COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.6.2020
COM(2020) 226 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Resumen de los informes anuales de ejecución de los programas operativos cofinanciados por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas en 2018

Resumen de los informes anuales de ejecución de los programas operativos cofinanciados por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas en 2018

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) aborda las peores formas de pobreza en la UE, como la falta de alimentos, la pobreza infantil y la carencia de vivienda. El FEAD pone a disposición un importe total de 3 800 millones EUR (precios corrientes) [1] para el período 2014-2020. La UE proporciona hasta el 85 % de la financiación, que los Estados miembros complementan con sus propios recursos. Con ello, el valor total del fondo asciende a unos 4 500 millones EUR.

Los Estados miembros pueden utilizar el fondo de dos maneras: i) para un programa operativo de ayuda alimentaria o asistencia material básica (PO I); o ii) para un programa operativo de inclusión social (PO II). La ayuda alimentaria o la asistencia material básica deben complementarse con medidas de acompañamiento, como la derivación a los servicios sociales.

De conformidad con el artículo 13, apartado 9, del Reglamento relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas [Reglamento (UE) n.º 223/2014], el presente resumen se basa en la información contenida en los informes de ejecución de 2018, en su forma aceptada por la Comisión[2]. Los veintisiete Estados miembros presentaron un informe de ejecución. El Reino Unido no presentó informe porque hasta ahora no ha ejecutado el FEAD. Al igual que en años anteriores, en el presente informe de síntesis se incluyen los últimos avances y la información financiera posterior a 2018 –si está disponible– en particular sobre el próximo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 y las iniciativas de la Comisión para el período 2019-2024.

2. RECIENTES AVANCES EN LA UE

El MFP 2021-2027 y las iniciativas de la Comisión para abordar la pobreza en el período 2019-2024

En 2018, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se redujo por sexto año consecutivo hasta el 21,9 %. El porcentaje de personas que se enfrenta a privación material grave disminuyó del 6,6 % en 2017 al 5,9 % en 2018. En términos de población, este porcentaje representa 29,7 millones de personas. Sin embargo, 110 millones de personas siguen estando en riesgo de pobreza y exclusión social. La Unión Europea no ha logrado su objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 20 millones para 2020, ya que hasta la fecha solo ha logrado reducir la cifra en 7 millones. Los niños –en particular aquellos que tienen padres con una baja cualificación– y las personas con discapacidad corren un riesgo considerablemente mayor de caer en la pobreza. La tendencia creciente a la exclusión en materia de vivienda y el riesgo de quedarse

[1] Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (DO L 72 de 12.3.2014, p. 1). El Reglamento se modificó en agosto de 2018 mediante una revisión del Reglamento Financiero: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802.

[2] El desfase temporal en la información global agregada se debe a que los Estados miembros presentaron los informes de ejecución a mediados de 2019 y estos se sometieron a un procedimiento de aprobación por parte la Comisión.

sin hogar no se ha invertido debido a las continuas presiones del mercado de la vivienda. Por tanto, el apoyo del FEAD es crucial para los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Para el MFP 2021-2027, la Comisión ha propuesto fusionar el FEAD con el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). La propuesta del FSE+ tiene por objeto mejorar la inclusión social mediante el aumento del porcentaje de las asignaciones nacionales del FSE+ (hasta al menos el 25 % frente al 20 % del FSE actual) y abordar la privación material mediante el establecimiento de un objetivo del 4 % a nivel de la UE y una asignación mínima del 2 % por Estado miembro. La Comisión considera que esto permitirá que la financiación para las privaciones materiales se mantenga estable respecto del actual MFP. En la actualidad, la propuesta se encuentra en una fase avanzada de negociación con los colegisladores. En abril de 2019, el Consejo acordó un mandato de negociación parcial para los diálogos tripartitos. Ese mismo mes, el Parlamento Europeo aprobó un informe con enmiendas, confirmado con el voto del nuevo PE. Mientras tanto, se han iniciado los diálogos tripartitos del FSE+.

La Comisión también está preparando una iniciativa política sobre una «garantía infantil». De conformidad con el principio 11 del pilar europeo de derechos sociales, los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad, así como a la protección contra la pobreza. Este principio también establece que los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a aumentar la igualdad de oportunidades. Por tanto, la iniciativa es un resultado concreto del plan de acción que pone en práctica el pilar.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, se prepararon y se adoptaron dos Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus. La segunda Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus específica (IIRC+)[3], adoptada en abril de 2020, proporciona una flexibilidad extraordinaria para la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Además, introduce medidas específicas para apoyar a las personas más desfavorecidas mediante la modificación de las normas del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y para facilitar una reacción rápida de las autoridades de gestión, las organizaciones asociadas y otros agentes ante nuevos problemas. Por ejemplo, será posible distribuir ayuda alimentaria y prestar una asistencia material básica mediante vales, así como proporcionar equipos de protección personal, con lo que se reducirá el riesgo de contagio. También será posible financiar medidas al 100 % para el ejercicio contable 2020-2021.

Además, la Comisión ha propuesto un marco financiero plurianual (MFP) revisado en el contexto de la recuperación tras la pandemia de la COVID-19. En virtud de esta propuesta, los Estados miembros tienen la posibilidad de reinvertir en el FEAD con el fin de garantizar un apoyo continuado y reforzado a las personas más desfavorecidas.

3. COORDINACIÓN DEL FEAD A ESCALA DE LA UE

El Grupo de Expertos del FEAD sigue siendo el foro principal para que las autoridades de gestión intercambien información sobre la ejecución del fondo. El Grupo de Expertos se ha reunido dos veces, en 2018 y 2019, para debatir aspectos de la ejecución del programa del FEAD, en particular sobre las medidas de acompañamiento, las donaciones de alimentos, las auditorías y la coordinación con otros fondos estructurales. La Comisión presentó a los Estados miembros las constataciones y recomendaciones de la evaluación intermedia del FEAD y del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el FEAD. Asimismo,

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_574.

proporcionó actualizaciones periódicas sobre las negociaciones del FSE+, centrándose en las medidas destinadas a abordar las privaciones materiales y la integración social de las personas más desfavorecidas.

En cuanto a las relaciones con las partes interesadas, la Comisión acogió dieciocho reuniones de la red FEAD entre 2016 y finales de 2019. En todas las reuniones, los participantes tuvieron la oportunidad de presentar estudios de casos y compartir problemas y soluciones sobre un aspecto concreto de la ejecución del FEAD, por ejemplo, la divulgación destinada a las personas más desfavorecidas, como los niños, las personas sin hogar y las personas mayores. La reunión de 2019 se centró en el seguimiento y la evaluación del Fondo, destacando los esfuerzos considerables realizados por las autoridades de gestión y las organizaciones asociadas. De acuerdo con el Reglamento, la Comisión también acogió reuniones anuales a escala de la UE en 2018 y 2019, dirigidas por representantes de las organizaciones asociadas. Estas reuniones se centraron en la transición hacia una nueva fase de desarrollo de la capacidad. En los próximos dieciocho meses, las actividades de aprendizaje mutuo sustituirán a las reuniones de la red FEAD. Estas actividades ayudarán a la «comunidad FEAD» a analizar de una manera más eficaz los desafíos pendientes que plantea la ejecución y las oportunidades del próximo FSE+.

4. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

4.1. Ejecución financiera

La ejecución financiera de los programas del FEAD se aceleró en 2018. El gasto público subvencionable total comprometido para apoyar las iniciativas del FEAD aumentó de forma constante de 564,7 millones EUR en 2016, a 637,1 millones EUR en 2017 y a 762,2 millones EUR en 2018. A finales de 2018, los fondos acumulados comprometidos (para 2014-2018) ascendieron a cerca de 2 732 millones EUR, lo que representa el 61 % de los recursos totales de los programas (que incluyen los fondos de la UE y la cofinanciación nacional). Los pagos a los beneficiarios también aumentaron considerablemente en 2018 (497,9 millones EUR) respecto de los años anteriores (409,9 millones EUR en 2017 y 436 millones EUR en 2016). Véase el cuadro I del anexo[4] para consultar un desglose financiero pormenorizado por indicador y Estado miembro.

Las solicitudes de pago presentadas por los Estados miembros a la Comisión en 2018 ascendieron a 345,3 millones EUR de gasto público subvencionable. Esta cifra representa una disminución con respecto a años anteriores (478,2 millones EUR en 2017 y 353,4 millones EUR en 2016), debido en parte a la flexibilidad de que disponen los Estados miembros para presentar sus solicitudes de pago. En total, el gasto público subvencionable declarado a la Comisión para el período 2014-2018 ascendió a 1 223,3 millones EUR.

A 31 de diciembre de 2019, la Comisión había abonado un total de 1 500 millones EUR en pagos intermedios (955 millones EUR a finales de 2018), lo cual representa más del 38 % de la asignación total para el período 2014-2020.

En general, la ejecución financiera del FEAD avanza correctamente y se corresponde con los progresos del programa sobre el terreno (véase la sección siguiente). Los indicadores muestran que, en general, la ejecución se ha acelerado a pesar del estancamiento de las solicitudes de pago globales. Además, hasta la fecha se han realizado muy pocas liberaciones automáticas (únicamente en el marco del programa del Reino Unido, que no se ejecutó).

[4] Varios Estados miembros han actualizado algunos valores de los indicadores comunes de insumos del FEAD para 2015, 2016 y 2017. Por tanto, los valores indicados en esta sección pueden diferir de los publicados en años anteriores.

4.2 Ejecución sobre el terreno

Alcance del FEAD y perfil de los beneficiarios finales

En 2018, el apoyo del FEAD continuó en veintiséis Estados miembros, sobre la base de los progresos realizados en años anteriores. La mayor parte de los Estados miembros (veintidós de veintiséis) distribuyeron alimentos o asistencia material básica, o ambos, y proporcionaron medidas de acompañamiento (PO I - véase el cuadro 1) y CY, HU y LT distribuyeron asistencia material básica por primera vez en 2018[5]. Cuatro Estados miembros continuaron la ejecución de programas de inclusión social (PO II - véase el cuadro 1). RO no prestó asistencia en 2018 debido a la demora en el rediseño de su programa operativo como consecuencia de cambios institucionales, que se vieron agravados por problemas con la contratación pública.

Cuadro 1 Tipo de asistencia proporcionada en 2018

PO	Tipo de asistencia	Estado miembro
PO I	Alimentaria	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IT, MT, PL, PT, SI (11)
	Material básica	AT (1)
	Ambas	CY, CZ, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, SK (10)
PO II	Inclusión social	DE, DK, NL, SE (4)

Fuente: SFC2014

Se estima que, en 2018, 12,6 millones de personas se beneficiaron de la asistencia alimentaria del FEAD, 1 millón recibió asistencia material y 39 000 personas se beneficiaron del apoyo para la inclusión social. Según una estimación conservadora basada en la media anual notificada en la evaluación intermedia del FEAD para el período 2014-2017, se beneficiaron del apoyo del FEAD un total de cerca de trece millones de personas[6]. Los aumentos más significativos en cuanto al número de personas atendidas se registraron en HU (185 000 personas más que en 2017), IE (92 011 personas más), BE (82 619 personas más) y PT (41 276 personas más, aunque esta cantidad sigue siendo pequeña). Por el contrario, diecisiete Estados miembros atendieron a menos personas, en particular HR (214 068 personas menos que en 2017), BG[7], ES, FR (aunque el número sigue siendo elevado) y CZ. RO afronta aún problemas de ejecución (más información al respecto a continuación).

5 Italia comenzó a distribuir asistencia material básica en 2018 en el marco de la medida 4, pero no introdujo ninguna información en el sistema de seguimiento.

6 En los programas operativos en los que se proporciona tanto ayuda alimentaria como asistencia material básica a las mismas personas, la aparente superposición de los datos del informe anual de ejecución se ha restado a efectos de la presentación de las cifras agregadas comunicadas.

7 En su informe de ejecución de 2018, las autoridades de BG revisaron sus indicadores de ejecución de ese año y de años anteriores. Por tanto, los valores publicados en el presente informe pueden diferir de los indicados en años anteriores.

Figura 1 *Número de personas que reciben ayuda alimentaria o asistencia material básica, o ambas*

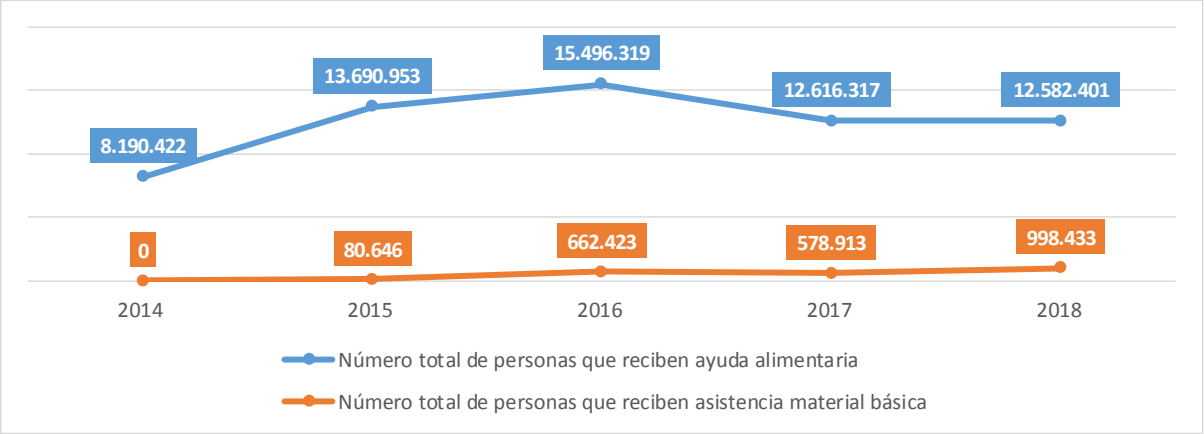
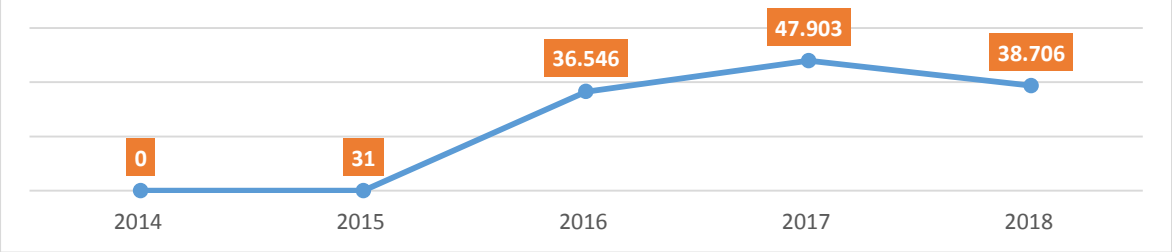


