

Recomendaciones para la Implementación de la Garantía Infantil Europea en España desde el Ámbito Local

Policy brief Nutrición

Diciembre 2021

Foto: ArtistGNDphotography - Istock

Colaboran:



Edita:

UNICEF España. Dirección de sensibilización y políticas de infancia.

Área de políticas locales y participación

C/ Mauricio Legendre, 36 28046 Madrid

Tel. 913 789 555

www.unicef.es

www.ciudadesamigas.org

Diciembre 2021

Proyecto encargado por UNICEF España a KSNET al amparo de un contrato para el desarrollo de actividades científicas, técnicas o artísticas.

Equipo de investigación:

Paula Salinas, Cristina Blanco y Maria Viñas, Knowledge Sharing Network (KSNET).

**Coordinación del proyecto:**

Lucía Losoviz Adani, responsable de políticas locales y participación, UNICEF España; Paola Bernal Fuentes, especialista en políticas locales de infancia, UNICEF España.

Coordinación de las aportaciones de niños, niñas y adolescentes:

Silvia Casanovas Abanco, especialista en participación infantil, UNICEF España.

Con la colaboración de:

Albert Arcarons Feixas, subdirector Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil; Javier de Frutos González, subdirector de Derechos Sociales FEMP; Violeta Assiego, Coordinadora de la Garantía Infantil en España (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

Diseño y maquetación:

Grupo Cooperativo Tangente.

Derechos de autor sobre todos los contenidos de este documento.

Permitida su reproducción total o parcial siempre que se cite su procedencia.

Las opiniones contenidas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de UNICEF España o de las organizaciones colaboradoras en la realización del estudio.

Esta investigación se ha financiado gracias a la subvención correspondiente al Apoyo al Tercer Sector de Acción Social con cargo al 0,7 del Impuesto de Sociedades 2020.



Introducción

El rol de la administración local en la implementación del Programa de Garantía Infantil Europea

En España, el 30,3% de los niños, niñas y adolescentes (niños, niñas y adolescentes) de menos de 18 años (2,6 millones) viven en riesgo de pobreza o exclusión social ([Tasa AROPE¹ 2019- INE](#)), muy por encima de la media de la UE, del 23% ([Eurostat](#)). Esta proporción de niños, niñas y adolescentes en riesgo de pobreza en España es casi seis puntos porcentuales superior a la de los adultos y cinco puntos superior a la media nacional (INE, 2019). A nivel regional, **la UE ha reconocido la importancia y las dificultades para abordar este problema, para ello ha aprobado la recomendación [Garantía Infantil Europea \(GIE\)](#) a fin de romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.** Su objetivo general es contribuir a brindar a todos los niños, niñas y adolescentes la equidad en el acceso a la educación y cuidado infantil, atención médica, nutrición y vivienda adecuada.

En esta lucha contra la pobreza infantil, las entidades locales, como las administraciones más cercanas al ciudadano – a los niños, niñas y adolescentes –, están jugando un rol fundamental, no solamente a través de los servicios sociales municipales, sino también, considerando la naturaleza multidimensional de la pobreza y la exclusión, a través de medidas de refuerzo educativo, brecha digital, alimentación, o escolarización de 0 a 3 años, entre otros. En este sentido, resulta fundamental la coordinación entre la administración local y los niveles de gobierno central y autonómico para abordar y eliminar la pobreza infantil en nuestro país.

Los servicios vinculados a la mejora de la nutrición infantil no son competencia directa de los ayuntamientos, exceptuando la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (Artículo 25, Ley 27/2013 de la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Sin embargo, la protección de la salubridad pública, incluyendo el **control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos**, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, sí que es responsabilidad directa de los ayuntamientos. El resto de las iniciativas que se realizan desde del ámbito local son funciones no obligatorias que complementan las políticas implementadas a nivel regional o estatal.

¹El indicador [ARPE](#), propuesto por la Unión Europea, hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social – las personas que cumplen uno o más de tres criterios: riesgo de pobreza, carencia o privación material severa y vivienda en un hogar con baja intensidad de empleo.

