

## Estudio sobre el Programa Operativo de Reparto de Alimentos de la Unión Europea en la región de Murcia (España)\*

A study of the Operational Program for the Delivery of European Union Food Products in the Region of Murcia (Spain)

*Estudo sobre o programa operativo de distribuição de alimentos da União Europeia na região de Murcia (Espanha)*

Rosa María García-Navarro\*\*  
María José García-Gómez\*\*\*  
Universidad de Murcia, Murcia, España

Cómo citar: García-Navarro, R. M. y García-Gómez, M. J. (2018). Estudio sobre el Programa Operativo de Reparto de Alimentos de la Unión Europea en la región de Murcia (España). *Rev. Colomb. Soc.*, 41(2), 147-166

doi: 10.15446/rcs.v41n2.70126

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0.

### Artículo de investigación e innovación

Recibido: 31 de enero del 2018 Aprobado: 30 de abril del 2018

\* Estudio realizado en el contexto de la tesis doctoral de Rosa María García-Navarro titulada *Política social del hambre: estudio sobre la eficacia del programa operativo de reparto de alimentos de la región de Murcia*.

\*\* Doctora en Trabajo Social y Mediación de la Universidad de Murcia. Profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad de Murcia, España. Integrante del grupo de investigación Seminario Luis Olariaga de Política Social.

Correo electrónico: rosamgarcianavarro@um.es-ORCID: 0000-0001-6426-2569

\*\*\* Doctora en Antropología Social y Cultural de la Universidad de Murcia. Profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universidad de Murcia, España. Integrante del grupo de investigación Seminario Luis Olariaga de Política Social.

Correo electrónico: mjosegg@um.es-ORCID: 0000-0001-9543-6883

## Resumen

El Estado, a través de las instituciones públicas y, en ocasiones privadas, promueve y gestiona las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. En la coyuntura actual en la que las cifras de pobreza y de exclusión social son muy elevadas, es importante reflexionar sobre la eficacia de determinadas medidas llevadas a cabo para paliar situaciones de necesidad en la región de Murcia (España). La normativa europea propone numerosas herramientas de lucha contra la pobreza, la exclusión social y, de manera implícita, contra el hambre. El Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) propone una dotación económica para cada país europeo en función de sus tasas de pobreza y desempleo que les permita adquirir alimentos para, posteriormente, ser repartidos por entidades sin ánimo de lucro, con el fin último de disminuir la pobreza y favorecer la inclusión social. Los Bancos de Alimentos, por ejemplo, funcionan en este caso como Organizaciones Asociadas de Distribución (OAD) que reciben los alimentos adquiridos y los distribuyen entre las Organizaciones Asociadas de Reparto (OAR), que a su vez los entregan a la población destinataria.

En esta investigación se reflexiona sobre la protección a la alimentación en el marco jurídico nacional español y sobre la situación de esta en la región de Murcia. A través de entrevistas en profundidad y del discurso de profesionales de las entidades de reparto y de las personas beneficiarias, se profundiza en el alcance del reparto de alimentos con cargo al FEAD y en su eficacia para satisfacer el derecho a la alimentación y como medida favorecedora de inclusión social. La percepción y valoración del recurso por parte de sus beneficiarios sirve de base para analizar otros aspectos relacionados con la imagen de la pobreza y su visibilidad.

Palabras clave: banco de alimentos, derecho a la alimentación, España, exclusión social, pobreza alimentaria, política social, reparto de alimentos, Unión Europea.

Descriptores: consumo alimentario, exclusión social, política alimentaria, Unión Europea.

### Abstract

The State, through its public institutions, and sometimes through private ones, promotes and manages the necessary measures to make citizens' rights effective. In the current situation, in which poverty and social exclusion rates are very high, it is important to carry out a reflection on the effectiveness of certain measures implemented to alleviate situations of need in the region of Murcia (Spain). European regulations provide numerous tools for the struggle against poverty, social exclusion, and, implicitly, hunger. The Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD) assigns funds to each European country, on the basis of their poverty and unemployment rates, to buy food that will later be distributed by non-profit entities in order to reduce poverty and foster social inclusion. Food Banks, for example, function in this case as Associated Distribution Organizations (OAD, according to the acronym in Spanish) that receive the food products acquired and distribute them among the Associated Delivery Organizations (OAR, according to the acronym in Spanish), which, in turn, deliver them to the target population.

