



MAYO 2019

## DOCUMENTO BREVE 9

# EL PAPEL DEL FONDO DE AYUDA EUROPEA PARA LOS MÁS NECESITADOS (FEAD) EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL EN EUROPA

## INTRODUCCIÓN

Los programas de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión Europea, históricamente vinculados a la Política Agraria Común (PAC) y encargados de canalizar excedentes agrícolas hacia los colectivos vulnerables, sufrieron una significativa transformación a partir de 2014 con la creación del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD), a partir de ese momento 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 países miembros y acordados con la Comisión

<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.

Europea. Así, los Estados miembros deciden el uso que hacen de los recursos financieros que les corresponden de este Fondo, definen los objetivos de sus PO, los grupos de población prioritarios, así como las intervenciones concretas a través de las cuales se vehicularán dichos recursos.

Estos PO, cuyo propósito principal no es ya la distribución de ayuda alimentaria, sino el reforzamiento de la cohesión social y la reducción de la pobreza, se clasifican en dos grupos básicos:

- Programas tipo I, centrados en la provisión de asistencia material básica y/o ayuda alimentaria (debiendo destinar un 5% de los recursos a medidas de acompañamiento que favorezcan la inclusión social de las personas beneficiarias en este último caso).
- Programas tipo II, centrados esencialmente en el desarrollo de medidas de inclusión social para las poblaciones más desfavorecidas.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) se encuentran 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. Romper el ciclo de la desventaja combatiendo la pobreza infantil constituye, por ello, una de las principales prioridades del FEAD (un 30% de los beneficiarios de este Fondo son menores de 15 años).

Los recursos de este Fondo con incidencia directa en la infancia son canalizados a través de diferentes tipos de iniciativas en función del PO de cada país. En este documento breve repasamos una serie de actuaciones particularmente interesantes centradas en la lucha contra la pobreza infantil mediante los recursos del FEAD.

*Tabla 1. Modalidades de PO en los diferentes estados miembros, 2014-2020*

Tipo PO	Modalidad de asistencia	Estados miembros
I	Ayuda alimentaria	Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia Francia, Malta, Reino Unido, y Polonia
I	Asistencia material	Austria

I	Combinación de ayuda alimentaria y asistencia material	Bélgica, República Checa, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Rumanía y Portugal
II	Actividades de inclusión social	Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Suecia

## AYUDA ALIMENTARIA (PO I)

Un grupo de Estados miembros continúan canalizando los recursos proporcionados por el FEAD hacia la provisión de alimentos como forma de aliviar la pobreza. Así, algunos países, entre los que se encuentra España, realizan compras centralizadas de determinados tipos de alimentos y, con la colaboración de organizaciones del tercer sector, realizan un reparto de lotes de alimentos considerados básicos a la población más vulnerable, entre la que con frecuencia se encuentran familias con NNA a cargo. Esta forma de actuación es la que refleja una mayor “inercia institucional” ya que reproduce la lógica de gestión de excedentes propia de los orígenes de este programa vinculado a la PAC.

Otros países han apostado por mantener el componente alimentario en sus PO, pero 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 NNA de estratos más desfavorecidos, tanto durante el curso escolar, como durante los períodos vacacionales.

Un ejemplo de este tipo de actuación es el representado por la **República Checa**, donde el coste del almuerzo de los niños desfavorecidos en centros escolares es íntegramente sufragado por las administraciones públicas y parcialmente financiado con recursos del FEAD. En ese país las cantinas escolares ofrecen comidas a todos los NNA entre los 3 y los 15 años. El coste de estas comidas se divide generalmente en tres partes: una abonada por el gobierno central, otra por los municipios o las autoridades regionales y una tercera parte asumida por los padres (FEAD, 2017). Con financiación del FEAD, este programa cubre la parte correspondiente a aquellos padres con dificultades para asumir dichos costes (frecuentemente familias numerosas, monoparentales, o con progenitores desempleados). Al inicio del curso académico los niños y las niñas en situación de vulnerabilidad son identificados por los servicios sociales, que abonan el coste de los almuerzos directamente a las escuelas con recursos del FEAD, evitando así la potencial estigmatización de las



familias beneficiarias. Desde una lógica de inversión social, el objetivo es asegurarse de que las escuelas y guarderías proporcionan una nutrición equilibrada que permita el pleno desarrollo social y educativo de los NNA, forjando en ellos al mismo tiempo hábitos saludables desde una edad temprana.

