfavorecidos (por medio de acuerdos con los centros escolares, con las AMPA o con las empresas o entidades proveedoras).

3.5. Sobre los problemas relacionados con el copago y con la compactación de las ayudas de comedor escolar

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza, a los consejos comarcales y a los ayuntamientos:

- Que verifiquen el motivo de las bajas, o del uso discontinuo del servicio de comedor escolar, y la causa de renuncia a las becas, y que alerten los Servicios Sociales si éstas se deben a motivos económicos, para que analicen el riesgo de malnutrición infantil en cada caso.
- Que eviten la compactación de las ayudas de comedor escolar en caso de posible riesgo de malnutrición infantil, si esta compactación comporta no asistir al servicio el resto de días.
- Que detecten coordinadamente entre los centros y servicios educativos y los servicios sociales posibles casos de malnutrición infantil y les garanticen ayudas de comedor escolar del 100%, sea con financiación del Departamento de Enseñanza, sea con ayudas complementarias de los mismos ayuntamientos.
- Que promuevan la implicación de los ayuntamientos que aún no lo hacen en la cofinanciación de las ayudas de comedor escolar.

3.6. Sobre la falta de garantías, como mínimo, de una comida diaria durante el curso escolar en determinados colectivos de niños

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los consejos comarcales:

- Que garanticen el funcionamiento del servicio de comedor en los institutos de secundaria los cinco días de la semana, tengan jornada compactada o no, y la provisión de becas a los alumnos socialmente desfavorecidos, pese a que por la tarde no haya clases.

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza y a los ayuntamientos:

- Que fomenten la accesibilidad económica a las guarderías (y otros servicios educativos) y a los servicios de comedor escolar, con el establecimiento de sistemas de tarificación social y con la convocatoria de ayudas para la escolarización de niños de cero a tres años que se encuentren en situaciones socio-económicas desfavorecidas y de ayudas de comedor escolar.

3.7. Sobre los déficits de planificación y el impacto de la distribución solidaria de alimentos entre las familias en situación de pobreza

El Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los entes locales, en coordinación con las entidades distribuidoras de alimentos y el resto de agentes afectados:

- Que garanticen el impulso de la Mesa de Distribución Solidaria de Alimentos para optimizar la planificación de la distribución solidaria de alimentos y proporcionen el apoyo financiero necesario para desarrollar las actuaciones de mejora que se deriven.
- Que garanticen la cobertura de la distribución solidaria de alimentos en el conjunto de municipios de Cataluña y desarrollen experiencias de trabajo integrado a escala local entre servicios sociales municipales, entidades distribuidoras de alimentos, empresas distribuidoras de alimentos, etc., para mejorar la detección de necesidades, los circuitos de distribución, y la eficacia y la eficiencia de las actuaciones llevadas a cabo.

- Que se formalice la distribución solidaria de alimentos con su incorporación en la Cartera de servicios sociales (tal y como prevé la Moción 34/X del Parlamento de Cataluña, sobre la pobreza infantil y las becas de comedor).
- Que incrementen la normalización de las actuaciones relacionadas con la distribución solidaria de alimentos, sea por medio de sistemas como por ejemplo la tarjeta solidaria de alimentos, que no desnaturalizan el rol de la familia en la adquisición de alimentos, sea por medio de procedimientos más normalizados en la distribución de alimentos (sin colas, etc.).
- Que promuevan la responsabilidad social corporativa de las empresas distribuidoras de alimentos (supermercados, etc.) en el aprovechamiento de los alimentos y en su implicación en las actuaciones de distribución solidaria de alimentos.

3.8. Sobre las desigualdades económicas y territoriales en la atención alimenticia de los niños socialmente desfavorecidos por medio del tiempo libre educativo

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza y al Departamento de Bienestar Social y Familia, en colaboración con las entidades de acción social y de tiempo libre educativo:

- Que intensifiquen sus esfuerzos en la planificación de medidas de apoyo al tiempo libre educativo y combatan las desigualdades territoriales en la provisión de servicios de tiempo libre educativo, especialmente en barrios y municipios socialmente desfavorecidos.
- Que promuevan y preserven políticas de accesibilidad para evitar que las desigualdades económicas ya presentes en el ámbito del tiempo libre se reproduzcan y se intensifiquen.
- Que fomenten la implicación de las entidades de tiempo libre educativo en la promoción del derecho a una alimentación adecuada, como ámbito de actuación estratégico, por medio de actuaciones de sensibilización, de detección, etc.

3.9. Sobre el debilitamiento de las garantías de alimentación adecuada en los periodos de vacaciones

El Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los ayuntamientos, en coordinación con las entidades de acción social y de tiempo libre:

- Que planifiquen la provisión gratuita de plazas suficientes de casals y colonias de verano en el conjunto de municipios de Cataluña para garantizar que todos los niños en situación de pobreza, y con posibles problemas de malnutrición infantil, puedan participar en estas actividades de tiempo libre y tener garantizado, como mínimo, una comida diaria.
- Que garanticen la apertura de los centros abiertos durante todo el año, también en los periodos de vacaciones.
- Que proporcionen apoyo económico a las familias, especialmente con niños menores de seis años, y especialmente durante el periodo de verano, para garantizar la alimentación adecuada de sus hijos.

El Síndic también pide al Departamento de Enseñanza y a los ayuntamientos, en coordinación con las entidades de acción social y de tiempo libre:

- Que promuevan la organización de casals de verano en los centros escolares y subvencionen el acceso de los niños socialmente vulnerables.

3.10. Sobre los déficits en la detección de los niños con problemas de malnutrición infantil

El Síndic pide a los ayuntamientos y a los departamentos de Enseñanza, de Salud y de Bienestar Social y Familia:

- Que desarrollen protocolos de detección de casos de malnutrición infantil a escala local que cuenten con la implicación de los Servicios Sociales, los centros escolares y otros servicios que se ocupan de atender a niños.
- Que fomenten la creación de estructuras de coordinación para articular este trabajo de detección, como por ejemplo las comisiones

sociales en los centros escolares, y que, en el marco de estas estructuras, trabajen la detección de casos de malnutrición infantil.

- Que sensibilicen y formen los profesionales de los servicios sociales, educativos y de salud para que adopten un posicionamiento más activo en la detección y la derivación de los casos de malnutrición infantil.

3.11. Sobre los déficits en el desarrollo de planes integrales para combatir la pobreza infantil y de programas de apoyo y acompañamiento a las familias

El Síndic pide a los ayuntamientos y al Departamento de Bienestar Social y Familia:

- Que sitúen el desarrollo de medidas contra la malnutrición infantil en el marco de planes integrales para combatir la pobreza infantil en el conjunto de Cataluña o en los diferentes territorios que la integran, a fin de que las diversas actuaciones emprendidas se puedan coordinar y puedan dar respuestas

compartidas, más eficaces y globales, a las necesidades de los niños que se encuentran en esta situación.

- Que promuevan a escala local servicios de acompañamiento familiar y de apoyo a los progenitores en la crianza de sus hijos, especialmente a las familias socialmente más desfavorecidas, como dispositivos estratégicos en la lucha contra la malnutrición infantil.

3.12. Sobre las desigualdades sociales en el seguimiento de hábitos alimenticios saludables

El Síndic pide al Departamento de Bienestar Social y Familia y a los ayuntamientos:

- Que promuevan actuaciones de carácter preventivo de fomento de hábitos alimenticios entre los niños y sus familias en el marco de los servicios de atención social y educativa de los niños o de los programas de acompañamiento y apoyo familiar.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