The article carries out a reflection on food protection within the national Spanish legal framework, as well as on its specific situation in the region of Murcia. On the basis of in-depth interviews and of the discourse of professionals from the delivery entities and of beneficiaries, the article delves into the scope of food delivery financed by FEAD and its effectiveness in satisfying the right to food and as a measure fostering social inclusion. The perception and assessment of this resource by its beneficiaries serves as the basis to analyze other aspects related to the image of poverty and its visibility.

Keywords: food bank, food poverty, food distribution, European Union, right to food, social exclusion, social policy, Spain.

### Resumo

O Estado, por meio das instituições públicas e, em ocasiões, privadas, promove e administra as medidas necessárias para tornar os direitos cidadãos efetivos. No cenário atual, no qual as cifras de pobreza e de exclusão social são muito elevadas, é importante refletir sobre a eficácia de determinadas medidas realizadas para reduzir situações de necessidade na região de Murcia (Espanha). A normativa europeia propõe numerosas ferramentas de luta contra a pobreza, a exclusão social e, de maneira implícita, contra a fome. O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) dispõe uma verba para cada país europeu em função de suas taxas de pobreza e de desemprego que lhes permita adquirir alimentos para serem distribuídos por entidades sem fins lucrativos, a fim de diminuir a pobreza e favorecer a inclusão social. Os Bancos de Alimentos, por exemplo, funcionam nesse caso como Organizações Associadas de Distribuição que recebem os alimentos e os distribuem entre as Organizações Associadas de Repartição, que, por sua vez, os entregam à população-alvo.

Nesta pesquisa, reflete-se sobre a proteção à alimentação no âmbito jurídico nacional espanhol e sobre a situação desta na região de Murcia. Por meio de entrevistas em profundidade e do discurso de profissionais das entidades de distribuição e das pessoas beneficiárias, aprofunda-se no alcance da distribuição de alimentos sob responsabilidade do FEAD e em sua eficácia para satisfazer o direito à alimentação e como medida favorável de inclusão social. A percepção e valorização do recurso por parte de seus beneficiários serve de base para analisar outros aspectos relacionados com a imagem da pobreza e sua visibilidade.

Palavras-chave: banco de alimentos, direito à alimentação, distribuição de alimentos, Espanha, exclusão social, pobreza alimentar, política social, União Europeia.

## Introducción

La región de Murcia está situada en el vértice suroriental de la península Ibérica, entre la Comunidad Valenciana, Andalucía y Castilla-La Mancha, se extiende por un territorio de 11.317 km<sup>2</sup> (el 2,2% de la superficie total de España), al Norte limita con la provincia de Albacete; al Este con la provincia de Alicante; al Oeste con las provincias de Granada, Albacete y Almería y al Sur-Sureste con el Mar Mediterráneo. Si tenemos en cuenta su superficie, la región de Murcia ocupa el noveno lugar entre las comunidades autónomas del territorio español.

Según los datos del último padrón, publicado el 1.º de enero del 2011, la región de Murcia cuenta con una población de derecho de 1 470 069 habitantes. Según datos del Servicio de Empleo, en enero del 2018 había 117 496 personas entre 18 y 65 años inscritas como demandantes de empleo (Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia, 2018).

Tras más de treinta y cinco años de existencia de políticas en materia de servicios sociales en España, las condiciones de vida de parte de la ciudadanía se enfrentan a una difícil situación denominada “privación alimentaria”, pues tienen que recurrir a los bancos de alimentos para poder satisfacer una de las necesidades más básicas y primarias.

Cuando las necesidades trascienden la individualidad y son sentidas por parte de la sociedad, se convierten en objetivo de las políticas públicas. En el caso de la alimentación, se trata de una necesidad básica, de un derecho, cuya protección en la Constitución Española (1978) no tiene un tratamiento específico por cuanto se pudiera pensar que, en sociedades maduras democráticamente y consideradas *avanzadas*, la carencia de alimentos no deja de ser un *problema puntual*.