Iniciativas para la reducción de las desigualdades nutricionales

Las iniciativas locales recogidas en el área de nutrición se pueden agrupar en dos vertientes. Por un lado, las **medidas de apoyo al acceso a comidas saludables los días o periodos no lectivos, mediante ayudas en especie o financieras**. Por otro lado, los **programas para el acceso y promoción de la información adecuada sobre una nutrición saludable y actividad física, así como la prevención y reducción de la obesidad infantil**.

En el primer ámbito, las **entidades locales complementan ayudas económicas regionales**, como las ayudas de emergencia o las ayudas económicas familiares. Las primeras tienen como objetivo paliar con urgencia necesidades básicas entre las cuales está la alimentación, y las segundas tienen carácter preventivo y se conceden a las familias con niños, niñas y adolescentes a cargo que no tienen suficientes recursos para cubrir necesidades de crianza y alimentación, entre otras. **Desde los distintos centros de servicios sociales locales, como puertas de entrada a los recursos públicos, se gestionan las ayudas de las administraciones autonómicas para que lleguen a las familias vulnerables de manera satisfactoria**. Sin embargo, hay necesidades de alimentación que no quedan cubiertas, de modo que, además, algunas entidades locales complementan las actuaciones regionales con otras iniciativas.

Entre estas iniciativas, las más frecuentes son: **ayudas económicas complementarias con fondos propios de la corporación local, banco y reparto de alimentos, y vales o tarjetas de alimentación**, como la oferta de vales para la alimentación en verano de los niños y niñas que se benefician del comedor escolar del Ayuntamiento de Fuenlabrada, la tarjeta-monedero con recomendaciones sobre alimentación saludable del Ayuntamiento de Alcalá de Henares o el programa 'Madrugadores' del Ayuntamiento de Llanes. Todas estas iniciativas han experimentado una expansión a raíz de la COVID-19, debido al cierre de los comedores escolares y al empeoramiento de las condiciones económicas de la ciudadanía, especialmente de los que ya lo tenían difícil antes de la crisis.

El factor de éxito para que estas medidas funcionen es la coordinación con las Administraciones regionales, para conseguir un acercamiento transversal a las necesidades de cada familia, **y con las entidades del tercer sector o cadenas de supermercado y otras empresas de alimentación**, para que contribuyan a la gestión del reparto de alimentos y proporcionen los alimentos de forma solidaria.

El mayor obstáculo en la adecuada implementación de estas iniciativas consiste en centrarse sólo en la cantidad de alimentos y olvidarse de la calidad nutritiva de éstos o de las circunstancias particulares de cada hogar. En el caso de las transferencias y vales, es importante encontrar recursos para aproximar el control que hay en los comedores escolares en los hogares, acompañando las ayudas de guías de nutrición saludable o condiciones para la compra de ciertos tipos de alimentos. De lo contrario, se pueden dar situaciones como un reparto de potes de lentejas crudas a una familia que se encuentra en una alternativa habitacional que no tiene cocina.

En lo que se refiere a los **programas para el acceso y promoción de la información adecuada sobre una nutrición saludable y actividad física, los más frecuentes consisten en las charlas y talleres propuestos por la Administración e impartidos en los centros escolares de primaria y secundaria**. Estas charlas pretenden concienciar e informar al alumnado sobre la importancia de hacer un desayuno completo, de seguir una alimentación saludable, de llevar una vida activa, etcétera, como el programa 'Desayuna cada día' del Ayuntamiento de Pamplona. Otros talleres están dirigidos a los padres y madres para que procuren los mejores hábitos para sus hijos e hijas, a través de las escuelas de familias.

Aunque no esté muy presente en las respuestas del cuestionario, una vía importante de actuación reside en los centros públicos de educación infantil 0-3 años, especialmente en aquellos que se encuentran en los barrios con más riesgo social.

En general, es clave la implicación de los centros educativos, lo cual no suele ser un problema porque se tratan de iniciativas con un largo recorrido. El obstáculo más frecuente según las respuestas del cuestionario son las implicaciones de la pandemia COVID-19, entre las cuales destaca la imposibilidad de llevar a cabo estos talleres y charlas de manera presencial. En el desarrollo de estas actividades también se suele pasar por alto la necesidad de proporcionar indicadores para medir el impacto y los resultados de estas iniciativas, más allá del número de centros, de alumnos/as o padres y madres que participan en las actividades y opiniones subjetivas sobre su efectividad.

