



# EL FONDO EUROPEO DE AYUDA A LOS MÁS DESFAVORECIDOS: EL PAPEL DE LOS BANCOS DE ALIMENTOS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS POLÍTICAS

Julio, 2017

Ana Afonso y Susana Sastre

Cátedra Banco de Alimentos de la UPM

---

## Contenido

1.	Introducción, objetivos y metodología .....	3
2.	Los Planes de Ayuda Alimentaria: Antecedentes.....	4
3.	El FEAD: un nuevo planteamiento.....	5
4.	Programa Operativo del FEAD 2014 - 2020 .....	7
4.1.	Proceso de distribución de alimentos por el FEGA .....	7
4.2.	Medidas de Acompañamiento por la Dirección General de la Familia (MSSI).....	8
4.3.	Programa Operativo del FEAD: Instituciones implicadas.....	9
4.4.	Implementación de las Medidas de Acompañamiento en 2016 .....	10
5.	Críticas a la ayuda alimentaria .....	12
6.	Tendencias: hacia donde van las políticas de ayuda a las personas desfavorecidas .....	13
6.1.	Tendencias en el actual programa operativo.....	13
6.2.	Tendencias a partir de 2020.....	14
•	Asistencia material de otras necesidades básicas distintas de la alimentación. ....	14
•	Asistencia de necesidades básicas no materiales. ....	14
•	Mayor peso a las medidas de acompañamiento. ....	15
•	La formación para el empleo en el próximo programa operativo del FEAD.....	15
•	Compensaciones económicas .....	15
•	Ayuda alimentaria por parte de otros fondos y por parte de la sociedad civil.....	16
7.	El papel de los Bancos de Alimentos en el nuevo escenario.....	17
7.1.	Como organizaciones de distribución de ayuda alimentaria. ....	17
7.2.	Como Organizaciones de distribución de otros bienes materiales.....	18
7.3.	En la gestión y apoyo de medidas de acompañamiento.....	18
•	Información sobre nutrición y dieta equilibrada a loa beneficiarios .....	18
7.4.	En la Gestión y apoyo de asistencia no material: la formación en competencias para favorecer el empleo .....	19
8.	Conclusiones.....	22
9.	Bibliografía .....	24
	Anexo 1. Personas Entrevistadas .....	26

## 1. Introducción, objetivos y metodología

El actual programa de FEAD – Fondo Europeo de Ayuda a las personas Desfavorecidas – termina en el 2020 y ya se están desarrollando nuevas medidas orientadas a conseguir la inclusión social de los más necesitados. El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales representa una nueva oportunidad para reforzar la dimensión social, aunque existe la preocupación de que se quede en una declaración de principios, no de derechos y no se traduzca en un claro impacto de lucha contra la pobreza (EAPN, 2017).

Actualmente los Bancos de Alimentos solo proporcionan ayuda alimentaria y por lo tanto necesitan adaptarse a los nuevos requerimientos de los próximos programas de FEAD para continuar su participación.

Ante esta situación, el objetivo de este trabajo es conocer las tendencias de las nuevas políticas para que puedan tenerse en cuenta por los bancos de alimentos y puedan iniciarse los procesos para una labor más integrada de los bancos en relación con la inclusión social.

El actual programa FEAD se implementa a caballo entre dos Ministerios, el Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente, y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inclusión Sociales. Para la elaboración de este informe se han mantenido conversaciones con las personas de ambos ministerios involucradas en su desarrollo y gestión. Sus nombres junto con el cargo que ocupan aparecen en el Anejo 1.

Durante las conversaciones se han abordado temas para conocer el funcionamiento del programa FEAD más a fondo, su papel en la donación de alimentos y hacia dónde van las nuevas políticas en relación con la inclusión social. Estas conversaciones han sido la principal fuente de información para la redacción de este trabajo y han proporcionado pautas para una consulta bibliográfica más dirigida posibilitándose el análisis.

En este informe se hace un análisis de los principales parámetros con los que opera el actual programa operativo del FEAD, como se está aplicando y que cambios se pueden esperar para el próximo periodo post-2020 teniendo en cuenta las tendencias y la forma en que se está aplicado en otros países europeos.

La identificación de estas tendencias en las políticas europeas de ayuda a las personas más desfavorecidas conduce a un nuevo escenario en el que los Bancos de Alimentos tienen un importante papel que desempeñar.

## 2. Los Planes de Ayuda Alimentaria: Antecedentes

Desde 1986 y hasta 2013, el FEGA (Fondo de Garantía Agraria) ha sido el Organismo responsable de la ejecución de los Programas de Ayuda Alimentaria a las personas más necesitadas de la Unión Europea. Hasta el 2013 estos programas estaban vinculados a la Política Agraria Común y se ocupaban en destinar los excedentes a ayuda alimentaria. El procedimiento era intercambiar con la industria materia prima a cambio de producto procesado (carne, cereales, leche desnatada, harina). A raíz de la aplicación de las nuevas políticas de la PAC han ido disminuyendo los excedentes y el nuevo Programa Operativo del FEGA otorga dotaciones presupuestarias para la compra de productos, aunque no sean excedentarios. Desde el 2013, ocasionalmente, se interviene leche excedentaria pero cada vez menos producto y menos cantidad.

En el año 2008 Alemania (que no se beneficiaba de los fondos destinados a la compra de excedentes para la ayuda alimentaria) denunció la base jurídica de estos programas al tribunal de justicia de la UE reclamando que interferían en los mercados y que debían ser financiados por cada Estado miembro. En su denuncia fue apoyada por Reino Unido y Dinamarca. Otros países como Francia, España, Italia, Irlanda o Polonia defendían el programa pero finalmente, tras un largo proceso que se prolongó durante el periodo 2008-2014 el tribunal de justicia dio la razón a Alemania, que entonces ya contaba con el apoyo de República Checa, Países Bajos y Suiza, además de Dinamarca y Reino Unido (Madama, 2016). En el 2014 tras lograr consenso entre los Estados Miembros a favor y en contra de los programas de ayuda alimentaria surge el Fondo Europeo de Ayuda a los Desfavorecidos (FEAD). El FEAD es el nuevo marco para la ayuda alimentaria que ya no se vincula a la PAC, sino que está integrado en la Política de Cohesión Social de la UE (Rubrica presupuestaria 1) y al Fondo Social Europeo. Este fondo que está cofinanciado en un 85 por ciento por la UE y en un 15 por ciento por el Estado Miembro.