Curiosamente, en el último estudio realizado por Unicef (2017), se analiza la situación de 41 países de la Unión Europea (entre los que se encuentra España) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se expone que estos países experimentaron caídas de su PIB de entre el 2% y el 9% entre 2006-2008 y 2009-2014.

Algunos datos de este estudio en relación con la situación en España son:

- La elevada pobreza severa entre los niños y el crecimiento de la inequidad. La pobreza infantil ha aumentado de manera notable, pero ha crecido especialmente (un 56%) en los hogares con niños más pobres, es decir, aquellos en los que viven cuatro personas (dos adultos y dos niños) con menos de 700 euros al mes u 8400 € al año.
- España es el tercer país, junto con Letonia y Chipre, en el que más ha aumentado la diferencia entre la protección social a los mayores de 65 años y la que se proporciona a los niños. Es decir, durante la crisis se ha protegido de manera mucho más eficaz a los mayores que a los niños.
- Los hogares con niños y niñas, las familias numerosas, las monoparentales y los adolescentes han sufrido de forma especial el impacto de la pobreza.

En cuanto a las políticas de respuesta a la crisis en España, se llama la atención sobre la poca capacidad que han tenido para atajar la pobreza infantil. El conjunto de las políticas de protección social está muy fragmentado, poco orientado a los niños y resulta poco equitativo. Esto se debe, entre otras causas, a que está muy ligado a las contribuciones a la seguridad social y a que muchas de las ayudas familiares se dan en forma de desgravaciones fiscales, de las que no se benefician los hogares con menos recursos al no estar obligados a declarar renta.

El reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada a nivel constitucional se mantiene como una intención con respecto a la protección efectiva de los derechos en ella recogidos. La protección del derecho a la alimentación puede ser explícita o implícita. En el panorama mundial, 160 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Treinta países tienen incorporado a su texto constitucional el reconocimiento explícito a una alimentación adecuada, de manera general o solo atribuible a los colectivos más vulnerables. Un ejemplo de ello es la Constitución Política de Colombia (1991), que en su articulado prevé la especial protección de la mujer, sobre todo durante el embarazo, y establece un subsidio alimentario (art. 43), así mismo, reconoce la alimentación adecuada como un derecho fundamental del niño (art. 44) y garantiza un subsidio alimentario a las personas de la tercera edad (art. 46). España, por el contrario, en su texto constitucional no hace una alusión manifiesta al reconocimiento de la necesidad de una alimentación adecuada.

Mientras tanto, las cifras de pobreza ascendieron al 29,9 % en el año 2016 para la región de Murcia, según el Instituto Nacional de Estadística (INE). De esta forma, la carencia de alimentos o, en este caso, la dificultad del acceso a estos, trasciende la individualidad y la consideración de este como problema social que solo afecta a una mínima parte de la población.

En este punto, la respuesta del Estado a las garantías con respecto al acceso a los alimentos se concreta —entre otras acciones transversales, como la mejora de políticas de empleo— en medidas que se consideran “asistencialistas” y que se traducen en proporcionar alimentos a aquellas personas más desfavorecidas que no tienen garantizado el acceso por diversos motivos, con lo que se da una respuesta que interviene en la consecuencia del problema y no en su causa.

Las personas en situación de exclusión social son el principal colectivo receptor de las políticas sociales encaminadas a la satisfacción de necesidades alimentarias. Sin embargo, no podemos obviar que las consecuencias de la crisis económica que padece Europa y, en concreto, España, desde aproximadamente el año 2007, han dejado en la pobreza económica a un elevado número de personas cuyo perfil no se ajusta necesariamente al de la exclusión social de los últimos quince años.

Las tasas de pobreza y de exclusión social en la región de Murcia son de las más altas de España, a pesar del gasto social ejecutado durante varios años y del crecimiento económico de los últimos años en Europa y en España. Ello expresa la realidad de las desigualdades en el contexto

actual de manera que “presionan y cuestionan los modelos de bienestar de los Estados democráticos” (Vicente, 2008, p. 132). De hecho, la normativa europea usa los índices de carencia material severa y de pobreza como fundamento para el establecimiento de una vía de financiación a los países que, a través de sus respectivos programas operativos, hacen frente a la privación alimentaria y realizan actividades de inclusión social (Unión Europea, 2016). Es el caso del Reglamento n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea que fija la asignación de créditos entre los Estados miembros para el periodo 2014-2020, a cargo del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD, por sus siglas en inglés).