Figura 2 *Número total de personas que reciben ayuda para la inclusión social*



Fuente: SFC2014

El perfil general de los beneficiarios finales del apoyo del FEAD se ha mantenido prácticamente sin cambios. Como en años anteriores, el grupo más grande –poco menos de la mitad (48 %) de todas aquellas personas que recibieron asistencia– es el de las mujeres. Los niños recibieron cerca del 30 % del apoyo disponible, seguidos de los migrantes, las personas de origen extranjero o pertenecientes a minorías (10 %) y las personas sin hogar (7 %). En 2018, el 8 % de los beneficiarios finales del FEAD fueron personas de 65 años o más y el 5 % fueron personas con discapacidad. Estas cifras son estimaciones de las organizaciones asociadas y deben tratarse con cautela.

Los niños suponen el 29 % de las personas que recibieron ayuda alimentaria, asistencia material básica o ayuda para la inclusión social en 2018. Este porcentaje se ha mantenido estable en relación con años anteriores. En varios Estados miembros, los niños recibieron la mayor parte de la ayuda alimentaria –en particular en CY, HR, MT, HU y CZ–, en los que el porcentaje de niños osciló entre el 44 % y el 92 % de los beneficiarios finales totales. Del mismo modo, CY, IE, HU y AT tuvieron una elevada proporción de niños como beneficiarios finales de la asistencia material básica, que osciló entre el 93 % y el 100 %. Los programas de estos países incluyen un apoyo específico para los niños. Los niños de otros Estados miembros (por ejemplo, BE, ES y FR) suponen una elevada proporción de los beneficiarios de la ayuda alimentaria, ya que sus programas atienden a las familias con niños en situación de vulnerabilidad.

Recuadro 1 Ejemplos nacionales de atención a los niños

La República Checa: CZ proporciona comidas subvencionadas a los niños desfavorecidos en las escuelas. Se considera que un servicio de restauración escolar de buena calidad para niños en edad preescolar y primaria fomenta una mayor asistencia de los alumnos a la escuela. El número de escuelas que participan en estos planes crece de forma constante. En cuanto a la asistencia material, los productos distribuidos en CZ incluyen cinco tipos de preparados para lactantes y leche de continuación para diferentes grupos de edad, así como alimentos infantiles.

Chipre: los niños representan un porcentaje elevado de los beneficiarios finales, tanto de ayuda alimentaria (92 %) como de asistencia material (100 %). Los niños en edad escolar reciben comidas gratuitas preparadas en los comedores escolares.

Croacia: un programa escolar proporciona asistencia a los niños que viven en situación de pobreza o que corren el riesgo de caer en ella. Estos niños reciben almuerzos escolares, así como mochilas y otros materiales escolares.

Malta: en 2018, se puso en marcha un plan (como medida de acompañamiento) para distribuir frutas, hortalizas y leche a los niños en edad escolar con el fin de ayudar a crear entre los jóvenes una cultura de alimentos de calidad y sostenibles. Los niños de familias vulnerables y de muy bajos ingresos también reciben asistencia para sus necesidades escolares, como la adquisición de uniformes, artículos de papelería, actividades extraescolares y otras necesidades básicas.

Hungría: los niños representan un porcentaje elevado de los beneficiarios finales. Los niños de familias pobres reciben apoyo en forma de paquetes de alimentos y asistencia material básica.

Irlanda: los niños de familias que recurren a los bancos de alimentos también se benefician de estos planes. Los paquetes de equipamiento inicial para el hogar (incluyen kits para bebés) entregados a las familias de refugiados que se mudan a una nueva vivienda también benefician a los niños. En 2018, 40 000 niños en edad escolar y 1 000 niños de familias solicitantes de protección internacional que vivían en alojamientos proporcionados por el Estado recibieron kits escolares.

Austria: la ayuda en forma de mochilas escolares y otro material escolar se destina directamente a los niños en edad escolar cuyas familias reciben una renta mínima.

España: para satisfacer las necesidades específicas de los niños y fomentar su salud, crecimiento y desarrollo, se proporciona a las familias desfavorecidas productos alimenticios específicos (por ejemplo, tarros de alimentos infantiles, cereales para lactantes y leche de continuación en polvo).

Alrededor del 10 % de los beneficiarios finales fueron migrantes, personas de origen extranjero o minorías. No obstante, cabe señalar que la información sobre los migrantes que reciben apoyo no siempre se notifica por razones de protección de datos (EL, FR y SK). Entre estos grupos, los destinatarios principales (mencionados en el 45 % de los programas operativos dirigidos a los migrantes) fueron los refugiados y los solicitantes de asilo.