En las respuestas del cuestionario no se encuentran programas dirigidos específicamente a la reducción de la obesidad infantil por parte de las entidades locales. Considerando que, según el estudio ALADINO 2019, el 23,2% de niños y niñas de entre 6-9 años de familias con rentas inferiores a 18.000 euros brutos anuales sufre obesidad en España, se podría decir que la falta de iniciativas específicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes que sufren obesidad es un problema en sí mismo que se debe abarcar desde el área de nutrición. Sí que se encuentran algunas iniciativas por parte de entidades sociales, como FIVALÍN, en Barcelona.

Propuestas de política de nutrición a nivel local

A partir de la evidencia recogida en el estudio sobre programas exitosos desarrollados desde la administración local, y de la revisión de la literatura de las principales recomendaciones procedentes de organismos nacionales e internacionales, a continuación se recogen una serie de **propuestas de políticas y programas que se pueden implementar por parte de la administración local para contribuir a reducir la pobreza infantil** desde el ámbito de la nutrición.



Foto: zeljkosantrac - Istock

1 Comedor social, banco y reparto de alimentos, vales y tarjetas familiares

Garantizar una alimentación básica a los y las niños, niñas y adolescentes con familias en situación de vulnerabilidad a través de comedores sociales, bancos de alimentos para que las familias acudan a recoger los lotes o reparto de alimentos a domicilio. **las entidades locales, más allá de la gestión de ayudas económicas de carácter regional o estatal que cubren la alimentación, recurren a estas iniciativas para asistir aquellas necesidades no satisfechas, además de ofrecer ayudas económicas complementarias con fondos propios de la corporación local.**

Otra vía para cubrir las necesidades básicas de alimentación de las familias en situación de vulnerabilidad es la **asignación de vales y tarjetas de compra, durante todo el año o en los meses de julio, agosto, septiembre y diciembre.**

Factores de éxito:

- **Colaboración con entidades del tercer sector** por una parte, **y cadenas de supermercado, comerciantes y voluntarios/as** por otra, para garantizar la disponibilidad de alimentos, la organización de las iniciativas y la elaboración y distribución de menús y lotes de comida. Incentivar los acuerdos con pequeños comerciantes del municipio para dinamizar la economía local y la compra de proximidad y sostenibilidad.
- **Identificación de todas las familias** con niños, niñas y adolescentes y necesidades alimentarias.
- Tarjeta monedero no embargable, permite que las familias ejerzan su decisión de compra en comercios adheridos; **mayor dignidad** para las familias **y adaptabilidad** a sus necesidades.

Principales obstáculos:

- **Falta de consideración de la calidad nutritiva de la alimentación y las circunstancias particulares de cada familia**, especialmente en el banco y reparto de alimentos. Se deben personalizar los lotes de alimentación según las facilidades con las que cuenta cada familia en su vivienda para cocinar los alimentos, así como posibles alergias o intolerancias.
- **Menor grado de control sobre la calidad nutritiva de los alimentos a través de los vales y tarjetas.** Se recomienda acompañarlos con guías, pautas y recomendaciones sobre alimentación saludable, o poner condiciones sobre el tipo de alimentos que se pueden adquirir.
- **Posibilidades de embargo** de ciertas ayudas por deudas menores o falta de bancarización de las personas elegibles.

Ejemplos:

- Servicio de catering durante los meses de julio y agosto dirigido a cubrir las necesidades básicas alimentarias de la población infantil y adolescente en Alcalá de Henares (Sevilla). Detección de familias en los centros escolares y derivación de casos en intervención familiar en los distritos. Otro ejemplo: 'Tarjeta Barcelona Solidaria'.

2 Garantía alimentaria y talleres en los centros escolares y en los campamentos de verano

Entre los programas para el acceso y promoción de la información adecuada sobre una nutrición saludable y la actividad física para la prevención de la obesidad infantil, uno de los programas más comunes son las **charlas y talleres propuestos por la Administración e impartidos en los centros de educación primaria, secundaria, bachillerato y formación profesional, que también cubren el ámbito de la nutrición.** En las aulas se trata la importancia de hacer un desayuno completo, de seguir una alimentación saludable o de llevar una vida activa para prevenir la obesidad. Estos talleres también se imparten de modo indirecto a través de los padres y madres, que pueden recibir la formación correspondiente a través de las escuelas de familias.