Un proyecto piloto aplicado en la ciudad de Virovitica, en **Croacia**, proporciona con recursos financiados por el FEAD almuerzos gratuitos a alumnos de primaria de familias desfavorecidas. Las circunstancias específicas de estas familias (padres desempleados, NNA al cargo de un único adulto, número de hijos, o pertenecientes a una minoría étnica víctima de discriminación –romaníes-) suponen un alto riesgo de exclusión social para los NNA, por lo que este programa aspira a garantizar una alimentación equilibrada, reducir el absentismo escolar, al tiempo que se mejora la salud infantil.

El programa aplicado en **Chipre** funciona de manera similar, pero se centra fundamentalmente en la provisión de desayunos en días lectivos para alumnos con escasos recursos económicos (desde preescolar hasta secundaria). Este programa se inició en 2013 con el objetivo de reducir el absentismo y el fracaso escolar, así como de mejorar el rendimiento educativo de los y las estudiantes. Inicialmente financiado con una combinación de fondos públicos y privados, hace unos años pasó a estar cofinanciado con recursos procedentes del FEAD. En la actualidad proporciona desayunos a unos 12.000 estudiantes en unas 700 escuelas (unos 2.000 de ellos cubiertos con recursos del FEAD). Al comienzo del curso académico los padres son informados de la existencia de este programa y el Consejo Escolar de cada centro selecciona a los niños y niñas que participarán en el mismo en base a criterios de renta (FEAD, 2018b).

El PO originalmente diseñado en el **Reino Unido** en 2014 preveía destinar los recursos del FEAD asignados a ese país a la financiación de los desayunos proporcionados a NNA en situación de vulnerabilidad a través del programa denominado "club de desayuno" (*breakfast club*). Esta iniciativa encajaba en una política más ambiciosa puesta en marcha en 2013 por el gobierno británico (*School Food Plan*), cuyo objetivo principal era garantizar una alimentación equilibrada para los niños y niñas de familias desfavorecidas, así como promover los hábitos nutricionales saludables entre la población infantil, a través de la provisión de desayunos y comidas en las cantinas de las escuelas de educación primaria y secundaria (Graham et al., 2017). Finalmente, el programa "club de desayuno" no se benefició de la financiación del FEAD por problemas de coordinación con este Fondo, aunque el programa siguió adelante con recursos públicos británicos.

## ASISTENCIA MATERIAL (PO I)

La segunda modalidad de intervención dentro de los PO de tipo I consiste en la provisión de asistencia material a las personas en situación de desventaja/vulnerabilidad. El país que la aplica de manera más directa es **Austria**, que centra su actuación en el marco del FEAD en la provisión de materiales educativos para niños y niñas de familias vulnerables. Así, aquellas familias con NNA a cargo beneficiarias de subsidios sociales reciben un lote de materiales (equipos de guardería y ropa para bebés en el caso de tener niños o niñas pequeños, mochila escolar, artículos de papelería, materiales de dibujo y/o deportivos, etc.) al inicio del curso escolar.<sup>2</sup> Estos materiales, por un valor total de aproximadamente 70€, son de marcas comunes en aquel país con objeto de evitar la estigmatización que podría producirse si se utilizasen productos con algún etiquetado específico que los identificase como materiales escolares proporcionados por el FEAD. La Cruz Roja austríaca, responsable de la distribución de los lotes, se encargó de entregar unos 45.000 paquetes en el curso escolar 2018-2019, llegando hasta un 84% de los potenciales beneficiarios estimados.

En otros países, y siempre dentro del PO de tipo I, la provisión de ayuda material directa se complementa con la distribución de alimentos. Este es el caso de Chipre donde, además de los desayunos escolares anteriormente señalados, las autoridades gestoras del FEAD proporcionan ayuda a las familias desfavorecidas con niños y niñas recién nacidos mediante la provisión de un lote de productos (ropa, cambiador, bañera, cuna, silla, así como ropa de cama, toallas, productos para la higiene y para la alimentación de los bebés), además de pañales para unos 24 meses. Este "ajuar" infantil, valorado en unos 1.000€ (unos 600€ en productos necesarios para el cuidado de los bebés, más unos 400€ en pañales) y entregado en el momento del nacimiento, pretende ayudar a las familias en situación de desventaja a afrontar los costes derivados de la llegada de un bebé, así como los gastos específicos vinculados a su cuidado durante los primeros meses. Las familias beneficiarias deben participar de un programa de acompañamiento para mejorar sus habilidades parentales, así como en programas de inserción sociolaboral que tratan de facilitar su incorporación al mercado de trabajo, mejorando al mismo tiempo su interacción con los servicios sociales (FEAD, 2018b).

