

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La eficacia de la financiación del FSE y el FEAD como parte de los esfuerzos de la sociedad civil para combatir la pobreza y la exclusión social con arreglo a la Estrategia Europa 2020»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 173/03)

Ponente: **Krzysztof BALON**

Decisión del pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	171/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Habida cuenta de que la pobreza y la exclusión social propician las tendencias populistas en muchos Estados miembros de la Unión Europea, el CESE acoge con agrado las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de junio de 2016 tituladas «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado»⁽¹⁾ y aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha con la ejecución del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y el Fondo Social Europeo (FSE).

1.2. Teniendo en cuenta la naturaleza diversa de los problemas y los grupos destinatarios en cada Estado miembro, incluidas las diferentes formas de migración, la intervención de un fondo de estas características debe aprovechar plenamente la experiencia y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil otorgándoles un papel protagonista en la programación, ejecución, supervisión y evaluación. Asimismo, este fondo debe contribuir a la creación de capacidad en las redes de organizaciones de la sociedad civil, haciendo especial hincapié en las organizaciones activas en la prestación de ayuda.

1.3. EL CESE considera que el seguimiento que efectúa la Comisión Europea del uso del FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el uso del FEAD para fomentar medidas de integración en los Estados miembros en las perspectivas financieras actuales debe ser más eficaz. El seguimiento debe implicar estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas que están sufriendo la pobreza y la exclusión social.

1.4. El CESE considera que la cooperación entre los organismos nacionales encargados de la gestión de los fondos y las organizaciones colaboradoras reviste una importancia capital⁽²⁾. Estas organizaciones aportan una importante contribución técnica y organizativa y representan un auténtico valor añadido en la ejecución del FEAD y el FSE. En este sentido, el CESE sugiere que la Comisión Europea contemple una aclaración sustancial de los requisitos mínimos que los entes de los Estados miembros tendrán que cumplir al poner en práctica las asociaciones y que prevea sanciones en caso de una ejecución inadecuada.

⁽¹⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/es/pdf>

⁽²⁾ En el Reglamento relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas [Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014], las «organizaciones asociadas» se definen como «los organismos públicos y/o las organizaciones sin ánimo de lucro que entreguen los alimentos y/o, cuando proceda, la asistencia material básica, [...] y cuyas operaciones hayan sido seleccionadas por la autoridad de gestión[...]». En el Reglamento del FSE [Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013] se menciona a los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones.

1.5. El CESE pide a la Comisión Europea que contemple exigir a los Estados miembros que hagan uso de la asistencia técnica en el marco del FEAD y el FSE, también con miras a desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, el CESE aboga por el refuerzo de la capacidad técnica y organizativa de las redes europeas de organizaciones que trabajan para combatir la pobreza y la exclusión social.

1.6. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen en mayor medida las posibilidades de asignar subvenciones globales, reasignar subvenciones y, si procede, equiparar el tratamiento de las prestaciones en especie y las contribuciones financieras. También es necesario examinar si la Comisión Europea debería determinar que una gran parte de los fondos en el marco de los programas operativos se ponga a disposición de los proyectos con un presupuesto más reducido. Esto permitiría apoyar a las organizaciones y grupos de autoayuda que operan sobre el terreno.

1.7. El CESE respaldará sistemáticamente la labor de las organizaciones de la sociedad civil y su cooperación con las autoridades e instituciones públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Paralelamente, el CESE manifiesta su disposición a crear un pequeño grupo *ad hoc* compuesto por miembros del CESE y plataformas de la sociedad civil relevantes a nivel europeo que, incluso en las actuales perspectivas financieras, contribuiría a mejorar la coordinación de la financiación del FSE y el FEAD, así como al debate sobre los fundamentos de un futuro fondo integrado de la UE dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social. El CESE considera que, en este contexto, la cooperación con el Comité de las Regiones resulta imprescindible.

2. Introducción

2.1. El objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ⁽³⁾ es «poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». La lucha contra la pobreza y la exclusión social figura, además, entre las prioridades de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, las instituciones de la UE y algunos Estados miembros siguen impulsando políticas de austeridad, aunque la falta de mejoras rápidas y visibles en la situación de los ciudadanos de la Unión Europea que están sufriendo la pobreza y la exclusión social parece ser uno de los principales motivos del debilitamiento del apoyo público a la integración europea en los Estados miembros. Los instrumentos financieros de la UE para la lucha contra la pobreza y la exclusión social —el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), así como la asignación de, al menos, el 20 % de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) para el apoyo a la inclusión social— deberían aplicarse eficazmente en todos los Estados miembros, pero no deben sustituir a una política global e integrada para combatir la pobreza y la exclusión social.