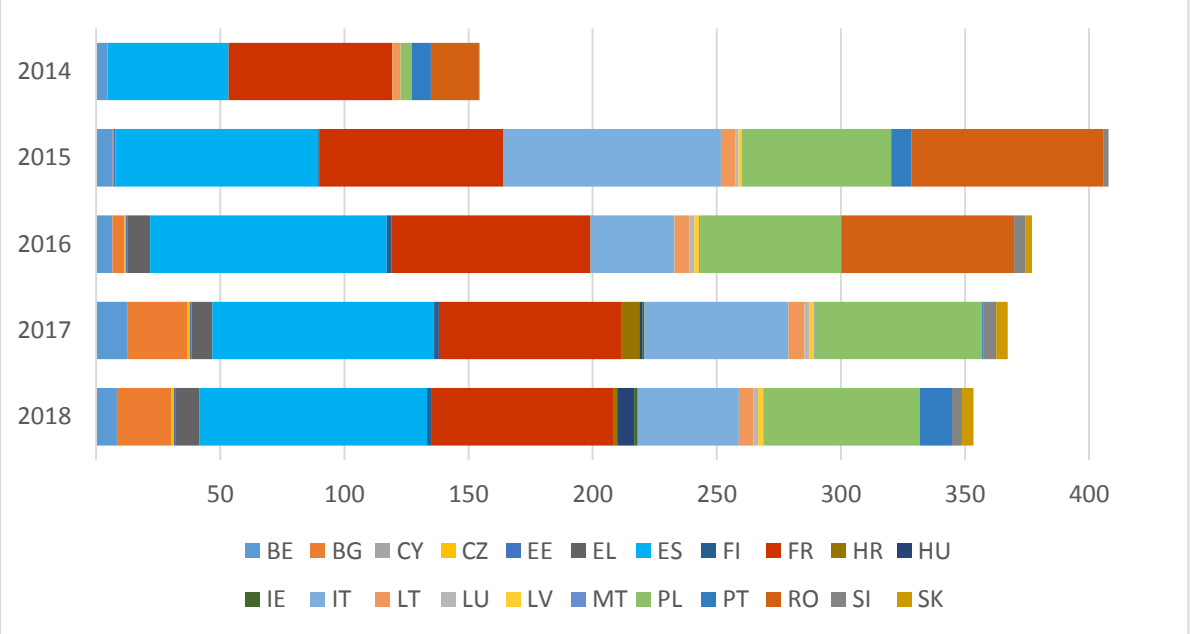
Se estima que el 7 % de los beneficiarios finales del FEAD fueron personas sin hogar en 2018, un porcentaje mayor que en 2017. No obstante, estimar el número de personas sin hogar es particularmente difícil, ya que estas personas no están registradas y suelen ser muy reacias a proporcionar información personal. Además, la razón principal del aumento producido respecto de las personas sin hogar se debe a que FR comunicó las cifras para 2018, cosa que no hizo el año anterior. En CZ, FR e IE, más del 10 % de las personas sin hogar

reciben ayuda alimentaria. Excepto en ES, el porcentaje de personas sin hogar que reciben asistencia se redujo en 2018 respecto de 2017, sobre todo en IT.

PO I: Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria se mantuvo en líneas generales estable en comparación con el año anterior. La mayoría de los veintiún Estados miembros que participan en el programa aumentaron o mantuvieron la cantidad de alimentos entregados. En general, en 2018 la cantidad de alimentos entregada fue algo menor que en 2017, ya que la entrega de comidas o paquetes de alimentos disminuyó en algunos de los Estados miembros más grandes. Cinco Estados miembros (ES, FR, PL, IT y BG) fueron responsables del 82 % de la cantidad total de alimentos entregados en 2018. Tres Estados miembros aumentaron de manera considerable la cantidad de alimentados entregados (PT, HU e IE). En diez Estados miembros la cantidad de alimentos entregada fue inferior a la de 2017 y en el caso de BE, EE, HR, IT y SI, muy inferior.

Figura 3 *Ayuda alimentaria proporcionada en 2014-2018 (miles de toneladas) por Estado miembro*



Fuente: SFC2014

Más de la mitad (55 %) de la ayuda alimentaria consistió en productos lácteos, harina, pan, patatas y otros productos feculentos. La proporción de productos lácteos fue particularmente elevada en BE y FR. En FI, IT, LV y SK, la proporción de harina, pan, patatas y otros productos feculentos fue elevada. La cantidad de frutas y hortalizas distribuida aumentó de manera constante desde el 9 % en 2014 hasta el 17 % en 2018[8]. La cantidad de grasas y aceites varió y se sitúa de media en un 6 %. El porcentaje de platos preparados es bastante alto en HU e IE, pero este porcentaje se mantiene razonablemente bajo, en torno al 11 %, en toda la UE. En EI, los platos preparados se incluyen en las categorías de alimentos solicitados por las organizaciones asociadas. Esto se debe a la demanda de los clientes y tiene el fin de reducir el desperdicio de alimentos. El coste de los alimentos distribuidos por persona varía considerablemente entre los Estados miembros y de un año a otro. Esto se debe

[8]También es consecuencia del aumento de la distribución de alimentos en PT, país que tiene una elevada proporción de frutas y hortalizas.

principalmente a la cantidad y el tipo de productos distribuidos (por ejemplo, un porcentaje elevado de productos frescos), así como a la intensidad del apoyo.

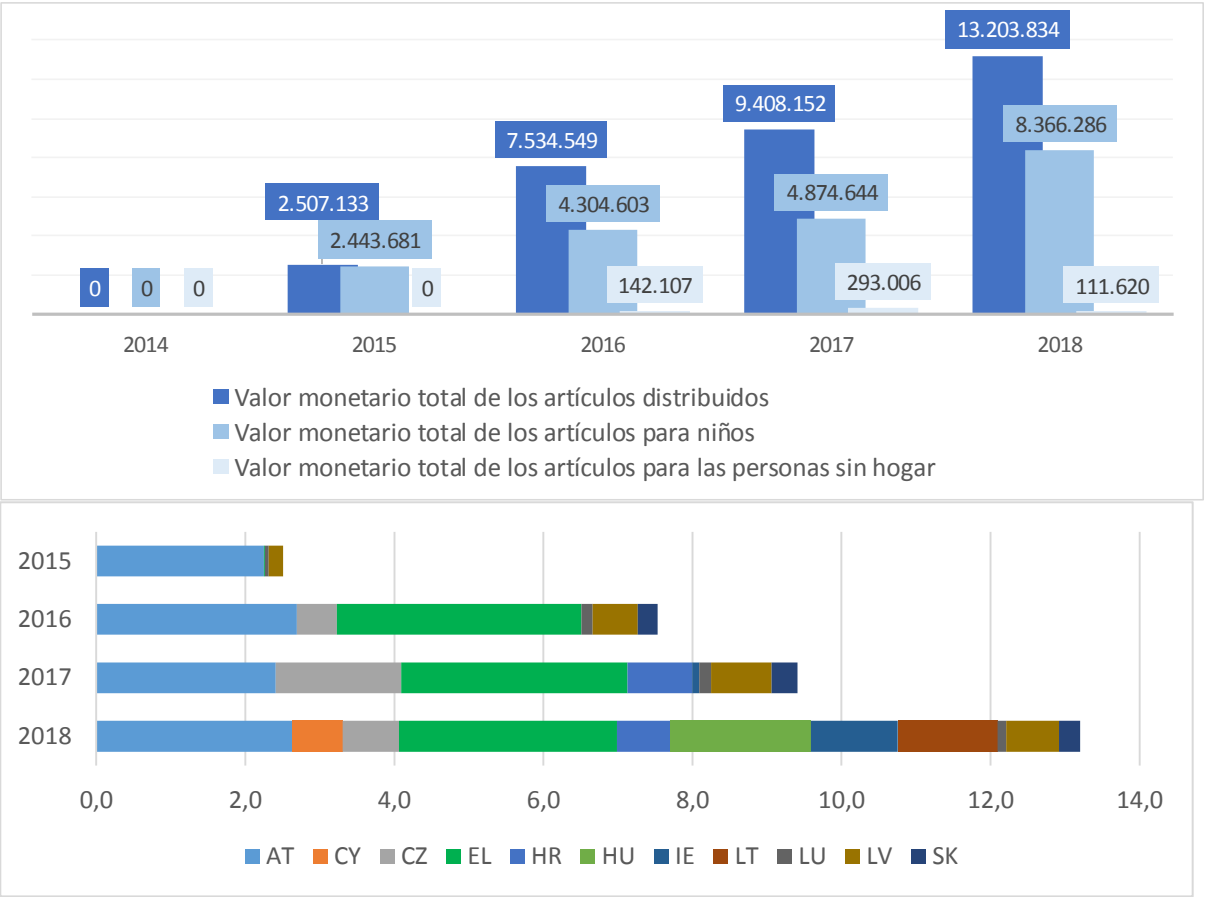
Los veintiún Estados miembros que distribuyen alimentos, excepto CY, los entregaron en forma de paquetes de alimentos normalizados. Catorce Estados miembros también proporcionaron comidas: BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LV, PL y SK. Algunos también proporcionaron alimentos precocinados a los niños en edad escolar (CY, CZ, HR e IT) o a las personas sin hogar (FI, HU, IT, LV, PL y SK). El banco de alimentos de EE trabajó estrechamente con las autoridades locales y cooperó con los municipios para acercarse lo máximo posible a los hogares de las personas. Gracias a la buena comunicación entre los asociados, el 95 % de todos los paquetes de ayuda alimentaria se distribuyó durante el período fijado. Al igual que en años anteriores, las entregas de alimentos por parte de las organizaciones asociadas en BG, CY, HU y ES las financió en su totalidad el FEAD, mientras que en los demás Estados miembros las organizaciones asociadas complementaron la ayuda alimentaria del FEAD con alimentos donados o financiados a través de otras fuentes.