Dentro del entorno escolar, destaca una medida para garantizar una atención y garantía alimentaria a los y las niños, niñas y adolescentes que no tienen las necesidades de alimentación totalmente cubiertas. Consiste en **establecer una colaboración entre la Administración y las AMPA de los colegios para proporcionar un espacio antes y después de la jornada escolar y garantizar un desayuno y comida a los y las niños, niñas y adolescentes con familias en situación de vulnerabilidad.**

Los campamentos de verano y otras iniciativas de ocio inclusivo con plazas gratuitas para los niños, niñas y adolescentes con familias en situación de riesgo social y económico y que ofrecen un servicio de catering que cubre por lo menos el almuerzo y la merienda constituyen una buena alternativa para asegurar que éstos cuentan por lo menos con una comida saludable al día.

Factores de éxito:

- **Implicación de los centros educativos.** No suele ser un problema, debido al largo recorrido de la iniciativa.
- Cuanto más **concreta y sintetizada** sea la guía de actividades, más eficiente e informada será la elección de charlas y talleres por parte del profesorado.

Principales obstáculos:

- **Falta de indicadores** para medir los resultados más allá del número de centros, de alumnos/as o padres y madres que participan en las actividades y opiniones subjetivas sobre su efectividad.
- Dificultad en la proporción de alimentos en los centros educativos debido a la **pandemia COVID-19.**
- Falta de atención y seguimiento del niño, niña o adolescente en situación de vulnerabilidad fuera del entorno escolar o cuando se termina el campamento.

Ejemplo:

- Programa 'Desayunos saludables', gestionado y financiado por el Ayuntamiento de Salamanca. Campañas de sensibilización sobre la importancia de realizar un desayuno completo y saludable dirigidas a escolares, familias y la comunidad educativa, durante el curso escolar.

3 Garantía y formación alimentaria en los centros de educación infantil

El despliegue de una red de escuelas infantiles municipales en los barrios más desfavorecidos constituye una oportunidad para que el Ayuntamiento contribuya a la **proporción de un desayuno, almuerzo y merienda saludable a los niños y niñas, además del desarrollo de hábitos saludables de nutrición.**

Factores de éxito:

- **Flexibilidad** de los criterios de acceso y horarios para no excluir a las familias más vulnerables.
- **Sesiones formativas dirigidas a los padres y madres** en el mismo centro sobre la alimentación de sus hijos/as, para complementar el aprendizaje obtenido a través de los patrones de conducta adquiridos en la escuela por los/las niños, niñas y adolescentes.

Principales obstáculos:

- **Exceso de demanda** de plazas en las escuelas municipales infantiles.

Ejemplo:

- El programa “Escudella”, implementado por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca (Baleares), no solo elabora menús saludables y de km0 en las escuelas infantiles, también sugieren menús a las familias para las cenas y los días no lectivos.

4 Programas para la reducción de la obesidad infantil

Algunos programas que se recomiendan para prevenir y reducir la obesidad infantil son: **el fomento del deporte en el entorno escolar**, incorporando pausas activas en horario lectivo o asignando recursos en aquellos centros que proponen actividades extraescolares deportivas para todo el alumnado; **la promoción de campamentos de verano que giran entorno a los hábitos saludables y al ejercicio físico**, con plazas gratuitas o directamente dirigidos a aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social; **atención y seguimiento de los y las niños, niñas y adolescentes con familias en situación vulnerable y con sobrepeso**, ofreciendo pautas, recursos y servicios tanto a los padres y madres como a los/las niños, niñas y adolescentes en cuestión para ayudarlos en la incorporación gradual de unos hábitos más saludables.

Factores de éxito:

- **Implicación de todos los agentes** que rodean al niño, niña o adolescente: la familia, el centro educativo y/o los servicios sociales.

Principales obstáculos:

- **Falta de iniciativas locales dirigidas específicamente a la reducción de la obesidad infantil**, un problema que afecta especialmente a los niños, niñas y adolescentes en riesgo de pobreza.