En **Francia**, la aplicación del FEAD se realiza también a través de una combinación de distribución directa de alimentos y provisión de ayuda material. Así, la ONG *Secours*

---

<sup>2</sup> Las familias pueden elegir entre 11 combinaciones diferentes de materiales, de acuerdo con sus necesidades y preferencias (FEAD, 2016).

*Populaire Français* (SPF) gestiona una serie de centros de distribución de alimentos y bienes de consumo básicos (ropa, productos de limpieza, libros, etc.) en formato autoservicio, de modo que los beneficiarios de este programa pueden decidir personalmente cuáles son sus prioridades principales y utilizar los recursos que reciben del FEAD del modo que mejor se ajuste a las mismas (FEAD, 2017). Los beneficiarios de este programa deben abonar una pequeña parte del coste de los productos adquiridos, recursos que son utilizados para el funcionamiento de dichos “supermercados sociales”.

El sistema de reparto de alimentos y ayuda material en **Luxemburgo** funciona de un modo relativamente similar al caso francés descrito en las líneas superiores (FEAD, 2016). Las personas en situación de vulnerabilidad reciben un número identificador por parte de los servicios sociales, lo cual les permite acudir a los “supermercados sociales” en los que disponen de un crédito mensual (variable en función de la composición del hogar) para la adquisición de los alimentos y bienes básicos que precisen. En este caso existen también copagos por parte de los beneficiarios, aunque los alimentos proporcionados por el FEAD no están sujetos a ellos (el crédito mensual del que disponen determina la cantidad total de este tipo de productos que pueden adquirir).

Otros países como **Rumanía** o **Malta** abordan también la lucha contra el abandono y el fracaso escolar a través del FEAD, de modo que, además de distribuir alimentos, utilizan los recursos de este Fondo para proporcionar materiales escolares a los y las estudiantes procedentes de familias en situación de vulnerabilidad, así como para organizar actividades extracurriculares (FEAD, 2018b).

## MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL (PO I)

Según el Reglamento de aplicación del FEAD, el desarrollo de un PO de tipo I implica la puesta en marcha de medidas de acompañamiento social complementarias encaminadas a luchar contra la exclusión social de los beneficiarios de dicho Fondo.<sup>3</sup> Estas medidas deben representar aproximadamente el 5% de los recursos Además de las medidas que puedan beneficiar a la infancia de forma indirecta, mejorando la empleabilidad de los adultos del hogar, o facilitando el acceso de los todos los miembros de la familia a los servicios sociales y/o sanitarios, las medidas de

---

<sup>3</sup> El Reglamento de aplicación del FEAD define las medidas de acompañamiento como “[...] actividades desarrolladas con carácter adicional a la distribución de alimentos y/o de asistencia material básica con el objetivo de paliar la exclusión social y/o abordar las urgencias sociales de una forma que favorezca más la autonomía y más sostenible como, por ejemplo, orientación sobre una dieta equilibrada y asesoramiento sobre gestión presupuestaria”.



acompañamiento puestas en marcha en algunos países se han centrado de manera explícita en luchar contra la pobreza infantil.

Así, con cargo a las medidas de acompañamiento del FEAD, el gobierno de **Malta** ha financiado una iniciativa para favorecer la alfabetización de los niños y las niñas menores de tres años. A través de la misma, las familias en situación de vulnerabilidad con niños o niñas menores de esa edad reciben libros infantiles y se les ofrece formación respecto a cómo ayudar a sus hijos e hijas a leer en casa con objeto de promover la lectura en el ámbito del hogar (FEAD, 2018b). Además de esto, las medidas de acompañamiento son también utilizadas para proporcionar consejo a las familias sobre cómo optimizar su consumo energético en el hogar, mejorar su formación para acceder al mercado laboral, así como para crear su propia empresa con apoyo de los programas del gobierno maltés destinados a favorecer el emprendimiento.