### 3. El FEAD: un nuevo planteamiento

Desde el año 2014 los planes de ayuda alimentaria se realizan al amparo del Programa Operativo 2014-2020 del FEAD, que está regulado por el Reglamento 223/2014 del 14 de marzo, y presenta un gran cambio con respecto al PO anterior: el fondo puede usarse para satisfacer otras necesidades materiales de las personas en situación de pobreza, y no sólo las relacionadas con la nutrición.

Además, y de forma consistente con el nuevo planteamiento el Reglamento 223/2014 da una vuelta conceptual sobre donde debe ubicarse la ayuda alimentaria y ya no se vincula a los programas relacionados con la producción agraria sino a los programas que se ocupan de asuntos sociales. Este cambio conceptual implica un cambio de filosofía: ya no se trata de ayuda alimentaria per sé sino de reducción de la pobreza y alivio de privaciones. El FEAD ofrece asistencia a las personas más desfavorecidas con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza y la privación, siendo sus objetivos principales: contribuir a aliviar los peores tipos de pobreza, promover y reforzar la cohesión social y ayudar a alcanzar el objetivo de la UE de reducción de la pobreza para 2020 a un máximo de 20 millones (Comisión Europea, 2015).

Los Fondos del FEAD, por tanto, se destinan a prestar asistencia para aliviar privaciones. Y esta asistencia puede ser material, en forma de comida, ropa u otros elementos esenciales considerados bienes materiales básicos así como otros tipos de ayuda no material para encaminadas a la reintegración en la sociedad de las personas más desfavorecidas (Comisión Europea, 2015).

Ello implica que la ayuda alimentaria se contempla como una necesidad básica más, y como tal puede suministrarse con fondos del FEAD. Pero el FEAD está destinado a que se pongan en marcha actuaciones para abordar distintos tipos de privaciones materiales. Cada país de la UE ha adaptado a su contexto el tipo de asistencia que proporciona con estos fondos. De este modo algunos países han optado por centrarse en la ayuda alimentaria y/o bienes de consumo básico mientras que otros han optado por ofrecer otras actividades de inclusión social para favorecer mejor las necesidades locales. El tipo de asistencia otorgada con los fondos del FEAD difiere según los países existiendo cuatro tipos de programas según el tipo de ayuda que proporcionan (Comisión Europea, 2015):

1. Sólo ayuda alimentaria: España, Francia, Reino Unido, Finlandia Estonia Polonia, Bulgaria y Eslovenia.
2. Sólo asistencia material básica: Austria
3. Ayuda alimentaria y de necesidades materiales básicas: Irlanda, Bélgica, Italia, Chipre, Chequia. Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Grecia, Croacia, Letonia y Lituania.
4. Actividades de inclusión social: Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Suecia

Algunos ejemplos de bienes de consumo básico suministrados en el marco del programa y distintos de la ayuda alimentaria son: material escolar, ropa y calzado, artículos para bebés, productos de higiene, sacos de dormir destinados a personas sin hogar.

Otras actividades de inclusión social, distintas a la asistencia material, financierables por el programa son: actividades de socialización y creación de contactos; formación para aumentar la autosuficiencia y mejorar las competencias; actividades de orientación e información sobre derechos y obligaciones; formación para llevar un estilo de vida más saludable y activo; formación lingüística.

Adicionalmente, actualmente se exige que un cinco por ciento de los fondos se destine a lo que se ha llamado Medidas de Acompañamiento orientadas a favorecer la inclusión social. En España las medidas de acompañamiento están reguladas por la Dirección General de la Familia.

La tendencia puede ser a que vayamos hacia un mayor peso de otras actividades de inclusión social distintas de la ayuda alimentaria y asistencia material, pero no de una forma radical. En España no se prevé que se adapte el modelo que han adoptado Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Suecia donde no se proporciona ayuda alimentaria ni tampoco otro tipo de asistencia material. Lo previsible es que continúe la ayuda alimentaria porque no se va a interrumpir un modelo consolidado que funciona con éxito desde 1987 y sobre el que existe una demanda creciente, pero sí un modelo mixto en el que tengan cabida ambos tipos de ayuda ([Elena Busutil, comunicación personal](#)).

## **4. Programa Operativo del FEAD 2014 - 2020**

La UAFSE (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo) es la Autoridad de Gestión que mantiene la relación con la Comisión Europea como organismo responsable de administrar los recursos procedentes del Fondo Social Europeo en España. Para la administración de los recursos del FEAD, la UAFSE utiliza dos mecanismos operativos de ejecución y gestión: el FEGA (dependiente del Ministerio de Agricultura), para la compra y suministro de alimentos; y la Dirección General de la Familia (dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inclusión, MSSSI) para las Medidas de Acompañamiento.

### **4.1. Proceso de distribución de alimentos por el FEGA**

La experiencia adquirida en la ejecución de los planes de ayuda alimentaria llevados a cabo en el periodo 1987 – 2013 por el FEGA y el impacto positivo de esta actuación han favorecido significativamente en la decisión de destinar la ayuda FEAD a la privación alimentaria en España (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014) así como a la decisión de seguir encomendando al FEGA la gestión de las operaciones.