El interés manifiesto en el Programa Operativo para el Reparto de Alimentos es procurar la cobertura nacional y atender a las diferentes necesidades de cada región. Para esta encomienda, se utilizan indicadores objetivos de la situación socioeconómica de cada comunidad autónoma como son:

- La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (Risk of Poverty and/or Exclusion, AROPE)<sup>1</sup>.
- La tasa de desempleo.
- El número de personas receptoras del reparto de alimentos anterior.

Estos indicadores ponderan, respectivamente, al 40 %, 10 % y 50 % para realizar el reparto que corresponde a cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta que actualmente hay veintidós comunidades autónomas en España.

El número de personas que hacen uso de las Organizaciones Asociadas de Reparto (OAR) que distribuyen alimentos, cofinanciados por la Comunidad Europea y el Estado español, invita a reflexionar e investigar acerca de la efectividad de los recursos sociales que existen para la satisfacción de la necesidad de alimentación.

### Información previa sobre el contexto de la política del reparto de alimentos en la Unión Europea

En el marco de la Estrategia Europea 2020, que se propone reducir en veinte millones el número de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social, en el año 2014 se estableció el FEAD, regulado por el reglamento de la Unión Europea 223/2014 de 11 de marzo.

España, a través del Fondo Español de Bancos de Alimentos (FEGA), recibe la asignación económica proveniente del FEAD, que reparte aproximadamente al 50 %, entre las dos entidades que se encargan de la distribución de alimentos en España: la Federación Española de Bancos de Alimentos (Fesbal), compuesta por Organizaciones Asociadas de Distribución (OAD)-Bancos de Alimentos y Cruz Roja Española (compuesta por OAD y OAR).

1. Indicador creado en el marco de la Estrategia Europea 2020, que recoge el nivel de ingresos, la privación material y la intensidad baja de trabajo en el hogar donde reside la persona. Pretende unificar los conceptos de pobreza y exclusión social en Europa.

Las OAD distribuyen alimentos a las OAR, estas últimas, además, deben realizar el acompañamiento previsto en la normativa. El reparto se realiza a través de dos modalidades, los denominados “lotes de comida” y “consumo en la instalación”. Los alimentos se obtienen de empresas agroalimentarias a través de un procedimiento de licitación que el FEGA define entre las ofertas económicas más ventajosas.

En la comunidad autónoma de Murcia, el primer banco de alimentos fue creado en 1995, el Banco de Alimentos de la Región de Murcia (BARM) ubicado en la ciudad de Cartagena. Posteriormente, en el 2009 se creó un segundo banco de alimentos, el Banco del Segura (BASMUR) ubicado en la ciudad de Murcia, que se incorporó a la Fesbal en el año 2012. Como tercera OAD (o banco de alimentos) se encuentra la Cruz Roja Española, también considerada como OAR.

En la comunidad autónoma de Murcia hay registradas 220 OAR, distribuidas de la siguiente manera:

- Ciento treinta y cuatro incluidas en la Fesbal, de las cuales 68 están adscritas al Banco de Alimentos de la Segura en Murcia (BASMUR) y 66 al Banco de Alimentos Región de Murcia de Cartagena.
- Ochenta y seis adscritas a Cruz Roja Española.

#### **Metodología, objetivos, hipótesis y concreción de la investigación**

La presente investigación, dada la naturaleza de sus objetivos, está basada en una combinación de metodología cuantitativa y cualitativa. El trabajo indaga sobre la eficacia de las medidas adoptadas por el programa operativo español sobre ayuda alimentaria, financiado por el FEAD y dirigido principalmente a reducir la privación alimentaria.

El objetivo central es describir la situación actual de la ayuda alimentaria, a partir de un análisis del impacto que este recurso supone para satisfacer la necesidad de alimentación y para prevenir situaciones de exclusión social, al tiempo que se favorece la inclusión.

