



Bruselas, 7.6.2019
COM(2019) 259 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Resumen de los informes anuales de ejecución de
los programas operativos cofinanciados por el
Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas en 2017**

Resumen de los informes anuales de ejecución de los programas operativos cofinanciados por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas en 2017

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)¹ aborda las peores formas de pobreza en la UE, como la falta de alimentos, la pobreza infantil y la carencia de vivienda. El fondo pone a disposición un importe total de 3 800 millones EUR (precios corrientes). La UE proporciona una financiación de contrapartida de hasta el 85 % para complementar los recursos asignados por los Estados miembros, por lo que el valor total del fondo asciende a unos 4 500 millones EUR. Los Estados miembros ejecutan i) un programa operativo de alimentos o asistencia material básica (PO I) o ii) un programa operativo de inclusión social (PO II), o ambos. La ayuda alimentaria o la asistencia material básica deben complementarse con medidas de acompañamiento, por ejemplo, la derivación a los servicios sociales. De conformidad con el artículo 13, apartado 9, del Reglamento (UE) n.º 223/2014 (el Reglamento FEAD), este resumen se basa en la información contenida en los informes de ejecución de 2017, en su forma aceptada por la Comisión. Se aplican algunas limitaciones de los datos. En particular, los valores de una serie de indicadores se han determinado basándose en estimaciones fundamentadas y, por consiguiente, los valores acumulados deben interpretarse con prudencia (véase también el anexo). Los informes de los Estados miembros ahora son más completos, pero sigue habiendo algunas lagunas; por ejemplo, los informes relativos a los principios horizontales a menudo no incluyen información sobre las medidas adoptadas para cumplir tales principios. En relación con las medidas de acompañamiento, los informes han mejorado, pero su contribución al objetivo de la inclusión social con frecuencia sigue siendo difícil de evaluar utilizando las pruebas proporcionadas, y los obstáculos y desafíos para su consecución aún no se notifican de manera sistemática. Todos los Estados miembros, salvo el Reino Unido, presentaron un informe de ejecución. Debido al desfase temporal entre la ejecución y la elaboración de informes, el presente informe de síntesis también incluye los últimos avances, si se dispone de esta información.

2. RECIENTES AVANCES A ESCALA DE LA UE

A pesar de que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó del 23,5 % al 22,4 % en 2017, los riesgos de exclusión social, en especial para los niños, las personas sin hogar, las personas con discapacidad y las personas de origen migrante, siguen siendo un desafío. El número total de personas en riesgo de pobreza y exclusión social fue de 113 millones, por debajo del nivel anterior a la crisis, pero aún lejos de conseguir los objetivos de Europa 2020. La privación material grave descendió hasta un nivel nunca alcanzado antes, pero sigue siendo alta en varios Estados miembros. Recientemente, la carencia de vivienda ha aumentado en casi todos los Estados miembros. Los riesgos de pobreza para los niños se mantienen muy por encima de las cifras para la población en general. En este contexto, la ayuda del FEAD a los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, mediante el suministro de comida y bienes de consumo básicos, como artículos

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

escolares y de higiene, o mediante la organización de actividades de inclusión social, sigue siendo indispensable.

En 2018, la Comisión aprobó una propuesta ambiciosa para establecer el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el próximo período de programación, que fusiona el FEAD con el FSE y otros tres instrumentos de financiación². La propuesta se está negociando con los legisladores. El Reglamento FSE+³, respaldado por una evaluación de impacto⁴, tiene por objeto garantizar que los recursos en régimen de gestión compartida se centren en los principales desafíos, especialmente apoyando los principios del pilar europeo de derechos sociales y la puesta en práctica de las recomendaciones del Semestre Europeo. Teniendo en cuenta los desafíos constantes antes mencionados, pretende fomentar la inclusión social utilizando una parte significativa de las asignaciones nacionales del FSE+ (al menos el 25 %) y abordar la privación material mediante el establecimiento de un objetivo a nivel de la UE del 4 % y una asignación mínima del 2 % por Estado miembro. De esta manera se asegurará un mínimo de recursos para quienes más los necesitan; la Comisión estima que el apoyo permanecerá al mismo nivel que el del FEAD actual. El Reglamento FSE+ aborda asimismo la petición de las partes interesadas de mantener requisitos menos rigurosos para este tipo de ayuda, y simplificar la recopilación de datos y los requisitos de seguimiento y elaboración de informes.

El **Grupo de Expertos del FEAD**, compuesto por miembros de las autoridades de gestión, se reunió dos veces tanto en 2017 como en 2018 a fin de debatir la ejecución del programa del FEAD, incluida la elaboración de medidas para la asistencia material básica (objetivo específico XI) y la integración social de las personas más desfavorecidas (objetivo específico X) en el marco del FSE+. Una mesa redonda proporcionó información acerca de la situación actual en relación con la complementariedad entre el FEAD y el FSE. La Comisión celebró **reuniones de la red FEAD**, las cuales también abordaron el futuro del FEAD en el nuevo período de programación. Para finales de 2018, habían tenido lugar trece eventos para intercambiar experiencias y buenas prácticas. Los participantes, especialmente los Estados miembros anfitriones, presentaron estudios de caso y compartieron retos y soluciones sobre cuestiones de interés común en relación con la ejecución del programa del FEAD. En particular, las reuniones se centraron en las medidas de acompañamiento y en reducir la carencia de vivienda y la exclusión en materia de vivienda. Por primera vez, se combinó una reunión de la red con la ceremonia de entrega de premios «Ending Homelessness Awards 2018» de la FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar). En la segunda mitad de 2017 y 2018, se celebraron reuniones anuales con **representantes de las organizaciones asociadas a nivel de la UE**, que se centraron en los retos para la ejecución y en ideas para el nuevo período de programación y para las actividades de comunicación.