Al estar desvinculado de la PAC el nuevo programa operativo ya no aborda el tema del despilfarro alimentario. El reparto de alimentos funciona de forma que el FEGA compra alimentos mediante una licitación pública a la que se presentan empresas, que se denominan empresas adjudicatarias. Los alimentos que se compran son alimentos no perecederos que se determinan de manera que sean de fácil transporte y almacenamiento y que constituyan una cesta básica según criterios nutritivos, de calidad y de variedad. En el año 2017 la cesta está constituida por 16 alimentos. Las empresas adjudicatarias suministran los alimentos a los centros de las Organizaciones Asociadas de Distribución (OAD), que a su vez lo reparten a las Organizaciones Asociadas de Reparto (OAR), las cuales entregarán directamente el alimento a las personas destinatarias (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014).

El FEGA es el organismo competente para dar de alta o baja tanto a las OAR como a las OAD.

#### **4.2. Medidas de Acompañamiento por la Dirección General de la Familia (MSSSI)**

Las actividades relacionadas con la inclusión social son competencia del MSSSI. La regulación actual del FEAD establece la obligatoriedad de que todas las personas que reciben asistencia materias – ayuda alimentaria en el caso de España – participen también de las llamadas Medidas de Acompañamiento. Las actuaciones a financiar que tienen reconocimiento dentro del paquete de Medidas de Acompañamiento son las que aparecen en el cuadro 1.

*Cuadro 1. Medidas de Acompañamiento que se pueden subvencionar*

- a) Información individualizada y orientación personalizada sobre los recursos sociales, de empleo, sanitarios, educativos, etc. que se ajusten a las necesidades recogidas en el Informe Social y actualizadas en entrevistas específicas de seguimiento; así como derivación directa de las personas más desfavorecidas que reciben la ayuda alimentaria a dichos recursos, previa concertación de cita con los mismos por parte de la OAR.*
- b) Acciones que conduzcan a la inserción socio-laboral: orientación y asesoramiento para el empleo; intermediación laboral; formación y cualquier otra actuación que mejore las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más desfavorecidas que reciben la ayuda alimentaria.*
- c) Organización de sesiones informativas grupales sobre el acceso a los recursos existentes, así como a las ayudas económicas.*
- d) Información general sobre nutrición, dieta equilibrada y alimentación saludable.*
- e) Asesoramiento en economía familiar, contemplando actuaciones de formación y orientación en gestión eficaz del presupuesto familiar; gestión del endeudamiento y sobreendeudamiento, ahorro energético en hogares, préstamos hipotecarios y personales.*
- f) Actuaciones que favorezcan la participación en las medidas de acompañamiento indicadas en los párrafos a) a e) anteriores, a las personas con responsabilidades familiares (familias monoparentales especialmente), como pueden ser el acceso a servicios de cuidado de menores y atención a personas en situación de dependencia.*

Fuente: Real Decreto 603/2016, 2 de diciembre. Artículo 5.1.

En cumplimiento de esta normativa, en Francia, por ejemplo, se han limitado a dar consejos nutricionales. Pero en España se intentó hacer de forma más acorde con lo que parecía ser el programa.

Para facilitar el cumplimiento de este requisito se exige a todas las OAR que ofrezcan como medida de acompañamiento básica la información sobre los centros de atención social más cercanos donde se lleven a cabo acciones dirigidas a la promoción de la inclusión social. Para la difusión de esta información las OAR deben distribuir un folleto a todos los beneficiarios y en el momento de su entrega deben realizar una explicación oral y adaptada al beneficiario de los contenidos del folleto.

Estas medidas de carácter básico están contempladas particularmente para que aquellas OAR que, disponiendo de menor capacidad administrativa y de gestión, puedan cumplir con la obligación reglamentaria de destinar un cinco por ciento a las medidas de acompañamiento, habida cuenta de que se trata de entidades con recursos humanos (personas voluntarias en su mayoría) y financieros muy escasos.

Aquellas OAR que dispongan de mayores recursos y experiencia en el ámbito socio laboral podrán realizar medidas de acompañamiento complementarias: derivación a los recursos sociales, previo contacto con los mismos, e información a la persona beneficiaria del programa o actividad al que se quiere derivar dirigido a la inserción socio-laboral; o bien prestación directa de estos programas o actividades para la inserción socio-laboral en caso de que tengan capacidad para ello.

Hasta el 2015 la única medida de acompañamiento que se ha llevado a cabo en España ha sido la distribución d folletos. En 2016 algunas OAR han realizado de manera voluntaria otras de las Acciones previstas por el Reglamento (Cuadro 1).

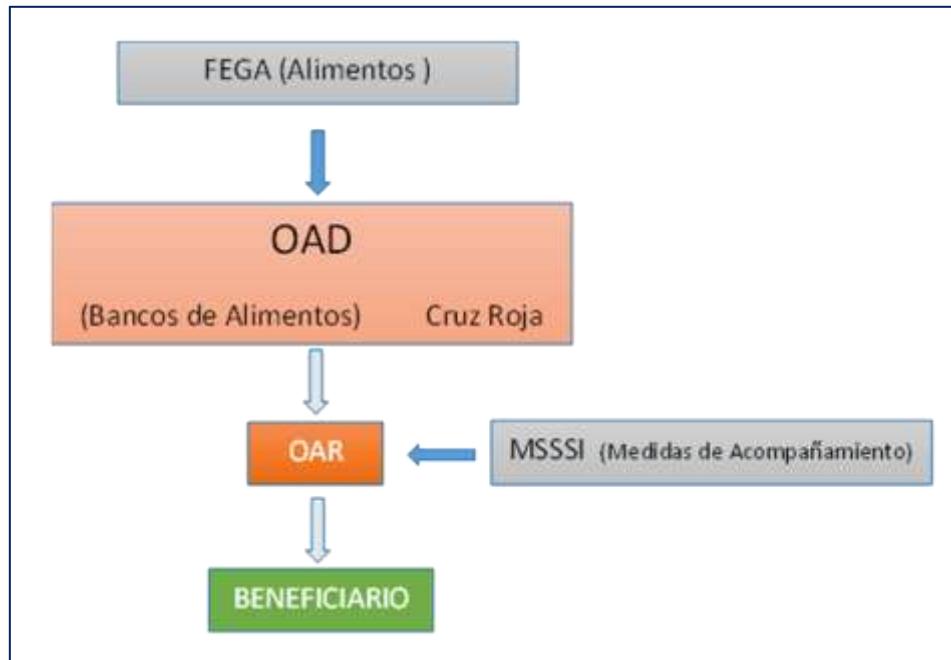
#### **4.3. Programa Operativo del FEAD: Instituciones implicadas**

Cuando la Ayuda Alimentaria se desvinculó de la PAC se pensó en pasar toda la gestión al Ministerio de Seguridad Social e Inclusión, como se ha hecho en otros países, y dejar al margen al Ministerio de Agricultura cuyas funciones se vinculan a la producción de alimentos y a la industria alimentaria, porque aunque se trate de distribución de alimentos la ayuda alimentaria es una política de carácter social.

Pero hasta el año 2020 el esquema seguirá siendo el que refleja la figura 1.

Actualmente, las OAD reconocidas por el FEGA son la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL) y Cruz Roja Española. Los Bancos de Alimentos reciben también subvenciones para gastos administrativos y de funcionamiento. Subvenciones con cargo a la medida de asistencia técnica que equivalen al cinco por ciento del presupuesto de ayuda alimentaria procedente del FEGA y que los Bancos pueden emplear según su criterio.

Para poder acceder a las subvenciones vinculadas a las Medidas de Acompañamiento es necesario ser reconocida como OAR (Organización Asociada de Reparto) por el FEGA y ser receptora de alimentos para su distribución entre los beneficiarios en el marco del FEAD.



*Figura 1: Esquema del Programa Operativo FEAD 2014 – 2020*

En este esquema los Bancos de Alimentos, como OAD (Organizaciones Asociadas de Distribución) se quedan fuera de la gestión de las Medidas de Acompañamiento ya que es necesario el contacto directo con los beneficiarios. Su labor ha de limitarse a dar apoyo a las OAR para facilitar su acceso a estas subvenciones y su buen uso en el marco de la normativa. Por ejemplo, algunos Bancos han destinado parte de las subvenciones para administración y gestión para contratar a un trabajador social para valorar a los beneficiarios y facilitar el que se preste una atención más específica dirigida a la inclusión social. Pero tiene que ser a través de las OAR.

#### 4.4. Implementación de las Medidas de Acompañamiento en 2016

Las Medidas de Acompañamiento, distintas de la distribución de folletos, que se contemplan en el Cuadro 1 se han aplicado por primera vez en 2016. El presupuesto de estas Medidas es el cinco por ciento del presupuesto del FEAD, lo que equivale a cinco millones de euros.

Hasta el año 2015, la única medida de inclusión social realizada ha sido la impresión y reparto de folletos informativos con un coste total de 60 000 Euros. Este presupuesto se podía haber imputado al cinco por ciento pero se imputó a la medida de asistencia técnica lo que hizo posible su gestión por parte de las OAD.

El año 2016 ha sido el año piloto para la aplicación de las Medias de Acompañamiento. Sólo se ha gastado un millón y medio de los cinco millones asignados y han participado 1500 OAR de un total de 6000. Los principales motivos de esta baja participación han sido: falta de recursos administrativos, pequeño tamaño de las OAR y reducido periodo de solicitud ([José Miguel Martín Barreda, comunicación personal](#)).

Muchas OAR al estar gestionadas por voluntarios no cuentan con recursos humanos para abordar las tareas administrativas, que consumen mucho tiempo y papeleo por lo que, con buen criterio, han pensado que estas medidas no eran para ellas.

El tamaño de las OAR es muy variado, encontrándose algunas que no atienden más que unas pocas decenas de beneficiarios frente a otras que atienden a varias decenas de miles. Pero el cinco por ciento se reparte de forma lineal y se calcula por beneficiario. Por eso a las OAR que atienden a un pequeño número de beneficiarios les corresponde una cantidad muy pequeña que puede ser de tan solo 20 o 30 euros por lo que no compensa el trámite administrativo.

Además y debido a una mejorable gestión por parte del MSSSI el periodo de solicitud fue de tan solo cinco días y muchas OAR no han tenido la agilidad para participar dentro del plazo con tan escaso margen.

A pesar de estas circunstancias la participación inicial fue de una de cada cuatro OAR. Pero algunas de ellas se han visto desbordadas por la gestión o no han tenido capacidad para invertir la subvención otorgada de forma consistente con la normativa y están devolviendo la subvención. El MESSSI está haciendo una evaluación del funcionamiento de estas acciones durante este primer año y según las enseñanzas que se obtengan se orientará el Programa Operativo de los próximos años, con el objeto de lograr mayor participación y cobertura y conseguir movilizar los cinco millones de euros asignados para cada año.

## 5. Críticas a la ayuda alimentaria

Actualmente existe una corriente muy crítica contra la ayuda alimentaria y la forma en que se dispensa. Esta corriente tiene un carácter creciente y encierra como críticas principales las siguientes (FAO, 2006a; [José Miguel Martín Barreda, Comunicación personal](#)):

- Produce estigmatización de la pobreza, lo que conlleva una falta de intimidad y deriva en una merma de la dignidad y autoestima social.
- Implica asistencialismo, que se percibe por una parte de la sociedad como algo más vinculado al concepto de caridad que al de derechos humanos.
- La participación de la Sociedad Civil no siempre es vista como algo positivo y se pueden encontrar denuncias de que algunas ONG, así como organizaciones religiosas de determinadas doctrinas, utilizan la ayuda alimentaria para fidelizar a la gente y hacer proselitismo.
- También se denuncia que se emplea como estrategia comercial de las empresas donantes para incrementar sus cifras de negocio así como para mejorar su imagen corporativa, lo que redunda en mayores beneficios para las empresas donantes.
- El mal almacenamiento, la inadecuada manipulación y la acción irresponsable relativa a una mala planificación de las necesidades produce que parte de los alimentos destinados a la ayuda alimentaria no se distribuyan adecuadamente produciéndose despilfarro tanto por parte de las entidades encargadas del reparto como por parte de los propios destinatarios.
- La ayuda alimentaria con frecuencia se ha practicado sin conexión con otras formas de asistencia lo que ha ido en detrimento de una visión más integrada, que hiciera uso de las sinergias de las diferentes formas de ayuda para perseguir objetivos comunes de desarrollo humano para los más vulnerables (O'Shaugnessy, 1995).
- Una última crítica, que fue la utilizada por Alemania cuando denunció el anterior programa de ayuda alimentaria, es que distorsiona el mercado y que esta distorsión puede ser a escala internacional y tener un efecto negativo mayor que los beneficios que aporta el comercio de alimentos para los mercados locales.

Frente a estas críticas se reclama la ventaja de la dotación monetaria para promover la inclusión social o la utilizan tarjetas de créditos sociales para la compra de alimentos como ya existe en algunos países.

## 6. Tendencias: hacia donde van las políticas de ayuda a las personas desfavorecidas

Las Medidas de Acompañamiento surgieron en parte como respuesta a las críticas a la ayuda alimentaria y fueron el mecanismo que sirvió a algunos países, entre los que se encontraban España, Francia e Italia, (que defendían la ayuda alimentaria) para salvar el programa dándole un sello social. Al final en estos países la forma en la que se ha implementado el FEAD no varía significativamente del programa anterior. Sigue siendo lo mismo con otro nombre. El complemento de las medidas de acompañamiento es poco relevante. Es pronto para evaluar el impacto pero ya hay países que han renunciado al cinco por ciento porque la gestión que conlleva es muy compleja para el poco impacto que tiene.

### 6.1. Tendencias en el actual programa operativo

En España la forma en que se han implementado las medidas de acompañamiento viene derivada de que el cinco por ciento es fijo e igual para todas las OAR. Esto unido al escaso presupuesto asignado (tres euros por beneficiario) condiciona el que se haya optado por una cosa sencilla. Pero con el coste total de los folletos (60.000 euros) se cubre poco más del uno por ciento del presupuesto. Otras medidas adicionales solo han sido solicitadas por una de cada cuatro OAR.

La aplicación del programa durante el periodo actual de programación se enfrenta, por tanto, a un doble reto: por un lado el de movilizar el cien por cien de los cinco millones de euros anuales con los que cuenta el programa destinados a las medidas de acompañamiento, ya que en el 2016 apenas se ha gastado una tercera parte del presupuesto; por otro incentivar el que las OAR implementen otras medidas de acompañamiento distintas a las que se han venido realizando y que estén contempladas en la regulación.

Dentro de este marco se puede esperar que se realicen acciones equivalentes a las que se han llevado a cabo en otros países: actuaciones de información general sobre dieta equilibrada y alimentación saludable, como se ha hecho en Francia y asesoramiento en economía familiar, como se ha hecho en Reino Unido, se podrán acometer por muchas de las OAR. Otras acciones que conduzcan a la inserción laboral incluida la formación para el empleo, pueden realizarse en aquellas OAR más grandes y con mayor capacidad de gestión. Este es el escenario hasta el año 2020.

## 6.2. Tendencias a partir de 2020

A partir de 2018 se iniciará la negociación para definir las líneas de la nueva política. Las tendencias indican que se pueden esperar los siguientes cambios:

- *Asistencia material de otras necesidades básicas distintas de la alimentación.*

El objetivo del FEAD es aliviar la pobreza, las privaciones y reforzar la cohesión social. En Europa la pobreza y la exclusión se miden por el indicador AROPE<sup>1</sup>, que mide carencias materiales de la población. El no poder hacer frente a gastos relacionados con una necesidad básica como es la vivienda como por ejemplo la luz, el alquiler o la hipoteca es reflejo de privación y de exclusión social medido por el indicador AROPE. En la medida en que se aporte a las familias otras necesidades básicas se contribuye a la economía familiar aumentando la posibilidad de hacer frente a gastos relacionados con la vivienda. Una de estas necesidades básicas es la alimentación, pero también la ropa, el calzado, el material escolar, los productos de higiene. Por ello aunque no es previsible que la ayuda alimentaria se elimine de forma radical, el objetivo de aliviar la pobreza con los presupuestos del FEGA se puede abordar también aportando otros bienes básicos como se está haciendo en otros países ([Elena Busutil, comunicación personal](#)).

- *Asistencia de necesidades básicas no materiales.*

En línea con el objetivo de promover la inclusión social y considerando que muchos de los beneficiarios del FEAD son jóvenes e inmigrantes la formación es una necesidad básica no material esencial. Se puede apostar particularmente por la formación para aumentar la autosuficiencia y mejorar las competencias así como por la formación lingüística, como ya ocurre en otros países.

---

<sup>1</sup> Las carencias consideradas por el indicador AROPE son: 1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (650 euros); 5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses; 6. No puede permitirse disponer de un automóvil; 7. No puede permitirse disponer de un ordenador personal.

- *Mayor peso a las medidas de acompañamiento.*

Ya se ha comentado que a corto plazo, dentro del periodo de programación actual, se espera un mayor desarrollo de las medidas de acompañamiento. A partir del año 2020, se puede esperar también un mayor peso de estas medidas, por encima del cinco por ciento actual. Además, el planteamiento es que este porcentaje no se asigne de forma lineal, como se exige en el reglamento actual (Reglamento 1255/2014), sino que se destinen más fondos a las OAR que tienen mayor capacidad de gestión, posibilitando el que estas OAR realicen acciones de formación para empleo ([Elena Busutil, comunicación personal](#)).

- *La formación para el empleo en el próximo programa operativo del FEAD*

En general, en la medida en que se vaya saliendo de la crisis la tendencia irá cambiando. Cada vez más asistencia no material, principalmente cursos de formación para el empleo (acompañado de medidas de asesoramiento de gestión de la economía doméstica) que puede tener más protagonismo en el próximo programa FEAD ([Luis Aguado, Comunicación personal](#)).

- *Compensaciones económicas*

El otorgar compensaciones económicas a las personas desfavorecidas es siempre objeto de debate y surge como respuesta a las críticas que tiene la ayuda alimentaria a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior. Utilizar la ayuda alimentaria en especie solo cuando la causa de la inseguridad alimentaria es la escasez de alimentos. Cuando hay alimentos disponibles pero los grupos vulnerables no tienen acceso a los mismos, la ayuda selectiva en dinero o con cupones para alimentos resultará más efectiva y no socavará los mercados locales. (FAO, 2006b). Existen experiencias en las que se entregan tarjetas de créditos sociales con los que comprar alimentos y otros bienes básicos. Además de preservar la intimidad y dar mayor libertad a los beneficiarios presenta otras ventajas de ahorro logístico.

- *Ayuda alimentaria por parte de otros fondos y por parte de la sociedad civil*

El menor peso de la ayuda alimentaria dentro del programa FEAD no implica su desaparición. Ya se ha dicho reiteradamente que no se espera que desaparezca totalmente del programa sino que vaya disminuyendo. Pero además existen otros cauces para canalizar la ayuda alimentaria. Al haber disminuido los excedentes agrarios y al estar la ayuda alimentaria desvinculada de la PAC, el FEGA ha pasado a comprar alimentos no excedentarios. Esto desvincula la ayuda alimentaria del despilfarro y del uso racional de los alimentos por lo que tiene sentido que estas actuaciones vayan disminuyendo. Sin embargo, el uso racional cobra sentido cuando se vincula a la política de retirada de productos que se realiza en las operaciones especiales de productores de frutas y hortalizas. La distribución gratuita de frutas y hortalizas procedentes de retiradas sigue siendo la mejor alternativa para estos productos ([Luis Aguado, comunicación personal](#))..

Además, desde la Unión Europea se quiere potenciar las donaciones por parte de la restauración, la distribución y la industria alimentaria ([Fernando Burgaz, comunicación personal](#)).

## 7. El papel de los Bancos de Alimentos en el nuevo escenario

La conclusión del análisis realizado en las páginas precedentes es que el futuro va hacia mantener la ayuda alimentaria, pero de una forma más racional y más vinculada a una reducción del despilfarro: potenciando las donaciones privadas procedentes de la industria, la distribución y la restauración; manteniendo las aportaciones que se hagan procedentes de la retirada de frutas y hortalizas que se realizan en los mecanismos de gestión de crisis; con una disminución de otras aportaciones públicas de ayuda alimentaria para personas desfavorecidas que irán incluyendo otras necesidades básicas materiales y no materiales.

Ante este nuevo escenario los Bancos de Alimentos tienen un importante papel que desempeñar.

### 7.1. Como organizaciones de distribución de ayuda alimentaria.

El papel de los Bancos de Alimentos como empresas mayoristas para la distribución de alimentos no solo se mantiene sino que puede cobrar mayor importancia e implica una adaptación. Hasta ahora los alimentos distribuidos en los Bancos procedían de cuatro tipos de proveedores: FEGA, Retirada de Frutas y Hortalizas, Gran Recogida y Tejido Empresarial. El porcentaje de cada uno depende de los Bancos y de la capacidad que tengan para levantar donaciones privadas. Pero un reparto aproximado puede ser 40 % de productos no perecederos del FEGA, 20 % Frutas y hortalizas procedentes de la retirada, 30 % de la Gran Recogida y el resto de empresas privadas.

Al ir ganando peso las donaciones procedentes de industrias, distribución y restauración y perdiendo peso las aportaciones del FEGA cambiarán también la estructura y el calendario de las entregas y el tipo de productos. Estos cambios implican mayor número de proveedores y en cantidades más pequeñas, mayor frecuencia de las recepciones, menos productos no perecederos y más productos perecederos. Se hace preciso una adaptación de los cambios y un nuevo proceso productivo. Cambios en la logística de recepción y almacenaje incluyendo la adquisición de infraestructura adecuada para la recepción y almacenaje de productos perecederos como cámaras frigoríficas y el cumplimiento de unos procedimientos de manipulación de alimentos perecederos.

## **7.2. Como Organizaciones de distribución de otros bienes materiales**

La recepción, almacenaje y distribución de otros bienes materiales como ropa, calzado, material escolar o productos de higiene que se puede realizar en el marco del nuevo programa operativo del FEAD puede acometerse por los Bancos de Alimentos sin que sea preciso cambios o adaptaciones. El almacenamiento en palés o contenedores y posterior distribución de estos productos no es diferente ni requiere de operaciones logísticas distintas que el almacenamiento y distribución de alimentos no perecederos que vienen realizando los Bancos de Alimentos desde hace 30 años. Muchos Bancos ya se han adelantado a estas tendencias y tienen experiencia en la distribución de productos de limpieza y aseo, por ejemplo.

## **7.3. En la gestión y apoyo de medidas de acompañamiento**

Por ser requisito del reglamento pertinente el contacto directo con los beneficiarios, la implementación de las medidas de acompañamiento es una tarea que le corresponde a las OAR y con el esquema actual las OAD se quedan fuera. Sin embargo, FESBAL puede desempeñar un papel de apoyo y asesoramiento para ayudar a las OAR a movilizar estos recursos.

El mayor desarrollo de las Medidas de Acompañamiento constituye un reto para el actual programa operativo del FEAD que durante el año 2016 solo han tenido una aplicación parcial.

- Información sobre nutrición y dieta equilibrada a los beneficiarios***

El asesoramiento e información sobre nutrición, dieta equilibrada y alimentación saludable a los beneficiarios de ayuda alimentaria es una de las acciones que se contemplan dentro del paquete de Medidas de Acompañamiento previstas en el Reglamento. Es esta una actividad que se puede hacer desde las OAR con el apoyo de Fesbal y de esta manera avanzar en la aplicación de las medidas de acompañamiento.

El proyecto del Banco de Alimentos no persigue el objetivo de cubrir las necesidades alimentarias de los beneficiarios en su totalidad, sino que tiene el objetivo de complementar la dieta proporcionando parte de los alimentos necesarios y contribuyendo a cubrir las necesidades básicas de las familias beneficiarias. Se trata de un proyecto solidario, que representa un aporte importante para las familias, pero estas tendrán que seguir adquiriendo por su cuenta una parte de los

alimentos necesarios para una dieta equilibrada (Afonso y Sastre, 2017a). Sin embargo, es de utilidad conocer qué porcentaje de las necesidades alimentarias se cubre con la donación de los Bancos, información que puede ser de interés para las OAR y también para los beneficiarios.

En el reparto de alimentos a cada OAR, FESBAL puede incluir información sobre los alimentos incluidos: porcentaje que representan respecto a las necesidades totales y con qué otros alimentos se debería complementar para lograr una dieta equilibrada según las recomendaciones nutricionales relativas a variedad de la dieta<sup>2</sup>.

En base a esta información las OAR pueden dar un asesoramiento sobre nutrición y dieta equilibrada a los beneficiarios que redunde en la mejor alimentación de estas familias desfavorecidas.

Esta actuación puede realizarse por FESBAL en colaboración con las OAR dentro del actual periodo de programación y el coste puede ser financiado con el presupuesto asignado a Medidas de Acompañamiento.

#### **7.4. En la Gestión y apoyo de asistencia no material: la formación en competencias para favorecer el empleo**

Las medidas encaminadas a favorecer el empleo mediante la formación, y prestando especial atención a inmigrantes, familias monoparentales, y personas jóvenes son medidas con las que se puede combatir la pobreza y la situación de exclusión social y disminuir su incidencia de acuerdo a las mediciones del indicador AROPE. Son medidas coherentes, no solo con la situación de pobreza en España, sino también con la estrategia Europea 2020 y con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 (PNAIN). (Afonso y Sastre, 2017b).

La formación para el empleo es también una medida incentivada con el Programa del FEAD que ofrece asistencia a las personas más desfavorecidas con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza y la privación, y tiene entre sus objetivos el promover y reforzar la cohesión social (Comisión Europea, 2015).

---

<sup>2</sup> En el documento de trabajo de Afonso y Sastre (2017) “Buenas prácticas para la gestión de los Bancos de Alimentos: capitalización de experiencias” se incluye un ejemplo de valoración del aporte de alimentos distribuidos por un Banco a una OAR. Junto con un cálculo del aporte y porcentaje que representan respecto a las necesidades totales como base para las recomendaciones de alimentación.

En el documento informativo de divulgación sobre el programa FEAD editado por la Unión Europea se alude a la “*Formación para aumentar la autosuficiencia y mejorar las competencias*” como una opción de asistencia básica no material que se puede subvencionar con los fondos del FEAD. Y algunos países como Alemania han optado por otorgar este tipo de asistencia al amparo de dichos fondos (Comisión Europea, 2015).

Adicionalmente, entre las Medidas de Acompañamiento que también forman parte del programa se incluyen la “formación y cualquier otra actuación que mejore las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más desfavorecidas que reciben la ayuda alimentaria” (Cuadro 1).

La formación en competencias para receptores de ayuda alimentaria es por tanto una actividad que se puede otorgar en el programa operativo actual, como parte de las medidas complementarias. En este caso hay que tener en cuenta que la cantidad que reciben las OAR para la implementación de medidas de acompañamiento es de 3 euros por beneficiario, por lo que sólo podrían realizar esta formación las OAR más grandes con mayor número de beneficiarios que les permitiera acceder a una subvención suficiente para costear los cursos y que puedan tener una mayor capacidad de gestión para coordinar el poderlos impartir.

La formación en competencias para promover el empleo puede ser también una actividad subvencional en el próximo programa post 2020 en el que se prevé que las actividades de asistencia no material vayan ganando peso.

En ambos casos los cursos deben realizarse a través de las OAR que son quienes dan acceso a los beneficiarios. Pero la función de “empresa mayorista” que desempeñan los Bancos de Alimentos en la distribución de la asistencia material básica también la pueden desempeñar para otorgar asistencia no material.

La Cátedra Banco de Alimentos de la UPM y su colaboración con FESBAL proporciona una oportunidad para el diseño y puesta en marcha de [los cursos de formación en competencias](#) con los que se puede dar respuesta a los nuevos intereses del FEAD enfocados en actividades de inclusión social.

Una descripción de la acción formativa aparece en el Cuadro 2

*Cuadro 2. Mejora de la empleabilidad desde la formación y desarrollo de competencias para la Dirección de Proyectos.*

Aprovechando las relaciones y experiencia con la IPMA (International Project Management Association) la Cátedra Bancos de Alimentos puede ofrecer un curso de formación continua de “Bases para la Competencia en Dirección de Proyectos” dirigido a parados de largo duración y en riesgo de inclusión social

Esta línea encaja con las prioridades de entidades reconocidas por su trabajo en favor de la inclusión social, como Cáritas y Cruz Roja. Ambas tienen líneas de apoyo al empleo en las que destacan como objetivo Potenciar e impulsar competencias personales y profesionales que posicen favorablemente al candidato en el mercado laboral actual.

Para el acercamiento de FESBAL a las personas en exclusión social se proponen dos vías paralelas de actuación:

1. Trabajo en red con las entidades beneficiarias de los bancos de alimentos,
2. Trabajo en red con entidades dedicadas a la inclusión social. Hay entidades, que ofrecen un servicio de ayuda al empleo a personas desfavorecidas en el que recopilan los distintos cursos ofertados por diversas entidades. FESBAL podría aparecer como una de las entidades que ofrecen cursos para la mejora de la empleabilidad. Se podría explorar la participación en el Grupo Sectorial de Fundaciones de Inclusión Social, que forma parte de la Asociación Española de Fundaciones.

Este curso puede adecuarse a diferentes colectivos, con distintos casos “ad hoc”, considerando los perfiles de las personas interesadas teniendo en cuenta tanto su formación previa, como sus inquietudes y potencialidades.

La formación podría tener una primera parte presencial, en la que se trabajasen aspectos para la mejora de la empleabilidad, como el currículum por competencias. Posteriormente, cada participante, tendría que desarrollar un informe personal adaptado a su situación y guiado por un tutor. El informe consiste en desarrollar una idea de proyecto, que puede estar dirigido al emprendimiento, al reciclado profesional, a la búsqueda del primer empleo, etc.

El curso también se puede realizar a través de una plataforma online, bien en su modalidad semipresencial o a distancia. Estas dos opciones pueden ser válidas para las personas más familiarizadas con las tecnologías informáticas y con fácil acceso a internet. En ambos casos se pueden hacer grupos homogéneos y adaptados.

Fuente: Cátedra Bancos de Alimentos de la UPM

## 8. Conclusiones

Teniendo en cuenta las tendencias y la forma en que se está aplicando el actual Programa Operativo del FEAD 2014 -2020, tanto en España como en otros países europeos, para el próximo periodo Post-2020 se pueden esperar los siguientes cambios:

- Mantenimiento de la ayuda alimentaria dentro de las políticas de ayuda a los más desfavorecidos, aunque con un peso menor.
- Potenciación por parte de la unión europea de la ayuda alimentaria procedente de la restauración, la distribución y la industria
- Mantenimiento de la ayuda alimentaria procedente de la retirada de frutas y hortalizas
- Mayor número de proveedores donantes de alimentos
- Mayor variedad en los alimentos donados y distribuidos incluyendo alimentos no perecederos
- Donaciones de otros bienes materiales distintos de la ayuda alimentaria considerados como necesidades básicas
- Mayor peso en las medidas de acompañamiento
- Nuevas actuaciones como medidas de acompañamiento como pueden ser asesoramiento nutricional o asesoramiento de la economía doméstica
- Donaciones de otros bienes no materiales, principalmente formación a personas desfavorecidas para mejorar sus competencias y aumentar su autosuficiencia.

En respuesta a estas tendencias los Bancos de Alimentos se enfrentan a los siguientes retos

- Adaptar su proceso productivo para:
  - la recepción, almacenamiento y distribución de productos perecederos
  - atender a mayor número de “proveedores” y mayor frecuencia de las recepciones.
  - la recepción, almacenamiento y distribución de ropa, calzado, material escolar y otros productos destinados a las personas desfavorecidas.

◆ Ejercer su papel de “empresa mayorista” en la prestación de asistencia no material a través de las siguientes actuaciones:

- Información a las OAR sobre la cesta de alimentos que se distribuyen y con qué otros alimentos se debería complementar para que puedan trasladar la información a los beneficiarios.
- Formación de formadores que puedan, a través de las OAR, otorgar cursos a personas desfavorecidas sobre competencias para el empleo y mejora de la autosuficiencia.

## 9. Bibliografía

Afonso y Sastre (2017a) *Buenas prácticas para la gestión de los Bancos de Alimentos: capitalización de experiencias.* Cátedra Bancos de Alimentos de la UPM

Afonso y Sastre (2017a) *Elementos para paliar la pobreza en España: análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida.* Cátedra Bancos de Alimentos de la UPM

Comisión Europea, 2015. *El Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD). Romper el círculo vicioso de la pobreza y la privación.* Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Unidad E1.

EAPN, 2017. *Beyond 2020 – What EU strategy to fight poverty, exclusion and inequality?* European Anti-Poverty Network

FAO, 2006. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. ¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad alimentaria?

FAO, 2006. *La ayuda alimentaria en el contexto de los mercados internacionales y nacionales y la Ronda de Doha.* Informes de FAO sobre las políticas comerciales relativas a cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura.

Madama, I., 2016. The Fund for European Aid to the Most Deprived: a contested and contentious (but successful) reconciliation pathway. Resceue Working paper 9/2016

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014. *Programa Operativo del Fondo De Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) (2014-2020)*

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015). Guía para las Organizaciones Asociadas de Reparto Participantes en el programa de ayuda alimentaria del Fondo De Ayuda Europea para las personas más Desfavorecidas (FEAD) en España.

O'Shaughnessy, T. (1995), Seeds of Change: Food Aid, Food Security and Sustainable Development, Issues in Global Development, nº 6, octubre, Research and Policy Unit, World Vision Australia, Melbourne (Australia).

Real Decreto 603/2016, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Organizaciones Asociadas de Reparto encargadas del reparto de alimentos y del desarrollo de medidas de acompañamiento, en el marco del Programa Operativo sobre ayuda alimentaria del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas en España 2016

REGLAMENTO (UE) No 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

REGLAMENTO DELEGADO (UE) No 1255/2014 DE LA COMISIÓN de 17 de julio de 2014 que complementa el Reglamento (UE) no 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas mediante el establecimiento del contenido de los informes de ejecución anuales y del informe de ejecución final, incluida la lista de indicadores comunes

## Anexo 1. Personas Entrevistadas

Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente,

*Elena Busutil*

**Subdirectora General de Regulación de Mercados**

*Luis Aguado*

**Subdirector General de Sectores Especiales**

*Fernando Burgaz*

**Director General de Industria Alimentaria**

*Elena Valverde*

**Dubdirector General de Estructura de la Cadena Alimentaria**

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inclusión Social

*José Miguel Machimbarreda*

**Jefe de Área de la Subdirección General de Programas Sociales**