Para hacer efectivo este objetivo general se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Conocer el alcance de la distribución de alimentos en la región de Murcia, a cargo del Programa Operativo de Ayuda a las Personas más Desfavorecidas financiado por el FEAD.
- Profundizar en el conocimiento del perfil de las personas beneficiarias del Programa Operativo en la región de Murcia.
- Determinar la eficacia del reparto de alimentos, como recurso para paliar la situación de pobreza alimentaria y favorecer la inclusión social de las personas beneficiarias.
- Profundizar en la representación que las personas, tanto beneficiarias como profesionales, tienen sobre aspectos íntimamente vinculados con la necesidad de alimentación, y que pueden condicionar la concepción del problema y el alcance de la ayuda ofrecida.

La hipótesis que se plantea es que la eficacia de los bancos de alimentos como herramienta para promover la inclusión social puede verse limitada si se enfoca únicamente en la satisfacción de la necesidad de alimentación y en la denominada “información de recursos”, que consiste en informar de los servicios, programas y ayudas a los que puede acceder la población para mejorar su situación.

En coherencia con los objetivos, el análisis se centra en los siguientes elementos: a) los datos facilitados por el Banco de Alimentos del Segura (en adelante, BASMUR), en el que se comprobará su incidencia geográfica en la región de Murcia, así como el impacto en cifras de este recurso, considerado mediante una comparativa con la población de cada municipio y los índices de pobreza y desempleo regionales; b) el análisis discursivo de las entrevistas realizadas a una muestra de usuarios/as del recurso, con el propósito de profundizar en su perfil y en la percepción que tienen de este, como medio para garantizar su acceso a los alimentos y, en definitiva, a una mejora de su situación; c) el discurso de los/as profesionales de las distintas OAR, a partir del cual se propone ampliar el conocimiento sobre el perfil de las personas beneficiarias y conocer las medidas de acompañamiento propuestas en la Resolución que regula el procedimiento de distribución de alimentos, así como su eficacia.

A continuación, se especifican las técnicas relacionadas con la consecución de cada uno de los objetivos propuestos. Para cumplir con el primer objetivo, “conocer el alcance de la distribución de alimentos en la región de Murcia a cargo del Programa Operativo del FEAD”, se procedió a la recopilación y análisis estadístico de la información facilitada por BASMUR en el que constan los datos de identificación de las OAR y diferentes variables, tales como el número de familias, la cantidad de kilos de comida repartidos, el sexo, la edad, la nacionalidad y el perfil de usuarios/as (en condición de discapacidad y personas sin hogar). Para este análisis se tomó como referencia la primera fase del año 2016 por ser los últimos datos disponibles. Luego se compararon los datos poblacionales del Centro Regional de Estadística de Murcia (CREM, 2017), con la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (ECV-INE) y con la Encuesta de Población Activa (EPA) para conocer la proporción de la población de usuarios con respecto a otras variables como las tasas de pobreza y las tasas de desempleo.

Para el segundo objetivo, “profundizar en el conocimiento del perfil de las personas beneficiarias del Programa Operativo en la región de Murcia”, se trabajó en un primer momento con el análisis estadístico de los datos proporcionados por BASMUR, que ofrecía una aproximación al perfil de usuario/a y que sirvió de base para obtener la muestra sobre la que se realizaron las entrevistas en profundidad a las personas beneficiarias del recurso. Posteriormente, mediante el análisis del discurso de las personas beneficiarias del reparto de alimentos, se profundizó en dicho perfil.

Para el tercer objetivo, “determinar la eficacia del reparto de alimentos como recurso para paliar la situación de pobreza alimentaria y favorecer

la inclusión social de las personas beneficiarias”, se realizó análisis del discurso de las entrevistas en profundidad realizadas a los dos perfiles de la investigación: a) técnicos/as de las entidades responsables del reparto y b) usuarios/as del recurso.

Para el cuarto objetivo, profundizar en la representación que, tanto personas beneficiarias como profesionales, tienen sobre aspectos íntimamente vinculados con la necesidad de alimentación, y que pueden condicionar tanto la concepción del problema como el alcance de la ayuda ofrecida, se consideraron los discursos de ambos grupos entrevistados acerca de la pobreza, la responsabilidad pública sobre la alimentación y las estrategias de subsistencia de las personas beneficiarias del reparto de alimentos.