La evaluación intermedia del FEAD⁵ confirmó que este presta la asistencia que tanto necesitan las personas más desfavorecidas. En promedio, prestó ayuda a 12,7 millones de personas por año entre 2014 y 2017. El fondo es coherente con la reducción nacional de la pobreza y los fondos de la UE, incluido el FSE, y los complementa. El FEAD tiene un efecto positivo importante en casi todos los Estados miembros, en particular en términos de nuevos

² La Iniciativa de Empleo Juvenil, el Programa para el Empleo y la Innovación Social y el Programa de Salud.

³ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-382-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf.

⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación intermedia del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, SWD(2019) 148, y su resumen ejecutivo, SWD(2019) 149.

grupos destinatarios, nuevas actividades y una mayor cobertura territorial. Un efecto destacable fue el aumento de la capacidad y de la profesionalización de las organizaciones asociadas. Sin embargo, existen indicios sólidos de «sobre-regulación»⁶, lo que conduce a requisitos excesivos, tales como el requisito impuesto por la mayoría de los Estados miembros de registrar a los beneficiarios finales. Las lecciones aprendidas incluyen la necesidad de seguir centrándose en las personas más desfavorecidas, de reforzar aún más sinergias con el FSE y de mantener la flexibilidad de ejecución. Estas han sido abordadas en la propuesta de la Comisión relativa al FSE+.

En 2017, todos los Estados miembros que ejecutan el PO I llevaron a cabo encuestas estructuradas sobre destinatarios finales, tal como lo exige el Reglamento del FEAD⁷. Dichas encuestas se abordan asimismo en el presente informe. El objetivo fue obtener información sobre el contexto socioeconómico de los beneficiarios finales, sobre su situación actual y anterior y sobre su nivel de satisfacción con la ayuda del FEAD, así como recopilar datos de las organizaciones asociadas sobre la distribución de ayuda material y el tipo de medidas de acompañamiento previstas.

3. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

3.1. Ejecución financiera

En general, la ejecución financiera de los programas del FEAD siguió acelerándose en 2017. Sobre el terreno, el gasto público subvencionable total (nacional y de la UE) aprobado para apoyar las operaciones del FEAD ascendió a 637,3 millones EUR, en comparación con 569,5 millones EUR en 2016, y fue significativamente mayor que en 2015 (444,2 millones EUR). Con ello, los gastos acumulados comprometidos para 2014-2017 ascendieron a 1 973,5 millones EUR, lo que representa el 44 % de los recursos totales de los programas (cofinanciación de la UE y nacional). Los pagos realizados a los beneficiarios en 2017 fueron más bajos que en el año anterior (405,2 millones EUR en 2017, en comparación con 434,9 millones EUR en 2016), pero ligeramente más elevados que en 2015 (395,2 millones EUR). Un desglose financiero pormenorizado, también por Estado miembro, se presenta en el cuadro I del anexo⁸.

Se realizaron avances significativos en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión. En 2017, los Estados miembros declararon un total de 475 millones EUR en gasto público subvencionable, en comparación con 353,4 millones EUR en 2016 y 46,3 millones en 2015.

En términos de ejecución financiera, antes del 31 de diciembre de 2018, la Comisión había abonado un total de 955 millones EUR en pagos intermedios. Para entonces, la ejecución financiera expresada como el nivel de pagos intermedios realizados por la Comisión había sobrepasado el 25 % de la asignación total para el período 2014-2020.

⁶ La sobre-regulación hace referencia a los Estados miembros que van más allá de lo estrictamente exigido por la legislación de la Unión al aplicarla a nivel nacional. Esto puede potenciar los beneficios, pero también añadir costes innecesarios para las empresas y las autoridades públicas que sean asociados erróneamente con la legislación de la UE.

⁷ Artículo 17, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

⁸ Varios Estados miembros han actualizado algunos valores de los indicadores comunes de insumos del FEAD para 2015 y 2016. Por consiguiente, los valores indicados en esta sección pueden diferir de los publicados en años anteriores.

3.2. Ejecución física

En 2017, veintiséis Estados miembros proporcionaron asistencia en el marco del FEAD, lo cual representa un avance considerable en comparación con el año anterior. CY, HU y HR comenzaron a distribuir ayuda en 2017, y PT reanudó la distribución de alimentos, la cual se había suspendido en 2016. Veintidós de los veintiséis Estados miembros distribuyeron alimentos o asistencia material básica, o ambos, y adoptaron medidas de acompañamiento (PO I; véase la ilustración 1), y cuatro ejecutaron programas de inclusión social (PO II; véase la ilustración 1). Además de UK, el único Estado miembro que no proporcionó asistencia en 2017 fue RO, que tuvo que rediseñar su programa operativo tras realizar cambios institucionales.

Varios programas operativos se modificaron en 2017 y 2018, lo que demuestra que puede mejorarse la eficacia del diseño de las intervenciones o de los acuerdos de ejecución específicos. La mayoría de las veces, los cambios estuvieron relacionados con la manera en la que se definen los beneficiarios, los criterios de admisibilidad de los beneficiarios finales o la composición de los alimentos y la asistencia material proporcionada. Algunas modificaciones de los PO estuvieron relacionadas con el uso de tarifas planas, lo cual simplifica la administración del fondo. Con frecuencia, se realizaron otros cambios que no necesitaron una modificación formal, como la ampliación del alcance de las medidas de acompañamiento o su ajuste a nuevas necesidades.

Ilustración 1: Tipo de asistencia prestada en 2017

PO	Tipo de asistencia	Estado miembro
PO I	Alimentaria	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Material básica	AT (1)
	Ambas	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
PO II	Inclusión social	DE, DK, NL, SE (4)

Se estimó que 12,9 millones de personas se habían beneficiado de la asistencia del FEAD en 2017, cifra superior al promedio de 12,7 millones de personas atendidas por año entre 2014 y 2017. De aquellos atendidos en 2017, más de 12 millones (el 95 %) recibieron ayuda alimentaria, y alrededor de 580 000 (el 4,5 %) asistencia material básica⁹, mientras que unos 36 600 (el 0,3 %) participaron en programas de inclusión social (PO II)¹⁰.

