

La inseguridad alimentaria en la Comunidad de Madrid

Concepción Castrillo y Carlos Pereda
(Grupo motor del Observatorio)

La Carta contra el Hambre surge en 2014 a partir de un grupo de movimientos sociales de base con una doble intención: visibilizar el problema de la inseguridad alimentaria en la Comunidad de Madrid y tratar de conseguir que el derecho a la alimentación, que España como país se ha comprometido a garantizar en el marco de Naciones Unidas, encuentre vías efectivas de solución. Para ello promovimos una iniciativa legislativa que obtuvo el apoyo de varios ayuntamientos y llegó al pleno de la Asamblea de la Comunidad donde el pasado 21 de febrero fue rechazada a trámite por un solo voto –la suma del PP y Ciudadanos frente a Podemos y PSOE-. El partido Ciudadanos había firmado en mayo de 2015 el Pacto contra el Hambre por el que se comprometió a llevar a las instituciones el derecho a la alimentación para aliarse finalmente con el PP en contra de la iniciativa.

Uno de los argumentos esgrimidos para oponerse al proyecto de ley fue que no existían datos consistentes sobre la insolvencia alimentaria, lo que hasta hace poco era parcialmente cierto pues las encuestas no registraban esta información con suficiente precisión. Sin embargo, tal como se expuso en las Conferencias anteriores de 2015 y 2017, ya sabíamos que más de 150.000 personas recibían alimentos en instituciones de reparto y contábamos con indicadores indirectos como el desempleo de larga duración o la extrema pobreza que se habían incrementado de manera sustancial a raíz de la crisis, lo que inevitablemente tenía que repercutir en el déficit alimentario. También sabíamos por los informes FOESSA que las personas que reconocían pasar hambre en España se habían doblado entre 2007 y 2013, pasando del 2 al 4,5% y que quienes habían dejado de comprar alimentos o de seguir una dieta saludable por falta de recursos se había triplicado entre dichos años, pasando del 5,4 al 15,8%. Pero, además, ahora disponemos de nuevas investigaciones que nos permiten conocer no sólo la magnitud del problema sino su génesis social y sus efectos en la salud.

Primer mapa de la inseguridad alimentaria en Madrid

La principal novedad ha venido de la mano de una encuesta de Madrid Salud, en colaboración con la Universidad Complutense, que en 2016 aplicó por primera vez en España una batería completa, validada a nivel internacional, para elaborar un mapa de la inseguridad alimentaria en la ciudad de Madrid. La batería consiste en un conjunto de preguntas y subpreguntas (15 en total) que permiten afinar el grado de inseguridad en tres dimensiones:

1. La **ansiedad o incertidumbre** experimentada en las últimas cuatro semanas, sobre si en el hogar iban a disponer de suficientes alimentos debido a la falta de recursos para adquirirlos (“una o dos veces”, “entre tres y diez veces”, “más de diez veces”).
2. La **no disposición de alimentos** convenientes o preferidos debido a la falta de recursos (y frecuencia con la que esto ocurrió).
3. La **ingesta insuficiente** de alimentos (menos cantidad de la deseada, menos comidas al día, ir a la cama con hambre, pasar sin comer algún día entero...).

La combinación de estas tres dimensiones da lugar a una gradación de la inseguridad o insolvencia alimentaria, que puede ser leve, moderada o severa:

- Un hogar con ***inseguridad leve*** se preocupa por no tener suficientes alimentos a veces o con frecuencia y/o se ve obligada a comer una dieta menos saludable o más monótona y barata que la deseada; sin embargo, no reduce la cantidad ni experimenta ninguna de las tres condiciones más críticas (falta total de alimentos, irse a la cama con hambre o pasarse algún día entero sin comer).
- Un hogar con ***inseguridad moderada*** sacrifica la calidad con más frecuencia, comiendo una dieta monótona o alimentos menos apetecibles con frecuencia y/o ha comenzado a reducir la cantidad reduciendo el tamaño o número de las comidas; sin embargo no experimenta las tres condiciones más severas.
- Por último, un hogar con ***inseguridad severa*** ha pasado a reducir el tamaño de las comidas o el número de las mismas con frecuencia y/o experimenta alguna de las tres condiciones más críticas (falta total de alimentos, irse a la cama con hambre o pasarse algún día entero sin comer).¹

La encuesta de Madrid Salud se aplicó a 4.545 hogares con hijos pequeños, de 3 a 12 años. El principal resultado fue que presentaban inseguridad alimentaria leve el 5,1% de los hogares, moderada el 6,4% y severa otro 6,4%. En total, el 17,9% de los hogares madrileños con hijos pequeños presentaba algún grado de inseguridad alimentaria. Entre las conclusiones del estudio destacan las siguientes:

- Casi la mitad de los hogares con inseguridad alimentaria tienen en común que uno o los dos progenitores están en paro.
- Los hogares con dificultad para llegar a fin de mes concentran el 68% de la inseguridad alimentaria severa y el 61% de la inseguridad moderada.
- Una de cada tres familias inmigrantes registra alguna forma de inseguridad alimentaria por sólo una de cada diez del resto de la población.
- Por distritos, los de menos renta (Puente de Vallecas, Usera, Villaverde y Carabanchel) presentan una inseguridad alimentaria del 25,1%, tres veces superior a la de los más ricos (Chamartín, Salamanca, Chamberí, Retiro y Moncloa-Aravaca) que se sitúa en el 8,3%.
- Los escolares de familias con nivel socioeconómico bajo presentan casi cinco veces más obesidad que los de nivel alto, etc., etc.

En definitiva, según el estudio de Madrid Salud, “el nivel socioeconómico es el que más influye en la inseguridad alimentaria, si bien la situación de inmigrante económico, el desempleo y la residencia en zona de bajo desarrollo presentan de forma independiente una relación de riesgo significativa”.²

¹ COATES, J., SWINDALE, A. y BILINSKY, P. (2007), *Escala del Componente de Acceso de la Inseguridad Alimentaria en el Hogar. Guía de indicadores*, Food and Nutrition Technical Assistance, Washington, pág. 23. La primera vez que se aplicó el cuestionario para valorar la Inseguridad de Acceso Económico a los Alimentos (IAEA) fue en la Encuesta Continua de Salud de Estados Unidos, y posteriormente se ha aplicado en otros muchos países y en Europa ha sido introducida por la oficina europea de la OMS.

² MADRID SALUD (2018), *Estudio de la situación nutricional de la población infantil en la ciudad de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid, pág. 10.

Otra información importante recogida en la encuesta de Madrid Salud es que casi uno de cada diez hogares con niños pequeños (el 8,6%) ha recibido algún tipo de ayuda para alimentos, la mayor parte procedente de entidades sociales y religiosas o bancos de alimentos (45%), parientes o amigos (42%), servicios sociales y otros fondos públicos (20%), o de otros lugares (23%). Llama la atención que sólo recibe ayuda para alimentos, en cualquiera de sus formas, el 28% de quienes padecen inseguridad alimentaria. Una explicación de este hecho podría ser que una parte de las familias en situación de pobreza no experimenta inseguridad alimentaria gracias a las ayudas recibidas.

La principal limitación de la encuesta que comentamos es que sólo incluye los hogares donde hay niños y niñas de entre 3 y 12 años. Sin embargo, en 2017 la propia Madrid Salud aplicó una nueva encuesta a la población general con una muestra de 8.800 entrevistas (más de 400 por distrito) donde se incluyeron las preguntas mínimas para saber el alcance de la inseguridad alimentaria en el conjunto de la ciudad. El resultado al que se llegó, tal como recoge el Avance publicado en enero de 2019, es una tasa del 11,5%, es decir, que la insuficiencia alimentaria afectaría a unas 352.000 personas de la capital de España (148.000 hogares) y si esta tasa la trasladamos como estimación aproximada al conjunto de la Comunidad de Madrid, las personas con déficit alimentario serían en torno a 740.000 (296.000 hogares). Asimismo, si extrapolamos los niveles de inseguridad leve, moderada y severa de la primera encuesta de Madrid Salud a la población general de la Comunidad, con el tope puesto en el 11,5% de la población, las personas con inseguridad alimentaria leve serían alrededor de 210.000, con inseguridad moderada 265.000 y con inseguridad severa otras 265.000.

Puntos de reparto de alimentos. Receptores finales

Otro indicio de la magnitud de la inseguridad alimentaria es el número de personas que acuden a comedores o reciben alimentos en instituciones y bancos de alimentos. Desde el grupo motor del Observatorio de la Carta contra el Hambre hemos iniciado una exploración, todavía no concluida, de estas ayudas en las que concurren instituciones europeas (el Fondo de Ayuda Europea a Personas más Desfavorecidas), el Ministerio de Agricultura a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), las dos ONG distribuidoras (FESBAL y Cruz Roja) y un sinnúmero de organizaciones y colectivos de todo tipo que contribuyen a paliar el problema alimentario de muchos hogares.³

El programa FEGA atendió en 2017 en el conjunto de España a 1,4 millones de personas a través de casi 6.000 entidades de reparto canalizadas por FESBAL y Cruz Roja. Por su parte, las Memorias de 2017 de la FESBAL y de la Cruz Roja registran que atendieron a 1,5 y 0,7 millones de personas, respectivamente, en el conjunto de España. La suma de las dos grandes distribuidoras es muy superior a la proporcionada por el FEGA, lo que se debe a que distribuyen también alimentos procedentes de otras fuentes, como donaciones de empresas y campañas propias como las Operaciones Kilo o la Gran Recogida que se hace una vez al año y en la que participan más de 20.000 voluntarios.