Ejemplos:

- El Programa “ENTREN” se realiza en el Hospital Universitario Niño Jesús de forma totalmente gratuita para las familias de la Comunidad de Madrid con niños/as de entre 8-12 años con exceso de peso. Se trata de un programa de intervención para reducir la obesidad infantil que consta de 12 sesiones grupales y cuenta con psicólogos, nutricionistas y entrenadores de actividad física.
- Otro ejemplo es el proyecto piloto implementado por el CEIP Las Rehoyas, en Las Palmas, junto con la Fundación Deporte Joven y la Asociación Nereu. Se trata de una intervención al alumnado de 6 a 12 años en situación de vulnerabilidad para tratar el sedentarismo, la obesidad infantil, la baja autoestima y problemas sociales mediante la educación, el ejercicio físico, la alimentación saludable y la gestión de las emociones, además de un asesoramiento familiar.



Foto: ArtistGNDphotography - Istock

5 Tratamiento integral y transversal de la nutrición saludable

La garantía de una alimentación saludable no debe reducirse a una enumeración de iniciativas para su promoción, sino que debe constituirse como un **imperativo presente en todas las intervenciones dirigidas a los niños, niñas y adolescentes que implique a todos los agentes involucrados.**

Los comedores escolares, los lotes de alimentos para las familias con necesidades alimentarias, los campamentos de verano o las escuelas infantiles que proporcionan al menos una comida al día, los programas de parentalidad positiva, etc. Todas estas medidas deben **compartir un protocolo con unos mismos requisitos para una nutrición saludable y equilibrada.** De este modo se reconoce la importancia de una alimentación sana en la lucha contra la pobreza infantil y se integran todas las iniciativas a través del seguimiento de un mismo criterio compartido entre los distintos agentes de la infancia – centros escolares, entidades del tercer sector, servicios sociales, familias, etcétera.

Factores de éxito:

- **Cooperación** entre las familias, los centros educativos, los centros de servicios sociales y los agentes de salud.

Principales obstáculos:

- **Falta de información,** sensibilización en la materia, medidas, voluntad política, tiempo y recursos suficientes.

Ejemplo:

- Entre otras temáticas, la Mesa Intersectorial de Salud en el municipio de Elche (Alicante) pretende actuar de manera integral sobre la alimentación, basándose en el desarrollo progresivo de intervenciones identificadas como buenas prácticas y basadas en la evidencia científica.

Aportaciones de los niños, niñas y adolescentes en materia de nutrición:

- Establecer más recursos, para tener una mayor nutrición saludable, porque afecta al estado de salud.
- Aumentar becas de comedor escolar y que éstas se mantengan en verano, si no es en el comedor escolar con iniciativas de reparto de táperes.
- Establecer bancos de alimentos. Que las grandes superficies puedan donar alimentos, además de promover que la sociedad pueda donar alimentos a través de actividades solidarias.
- Se debe informar a las familias y a la infancia de las consecuencias que tiene el no llevar una alimentación saludable, no hacer deporte y en los problemas de salud que deriva.
- Los alimentos saludables son muchos más caros, por lo que las familias en situación de pobreza no pueden comprarlos, hay que abaratar los costes.
- En las cafeterías de los institutos se fomenta la mala alimentación porque hay chucherías y bocadillos “con grasas”. Si en casa, los niños tienen problemas de alimentación, entonces los institutos deberían garantizar una buena alimentación. Incorporar productos más naturales (frutas, verduras) en las cafeterías de los centros educativos.
- Hay zumos también con mucho azúcar, “te lo venden como natural, y de natural no tiene nada”; tendrían que regularlo esto para que los niños y niñas puedan beber zumos sanos.
- Todos los productos que se den a los niños y niñas en situación de pobreza, deberían ser “naturales”; no procesados.
- Habría que dar los recursos necesarios para las personas que tienen dificultades para tener una buena alimentación, puedan tenerlos.
- Regular los precios para que las personas que tienen dificultades puedan acceder a supermercados también más caros.
- Bajar el IVA a productos sanos y subir el IVA a otros productos con azúcares.



Foto: zeljkosantrac - Istock

Colaboran:



Financia:

