



Fund for European Aid to the  
Most Deprived

## FEAD Network

Sharing expertise  
across Europe

- Network with other practitioners
- Share your knowledge
- Learn from your peers
- Help to improve FEAD practices

Find out more  
<http://ec.europa.eu/feadnetwork>

Join the FEAD Network  
To join the online network, sign up at  
<http://uk.ecorys.com/feadnetwork>

We look forward to hearing from you!  
[Fead.Network@ecorys.com](mailto:Fead.Network@ecorys.com)  
#FEADNetwork



JULIO 2019

## DOCUMENTO BREVE 11

# IDEAS PARA LA REFORMA DE LA APLICACIÓN DEL FONDO DE AYUDA EUROPEA PARA LOS MÁS NECESITADOS (FEAD) EN ESPAÑA EN EL FUTURO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (2021-2027) DE LA UE

## INTRODUCCIÓN

Los programas de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión Europea, históricamente asociados a la Política Agraria Común (PAC) y esencialmente encargados de canalizar excedentes agrícolas hacia los colectivos vulnerables, sufrieron una significativa transformación a partir de 2014 con la creación del FEAD. El propósito principal de este Fondo dejó de ser la distribución de ayuda alimentaria, para centrarse en el reforzamiento de la cohesión social y la reducción de la pobreza,



pasando a estar vinculado a la Política de Cohesión Social de la UE y al Fondo Social Europeo.<sup>1</sup>

En el período 2014-2020, este Fondo se aplica a través de los Programas Operativos (PO) diseñados por los gobiernos de los Estados miembros y acordados con la Comisión Europea. A través de estos PO, cada país ha decidido qué uso da a los recursos financieros que le corresponde de este Fondo, definiendo los grupos de población prioritarios, así como las intervenciones concretas a través de las cuales se vehiculan dichos recursos. Esos PO se clasifican en dos grupos:

- Programas tipo I: centrados en la provisión de asistencia material básica y/o ayuda alimentaria.
- Programas tipo II: basados en el desarrollo de medidas de inclusión social para las poblaciones más desfavorecidas.

España se encuentra entre el grupo países que, durante el vigente PO y en el marco de un programa de tipo I, han continuado canalizando los recursos proporcionados por el FEAD esencialmente hacia la provisión de alimentos. En este contexto, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se ha encargado de realizar compras centralizadas de determinados tipos de alimentos considerados básicos, productos que son posteriormente repartidos en lotes de comida a personas en situación de vulnerabilidad, o mediante la elaboración y distribución de alimentos en comedores sociales para ser consumidos en dichas instalaciones por personas en situación de exclusión social. Este reparto se realiza a través de Organizaciones Asociadas de Distribución –OAD–, que a su vez distribuyen a las Organizaciones Asociadas de Reparto –OAR–, siendo éstas últimas organizaciones del tercer sector de acción social, o corporaciones locales que se encargan de la provisión de los alimentos a las personas más desfavorecidas beneficiarias finales de las ayudas. Esta forma de intervención refleja una gran “inercia institucional”, reproduciendo la lógica de gestión de excedentes alimentarios propia de los orígenes de este programa y ha generado una serie de problemas y disfunciones que se han ido haciendo particularmente evidentes a lo largo de los últimos años.

---

<sup>1</sup> A nivel operativo, esta transformación significó el traspaso de la responsabilidad sobre este programa desde la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, hacia la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

## PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL FEAD EN ESPAÑA

El primer bloque de problemas aparecidos durante la aplicación del FEAD está relacionado fundamentalmente con la gobernanza del programa, su anclaje institucional y sus protocolos de funcionamiento:

- La lógica de un programa de reparto de alimentos adquiridos exprofeso apunta a la pervivencia de una fuerte “inercia institucional” vinculada al origen del programa como mecanismo de gestión de excedentes alimentarios. Esta inercia contribuye a distraer la atención respecto a la falta de eficiencia de un sistema que traduce un recurso líquido (dinero aportado por la UE a través del FEAD), en productos concretos (alimentos) que generan significativos costes asociados a su adquisición, transporte, almacenamiento y reparto (aproximadamente el 5% del presupuesto del Fondo).
- Compleja articulación en los programas englobados en el PO de tipo I entre la provisión directa de alimentos y las medidas de acompañamiento,<sup>2</sup> a las que se debe destinar el 5% del gasto realizado en la compra de los alimentos. Los magros recursos destinados a dichas medidas de acompañamiento deben llegar a cada uno de los beneficiarios de la ayuda alimentaria en forma de iniciativas y actuaciones que promuevan su inclusión social. Esto resulta particularmente complejo de conseguir debido a la escasa cuantía de dichas partidas, así como al reducido tamaño y la falta de experiencia en la realización de este tipo de medidas de muchas de las OAR responsables últimas de la puesta en marcha de dichas actuaciones.
- Los problemas anteriormente señalados para la aplicación de las medidas de acompañamiento se derivan en buena medida de la rigidez del Reglamento de aplicación del FEAD, que reduce el margen para canalizar dichos recursos de un modo más eficiente. Así, el requisito de que cada perceptor de alimentos deba ser paralelamente beneficiario de medidas de acompañamiento, y que éstas sean aplicadas por cada OAR a las personas que declara atender (o a las que declara atender otra OAR con la que se haya establecido un acuerdo

---

<sup>2</sup> Las medidas de acompañamiento pueden incluir diferentes tipos de iniciativas, incluyendo la provisión de información y consejo sobre servicios sociales y otros tipos de ayudas públicas y privadas, la formación en habilidades para la gestión de la economía doméstica, nutrición, actividad física, o sobre la manipulación y preparación de alimentos, etc.

de colaboración), dificultan la aplicación efectiva de las medidas de acompañamiento.

- La transferencia de la gestión de las medidas de acompañamiento a las CCAA (hasta 2019, gestionadas desde el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), complica aún más la utilización de estos recursos.<sup>3</sup>
- La significativa atomización del sistema de distribución de alimentos incrementa los costes de supervisión y evaluación del programa.

En un segundo bloque de problemas podemos señalar una serie de efectos no deseados derivados de la opción de vehicular los fondos del FEAD a través de la provisión directa de alimentos a las poblaciones más desfavorecidas, como se viene haciendo en España hasta la fecha:

- Lógica de intervención esencialmente asistencialista que no contribuye a potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, ni les ayuda a abandonar dicha situación de precariedad y vulnerabilidad.
- Potencial estigmatización de los beneficiarios que han de acudir a las OAR para recibir el lote de alimentos establecido por los gestores del programa. Esto puede incidir de manera negativa en su autoestima, su estado de ánimo y, en última instancia, en su salud psico-emocional.
- Existencia de desajustes entre los productos incluidos en los lotes de alimentos distribuidos, y las necesidades y/o preferencias de los perceptores. La selección de alimentos adquiridos por el FEGA se realiza de manera centralizada y las OAD los distribuyen en lotes que son entregados a los beneficiarios. Esto implica una escasa capacidad de agencia de los perceptores de dicha ayuda alimentaria respecto a los productos que precisan con mayor urgencia, o que desean recibir.
- Como consecuencia de lo anterior, se puede producir despilfarro de una parte de los alimentos canalizados a través de este programa, al no ser necesitados/apreciados por parte de los perceptores y ser en consecuencia

---

<sup>3</sup> Tal y como establece el Real Decreto 1451/2018, a partir de 2019 el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia debe impulsar una gestión territorializada de las medidas de acompañamiento del FEAD con la finalidad de adaptarse al marco regulador en materia de ayudas y subvenciones.



desechados. También puede aparecer despilfarro derivado de una inadecuada gestión de los stocks, o una deficiente manipulación de los alimentos por parte de las OAD.

- Pese a que los productos repartidos con cargo al FEAD estén seleccionados por sus cualidades nutricionales y por ser considerados parte de una dieta equilibrada, en la práctica dichos lotes no pueden incluir productos frescos, lo cual dificulta el acceso a frutas y verduras, así como también a lácteos, carnes o pescados, por parte de los beneficiarios de este programa.
- La disponibilidad de los alimentos por parte de las OAD en fechas predeterminadas implica que las dinámicas de reparto pueden no ajustarse a las necesidades de los beneficiarios, sino a las pautas de distribución de alimentos establecidas por las distintas organizaciones implicadas en este complejo proceso logístico.

El diseño del futuro PO que regule la aplicación del FEAD en España durante el periodo de vigencia del futuro Marco Financiero Plurianual (2021-2027) deberá incorporar las reflexiones extraídas del análisis del funcionamiento del PO que se ha venido aplicando desde 2014 y cuyos principales problemas han sido planteados en este documento. De este modo podrían resolverse las disfuncionalidades aparecidas en la utilización de estos recursos, al tiempo que se lograría una más eficiente utilización de los mismos para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

## **PROPUESTA PARA UN NUEVO PO DEL FEAD EN ESPAÑA**

En este momento nos encontramos en la antesala del nombramiento de una nueva Comisión y de una nueva Presidencia de la Unión Europea. La nueva composición de las instituciones centrales de la UE deberá abordar una serie de retos de particular relevancia para el futuro inmediato de la Unión, entre ellos la aprobación del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que definirá las líneas generales del presupuesto comunitario para ese período y dentro de éste la naturaleza y el funcionamiento del nuevo Fondo Social Europeo (FSE) +.

Está previsto que el FEAD se subsuma dentro del nuevo FSE+, por lo que los cambios que se introduzcan en el funcionamiento de la nueva versión de este Fondo deberán clarificar la relación entre éste y el resto de los programas del FSE+ dirigidos también a la lucha contra la exclusión social de colectivos desfavorecidos (ECA, 2019). Se

tendrá que articular también el funcionamiento de este Fondo, que debería mantener su vocación de garantizar el acceso a una nutrición adecuada para las poblaciones más desfavorecidas, con el de otros programas de nueva factura propuestos por el Parlamento Europeo y que se pretende implantar en los próximos años como, por ejemplo, la “Garantía Infantil”.<sup>4</sup>

De igual modo, los nuevos parámetros de funcionamiento de este Fondo deberían tomar en consideración las particularidades de este programa en relación al porcentaje de cofinanciación de las iniciativas desarrolladas bajo este epígrafe por parte de los Estados miembros por comparación con otros programas de naturaleza social.<sup>5</sup>

Este es, por tanto, un buen momento para reflexionar sobre la nueva orientación que debería adoptar el FEAD en nuestro país durante la siguiente etapa, definiendo las prioridades fundamentales para este programa y que proponemos se articulen en base a dos grandes ejes: la lucha contra la pobreza infantil, y la provisión de ayuda alimentaria a través de un mecanismo que reduzca la estigmatización y que incremente la agencia de los beneficiarios de este Fondo a la hora de establecer sus prioridades respecto a la cobertura de sus necesidades básicas.

## Lucha contra la pobreza infantil

La infancia se encuentra entre los grupos más vulnerables ante situaciones de pobreza y de exclusión social en Europa y, como consecuencia de ello son susceptibles de sufrir una serie de hándicaps al llegar a la edad adulta: tienen menos probabilidades de encontrar un empleo de calidad, crean unidades familiares más inestables y disfrutan de un peor estado de salud a lo largo de su vida.

El Gobierno español ha situado la lucha contra la pobreza infantil en el centro de su acción en el ámbito de la protección social, por lo que la redefinición del PO de España para abordar la privación material en el futuro FSE+ constituye una ocasión

---

<sup>4</sup> En fase de estudio tras el requerimiento del Parlamento Europeo a la Comisión para que ponga en marcha una acción preparatoria para su aplicación futura, la “Garantía Infantil” pretende garantizar una serie de derechos básicos para la infancia (sanidad, educación y cuidado de calidad y gratuitos, así como vivienda y alimentación adecuadas) en el marco de las políticas de protección social europeas. Para más información: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>.

<sup>5</sup> Durante el vigente Marco Financiero, la UE asumía el 85% del coste del FEAD. A partir de su integración en el FSE+ dicho porcentaje podría verse reducido.

inmejorable para trasladar dicha prioridad a la aplicación de recursos procedentes de los fondos europeos.<sup>6</sup>

Como hemos revisado sintéticamente en el Documento Breve nº 9 publicado por el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (ACPI, 2019), una serie de países europeos llevan tiempo apostando por mantener el componente alimentario en sus PO centrándose específicamente en la infancia vulnerable y vehiculando la ayuda a través de los centros educativos, de modo que en ellos se garantice el desayuno, la comida y/o la merienda a los niños, niñas y adolescentes (NNA) de estratos más desfavorecidos, tanto durante el curso escolar, como durante los períodos vacacionales. Así, como el ejemplo de esos países ilustra, la intervención en la lucha contra la pobreza infantil (a través de programas de comedores escolares, campamentos infantiles vacacionales, programas de refuerzo escolar y actividades extraescolares, etc.) constituye una de las vías con mayor potencial para la reducción de la pobreza infantil.

Una de las formas más directas de vehicular los recursos proporcionados por el FEAD hacia la lucha contra la pobreza infantil en nuestro país en el futuro PO podría ser la financiación del programa de Vacaciones Escolares Continuar Aprendiendo (VECA) puesto en marcha por el Gobierno en el verano de 2018 con el objetivo de impulsar la extensión de los “Campamentos de verano” que tratan de garantizar la alimentación adecuada y de facilitar el acceso al ocio y la cultura para la infancia en hogares con carencias severas durante las vacaciones, cumpliendo así los objetivos 27 y 31 de la Convención sobre derechos del Niño. Dichos campamentos deben proporcionar actividades de carácter lúdico, recreativo, cultural y educativo, así como desayuno, comida y bolsa de cena cuando la carencia del hogar lo aconseje.

El programa VECA trata, de este modo, de consolidar las iniciativas que ya se desarrollan por parte de diferentes administraciones públicas (CCAA y ayuntamientos), así como por la sociedad civil, extendiendo su rango de cobertura para promover la equidad y el bienestar material y socioeducativo de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión, ampliando la oferta de recursos de ocio educativo con vocación inclusiva. Sufraga una parte de los costes de incorporar a la infancia en situación de desfavorecimiento en actividades de juego y esparcimiento, proporcionándoles experiencias de convivencia con iguales y de apuntalamiento de valores de ciudadanía, fomentando paralelamente el desarrollo

---

<sup>6</sup> Romper el ciclo de la desventaja combatiendo la pobreza infantil constituye, de hecho, una de las principales prioridades del FEAD, y aproximadamente un 30% de los beneficiarios de este Fondo en la actualidad en toda Europa tiene menos de 15 años.



de nuevas competencias, y garantizando una alimentación equilibrada, saludable y adecuada a las necesidades nutricionales para la población infantil en período vacacional. Facilita simultáneamente la conciliación de la vida familiar y laboral de familias económicamente vulnerables que no tienen recursos para sufragar servicios de cuidados para sus hijos e hijas durante dichos periodos.

Alternativamente a la financiación del programa VECA, y con el mismo objetivo de luchar contra la pobreza infantil, se podría financiar la provisión de desayunos o comidas durante el curso escolar a través de becas de comedor (como se hace en países como la República Checa o Chipre), o la provisión de material escolar (como ocurre en Austria o Malta) (ACPI, 2019).

## Programa de tarjetas prepago

El segundo eje que proponemos para la canalización de los recursos del futuro FEAD es la implementación de un programa de tarjetas de débito prepago a través de las cuales las personas en situación de desfavorecimiento puedan acceder a una serie de bienes de primera necesidad en base a sus propias prioridades, necesidades y preferencias. Este sistema constituiría una iniciativa que permitiría eliminar buena parte de los problemas de los actuales programas de reparto de alimentos y alinearía a nuestro país con las prácticas puestas en marcha por buen número de organizaciones internacionales a la hora de vehicular transferencias hacia colectivos vulnerables (OIM, ACNUR, BM, UE).

Algunos países han experimentado ya con diversos sistemas de bonos, cheques, o tarjetas de débito prepago que permiten adquirir los alimentos que el beneficiario de estos programas considera más adecuados (en comercios generalistas, o en determinados distribuidores especializados). Aunque el actual Reglamento de aplicación del FEAD introduce una serie de limitaciones para el desarrollo de este tipo de iniciativas, esto podría modificarse en el futuro (algo que debería ser negociado en la actual fase de definición del FSE+, con objeto de simplificar y flexibilizar los procedimientos de actuación de ese Fondo).

En nuestro país existen experiencias particularmente exitosas en este sentido, como las puestas en marcha por Cruz Roja de España a partir de 2012 en Cataluña, Madrid y Cantabria, en colaboración con grandes empresas de distribución, para operar con tarjetas de débito prepago. Estos programas eliminaron buena parte de las prácticas asistencialistas y estigmatizantes asociadas a la provisión de lotes de alimentos predefinidos por las organizaciones encargadas del reparto, al tiempo que permitieron a los beneficiarios establecer sus propias prioridades de compra (FEAD, 2019).





De igual modo, desde 2009 algunos Bancos de Alimentos (Girona), en colaboración con la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL) y una entidad bancaria, han experimentado también con el establecimiento de “supermercados solidarios” con objeto de responder a algunos de los retos planteados por los sistemas tradicionales de reparto de alimentos (además de la estigmatización anteriormente señalada, problemas de adecuación de los lotes de alimentos a las costumbres alimentarias de los beneficiarios, falta de alimentos frescos, rigideces e ineficiencias en los canales de distribución, etc.). Estas iniciativas han servido también para poner en marcha talleres de sensibilización sobre nutrición equilibrada, economía doméstica o empoderamiento femenino (iniciativas parcialmente financiadas por el FEAD a través de medidas de acompañamiento) avanzando, por tanto, en la mejora de las condiciones de integración social de los colectivos vulnerables beneficiarios de las mismas (FEAD, 2019).

En la reunión de la Red FEAD que tuvo lugar en Bruselas en mayo de 2019 se hizo un repaso de este tipo de iniciativas, incluyendo experiencias de otros lugares del mundo (como los bonos “*healthy start*” del Reino Unido para apoyar a madres con bebés en situación de desfavorecimiento, las tarjetas de débito prepago de emergencia social para refugiados implantadas en Turquía con fondos de la UE y operando en base a tecnología *blockchain* para garantizar la seguridad del sistema, o el sistema “*Supplemental Nutrition Assistance Program*” de Estados Unidos, que ha ido evolucionando desde los bonos en papel, hacia una tarjeta electrónica con un crédito precargado y que permite adquirir una serie de productos alimenticios en una gran variedad de supermercados), apuntando a lo que debería ser el futuro de ese programa en el marco del FSE+.

Tanto el programa de lucha contra la pobreza infantil, como el de tarjetas de débito prepagadas, podrían ser vehiculados a través del Sistema Público de Servicios sociales en colaboración con las entidades sociales de acción social, de modo que el Gobierno Central, CCAA y municipios articulen sus respectivas responsabilidades sobre el funcionamiento, financiación, supervisión y evaluación de dichos programas en función de sus respectivas competencias, lo cual permitiría establecer un mecanismo claro y transparente de rendición de cuentas ante las autoridades comunitarias por la ejecución de los fondos destinados a la privación material en el nuevo marco financiero (actual FEAD) invertidos en ellos.

## REFERENCIAS

Afonso, A., y Sastre, S. (2017). El Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos: El papel de los Bancos de Alimentos en el marco de las nuevas políticas. Cátedra



Banco de Alimentos de la UPM. <https://www.bancodealimentos.es/wp-content/uploads/2017/10/FEAD-Y-EL-NUEVO-PAPEL-DE-LOS-BdA.pdf>.

Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil (ACPI) (2019). El papel del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) en la lucha contra la pobreza infantil en Europa. [https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB009\\_FEAD%20y%20pobreza%20infantil.pdf](https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB009_FEAD%20y%20pobreza%20infantil.pdf).

European Commission (EC) (2018a). Thematic Dossier 4: Addressing child poverty and well-being through FEAD. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20474&langId=en>.

(2018b). FEAD Mid-Term Evaluation Final Report. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51421b36-54f8-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

European Court of Auditors (ECA) (2019). FEAD-Fund for European Aid to the Most Deprived: Valuable support but its contribution to reducing poverty is not yet established. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_05/SR\\_FEAD\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_05/SR_FEAD_EN.pdf).

Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD) (2019). Background paper on 'Different Approaches to FEAD Delivery'. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21023&langId=en>.

(2018a). Thematic Dossier: Exploring sustainability through FEAD interventions. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19990&langId=en>.

(2018b). Diverse approaches to supporting Europe's most deprived FEAD case studies 2018. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9271&furtherNews=yes>.

(2017). Diverse approaches to supporting Europe's most deprived FEAD case studies 2017. European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8062&furtherPubs=yes>.

(2016). Reducing deprivation, supporting inclusion: FEAD case studies. European Commission. <file:///C:/Users/Fjmorenofuentes/Downloads/KE-05-16-038-EN-N.pdf>.



Graham, N., Puts, E., and Beadle, S. (2017). Evaluation of Breakfast Clubs in Schools with High Levels of Deprivation. British Department of Education. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/603946/Evaluation\\_of\\_Breakfast\\_Clubs\\_-\\_Final\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/603946/Evaluation_of_Breakfast_Clubs_-_Final_Report.pdf).

Red Cross EU Office (2018). Strengthening the social impact of food and material assistance through accompanying measures. <https://redcross.eu/latest-news/strengthening-the-social-impact-of-food-and-material-assistance-through-accompanying-measures>.