³ Ver Indaga, "Modelos y enramado en la distribución de alimentos", en *El derecho a la alimentación en la ciudad de Madrid*, págs. 70-88. Ayuntamiento de Madrid, 2019.

Para la Comunidad de Madrid disponemos de datos de las dos grandes distribuidoras correspondientes a 2018, que llegaron a 178.000 receptores finales de bolsas de alimentos o a través de comedores sociales, además de otros 30.000 que han recibido un bono o cheque para alimentos. Por otra parte, habría que añadir a quienes reciben apoyo directo del sector público (becas de comedor escolar, comidas a domicilio de personas mayores, ayudas puntuales para alimentos de emergencia, etc.) y de diversas entidades privadas con recursos propios (Mensajeros de la Paz, Cáritas parroquiales e institutos religiosos y grupos de otras confesiones, fundaciones y ONGs, etc.) cuyo número todavía no nos es posible determinar en este momento pero puede superar las 30.000 personas.

Un reciente estudio de la Fundación Cruz Roja, después de entrevistar a 27.400 destinatarios del programa FEAD, permite ofrecer un perfil de estas personas que es muy coincidente con el ya recogido de Madrid Salud: “Las personas y familias beneficiarias presentan condiciones socioeconómicas extremadamente precarias (pobreza, privación material, desempleo de larga duración, empleo precario, bajo nivel de cobertura social, un nivel educativo medio-bajo, dificultades en materia de salud, carencia de redes sociales de apoyo, problemática de vivienda...). El tiempo de permanencia en el programa indica la cronificación de las situaciones de pobreza y carencia material, el 36% lleva entre tres y cinco años o más recibiendo la ayuda...”⁴

En resumen, la población con ayuda alimentaria de bancos de alimentos e instituciones y ONG puede llegar a 240.000 personas, lo que representa el 3,8% de la Comunidad de Madrid, tres veces menos que la población estimada con inseguridad alimentaria (11,5%) y un poco por debajo de la estimada con inseguridad severa (4,1%). Por último, las series disponibles de las diversas fuentes permiten concluir que el número de personas receptoras habría crecido de forma acelerada en los años más duros de la crisis y se estaría reduciendo de forma gradual en los últimos años.

Indicadores indirectos: desempleo y pobreza material

Además de los datos expuestos hasta ahora, contamos con otra serie de indicadores indirectos sobre desempleo, precariedad laboral y pobreza que remiten a la escasez de recursos para cubrir las necesidades básicas, no sólo de alimentación sino de vivienda, energía, transporte, vestido o cualquier otra cosa que se tenga que comprar con dinero. Un problema que se ha agrandado en la última etapa de crisis y se ha visto acentuado como consecuencia de las políticas de austeridad y recortes impuestos por los sucesivos gobiernos.

Un primer conjunto de indicadores tiene que ver con el **desempleo y el trabajo precario**. Casi uno de cada diez hogares de la Comunidad presenta baja intensidad laboral, lo que supone que algo más de 200.000 hogares emplea menos del 20% de su fuerza de trabajo, sobre todo debido a que varios o a todos sus miembros se encuentran en paro. Un problema que se agrava para las personas que llevan más de un año sin encontrar empleo (48% según la última EPA del cuarto trimestre de 2018) y entre quienes no reciben ninguna prestación, ni contributiva ni asistencial (en torno a la mitad del colectivo).

⁴ FUNDACIÓN CRUZ ROJA (2018), *Valoración del impacto del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España*, Cruz Roja española, Madrid, pág. 10.

A las personas en desempleo hay que sumar los **trabajadores pobres**. En la Comunidad de Madrid, según la última *Estadística de salarios de la Agencia Tributaria*, el 27% de las personas empleadas recibe retribuciones anuales por debajo del Salario Mínimo Interprofesional y el 15% menos de la mitad del Salario Mínimo, o sea, por debajo de 376 euros/mes. Esta situación afecta a 454.000 trabajadoras y trabajadores que son víctimas de un mercado laboral extremadamente inestable y precario que hace que muchos trabajadores estén en situación de pobreza aunque tengan empleo. Porque, como es obvio, con salarios tan bajos no se puede tener una alimentación en cantidad y calidad suficiente y cubrir el resto de necesidades básicas.