La entrevista en profundidad se utilizó en dos ámbitos diferenciados: por una parte, a los/as profesionales implicados en la distribución y reparto de alimentos; y por otra, a las personas beneficiarias de dicho reparto. Dado el interés central de esta investigación en conocer en profundidad el perfil de la persona beneficiaria del reparto de alimentos a cargo del Programa Operativo del FEAD, así como su actitud ante el recurso, los puntos de muestreo fueron potencialmente todas las OAR y OAD existentes en la región de Murcia. Siguiendo el criterio de accesibilidad, los/as entrevistados fueron personas propuestas por los profesionales vinculados a las OAR.

En cada una de estas entrevistas se formularon preguntas exploratorias en torno a la valoración de variables como: la cantidad y variedad de los alimentos suministrados, la frecuencia del reparto, la accesibilidad del recurso, los trámites necesarios para acceder a él y la valoración de las medidas de acompañamiento propuestas.

#### **Entrevista dirigida a los/as profesionales**

- Política social y derecho a la alimentación: en este bloque temático se incluyeron preguntas sobre la situación de las políticas sociales actuales que se siguen en materia de exclusión social, así como el papel de la organización a la que representan en la reducción de esta.
- Exclusión social y pobreza: en este grupo se incluyeron preguntas orientadas a conocer la situación real de ambas variables en la región de Murcia, así como la evolución que han experimentado desde la perspectiva de las personas expertas entrevistadas.
- Reparto de alimentos a cargo del Programa Operativo del FEAD: el objetivo de estas preguntas era conocer la evolución del recurso, desde su implantación hasta la actualidad, en cuanto al procedimiento que lo rige, al colectivo destinatario y a su eficacia para paliar las situaciones de carencia para las que fue concebido. Así mismo, se pretendía conocer la evolución del perfil de las personas que acuden a este recurso desde el inicio de su implementación.

**Entrevista dirigida a las personas beneficiarias del FEAD**

- Datos sociodemográficos: sexo, edad, nivel de formación, situación en relación con el empleo, lugar de nacimiento y lugar de residencia actual.
- Factores de exclusión social distribuidos en ocho ámbitos: laboral, económico, formativo, vivienda y equipamiento, sanitario, político, relacional y espacial, siguiendo la propuesta de Subirats (2004).
- Autoimagen: la percepción que tienen las personas sobre sí mismas, así como sobre las personas que acuden al recurso. Este bloque aporta una visión valiosa acerca de cómo se construye la imagen de la pobreza.

**Resultados**

A continuación, se describen los resultados más relevantes de la investigación, obtenidos, por un lado, mediante el análisis cuantitativo de la actividad de las OAD en la región de Murcia y, por otro, del análisis del discurso que identificó mediante las entrevistas en profundidad realizadas a profesionales y a personas beneficiarias de este recurso.

Se realizó un análisis descriptivo de la actividad de las OAD en la región de Murcia, centrado exclusivamente en los alimentos distribuidos por el Programa Operativo del FEAD, durante la primera fase del año 2016, periodo que comprende cuatro meses, de mayo a agosto, y que coincide con los últimos datos de los que se disponía en esta investigación.

Para este análisis se partió de varias tablas en formato Excel proporcionadas por el Banco de Alimentos de Segura (BASMUR), en las que figuraban los datos de intervención de las tres OAD existentes en la región de Murcia: Banco de Alimentos de la Segura en Murcia (BASMUR), Banco de Alimentos Región de Murcia en Cartagena y Cruz Roja española.

En relación con las personas beneficiarias del programa, en esta primera fase de reparto del 2016 (mayo-agosto), se calculó un total de 68 027 personas beneficiarias. Del total de perceptores, 34 283 están registrados en los Bancos de Alimentos de la Región (BASMUR y Cartagena) y 33 744 en la OAD dependiente de la Cruz Roja en Murcia.

**Tabla 1.** Personas beneficiarias adscritas a las OAR

Tipo de entidad	Número de personas beneficiarias	Porcentaje del total
Entidad religiosa católica	40 535	59,59 %
Asociación	8 342	12,26 %
Servicios sociales de la administración regional	7 374	10,84 %

Tipo de entidad	Número de personas beneficiarias	Porcentaje del total
Asamblea de Cruz Roja Española	9199	13,52 %
Fundaciones	919	1,35 %
Entidades religiosas no católicas	1281	1,88 %
Otros	377	0,55 %
<b>Total de personas beneficiarias</b>	<b>68 027</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia.

El tercer sector se ha establecido como una vía de acción ciudadana, nacida de la participación social, en ocasiones como única alternativa y en otras como actuación complementaria respecto de la gestión pública. El papel de los poderes públicos en cuanto a la gestión del FEAD se centra, principalmente, en las vías de financiación y de la gestión del presupuesto, en las que su actuación directa con respecto al reparto de los alimentos es residual.

En cuanto a las personas beneficiarias por edad, el número de menores beneficiarios del recurso del Banco de Alimentos es bastante superior. Con un porcentaje del 33,6 % de población entre 0 y 15 años de edad, frente al 18,83 % de la población de este mismo rango de edad en la región de Murcia. En lo referente a mayores de 65 años, la disminución de las cantidades es más relevante, representa un 3,15 % de usuarios/as del recurso y un 14,97 % de la población general.

En relación con la cantidad de alimentos repartidos, en la primera fase del Programa Operativo del 2016, la región de Murcia recibió un total de 1 149 145,504 kilos de alimentos, de manera que hay un promedio de 17,42 kg/litro para cada persona beneficiaria. Si tenemos en cuenta que según datos del FEGA para el ejercicio del 2015 a nivel nacional, el cómputo anual fue de 69,84 kilos entregados por persona (22,94 kg/l por persona para cada fase de cuatro meses), y esta cifra la comparamos con los datos aportados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015), en el que el consumo per cápita medio ascendió a 656,7 kg/l por persona, encontramos que el consumo de alimentos por persona en el conjunto nacional dista mucho de la totalidad de alimentos por persona que recibe anualmente un/a beneficiario/a del FEAD, ya sea en la región de Murcia o en el resto de España, lo que apunta hacia el carácter complementario del recurso para satisfacer la necesidad de alimentos. Por último, al analizar las cifras puede verse que el porcentaje de cantidades de alimentos que le han correspondido a la región de Murcia con respecto al total asignado a España ha experimentado una tendencia creciente desde el año 2010 hasta el 2013 y desciende a partir de este año y hasta 2016.

Si se analiza la modalidad de reparto (entrega de lotes de alimentos y consumo en la instalación), puede comprobarse que el porcentaje es de un 95,23 % para el primero frente a un 4,77 % del segundo.

**Tabla 2.** Personas beneficiarias por modalidad de reparto

Modalidad de reparto	Número de personas beneficiarias	Porcentaje sobre el total
Consumo en la instalación	3245	4,77 %
Entrega de lotes de comida	64782	95,23 %
<b>Total</b>	<b>68 027</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia.

El consumo en la instalación es más frecuente en los colectivos considerados más vulnerables, como las personas sin hogar que representan el 38,83 % del total de quienes acuden a consumir alimentos, frente al 0,69 % de este grupo que los recogen en la institución. Esta cifra tiene su razón de ser en el perfil de las personas sin hogar, ya que el carecer de vivienda hace imposible la elaboración de comida por sus propios medios.

A continuación, se reflejan algunos de los principales resultados del análisis del discurso aplicado a las entrevistas en profundidad realizadas tanto a profesionales y técnicos de las distintas entidades relacionadas con el reparto y distribución de alimentos, como a las personas beneficiarias de estos programas.

En primer lugar, se analizan las entrevistas a profesionales que exploran cuestiones referidas a la pobreza y a la exclusión social, a las políticas sociales y al funcionamiento del FEAD, en las que se valora su impacto en la situación de las personas que acuden a él, así como la evolución del perfil de los/as beneficiarios/as.

#### La alimentación como un derecho básico

Los profesionales entrevistados sugirieron que la alimentación se enmarca dentro de los derechos considerados básicos y se equiparan con otros que deberían estar garantizados por los poderes públicos. Al mismo tiempo, existe una corresponsabilidad de la ciudadanía a la que se le atribuye el papel de sujeto exigente de este derecho ante los poderes públicos.