Los cuatro Estados miembros que ejecutaron programas de inclusión social atendieron a un 25 % más de personas que en 2016. NL y SE mostraron incrementos interanuales excepcionales del 333 % y del 117 % respectivamente al adoptar diferentes estrategias para lograr la participación de los beneficiarios finales en las actividades de inclusión social propuestas (estas se explican más adelante). Los cuatro alcanzaron o excedieron la mayoría de sus objetivos anuales.

La mitad de los Estados miembros atendió a más personas que en 2016, aunque hubo una reducción general del número total de beneficiarios finales, de 16 millones en 2016 a 12,9 millones en 2017, principalmente debido a que RO no proporcionó ayuda en 2017. En

⁹ En los PO en los que se proporcionan ambos tipos de asistencia, puede haber un cierto grado de solapamiento, ya que pueden contarse las mismas personas más de una vez.

¹⁰ Las cifras presentadas se basaron en estimaciones realizadas por las organizaciones asociadas. Es posible que los beneficiarios finales se hayan contado más de una vez.

2016, RO había apoyado a 3,3 millones de personas, pero tuvo que suspender la asistencia en 2017, como se ha explicado antes. La reducción fue compensada de manera parcial por trece Estados miembros (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL y SE) que conjuntamente apoyaron a alrededor de 362 000 beneficiarios finales más que en 2016. Asimismo, CY, HU, HR y PT comenzaron la prestación de asistencia en 2017, lo que añade a 340 000 personas adicionales al total de personas atendidas. Además, en 2017, IE, que hasta 2016 había suministrado únicamente ayuda alimentaria, proporcionó asistencia material básica a unas 5 000 personas.

Los niños representaron el 30 % de los 12,9 millones de personas que recibieron ayuda alimentaria, asistencia material básica o ayuda para la inclusión social en 2017. Esto significa que cuatro millones de niños recibieron apoyo. Al igual que en años anteriores, alrededor de la mitad de quienes recibieron asistencia fueron mujeres (6 millones). El 10 % fueron migrantes, personas de origen extranjero o minorías (1,1 millones de personas). Además, el 8 % de los beneficiarios finales fueron personas de 65 años o más (un millón), el 3 % fueron personas con discapacidad (433 000) y el 3 % fueron personas sin hogar (370 000).

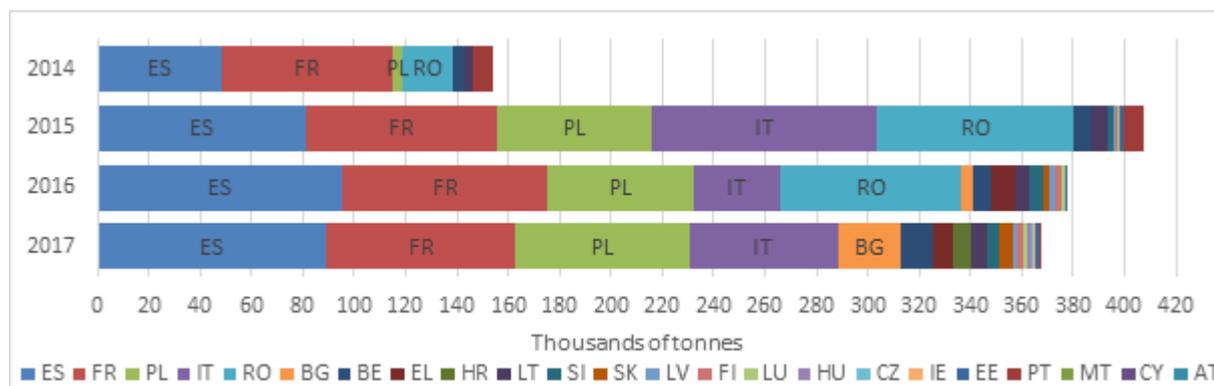
El número estimado de personas sin hogar que recibieron asistencia del FEAD aumentó en un 71 % en 2017 a más de 370 000. Alrededor de dos terceras partes de las personas sin hogar adicionales atendidas lo fueron en IT, que amplió el alcance de su programa de suministro de comidas preparadas para apoyar a más personas. Asimismo, BE y CZ aumentaron de manera considerable el número de personas sin hogar atendidas, BE con ayuda alimentaria y CZ con ayuda alimentaria y asistencia material básica. BG, IE, LV, SE y SK también notificaron incrementos en este grupo destinatario, y HR, HU y PT comenzaron a apoyarlos por primera vez utilizando financiación del FEAD en 2017¹¹.

PO I: Ayuda alimentaria

La mayoría de los Estados miembros aumentaron la cantidad de alimentos entregados, a pesar de una reducción general de la cantidad total de alimentos distribuidos en 2017, que disminuyó en un 3 % en comparación con 2016; esto se debió sobre todo a que RO no proporcionó ayuda alimentaria en 2017. Veintiún Estados miembros prestaron ayuda alimentaria en 2017. Cinco Estados miembros (ES, FR, PL, IT y BG) fueron responsables del 85 % de la cantidad total de alimentos entregados en 2017 (véase la ilustración 2). Dos terceras partes de la ayuda alimentaria consistieron en productos lácteos, harina, pan, patatas y otros productos feculentos. Los mayores incrementos en toneladas de alimentos distribuidos en 2017 fueron en IT y BG, donde se amplió el alcance del programa de ayuda alimentaria. Estos países distribuyeron 24 000 y 19 000 toneladas más de alimentos respectivamente que en 2016. Asimismo, gracias a la inclusión de productos alimenticios adicionales y de organizaciones asociadas en el programa, IE cuadruplicó la cantidad de alimentos distribuidos en 2017 (623 toneladas adicionales). Otros Estados miembros, incluidos BE, CY, CZ, HR, HU, LT, LV, PL, PT y SK, también aumentaron la cantidad de alimentos que entregaron.

¹¹ FR no proporcionó ninguna estimación para el indicador 14f (personas sin hogar).

Ilustración 2: Asistencia alimentaria proporcionada en 2014-2017 (miles de toneladas)



Fuente: Indicador común de ejecución del FEAD (indicador exclusivo 11), 2014-2017

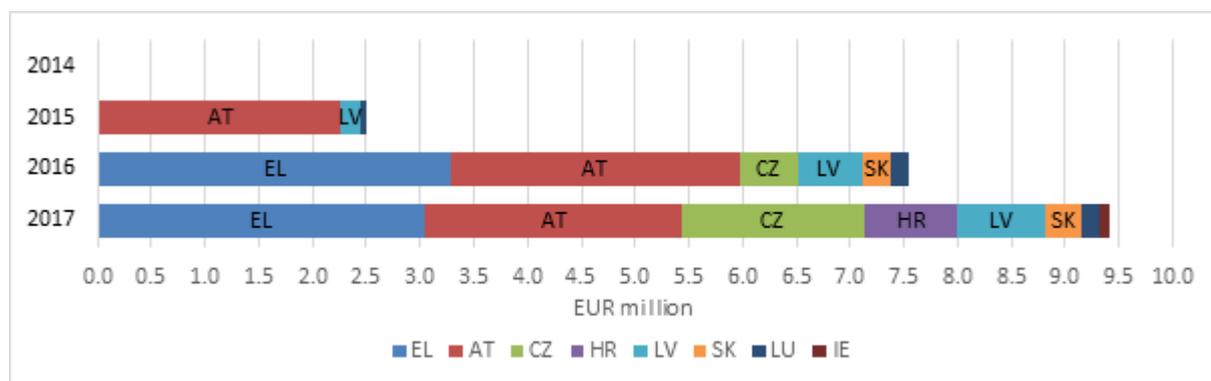
La mayoría de los Estados miembros que proporcionaron ayuda alimentaria optaron por distribuir una serie de productos alimenticios para el consumo doméstico, la mayoría de las veces en forma de uno o más tipos de paquetes de alimentos normalizados. Esto incluyó a BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT y SK. En otros Estados miembros, las organizaciones asociadas adaptaron la asistencia a las necesidades de los grupos destinatarios (FI, HR, IR y SI). Algunos Estados miembros también proporcionaron alimentos precocinados a los niños en edad escolar (CY, CZ, HR e IT) o a las personas sin hogar (FI, HU, IT, LV, PL y SK). La asistencia alimentaria prestada por organizaciones asociadas en BG, CY, HU y ES fue financiada íntegramente por el FEAD. En otros Estados miembros, las organizaciones asociadas complementaron la ayuda alimentaria del FEAD con productos alimenticios financiados o donados por otras fuentes.

PO I: Asistencia material básica

En 2017, los Estados miembros distribuyeron un 25 % más de asistencia material básica que en 2016 (9,4 millones EUR). Los Estados miembros que prestaron asistencia material básica fueron: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV y SK. La mayoría de los productos básicos se distribuyeron en tres Estados miembros: AT, CZ y EL (véase la ilustración 3). A excepción de AT, todos esos Estados miembros proporcionaron asistencia material básica además de la ayuda alimentaria. El notable incremento de la asistencia material básica se debió sobre todo a que CZ aumentó la cantidad que proporcionó en 1,1 millones EUR, a fin de satisfacer las necesidades de las personas más desfavorecidas en el país. Además, HR e IE, que prestaron asistencia material básica por primera vez en 2017, añadieron alrededor de un millón EUR más en artículos a la cantidad total. El valor de los artículos distribuidos aumentó en LV y en SK. Sin embargo, AT y EL distribuyeron 530 000 EUR menos que en 2016.

Los Estados miembros distribuyeron principalmente artículos escolares y de higiene a las familias con niños. CZ, HR y SK se centraron asimismo en las personas sin hogar y les proporcionaron productos de higiene y otros artículos. Los artículos entregados a las familias con niños incluyeron papelería y equipos escolares (AT, HR, IE y LV), así como mochilas escolares (AT, HR y LV). LV y SK también incluyeron productos de higiene personal, y HR incluyó ropa y artículos para bebé, equipo deportivo y ropa. Las personas sin hogar recibieron sobre todo productos de higiene personal. En CZ también recibieron material de cocina, ropa y textil doméstico, y en HR, sacos de dormir, mantas y textil doméstico.

Ilustración 3: Valor monetario total de la asistencia material básica en 2014-2017 (millones EUR)



Fuente: Indicador común de ejecución del FEAD (indicador exclusivo 15), 2014-2017. Nota: en 2014 no se distribuyó asistencia material básica.

Los Estados miembros identificaron a los beneficiarios finales elegibles a través de autoridades de gestión utilizando datos relativos a la seguridad social o a través de organizaciones asociadas utilizando su conocimiento y comprensión de la situación socioeconómica y de las necesidades de los grupos destinatarios. Esto es conforme con la base jurídica del programa del FEAD, ya que corresponde a cada Estado miembro decidir cómo identificar a las personas más desfavorecidas, sobre la base de criterios objetivos y en consulta con las partes interesadas. En algunos Estados miembros (IT, LT, LV y SI), la autoridad de gestión exigió a los beneficiarios finales que rellenaran un formulario de solicitud para poder ser elegibles. Otros Estados miembros utilizaron métodos distintos. En LU, los beneficiarios finales fueron evaluados caso por caso por un profesional, y en FI, las organizaciones asociadas prepararon sobre todo «reuniones abiertas de entrega» y proporcionaron alimentos a todo el que los solicitase. En general, los alimentos precocinados para las personas sin hogar se proporcionaron a todo el que los solicitase o que acudiese a los puntos de distribución (FI, HU, IT, LV, PL y SK).

PO I: Medidas de acompañamiento

Los Estados miembros informaron de que las medidas de acompañamiento previstas, junto con la ayuda alimentaria y la asistencia material básica, ayudaron a impulsar la inclusión social de las personas más desfavorecidas. La encuesta estructurada de los beneficiarios finales mostró que en IT, por ejemplo, la ayuda alimentaria y las medidas de acompañamiento fueron esenciales para las personas marginadas y sus familias. La asistencia recibida no solo atendió sus necesidades más básicas y les brindó alivio, sino que también allanó el camino para la inclusión social. En BG, la encuesta reveló que las medidas de acompañamiento habían mejorado la información de los beneficiarios finales acerca de los servicios sociales y sanitarios. Asimismo, habían reforzado su capacidad de gestionar el presupuesto familiar, y algunos de los beneficiarios finales habían encontrado empleo tras participar en el programa. Además, en octubre de 2018 tuvo lugar un importante intercambio de buenas prácticas en la duodécima reunión de la red FEAD, donde autoridades u organizaciones asociadas de siete Estados miembros presentaron y compartieron sus respectivos enfoques.

La mayoría de los Estados miembros adoptaron más de tres tipos de medidas de acompañamiento, mientras que algunos eligieron centrarse en una o dos actividades. Las medidas de acompañamiento aplicadas en 2017 incluyeron¹²:

- **asesoramiento social y servicios psicosociales** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI y SK), tales como apoyo psicológico gratuito para los niños en escuelas públicas (si así lo solicitan los padres o tutores) o asesoramiento en relación con situaciones de vida difíciles;
- **asesoramiento en materia de nutrición y consejos para una alimentación saludable** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI y SK), incluidos consejos sobre la preparación, el almacenamiento y el reciclaje de alimentos, y la organización de talleres de cocina y clases para promover una alimentación saludable;
- **asesoramiento financiero y apoyo de gestión presupuestaria** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI y SK), para ayudar con la reducción de las deudas de los beneficiarios finales, por ejemplo;
- **derivación a** otras instituciones públicas u ONG para los servicios sociales y médicos que ofrecen (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU y LV).
- **actividades sociales y de ocio** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT y SI), tales como comidas celebradas como eventos sociales, actividades culturales y vacaciones organizadas, campamentos de verano para niños, celebraciones de carnaval y de navidad, y deportes;
- **actividades educativas y programas de formación** (EE, ES, FR, LV y SI), incluidos la integración en el mercado laboral, el aprendizaje de idiomas o talleres sobre cómo fomentar el aprendizaje infantil;
- **diversas habilidades domésticas** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL y SI), sobre todo de cocina, pero también de limpieza, costura, reciclaje, etc.; y
- **otros servicios y actividades**, incluidas la prestación de asesoramiento sobre qué hacer en caso de emergencia o desastre (BG), la organización de actividades relacionadas con la energía renovable (LU y MT) y la prestación de asesoramiento jurídico (SI).

Algunos Estados miembros consideraron que las medidas de acompañamiento fueron especialmente importantes para algunos grupos específicos entre los más desfavorecidos. Por ejemplo, para los niños de quince años o menos (AT), los niños en escuelas públicas (CY), las familias monoparentales o numerosas (LT), las personas de edad avanzada socialmente desfavorecidas (CZ) y aquellas que se encontraban más aisladas debido a problemas de movilidad o de salud o por el bajo nivel de confianza en las instituciones oficiales (SK). En estos casos, las actividades trataron de conectarlos con servicios sociales o sanitarios específicos que pudiesen ayudarlos aún más. Asimismo, en algunos Estados miembros, a través de la aplicación de medidas de acompañamiento, las organizaciones asociadas fueron capaces de recopilar información sobre las necesidades de los beneficiarios finales y mejorar la asistencia que se les proporcionó (MT y SK).

PO II: Inclusión social

En 2017, el apoyo para la inclusión social fue adoptado por cuatro Estados miembros: DE, DK, NL y SE. Tras un comienzo difícil en 2016, el proyecto «Elderly in the Neighbourhood» (personas de edad avanzada en el barrio), en NL, obtuvo muy buenos resultados en 2017. El proyecto pretendía paliar la exclusión social entre las personas desfavorecidas de edad avanzada. Tras intensificar los contactos con el grupo destinatario, NL

¹² En BE, CY, EE, FI, FR, LT, MT y RO, las medidas de acompañamiento no fueron financiadas por el FEAD.

logró llegar al triple de personas en comparación con 2016. Lo que es más importante, después de un año en el programa, alrededor del 52 % de las personas de edad avanzada que participaron seguían implicadas, el 39 % dijo que había mejorado su red social y el 43 % había reforzado sus conocimientos informáticos y sus competencias financieras.

DE fue especialmente eficaz para atender a los adultos recién llegados (sobre todo de la comunidad romaní) y a las personas sin hogar, así como para mejorar su acceso al asesoramiento y a las medidas de apoyo. Más del 80 % de los adultos recién llegados y las personas sin hogar que se beneficiaron fueron capaces de utilizar los servicios sociales tras participar en las actividades de inclusión social en 2017. Asimismo, hubo un buen avance en el grupo destinatario de los niños recién llegados en edad preescolar y sus padres, pero se necesitarán medidas adicionales para alcanzar el objetivo de 19 700 niños y padres antes de 2020.

DK mejoró las condiciones de las personas sin hogar al ofrecerles acceso a albergues y a trabajadores sociales. En 2017, había apoyado a 958 personas, lo cual representa el 68 % del objetivo establecido para el período de programación 2014-2020 (1 400). Un 15 % más de personas sin hogar que las previstas utilizaron los servicios sociales ofrecidos a través del programa.

SE duplicó el número de ciudadanos móviles transitorios de la UE o el EEE a los que atendió en 2017 (de 505 en 2016 a 1 097). Se centró en actividades para fomentar la integración comunitaria, tales como proporcionar información sobre la ubicación de albergues y sobre los derechos y obligaciones legales de los migrantes, así como ofrecerles servicios de traducción y asesoramiento sanitario. En relación con este último, el 64 % de quienes se beneficiaron señalaron que pudieron cuidar mejor su salud y su higiene gracias a la asistencia que recibieron.

Obstáculos a la ejecución

El estrecho seguimiento del programa, así como la fuerte cooperación establecida entre las autoridades y las organizaciones asociadas ayudaron a superar muchos de los obstáculos que surgieron. Las evaluaciones y encuestas realizadas durante 2017 también ayudaron a señalar los problemas y proporcionaron a los Estados miembros información útil para abordarlos.

Los obstáculos a los que se enfrentaron algunos Estados miembros fueron principalmente:

- (i) dificultades para llegar a los beneficiarios finales u obtener información de ellos debido a restricciones jurídicas, diferencias culturales y el riesgo de estigmatización (DE, DK, IT, NL, SE y SK);
- (ii) complicados procedimientos de contratación pública o sistemas de control que ocasionaron retrasos en la distribución o procesos onerosos (ES, FR, IT, LU y PT);
- (iii) capacidad insuficiente de las organizaciones asociadas, lo cual impidió que distribuyesen asistencia con mayor frecuencia y de manera más amplia o que participasen en el programa (EE, ES y PT);
- (iv) mala calidad o escasez de algunos artículos (EE, ES y FR);
- (v) problemas de planificación y logística de la distribución de ayuda, lo cual, en algunos casos, dio lugar a la distribución tardía o la no distribución de los artículos (LV, MT, PL y SK);

- (vi) reclamaciones por parte de los beneficiarios finales en relación con el peso de los paquetes de alimentos, la diversidad limitada, la falta de algunos artículos y la falta de información sobre la hora y el lugar de distribución (BE, ES, FI y MT); y
- (vii) problemas con la recopilación de datos de seguimiento por parte de las autoridades de gestión o las organizaciones asociadas; esto hizo que los Estados miembros tuvieran que actualizar los valores de algunos indicadores notificados en 2015 y 2016 (HU, HR, ES, DE, DK y SE).

Dos Estados miembros se enfrentaron a otros obstáculos que repercutieron en la cantidad total de alimentos distribuidos y el número total de beneficiarios finales apoyados en 2017. En RO, se interrumpió la distribución de alimentos en 2017 debido a cambios institucionales y a un rediseño posterior del programa operativo. PT reanudó la distribución de alimentos en 2017, pero únicamente en noviembre y solo fue capaz de cubrir la parte continental del país, no las regiones autónomas.

Algunos países informaron de un declive del número de beneficiarios finales, resultado de una disminución de los niveles de pobreza; esta es una noticia positiva, pero aun así constituye un desafío; en algunos casos, los países modificaron los parámetros utilizados para definir la pobreza y la admisibilidad para el FEAD (EE, LV, SI y SK).

Principios horizontales

Los Estados miembros consideraron que el Fondo Social Europeo (FSE) y el FEAD se reforzaron y complementaron entre sí. BG informó de que los programas del FEAD y del FSE contribuyeron a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 de reducir la pobreza y la exclusión social en la UE. En CZ, muchas organizaciones asociadas del FEAD también trabajaron en proyectos financiados por el FSE y consideraron que sus actividades se complementaron entre sí. Además, en muchos casos, la complementariedad con las iniciativas financiadas por el FSE fue resultado de las medidas de acompañamiento (por ejemplo, derivación de los beneficiarios finales a actividades del FSE). AT, CY, CZ, EE, HR, HU, IT, LU, MT y SI contaron con grupos de trabajo y de coordinación para garantizar la complementariedad del programa con el FSE. DK, DE, FI, FR y LV tuvieron otras formas de coordinación. Estos mecanismos proporcionaron una base sólida para la coordinación y evitaron una posible doble financiación. Por ejemplo, en DE se suspendió un proyecto del FEAD en 2017 debido a que un nuevo proyecto del FSE estaba dirigido al mismo grupo de personas.

Algunos Estados miembros adoptaron enfoques globales en materia de igualdad de género y de no discriminación, y abordaron este principio horizontal en diversas etapas del ciclo del proyecto¹³. Todos los Estados miembros, por ejemplo, garantizaron que la asistencia se basase únicamente en las necesidades y que no hubiese ninguna discriminación por motivos de género, origen étnico, etc. Además, algunos Estados miembros formularon directrices para la igualdad de género y la no discriminación u organizaron talleres al respecto para las organizaciones asociadas (DE y LV), aplicando un enfoque de género a la hora de seleccionar a las organizaciones asociadas o a los empleados (DK, HR y SK) y teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos destinatarios, tales como los progenitores solteros o las personas con discapacidad (CZ, ES, HU, MT, PL, SE y SK).

¹³ Artículo 5, apartado 11, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

En SK, la igualdad de género fue una parte integral de todas las etapas de los proyectos. Las medidas adoptadas cubrieron: i) la selección de empleados (no discriminación por motivos de género, edad, etnia, religión o discapacidad física); ii) las obligaciones de las organizaciones asociadas (se les exigió que respetasen la igualdad de género durante todo el período de ejecución); y iii) la selección de los alimentos y de la asistencia material básica teniendo en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios finales, basándose en el género, la edad y la situación familiar.

Con el fin de reducir el desperdicio de alimentos, algunos Estados miembros (sobre todo BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL y SI) distribuyeron alimentos de vida útil prolongada y redistribuyeron el excedente a otras organizaciones (benéficas) o a beneficiarios finales adicionales¹⁴. Otros Estados miembros se centraron en minimizar la entrega de productos no deseados al garantizar que la selección de los alimentos atendiese las necesidades y los gustos de los grupos destinatarios (CY, IE, PT y SK). Además, en LU y en HR, se donaron el 34 % y el 4 %, respectivamente, de los alimentos distribuidos. El porcentaje de alimentos donados usados en el programa sigue siendo bajo, pero pueden esperarse mejoras como resultado de las simplificaciones adicionales que entraron en vigor en agosto de 2018.

Algunos Estados miembros tuvieron en cuenta aspectos climáticos y medioambientales más amplios. Optaron por materiales sostenibles (AT, CZ, LU y PL), trataron de minimizar el transporte y las emisiones de carbono (FI, HU, LU y LV), establecieron requisitos medioambientales para los proveedores (FR y HR) u organizaron talleres educativos para los beneficiarios finales acerca de asuntos medioambientales (BE, LV y PL).

En la mayoría de los Estados miembros, los tipos de alimentos entregados a los beneficiarios finales se seleccionaron en consulta con expertos en nutrición y las organizaciones asociadas¹⁵. Asimismo, se tuvieron en cuenta las necesidades y los hábitos alimentarios de los beneficiarios finales a la hora de tomar decisiones. A fin de ayudar a los beneficiarios finales a conseguir una dieta equilibrada, muchos Estados miembros ofrecieron alimentos bajos en carbohidratos, sal, azúcar y grasas, y altos en proteínas, fibra, vitaminas y minerales (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI y SK). Además, en LT los alimentos seleccionados para la distribución debían respetar las normas nacionales en materia de valor nutricional y adecuación para la distribución. Gracias a las medidas de acompañamiento, también hubo muchos Estados miembros que ofrecieron clases y talleres de cocina a los beneficiarios finales (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL y SI) y asesoramiento sobre una dieta saludable y equilibrada (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI y SK).

¹⁴ Artículo 5, apartado 13, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

¹⁵ Artículo 5, apartado 13, del Reglamento (UE) n.º 223/2014.

ES llevó a cabo una evaluación exhaustiva de los alimentos proporcionados, a fin de garantizar que los artículos distribuidos ayudasen a los beneficiarios finales a conseguir una dieta saludable y equilibrada. Los alimentos debían cumplir varios requisitos, tales como: i) satisfacer las necesidades nutricionales de los beneficiarios finales; ii) contribuir a una dieta variada; iii) cubrir las necesidades energéticas del cuerpo y mantener un equilibrio saludable; iv) reducir las deficiencias nutricionales de la población atendida; y v) satisfacer las necesidades de las poblaciones específicas (niños) más vulnerables. Asimismo, debían cumplirse requisitos físicos, químicos, microbiológicos, de etiquetado y en relación con contaminantes para los alimentos suministrados. Además, los alimentos se seleccionaron en consulta con expertos en nutrición.

Encuestas estructuradas de los beneficiarios finales

Las encuestas de los beneficiarios finales realizadas en 2017 por parte de los Estados miembros que ejecutaron el PO I revelaron que la asistencia aportada por el FEAD marcó una diferencia en los hogares de los beneficiarios finales. En general, los beneficiarios finales consideraron que la asistencia recibida marcó una diferencia para ellos o para otros miembros del hogar. Este fue el caso, por ejemplo, para el 75 % de los beneficiarios finales en BE, el 93 % en EE, el 93 % en FI, el 87 % en IE, el 76 % en HR y el 73 % en SK. Además, la mayoría señaló que un año antes ellos o sus hogares no habrían podido comprar los artículos distribuidos por el FEAD. Esto fue así, por ejemplo, para el 64 % en EE, el 60 % en FI, el 52 % en LU y el 80 % en SK.

Las encuestas mostraron que, en la mayoría de los Estados miembros, las medidas de acompañamiento se consideraron como útiles o muy útiles; también hubo una correlación positiva entre la adopción de medidas de acompañamiento y el grado de satisfacción general del FEAD. Las encuestas mostraron asimismo que la mayoría de los beneficiarios finales del programa eran ciudadanos de los Estados miembros en los que se distribuyó la asistencia (el 90 % en FI, el 67 % en FR, el 70 % en IT, el 87 % en SI), salvo en LU, donde la mayoría eran extranjeros. Además, algunos Estados miembros informaron de que la mayoría de las personas atendidas en 2017 también habían recibido apoyo del FEAD en años anteriores (el 85 % señaló esto en EE, el 96 % en ES, el 76 % en FI y el 81 % en FR).

Las encuestas sirvieron asimismo para destacar algunos ámbitos que pueden mejorarse en la prestación de la asistencia, por ejemplo, en términos de la cantidad y la variedad de alimentos suministrados y la manera en que se entregaron a los beneficiarios finales. En ES, los beneficiarios finales solicitaron una mayor variedad de alimentos, de conformidad con su diversidad cultural. En EE, algunos beneficiarios finales indicaron que habían tenido dificultades para obtener la ayuda alimentaria, debido al peso de los paquetes de alimentos o la distancia desde los centros de distribución. En IT, las organizaciones asociadas hicieron hincapié en la carga administrativa que implicó trabajar con voluntarios para prestar la asistencia.

Evaluaciones

Los Estados miembros que ejecutaron el PO II realizaron evaluaciones o estudios de investigación sobre el programa, a fin de evaluar el sistema de asistencia y obtener información sobre la situación de diversos grupos destinatarios. DE examinó la situación

inicial de los grupos destinatarios y la manera en que se había visto afectada por el apoyo proporcionado por el FEAD. Los resultados se utilizaron para diseñar la segunda ronda de financiación del FEAD.

Algunos Estados miembros que ejecutaron el PO I complementaron la encuesta estructurada de los beneficiarios finales con otras evaluaciones o estudios de investigación. FR llevó a cabo un estudio comparativo del programa en seis Estados miembros, que reveló que FR y CZ fueron quienes entregaron la mayor variedad de alimentos a los beneficiarios finales. LT realizó una evaluación completa del programa, que sirvió para identificar algunos ámbitos que pueden mejorarse, incluida la necesidad de reforzar la complementariedad del programa con políticas laborales, sanitarias y sociales nacionales y de fomentar el intercambio de mejores prácticas entre las organizaciones asociadas.

4. CONCLUSIÓN

En 2017, el programa del FEAD fue por buen camino en cuanto a la ejecución sobre el terreno. La mayoría de los Estados miembros contó con un programa bien establecido y en buen estado de funcionamiento que estuvo sujeto a una revisión y una mejora constantes por parte de las autoridades de gestión. La prestación de asistencia material básica, que al inicio había estado rezagada, ha surgido recientemente como un segundo componente importante del apoyo del PO I. Algunos grupos destinatarios y, en particular, las personas sin hogar se han beneficiado en mayor número que antes. Sin embargo, hay algunos Estados miembros que en 2017 aún se encontraban en una fase temprana de ejecución o que habían sufrido retrocesos en la entrega, lo cual dio lugar a una caída agregada de las cifras de entrega de la ayuda alimentaria.

Tras cuatro años de ejecución, muchas de las personas más desfavorecidas de la UE reciben una asistencia eficaz. A pesar de su limitado presupuesto, el FEAD complementa los esfuerzos nacionales para abordar la privación material y combatir la pobreza y la exclusión social. Los riesgos de pobreza que disminuyen en general en la UE muestran que se están realizando avances considerables para conseguir los objetivos de Europa 2020. En algunos Estados miembros, esto ha afectado la manera en que se define la admisibilidad de los beneficiarios finales. En general, el apoyo del FEAD llegó a 12,9 millones de personas en 2017, de acuerdo con los datos y las estimaciones de las organizaciones asociadas.

En muchos casos, el FEAD pudo atender a grupos específicos entre los más desfavorecidos, grupos que de otra forma no recibirían asistencia alguna. Este es el caso, por ejemplo, de las personas que no reciben ayudas estatales debido a que se encuentran justo por encima del umbral de pobreza o de las personas que son más difíciles de atender debido a que carecen de hogar, tienen alguna discapacidad, viven en zonas remotas o no hablan el idioma local. El papel de las organizaciones asociadas ha sido clave a este respecto, ya que cuentan con el conocimiento y la experiencia necesarios para llegar a estos grupos y proporcionales la asistencia pertinente. La evaluación intermedia destacó el hecho de que el FEAD les había ayudado a ser más profesionales.

Las medidas de acompañamiento, el componente innovador del FEAD en comparación con su fondo predecesor, se volvieron más visibles y más detalladas. Permiten que la ayuda alimentaria y la asistencia material básica se complementen con un asesoramiento y una orientación específicos, y se centran en actividades de inclusión social, lo cual da lugar a un enfoque de inclusión más pronunciado. Esto es independiente del hecho de que sean

financiadas a través del FEAD o no. Las encuestas estructuradas confirmaron asimismo el papel positivo que desempeñaron las medidas de acompañamiento.

La flexibilidad del FEAD, que permite que los Estados miembros (y las organizaciones asociadas) tomen decisiones en términos de cómo y cuándo atienden a los grupos destinatarios, fue fundamental para establecer relaciones de confianza mutua con los beneficiarios finales. En varios Estados miembros, pero especialmente en aquellos que llevaron a cabo actividades de inclusión social, fue necesario un cierto tiempo para que las organizaciones asociadas atendiesen a los grupos destinatarios y se relacionasen con ellos de manera positiva. Se necesitaron diferentes estrategias y las organizaciones asociadas tuvieron que adaptarse a distintas situaciones. El intercambio continuado de buenas prácticas en la red del FEAD y el Grupo de Expertos del FEAD, así como las consultas con las organizaciones asociadas a escala de la UE y nacional, han ayudado a mejorar aún más la capacidad de las organizaciones asociadas para atender a los grupos destinatarios. Las encuestas estructuradas de los beneficiarios finales también fueron fundamentales para permitir que los Estados miembros identificasen las fortalezas y las debilidades del programa, y se familiarizasen mejor con los grupos destinatarios.

Varios Estados miembros realizaron ajustes importantes al programa a fin de hacerlo más eficaz y garantizar un mayor impacto en los grupos destinatarios, pero sigue habiendo ámbitos que pueden mejorarse. Los Estados miembros adoptaron una programación a largo plazo, reorganizaron a las organizaciones asociadas y el proceso de distribución y recopilaron comentarios de los beneficiarios finales periódicamente. Algunos también llevaron a cabo auditorías y evaluaciones del programa. Además, varios Estados miembros aumentaron la financiación para los proyectos en curso que habían demostrado un buen funcionamiento (en vez de lanzar nuevos proyectos), ampliaron el número o el tipo de grupos destinatarios cubiertos, mejoraron o ampliaron los tipos de artículos proporcionados a los beneficiarios finales y encontraron nuevas formas de relacionarse con ellos y de fomentar su confianza. Los Estados miembros deben abordar las debilidades que aún persisten en relación con la exhaustividad de los informes anuales, las preocupaciones continuas en cuanto a la entrega y los asuntos relativos a la ejecución financiera, incluso a través de reuniones anuales de revisión específicas.