PO I: Asistencia material básica

El número de beneficiarios de la asistencia material básica también aumentó considerablemente. En 2018, los Estados miembros distribuyeron 13,2 millones EUR en asistencia material básica, un 29 % más que en 2017, que ya había aumentado un 25 % respecto de 2016. Este importante aumento se debió en gran medida a que tres Estados miembros distribuyeron por primera vez asistencia material básica en 2018: CY, HU y LT. Ocho Estados miembros continuaron la distribución de asistencia material básica como el año anterior (AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV y SK). La mayor parte de los productos básicos se distribuyeron en tres Estados miembros: AT, CZ y EL (véase la figura 4). Las personas sin hogar fueron beneficiarios objetivo en CZ, EL, HR y SK y recibieron productos de higiene y otros suministros. En HR también recibieron material de cocina y ropa y en EL y HR recibieron sacos de dormir o mantas.

Los artículos escolares y los productos de cuidado personal para las familias con hijos siguieron siendo los principales artículos de asistencia material básica. En 2018, los artículos entregados a las familias con niños incluyeron papelería y equipos escolares (AT, EL, HR, IE y LV), mochilas escolares (AT, EL, HR y LV), paquetes para el cuidado de los bebés (HR, HU e IE), pañales y toallitas para bebés (EL), y equipo deportivo y ropa (HR). En EL, IE, HU, LU, LV y SK también se distribuyeron artículos como detergente para ropa, polvo para lavar (ropa de color), detergente para lavar platos, pañales, crema y jabón para bebés y niños pequeños, toallitas húmedas y pañales.

Figura 4 Valor monetario total de los artículos distribuidos entre 2014 y 2018 y por Estado miembro



Fuente: SFC2014

PO I: Medidas de acompañamiento

Todos los Estados miembros que ejecutaron programas del PO I en 2018 también introdujeron medidas de acompañamiento. Entre las medidas más eficaces se incluyen las siguientes: i) actividades de comunicación en materia de «consejos sobre la gestión del presupuesto familiar», «prevención del desperdicio de alimentos» y «selección de los productos alimenticios» (PT); ii) una revista en estonio y ruso, llamada «Ayuda»[9], distribuida a los beneficiarios de la ayuda alimentaria (EE); iii) distribución de folletos con recetas elaboradas a base de ingredientes incluidos en los paquetes de alimentos del FEAD y alimentos que habitualmente forman parte de las donaciones (FI); iv) el proyecto «Estamos juntos» de la Cruz Roja que proporciona a los niños de entornos socialmente desfavorecidos experiencias culturales, ayuda con los deberes escolares, tutorías y otro tipo de asistencia (SI); v) el proyecto «Hacer frente a la vulnerabilidad económica a través de oportunidades de voluntariado», gestionado por Caritas en la archidiócesis de Zadar (HR), que va más allá de la asistencia material y motiva a los participantes a actuar para afrontar las causas de la pobreza; y vi) la distribución de un folleto con las mochilas escolares en el que se dan consejos a los niños en edad escolar sobre una serie de temas, desde la escuela y el trabajo hasta los problemas psicológicos (AT).

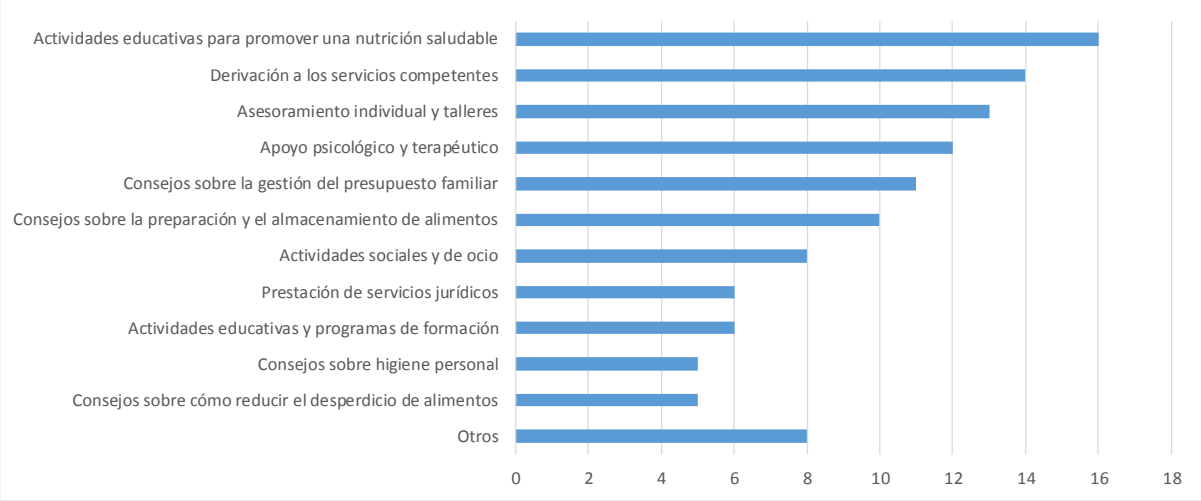
La mayor parte de los Estados miembros pusieron en práctica una combinación de medidas de acompañamiento, mientras que algunos eligieron centrarse solo en una o

[9] El número de la revista de 2018 estuvo dedicado a la alimentación sana y a las recomendaciones de un nutricionista con recetas saludables elaboradas a base de alimentos proporcionados en el paquete. La revista también incluye los datos de contacto de treinta y ocho organizaciones que pueden proporcionar más apoyo.