2.2. En el marco de la Estrategia Europa 2020, la Unión Europea se ha fijado como objetivo reducir en al menos 20 millones el número de personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social de aquí a 2020. Sin embargo, según los datos de 2014 ⁽⁴⁾, el 24,4 % de la población de la Unión Europea —alrededor de 122 millones de personas— se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social (frente al 24,2 % en 2011 y el 23,4 % en 2010). Un análisis de los distintos indicadores comparativos muestra que todos han aumentado con respecto a 2008: el riesgo de pobreza tras las transferencias sociales (del 16,6 % al 17,2 %), la privación material grave (del 8,5 % al 8,9 %) y las personas de entre 0 y 59 años que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja (del 9,1 % al 11,1 %). Al mismo tiempo, tal y como declaró el Consejo de la Unión Europea, «las crecientes divergencias existentes entre los Estados miembros y dentro de los mismos subrayan la importancia de las acciones que se están adoptando en toda la Unión» ⁽⁵⁾.

2.3. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los principales ámbitos de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones, fundaciones y cooperativas sociales, así como sindicatos y organizaciones de empresarios, y las autoridades e instituciones públicas de los Estados miembros. A fin de erradicar (o reducir sustancialmente) la pobreza y la exclusión social, es necesario proporcionar distintas formas de asistencia material e inmaterial a través de organizaciones sin ánimo de lucro (incluidos los servicios sociales) para crear, también en el marco del diálogo social, unas condiciones favorables para la integración en el mercado laboral y proporcionar fondos adecuados a nivel de los Estados miembros y de la Unión. El CESE considera que solo habrá una oportunidad de lograr este objetivo de la Estrategia Europa 2020 en una Unión Europea considerada como una comunidad de la sociedad civil europea, los Estados miembros y las instituciones de la UE.

2.4. Especialmente en el contexto del fenómeno emergente de la «pobreza de la población ocupada» y las tendencias demográficas, la viabilidad de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social solo se puede garantizar aplicando medidas destinadas a erradicar las causas, en lugar de únicamente los síntomas, de la pobreza y la exclusión social, con la implicación general de las políticas económica, familiar, fiscal y monetaria.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

⁽⁴⁾ Comunicado de prensa de Eurostat n.º 181/2015 de 16 de octubre de 2015.

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/es/pdf>

2.5. Así pues, aunque la cuestión de las ayudas para los más desfavorecidos ha sido objeto de debate en el CESE⁽⁶⁾ en muchas ocasiones, el Comité, previa consulta con las partes interesadas y la Comisión Europea, ha elaborado el presente Dictamen con observaciones y recomendaciones específicas relativas a la experiencia adquirida hasta el momento en la ejecución del FEAD y el FSE con miras a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

3. El FEAD y el FSE como instrumentos para apoyar la lucha contra la pobreza y la exclusión social

3.1. El Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), a diferencia de los programas anteriores de ayuda alimentaria, se presenta en el marco de la política de cohesión. El Fondo contribuye a alcanzar el objetivo de « paliar las peores formas de pobreza, suministrando ayuda [...] en forma de alimentos y/o asistencia material básica y de actividades de inclusión social dirigidas a la integración social de las personas más desfavorecidas »⁽⁷⁾.

3.2. Los objetivos del Fondo Social Europeo son garantizar un elevado nivel de empleo y empleos de calidad, promover un elevado nivel de educación y formación para todos, combatir la pobreza, mejorar la inclusión social y apoyar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

3.3. La idea es que las medidas financiadas por el FEAD sean complementarias a las financiadas por el FSE. Mientras que el FEAD debería centrar la asistencia en los casos más graves de privación material y en el apoyo a la activación social básica de las personas que sufren la exclusión a largo plazo, las medidas financiadas por el FSE deberían tener la finalidad, entre otras cosas, de facilitar una mayor integración de los beneficiarios desde el punto de vista social y laboral. Además, el FEAD debe contribuir a hacer posible que se adopten las primeras medidas para superar la pobreza y la exclusión social y brindar así a los beneficiarios la oportunidad de encontrar un empleo o participar en otras actividades en el marco de la política relativa al mercado laboral. Sin embargo, la financiación destinada a estas actividades es insuficiente para satisfacer las necesidades reales.

3.4. Todos los Estados miembros se han comprometido a garantizar la coherencia entre el apoyo brindado por el FSE y los demás Fondos Estructurales y de Inversión y las políticas y prioridades pertinentes de la Unión, incluida la aplicación del principio de asociación conforme al espíritu del Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones (CCEA)⁽⁸⁾.

4. Ejecución en la práctica del FEAD y el FSE hasta el momento en relación con la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el período de programación 2014-2020

4.1. Tanto los comentarios recibidos de las organizaciones de la sociedad civil como la información a disposición del público y los datos estadísticos apuntan a varias deficiencias graves en la ejecución del FEAD y el FSE en el ámbito en cuestión. A continuación se describen estos problemas, que se dan en distinto grado en algunos Estados miembros.