A este panorama hay que añadir el bajo importe de las **pensiones** de un sector de las personas mayores, que con frecuencia son el sustento de hogares en dificultad. Tal como señala la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, un 23,7% del total de pensionistas de la CAM, es decir, 268.000 personas, reciben un importe que está por debajo del riesgo de pobreza (609€/mes en 2017), y un 5,5 % por debajo del umbral de la pobreza severa (304€/mes).⁵

Los bajos ingresos de muchos hogares dan lugar a las tasas de **pobreza y carencia material** que recoge anualmente la Encuesta de Condiciones de Vida. Según la última encuesta, el 17% de los hogares de la Comunidad de Madrid se encontraba en riesgo de pobreza y el 7,8% en pobreza severa, es decir, por debajo del 30% de la mediana de ingresos de los hogares. Este último grupo, el más que probable candidato a una situación de inseguridad alimentaria severa, casi se ha triplicado en la Comunidad de Madrid en la última década y afecta a algo más de medio millón de personas, obligadas a sobrevivir con menos de 355 euros al mes por unidad de consumo. Entre los colectivos más afectados por la pobreza y la carencia material están los hogares monomarentales, formados por una mujer con menores a cargo, la población inmigrante no comunitaria y la juventud en general, con unos niveles de empleo y de salarios muy bajos que hacen muy difícil su emancipación como personas adultas.

La Encuesta de Condiciones de Vida aporta también diversos indicadores de carencia material, como la “**pobreza energética**” que padece el 8% de la población, que no puede permitirse mantener su vivienda a una temperatura adecuada; los **retrasos en el pago de gastos de la vivienda**, como la hipoteca o el alquiler, que afectan al 7% de los hogares y están en el origen de más de 150.000 desahucios que se han producido en la Comunidad en la última década; o las personas que tienen mayores o menores **dificultades para llegar a fin de mes**, situación que reconoce casi la mitad de la población (el 27% “cierta dificultad”, el 13% “dificultad” y el 6,7% “mucho dificultad”). Por último, la Encuesta de condiciones de vida recoge un dato preciso sobre alimentación: las personas que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días de la semana. En la Comunidad de Madrid serían el 4,1% de la población, algo más de 260.000 personas.

Frente a estas situaciones de precariedad laboral y pobreza, se vuelven especialmente importantes las políticas de protección social de última instancia para personas y hogares con muy bajos ingresos, entre ellas el **sistema de rentas mínimas** de las comunidades autónomas y las **prestaciones de emergencia** de

⁵ EAPN (2018), *El estado de la pobreza 2008-2017. Comunidad de Madrid*, págs. 3-4.

los ayuntamientos. Tales ayudas supusieron en 2017, según el último informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, un total de 198,5 millones de euros en la Comunidad de Madrid, 168 correspondientes a la RMI y 30,5 a las ayudas de emergencia. La RMI, tal como se expone en la ley de 2001 que la regula, es un “derecho de la ciudadanía a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos del empleo o de regímenes de protección social”. Sin embargo, la cobertura de ese derecho es mínima pues sólo llega a uno de cada cinco hogares en situación de extrema pobreza y su gestión es una carrera de obstáculos que en 2018 sólo consiguió superar una cuarta parte de quienes la solicitaron, además de que otros muchos titulares fueron objeto de bajas y suspensiones cautelares.

Reflexión final

Como valoración más global de estas prestaciones de última instancia podemos hacer dos cálculos: uno, los ingresos extra que suponen para la población en extrema pobreza: 32 euros por persona y mes; otro, lo que representan esos 198,5 millones en relación a la renta anual de la Comunidad: el 0,09%, o sea, un poquito menos del uno por mil (el PIB en 2017 fue de 220.000 millones de euros). Estas son las medidas de la generosidad y la justicia, o de la cicatería y la injusticia, cada uno que lo vea como le parezca, en relación al medio millón de personas que se encuentran en extrema pobreza y que son, en nuestra opinión, las principales víctimas de la lógica económica y la política social vigentes. De ambas. Porque el funcionamiento de la economía genera enormes desigualdades, de empleo y de condiciones de vida, y la política social no es capaz de regular la vida social y suturar de forma suficiente las enormes heridas de los colectivos excluidos y en situación de emergencia laboral, habitacional... y alimentaria en fin.

Se podría pensar que las situaciones de inseguridad alimentaria, pobreza y exclusión social son inevitables pero no es así. El problema es el reparto. Tendríamos que lograr que la renta y la riqueza se distribuyan con mayor equilibrio, que el sistema de impuestos sea más progresivo y que los derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación, dejen de ser letra formal de nuestras leyes y cubran a todas las personas para las que fueron establecidos. Una labor que, en democracia, no puede ser coto cerrado de los partidos políticos ahora enzarzados en campañas electorales, sino responsabilidad política de una ciudadanía cada vez más indignada, sí, pero también más consciente y comprometida. Muchas gracias.