dos actividades. Las medidas de acompañamiento aplicadas en 2018 (véase la figura 5) incluyeron:

- Consejos sobre la preparación y el almacenamiento de alimentos (BE, BG, EE, FI, FR, LT, LU, PL, PT, SK)
- Actividades educativas para promover una nutrición saludable y talleres de cocina (BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SI)
- Consejos sobre cómo reducir el desperdicio de alimentos (BE, BG, LT, PL, PT)
- Consejos sobre la higiene personal (BG, HU, LT, LV, SK)
- Derivación a los servicios competentes (sociales y administrativos) (AT, BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, SK)
- Asesoramiento individual y talleres (BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, LT, LU, LV, MT, SI, SK)
- Apoyo psicológico y terapéutico (BE, BG, CZ, CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, SI, SK)
- Consejos sobre la gestión del presupuesto familiar (BE, BG, CZ, EL, FI, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SK)
- Actividades sociales y de ocio (CZ, EL, FI, FR, LT, LU, PL, SI)
- Actividades educativas y programas de formación profesional (EE, HR, IT, LT,MT, SI)
- Prestación de servicios jurídicos (BE, EE, FR, IT, LT, SK)
- Otros (BE, EE, FI, IE, IT, LV, MT, SI)

Figura 5 Tipos de medidas de acompañamiento aplicadas en 2018 (n=22)



PO II: Inclusión social

Como en años anteriores, DE, DK, NL y SE pusieron en práctica medidas de inclusión social.

En DE, la actividad principal consistió en el acercamiento a los adultos recién llegados y a las personas sin hogar, y la mejora de su acceso a medidas de asesoramiento y apoyo. DE ya ha superado varios objetivos en este ámbito. Casi el 90 % de los adultos recién llegados y de las personas sin hogar que participaron en las actividades de inclusión social celebradas en 2018 empezó a utilizar los servicios sociales (frente a un objetivo del 50 %). El número total de personas sin hogar y personas en riesgo de quedarse sin hogar que recibieron asesoramiento en 2018 ascendió a 21 564, lo cual ya está por encima del objetivo específico del programa. También se produjeron avances respecto de la atención a los niños en edad

preescolar recién llegados (12 237) y a sus padres (13 734). Por tanto, el objetivo de llegar a 19 700 niños y padres para 2020 debería poder alcanzarse.

En DK, las condiciones de las personas sin hogar –y de las personas sin hogar de otros países de la UE con permiso de residencia en este país– mejoraron gracias al acceso a los centros de acogida y a los trabajadores sociales. Gracias a las actividades de divulgación, estas personas recibieron alojamiento temporal, pudieron participar en actividades sociales y de creación de redes y pudieron adquirir experiencia laboral en una empresa privada. Las actividades se adaptaron a la situación particularmente vulnerable de los migrantes sin hogar que se enfrentan a barreras lingüísticas y a otros problemas. Un total de 1 412 personas se beneficiaron de estas actividades en el período 2014-2018, superando ya el objetivo establecido para este período de programación (1 400).

En NL, el proyecto «Personas de edad avanzada en el barrio» continuó en 2018 con 776 participantes. Esta cifra es inferior a la de 2017, pero muy superior a la de 2016. El proyecto pretende paliar la exclusión social entre las personas de edad avanzada desfavorecidas. Todas las personas atendidas tenían más de sesenta y cinco años. El número total de participantes en el período 2014-2018 fue de 2 274, el 45 % del objetivo (5 000). Un resultado importante fue que, después de dos años en el programa, alrededor del 84 % de las personas de edad avanzada que participaron seguían implicadas, el 45 % dijo que había ampliado su red social y el 35 % había reforzado sus conocimientos informáticos y sus competencias financieras. En 2018, se prestó especial atención a atender a las personas de edad avanzada de origen migrante, por ejemplo, de origen turco o marroquí, a las que no es fácil llegar y que, por tanto, tienden a estar aisladas. El 29 % de los participantes en el proyecto no habían nacido en los Países Bajos.

Las medidas de inclusión social en SE se centran en la promoción de la salud y en información básica sobre la sociedad sueca dirigida a las personas desfavorecidas procedentes de otros países de la UE o del EEE. Los principales grupos destinatarios son las personas sin hogar (o las personas en riesgo de quedarse sin hogar), los migrantes, las personas de origen extranjero, las minorías y las mujeres. El programa ha llegado hasta ahora a 2 016 personas, 414 de ellas en 2018. El porcentaje de personas que afirman haber recibido apoyo o asistencia ha aumentado de forma constante desde el 43 % en 2016 al 84 % en 2018. El porcentaje de personas que declaran haber mejorado las condiciones para gestionar la salud y la higiene también ha aumentado del 38 % en 2016 al 82 % en 2018. El objetivo del 40 % para ambos indicadores se ha superado de forma considerable.

Obstáculos a la ejecución

Diecinueve Estados miembros informaron de obstáculos a la ejecución. Entre ellos figuran: i) problemas logísticos que persisten, por ejemplo, la entrega y el almacenamiento (EL, FI, HU, PT); ii) cuestiones jurídicas, por ejemplo, la contratación pública o la protección de datos (BE, BG, EE, EL, HU, IT, MT, PT, RO); iii) falta de capacidad de las organizaciones asociadas (DK, HU, PL); iv) dificultades para llegar a los grupos destinatarios (EE, HU, LV, PL y SE); v) dificultades para el seguimiento y la recopilación de datos sobre los beneficiarios finales (HU, IT, RO); y vi) problemas con los productos distribuidos, por ejemplo, su calidad, diversidad y peso[10] (FR, HU). También hubo problemas de ejecución generales en RO, en particular cuestiones relacionadas con la contratación pública y la

[10] También se notificaron otros problemas más aislados, por ejemplo: alimentos no entregados (EL), productos destruidos o dañados (EL), cálculo erróneo por parte de la AG de un indicador que debe corregirse (CY), suministro de una cantidad de alimentos insuficiente al grupo destinatario (HR), carga administrativa y recursos financieros limitados (EE), escaso interés de las organizaciones asociadas (SK), medidas que no se consideran adecuadas en ese momento, lo cual provoca retrasos en la ejecución (RO), actitudes sociales hacia el grupo destinatario (SE).

capacidad. A pesar del seguimiento y el apoyo periódicos de la Comisión, así como de la utilización activa de la asistencia técnica disponible para mejorar la capacidad de la autoridad de gestión del FEAD, los problemas no pudieron resolverse durante el año a que se refiere el informe.

La flexibilidad del FEAD y la estrecha cooperación entre las autoridades de gestión y las organizaciones asociadas ayudaron a los países a superar muchos de estos obstáculos. En IT, la autoridad de gestión organizó una reunión con las entidades beneficiarias de la asistencia material para ofrecer apoyo adicional con los problemas de ejecución. En 2018, FR modificó su sistema de gestión y adoptó nuevos procedimientos, en particular en materia de control interno, logística y asistencia técnica para finalizar la pista de auditoría del programa.

Principios horizontales

El artículo 5 del Reglamento del FEAD identifica los principios horizontales que deben aplicarse de forma generalizada en el diseño y la ejecución del Fondo. Entre ellos figuran la complementariedad de la financiación, la igualdad de género, la lucha contra la discriminación, la prevención del desperdicio de alimentos, una dieta equilibrada y los aspectos ambientales y climáticos. Los Estados miembros deben atenerse a estos principios e informar sobre ellos en sus informes anuales de ejecución.

Los Estados miembros tienen en cuenta estos principios generales. Cumplen el principio de complementariedad mediante la utilización de otros instrumentos de financiación. En EE, el Ministerio de Asuntos Sociales es también el organismo intermedio para el FSE, lo cual garantiza una visión y un flujo de información unificados sobre los servicios prestados por los dos fondos. FI ha comunicado sinergias entre los proyectos de inclusión social cofinanciados por el FSE, que sirven de medidas de acompañamiento para la distribución de alimentos del FEAD.

Varios Estados miembros han explicado el modo en que aplican el principio de igualdad de género. CZ atiende a las madres solteras, a las que considera un grupo especialmente vulnerable. DE se centra en aconsejar a las mujeres sobre el cuidado de los niños y las cuestiones de salud, y ha elaborado fichas informativas en materia de género para su uso por parte de las organizaciones asociadas. Dos proyectos en SE se ocupan específicamente de la salud de la mujer y otros proyectos se han adaptado para focalizarse mejor en las mujeres. En SE y NL, el 80 % de los beneficiarios de la asistencia para la inclusión social fueron mujeres.

La mayoría de los Estados miembros mencionaron de forma explícita medidas contra la discriminación. DE y LV proporcionan directrices y talleres sobre la no discriminación. En HU, se tienen en cuenta las necesidades especiales de las personas con discapacidad, por ejemplo, la distribución de alimentos se produce en lugares sin barreras y también se proporciona ayuda para recoger el paquete de alimentos. LU garantiza la accesibilidad a las personas con discapacidad. BG afirma que el FEAD contribuye a la igualdad de oportunidades mediante el suministro de comidas específicas en función de la etnia y la religión.

La mayor parte de los programas nacionales del FEAD dan prioridad a las medidas para luchar contra el desperdicio de alimentos. IE reduce el desperdicio de alimentos combinando los alimentos recogidos en los supermercados con las entregas de alimentos del FEAD. En MT y ES, los paquetes de alimentos se adaptan a las necesidades de las personas que los reciben con el fin de evitar el desperdicio. SI da prioridad a la eficiencia del sistema de distribución de alimentos para garantizar que las personas reciban los alimentos de forma rápida y mucho antes de la fecha de caducidad. En BE, en el marco del FEAD se distribuye

sopa recién hecha elaborada con alimentos no vendidos. BE también fomenta las donaciones de alimentos con una exención del IVA y una Carta entre el sector de la ayuda alimentaria y la gran distribución. En FR, la aplicación de la ley «antidesperdicio» de 2016 por parte de las organizaciones asociadas está muy extendida, lo cual ha dado lugar a una reducción considerable del desperdicio de alimentos. En 2016, en su procedimiento de licitación para seleccionar proveedores, se añadió el criterio de tener en cuenta la huella de carbono producida durante el transporte de productos alimenticios. En HR, la documentación de la convocatoria para la falta de alimentos, la carencia de material básico y la asistencia técnica especifica cómo prevenir el desperdicio de alimentos, garantizar la seguridad de los productos y proteger la salud pública y el medio ambiente. En LT, los restos de los paquetes de alimentos van a los comedores que preparan y entregan comida a las personas sin hogar.

Muchos Estados miembros dijeron que distribuyen alimentos variados y equilibrados desde el punto de vista nutricional. En FR, las comidas se adaptan a la edad y las condiciones de vida de las personas que las reciben. En PT, los paquetes de alimentos tienen por objeto satisfacer al menos el 50 % de las necesidades energéticas y nutricionales de una persona y las raciones diarias incluyen cada uno de los siete grupos de alimentos. SK ha pedido a la Autoridad de Salud Pública que evalúe la composición de sus paquetes de alimentos con el fin de garantizar el correcto equilibrio nutricional. En EE, se consultó al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud sobre los paquetes de alimentos y este recomendó excluir los alérgenos más comunes (por ejemplo, los frutos secos y los alimentos que contienen frutos secos). BG tuvo en cuenta las instrucciones del Ministerio de Salud, así como los comentarios recibidos de los beneficiarios. LV organizó actividades de promoción de la salud, por ejemplo, sobre una dieta y un estilo de vida saludables, cuestiones de cuidados infantiles, prevención de adicciones, conocimientos de primeros auxilios, respuesta de emergencia y prevención de enfermedades.

Muchos Estados miembros tienen en cuenta los aspectos climáticos y ambientales. AT informa de que, por razones ambientales, se eligieron productos de alta calidad y duraderos. En CZ, a través del FEAD solo se hacen pedidos de productos ecológicos que fomentan el reciclaje. Las organizaciones asociadas seleccionan los productos en una cesta de productos básicos según las necesidades de sus clientes. Esto minimiza el riesgo de proporcionar productos no deseados y evita el desperdicio.

Evaluaciones

En general, según evaluaciones exhaustivas, los efectos de las actividades del FEAD en los distintos Estados miembros son positivos. Por ejemplo, en el informe de LU se concluyó que el apoyo del FEAD permite que el país libere su presupuesto para otras necesidades públicas. En PT, un estudio nacional demostró que la ayuda alimentaria ha permitido que el 72 % de las personas incluidas en el PO gestionen mejor su presupuesto familiar. La evaluación de FR planteó incertidumbres sobre el vínculo entre el programa del FEAD y la reducción de la pobreza, dado el carácter complejo y multidimensional de esta. No obstante, como la ayuda alimentaria es el primer contacto con las personas que se enfrentan a dificultades y abre el camino a un apoyo personalizado, su impacto positivo debería poder observarse con el tiempo.

Algunos Estados miembros utilizaron criterios de evaluación específicos o evaluaron cuestiones concretas. BE llevó a cabo un estudio de mercado para comprobar qué productos saludables se podían comprar y distribuir con un impacto ambiental mínimo. EL estudió la contribución del programa a la lucha contra la inseguridad alimentaria, es decir, si lograba

una ingesta nutricional acorde con las recomendaciones científicas y mejoraba la calidad de vida de los beneficiarios.

Recuadro 2 Actividades de evaluación en IE y ES

En IE, la autoridad de gestión del FEAD realiza encuestas periódicas a las partes interesadas. Las principales conclusiones son que el apoyo tiene un efecto positivo en las personas desfavorecidas, las ayuda a avanzar en la vida y a aumentar sus contactos sociales, y también libera dinero para otras acciones esenciales. Se elogió la buena calidad de los kits escolares y los niños que se beneficiaron de ellos se mostraron muy satisfechos de tener artículos de una calidad similar a los de sus amigos. Otra ventaja importante es que los bancos de alimentos han podido aumentar sus suministros y asegurar su regularidad. Además, «FoodCloud Hubs», la principal organización asociada, ha sido capaz de combinar los alimentos recogidos en los supermercados con los alimentos financiados por el FEAD. Esto es positivo para el medio ambiente, ya que cuantos menos residuos de alimentos se envíen a los vertederos para su eliminación, más bajas serán las emisiones de carbono.

En ES, la Cruz Roja y la Federación Española de Bancos de Alimentos realizaron una evaluación exhaustiva del FEAD en 2018[11]. Su informe concluye que los beneficiarios aprecian enormemente el apoyo del FEAD, el 96 % de ellos lo recomendaría a otros y el 76 % dice que los alimentos entregados «los salva de muchas dificultades». Sin embargo, también confirma que, a pesar de ayudar a aliviar las formas extremas de pobreza y apoyar la nutrición familiar, el programa no es suficiente para permitir que las familias y las personas salgan de su situación de precariedad.

5. CONCLUSIONES

Los compromisos financieros en el marco del programa del FEAD aumentaron considerablemente y llegaron a 762,2 millones EUR en 2018. Los gastos acumulados comprometidos para el período 2014-2018 ascendieron a 2 732 millones EUR, lo que representa el 61 % de los recursos totales de los programas (cofinanciación de la UE y nacional). Esto indica que la ejecución del presupuesto del FEAD avanza correctamente. Los pagos también aumentaron con solidez, ya que, a 31 de diciembre de 2019, los pagos intermedios de la Comisión, superaron el 38 % de la asignación total para el período 2014-2020 (frente al 25 % a finales de 2018).

La mayoría de los Estados miembros consolidaron su historial de ejecución establecido y avanzaron satisfactoriamente para lograr sus objetivos. En 2018, veintiséis Estados miembros proporcionaron con éxito la asistencia del FEAD. La ayuda alimentaria se mantuvo en líneas generales estable en comparación con el año anterior. La entrega de la asistencia material básica siguió aumentando y, en 2018, se distribuyó un 29 % más de asistencia que en 2017. CY, HU y LT distribuyeron asistencia material básica por primera vez en 2018. No obstante, siguen existiendo algunos problemas relativos a la entrega, en particular retrasos y dificultades en materia de logística, aspectos jurídicos, acceso a los grupos destinatarios, seguimiento y evaluación, y falta de capacidad de las organizaciones asociadas. La mayor parte de los Estados miembros pudieron superar estas dificultades gracias a la confianza y la cooperación de las partes interesadas, aunque a veces fue necesario introducir modificaciones en el programa. Sin embargo, a pesar de la estrecha supervisión de la Comisión, RO no

11 Cruz Roja Española (2018): Evaluación del impacto del FEAD en España.

proporcionó asistencia en 2018 debido a cambios institucionales y a problemas de contratación persistentes.

Se estima que en 2018 cerca de trece millones de personas se beneficiaron del apoyo del FEAD. El apoyo del FEAD ha demostrado ser estable a lo largo de los años. La ayuda alimentaria sigue siendo el tipo de asistencia más frecuente. En 2018, del número total de beneficiarios finales, más de 12,5 millones (el 92 %) recibieron ayuda alimentaria, y alrededor de 998 000 (el 7 %) asistencia material básica, mientras que cerca de 39 000 participaron en programas de inclusión social (FEAD PO II). Como en años anteriores, los niños siguieron siendo el grupo de beneficiarios más numeroso (el 29 % del total de beneficiarios finales). Entre los grupos destinatarios específicos figuraron las personas sin hogar (7 %) y las personas con discapacidad (5 %). Se calcula que el 10 % de todos los beneficiarios que recibieron apoyo fueron migrantes, personas de origen extranjero o minorías, y el 8 % personas de 65 años o más.

Como en años anteriores, los informes muestran que la flexibilidad del FEAD ha sido fundamental para lograr una ejecución eficaz y eficiente. El papel de las organizaciones asociadas en términos de conocimiento de los grupos destinatarios y de acercamiento ha sido muy importante. No obstante, el FEAD también ayudó a las organizaciones asociadas a ser más eficaces, por ejemplo en cuanto a plazos de ejecución y a la cooperación institucional. Además, los Estados miembros y las organizaciones asociadas han podido adoptar decisiones sobre cómo y cuándo llegar a los grupos destinatarios, lo cual ha sido esencial para establecer relaciones de confianza mutua con los destinatarios finales.

Las medidas de acompañamiento se han consolidado bien y se han diversificado. Según sus informes, todos los Estados miembros del PO I que ejecutaron el FEAD en 2018 introdujeron medidas de acompañamiento. El tipo más común de medida de acompañamiento fueron las actividades educativas para promover una nutrición saludable y talleres de cocina, seguidas del asesoramiento individual y de talleres, así como el apoyo psicológico y terapéutico. La derivación a los servicios competentes siguió siendo un primer paso crucial para salir de la pobreza. En general, surgió un conjunto variado de buenas prácticas.

En términos generales, los Estados miembros indican que han cumplido los principios horizontales. Todos velaron por que la asistencia fuera accesible por igual para hombres y mujeres y la mayoría hizo hincapié en que no había discriminación por razones de género, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Algunos Estados miembros hicieron esfuerzos para garantizar que el contenido de los paquetes de alimentos del FEAD se ajustara a las peticiones de las organizaciones asociadas y los beneficiarios finales con el fin de evitar el desperdicio de alimentos. Los Estados miembros procuraron proporcionar principalmente alimentos saludables y prestaron mucha atención al almacenamiento y la entrega a tiempo, así como a la utilización de materiales reciclados. Estos aspectos también contribuyeron a la protección del clima y del medio ambiente.

A medida que el FEAD entra en sus etapas finales de ejecución, la atención se está desplazando hacia la integración satisfactoria del apoyo a las personas más desfavorecidas en el programa del FSE+. Con la propuesta del FSE+ para 2018, la Comisión ha sentado las bases para contribuir eficazmente al apoyo a las personas más desfavorecidas. Las negociaciones actuales de los colegisladores han mostrado que se aprecia la intención de crear sinergias, simplificar e integrar sólidamente el apoyo en un enfoque de inclusión social amplio. Actualmente es muy importante que las negociaciones concluyan con éxito para que el diálogo sobre la programación del FSE+ pueda pasar a su fase final y que los programas puedan presentarse sin demora. El programa del FSE+ será fundamental para apoyar la recuperación económica y social después de la pandemia de COVID-19 y para

fomentar una transición justa hacia una economía climáticamente neutra, en consonancia con las ambiciones del Pacto Verde Europeo[12], y junto con el Fondo de Transición Justa[13]. También será un programa esencial para cumplir el pilar europeo de derechos sociales[14].

12 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.
13 https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism.
14 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524.