El gobierno de **Lituania** ha puesto en marcha, por su parte, actividades extraescolares (excursiones, campamentos y colonias vacacionales, visitas a museos, teatros y cines, etc.) con objeto de que los NNA de entornos desfavorecidos puedan participar en actividades sociales y culturales a las que de otro modo no tendrían acceso, consiguiendo con ello una mejor integración en la sociedad y contribuyendo así a desarrollar sus potencialidades de manera plena. En ocasiones, estas actividades pueden ser desarrolladas también con la participación de los familiares de los NNA, así como con sus profesores, mejorando de este modo la comunicación intergeneracional y entre personas de diferentes estratos sociales (FEAD, 2018b).

En el caso de **Eslovenia** las medidas de acompañamiento han puesto particular énfasis en el desarrollo de actividades extra-curriculares para NNA de entornos desfavorecidos, tanto durante el curso académico, como en los períodos vacacionales. A través de la Cruz Roja eslovena, y con la colaboración de estudiantes de secundaria voluntarios que actúan como tutores, este programa desarrolla actividades lúdicas y de apoyo con los estudios fuera del horario lectivo. También organiza excursiones culturales y campamentos de verano destinados a proporcionar apoyo psicológico a los niños y las niñas con objeto de potenciar su creatividad, imaginación y autoconfianza, ayudándoles a superar sus hándicaps socioeconómicos, así como sus dificultades conductuales y de aprendizaje (FEAD, 2018b).

Otros países, como **Polonia** o **Finlandia**, han proyectado la dimensión nutricional del FEAD hacia la puesta en marcha de medidas de acompañamiento vinculadas a la

educación alimentaria de NNA y adultos, tratando de favorecer a un tiempo el desarrollo de vínculos comunitarios y el sentimiento de pertenencia.

## ACTIVIDADES DE INCLUSIÓN SOCIAL (PO II)

Finalmente, un pequeño grupo de países (Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Suecia) se desmarcaron de manera mucho más directa de los antecedentes del FEAD como programa de reparto de alimentos y optaron por la puesta en práctica de un PO de tipo II, que deja de lado el componente alimentario de la intervención y se centra en la puesta en práctica de medidas de inclusión social para las poblaciones más desfavorecidas. En algunos de estos programas resulta también posible identificar aspectos que tienen efectos sobre la población infantil en situación de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

En el caso de **Suecia**, este programa se centra en la promoción de la inclusión social de colectivos excluidos, particularmente de inmigrantes no económicamente activos procedentes del resto del Espacio Económico Europeo sin derecho a acceder a otras prestaciones sociales.<sup>5</sup> Así, además de poner en marcha iniciativas que mejoren el conocimiento sobre la sociedad y la cultura sueca entre esos colectivos, se aplican también programas de prevención socio-sanitaria que incrementen la autonomía de estos grupos, particularmente entre las mujeres (FEAD, 2017).

En Alemania los recursos del FEAD se emplean fundamentalmente para atender a la población más vulnerable que no accede fácilmente a los servicios sociales municipales. Así, dos grupos aparecen entre los beneficiarios principales de estos programas: la población “sin hogar” y los inmigrantes de otros países de la UE en situación de vulnerabilidad con hijos a cargo (FEAD, 2018b; 2017). En relación con las iniciativas contra el sinhogarismo, el objetivo central se ha focalizado en la prevención, proporcionando asesoramiento a personas en riesgo de perder su vivienda para intentar evitar la materialización de dicha amenaza, así como promoviendo la implicación municipal en la provisión de vivienda adecuada y asequible para colectivos vulnerables. Respecto a la población inmigrante del resto de la UE (generalmente procedente de Rumanía y Bulgaria) con NNA a cargo, los programas giran fundamentalmente en torno a la inclusión de dichos niños y niñas en escuelas infantiles, centros de educación primaria y actividades extraescolares

---

<sup>4</sup> No así en el caso de Holanda, que centra la actividad del FEAD en la atención a los ancianos. En el caso de Dinamarca, centrado fundamentalmente en atender a la población “sin hogar”, el efecto sobre la infancia resulta relativamente menor.

<sup>5</sup> El Espacio Económico Europeo incluye a los 28 países de la UE, más los países integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein y Noruega).





(de ocio, deporte y educativas) que proporcionen apoyo lingüístico y pedagógico, y que faciliten la adaptación de estos niños y niñas a la sociedad de acogida. Desde una lógica de inversión social se espera que una estimulación temprana permitirá desarrollar las potencialidades de estos y estas NNA. Los adultos reciben también asesoramiento sociolaboral, además de cursos de idioma alemán e intermediación con los servicios sociales y sanitarios.

## REFERENCIAS

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>.

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&furtherPublications=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.](#)