4.1.1. Retrasos en el lanzamiento de los mecanismos de apoyo del FEAD e información insuficiente para el público general y los grupos destinatarios en relación con los objetivos del Fondo y las oportunidades de usar el programa.

4.1.2. La ineficacia, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la exclusión social, de asignar el 20 % de los recursos del Fondo Social Europeo y favorecer los proyectos de integración en el mercado laboral y, en cambio, omitir la accesibilidad y asequibilidad de los servicios sociales para los grupos marginados⁽⁹⁾. Aunque hasta 2016 el porcentaje ascendió al 25,6 % de los fondos del FSE para los objetivos mencionados anteriormente⁽¹⁰⁾, no se aprecia ningún cambio en el enfoque de las actividades del FSE.

4.1.3. Los Estados miembros solo utilizan parcialmente la posibilidad de ofrecer a los beneficiarios del FEAD servicios «de bajo umbral» financiados por el FSE para la integración profesional y social.

4.1.4. Aplicación inadecuada del principio de asociación de conformidad con el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones (CCEA) en el caso del FSE y falta de un instrumento comparable para el FEAD. También es deficiente la consulta pública; se encomiendan a las instituciones públicas las decisiones clave sin haber escuchado a la sociedad civil. Además, la aplicación inadecuada del principio de asociación socava la transparencia del uso de los fondos e incrementa con ello el riesgo de corrupción y abusos⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Véanse los dictámenes anteriores: DO C 133 de 14.4.2016, p. 9 y DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

⁽⁷⁾ 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. De conformidad con este Reglamento, los Estados miembros han fijado una definición del concepto de «personas más desfavorecidas».

⁽⁸⁾ El CCEA no se aplicará al FEAD, ya que su base jurídica es diferente.

⁽⁹⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

4.1.5. Los Estados miembros establecen requisitos formales y administrativos excesivamente rígidos para el FEAD y el FSE, que no son necesarios para la correcta aplicación de las disposiciones de la UE. Estos requisitos, a menudo basados en los mecanismos operativos de las administraciones públicas del ámbito social, no tienen en cuenta ni las características específicas de los grupos destinatarios (por ejemplo, las personas sin hogar, para quienes la identificación y el registro formales suelen ser imposibles) ni los métodos de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil; en algunos Estados miembros, estas organizaciones están sujetas a sanciones administrativas y financieras desproporcionadas en relación con la gravedad de las infracciones.

4.1.6. También falta coordinación entre los Fondos Estructurales y las estrategias nacionales, no se ha hecho un seguimiento de los programas iniciados en el marco de los fondos con recursos del presupuesto nacional y no ha habido un enfoque a largo plazo para la financiación procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, lo que puede socavar gravemente la ejecución eficaz de los objetivos de los fondos en los Estados miembros⁽¹²⁾. Otro problema es una definición poco idónea o poco clara de los indicadores, que no permite cumplir los objetivos a largo plazo de las medidas.

4.1.7. Falta de mecanismos para mejorar y apoyar la creación de capacidad en las organizaciones de la sociedad civil, incluida la ausencia de asociaciones estables (y, en el caso del FEAD, la acreditación) y falta de prefinanciación para actividades o de financiación de la asistencia técnica para la creación de capacidad.

4.2. Una encuesta llevada a cabo entre las redes nacionales de organizaciones que desarrollan su actividad en el ámbito de la lucha contra la pobreza⁽¹³⁾ muestra que el grado de su inclusión en la preparación de los programas operativos es, salvo algunas excepciones, muy bajo. No se presta la debida atención a la voz de las organizaciones de ayuda en los comités de seguimiento.

4.3. Sin embargo, dado que el FEAD, a diferencia del FSE, es un instrumento nuevo, también se deben considerar los aspectos positivos de la ejecución práctica hasta la fecha. Así, ya en 2014, ocho Estados miembros habían iniciado operaciones del FEAD (otros quince lo hicieron en 2015). Solo en 2014 se estima que 10,9 millones de personas⁽¹⁴⁾ han recibido ayuda a través de las medidas financiadas por el FEAD. Por otro lado, la introducción del FEAD y la disposición de destinar el 20 % de los recursos del FSE a combatir la pobreza y la exclusión social tuvieron como resultado una mejor cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros y una mejor coordinación de las actividades de los distintos agentes que trabajan en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La vinculación entre la asistencia material y las medidas de acompañamiento en el marco del FEAD en la mayoría de los Estados miembros permite que se creen las condiciones necesarias para una mejor integración social de los anteriores beneficiarios de los programas de ayuda alimentaria.

4.4. En este contexto, el CESE acoge con agrado la creación por parte de la Comisión Europea de la Red FEAD que permite el intercambio de experiencias, el trabajo en red y la difusión de las mejores prácticas. El CESE considera, no obstante, que tanto el Comité como las principales organizaciones activas en el ámbito del FEAD en los Estados miembros deberían participar en un diálogo estructurado con la Comisión Europea.

5. Recomendaciones sobre la ejecución del FEAD y el FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social

5.1. El CESE aboga por la creación en las próximas perspectivas financieras de un fondo europeo integrado para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de la experiencia adquirida con la ejecución del FEAD y el FSE. Este instrumento debe tener en cuenta la naturaleza diversa de los problemas y los grupos destinatarios en cada Estado miembro, incluidos los aspectos relativos a las distintas formas de migración. En la ejecución de dicho fondo debe hacerse un mayor uso de la experiencia y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que el realizado hasta la fecha. Estas organizaciones deberían tener competencias significativas en el ámbito de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, y este fondo debería contribuir también a desarrollar el potencial de las redes de las organizaciones de la sociedad civil, teniendo especialmente en cuenta a las organizaciones humanitarias. Una integración de los fondos no debe traducirse en un empeoramiento de la dotación de recursos ni de la intensidad del compromiso social de la Unión respecto a los objetivos perseguidos por ellos.

⁽¹²⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS): *Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis*, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf

⁽¹³⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 435 final.

5.2. El CESE considera que el seguimiento que efectúa la Comisión Europea del uso del FSE en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el uso del FEAD con fines de medidas de integración en los Estados miembros debe ser más eficaz. En concreto, a través de este seguimiento se deben evaluar los progresos en materia de integración social, y no solo la aplicación de unos indicadores cuantitativos fijados. El seguimiento debe implicar estrechamente a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas que están sufriendo la pobreza y la exclusión social. Estas cuestiones también deben ser un elemento importante de la revisión intermedia.

5.3. El CESE sugiere que la Comisión Europea contemple una aclaración sustancial de los requisitos mínimos que los entes de los Estados miembros tendrán que cumplir al poner en práctica los acuerdos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y prevea sanciones en caso de una ejecución inadecuada⁽¹⁵⁾.

5.4. El CESE pide a la Comisión Europea que contemple exigir a los Estados miembros que, haciendo uso de la asistencia técnica en el marco del FEAD y el FSE, establezcan unos sistemas de apoyo eficaces para desarrollar las capacidades técnicas y organizativas de las organizaciones de la sociedad civil activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social⁽¹⁶⁾.

5.5. El CESE considera que una cooperación profesional entre los organismos nacionales encargados de la gestión del fondo y las organizaciones asociadas –entre otras organizaciones de la sociedad civil, regiones, municipios y otros entes subnacionales– sobre la base de unos principios claros y unos acuerdos transparentes, reviste una importancia capital. Estas organizaciones aportan una contribución técnica y organizativa y representan un auténtico valor añadido en la ejecución del FEAD y el FSE. Las autoridades de gestión deberían consultar de manera más eficaz a las organizaciones asociadas a fin de perfeccionar los programas operativos. Además, deberían fomentar y apoyar la cooperación, la consulta y el intercambio de experiencias⁽¹⁷⁾.

5.6. Dado que los acuerdos de asociación y los programas operativos son el resultado de negociaciones entre la Comisión Europea y los entes nacionales, en el futuro la Comisión podría ser más exigente a la hora de aprobar estos acuerdos y programas y exigir que sean corregidos si no respetan plenamente el principio de asociación⁽¹⁸⁾.

5.7. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen en mayor medida las posibilidades de asignar subvenciones globales, reasignar subvenciones y, si procede, equiparar el tratamiento de las prestaciones en especie y las contribuciones financieras. También es necesario examinar si la Comisión Europea debería determinar que una gran parte de los fondos en el marco de los programas operativos se ponga a disposición de los proyectos con un presupuesto más reducido⁽¹⁹⁾. Esto facilitaría el fomento de proyectos, organizaciones y grupos de autoayuda de menor envergadura, surgidos desde abajo, y el establecimiento de asociaciones a nivel local.

5.8. El CESE opina que los beneficiarios directos de las medidas de ayuda pueden y deben contribuir también a mejorar su eficacia. Las organizaciones activas en la prestación de ayuda deben crear unos instrumentos de evaluación apropiados y, en la medida de lo posible, reclutar a voluntarios de entre los beneficiarios directos.

5.9. Además, el CESE aboga por el refuerzo de la capacidad técnica y organizativa de las redes europeas de organizaciones que trabajan para combatir la pobreza y la exclusión social.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 487 de 28.12.2016, p.1.

⁽¹⁷⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2016 tituladas «Luchar contra la pobreza y la exclusión social: un enfoque integrado», punto 15.

⁽¹⁸⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis, mayo de 2016.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, hasta un máximo de 50 000 EUR.