#### La política social, la exclusión social y la pobreza en la región de Murcia

En general, los profesionales tienen la percepción de que la región de Murcia se encuentra en niveles superiores de pobreza con respecto al resto de comunidades autónomas, lo que se confirma con los datos del INE sobre la tasa AROPE en España.

**Tabla 3.** Evolución de la tasa AROPE nacional y de la región de Murcia (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Nacional</b>	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	27,9
<b>R. Murcia</b>	37,5	31,9	33,5	34,1	44,9	38,8	34,8

Fuente: elaboración propia.

La percepción de la ineficacia de las políticas sociales llevadas a cabo, traducida en incumplimiento de los objetivos, está presente en todos los discursos; la situación de la región de Murcia, con uno de los índices de pobreza y exclusión social más elevados del conjunto nacional durante varios años consecutivos, propicia la percepción de esta ineficacia de los recursos por parte de los profesionales.

La consideración de las políticas ejecutadas como herramientas alejadas de la realidad y de las necesidades de la ciudadanía subyace en la mayoría de los discursos. La proximidad de los actores sociales involucrados en los procesos de reparto de alimentos visibiliza y personaliza las situaciones de carencia, lo que produce una identificación que, se piensa, no se produce en instancias superiores. La percepción de que existe un desconocimiento real de las situaciones de pobreza —más allá de las cifras oficiales— por parte de los políticos, proyecta una imagen de insuficiencia de las políticas llevadas a cabo.

#### **Valoración del FEAD**

##### *Variedad del reparto*

En los discursos se destaca la limitada variedad de los productos repartidos y su incapacidad de cubrir las necesidades de alimentación de las familias, esta opinión es ampliamente compartida y explicitada en el discurso de los/as beneficiarios/as. Pese a ello, se reconoce como un recurso muy importante para las familias, lo que deja en evidencia la precaria situación económica en la que se encuentran las personas que acuden a este, ya que a pesar de ser insuficiente, resulta de gran ayuda.

##### *Trámites a seguir*

Garantizar un reparto equitativo es una de las justificaciones de los/as profesionales que motivan la existencia de un trámite para la obtención de los alimentos. La necesidad de un informe de los servicios sociales públicos, en el que quede constancia de la vulnerabilidad de la persona beneficiaria, apunta en esa dirección. En algunos de los discursos subyace la ralentización que ese trámite puede suponer para acceder a la ayuda alimentaria, con el consiguiente perjuicio para las familias. Pero también se considera preciso para favorecer una utilización adecuada del recurso por parte de la población receptora. En todos los discursos aparece la posibilidad de que la ayuda sea recibida por quien “no tenga realmente la necesidad”, si no se realizan los trámites adecuados.

#### **La imagen de la persona beneficiaria y la evolución del perfil de personas beneficiarias del reparto de alimentos**

Algunos profesionales aprecian una evolución en el perfil de las personas receptoras de la ayuda, desde quienes anteriormente tenían recursos suficientes para cubrir sus gastos de manera autosuficiente, hasta que necesitaron recurrir al donativo de alimentos para sobrevivir en condiciones

mínimas. Las condiciones socioeconómicas actuales generan un contexto de inseguridad, en el que las posibilidades de moverse dentro y fuera de las fronteras invisibles de la exclusión social pueden afectar a toda la ciudadanía en un momento dado, lo que establece la precariedad en el empleo como el principal factor de riesgo.

La imagen de la persona que recurre al reparto de alimentos para cubrir su necesidad tiene una doble perspectiva. Por una parte, la de los/as profesionales que están vinculados/as con las entidades de reparto y, por otra, la autoimagen de las personas beneficiarias del recurso que se expone en el análisis realizado al discurso de usuarios/as. En el estudio de esta doble perspectiva se encontró que la percepción que las personas beneficiarias tienen de sí mismas es proyectada en la percepción que los profesionales tienen de ellos, y se refuerzan mutuamente. La identificación que se produce ante las situaciones de precariedad económica y la convicción de que cualquiera puede sufrirla, fortalece esta proyección.

Los profesionales consideran que en la persona beneficiaria existe un sentimiento de culpa y de vergüenza que genera un estado de ánimo que dificulta sus relaciones sociales y mina aún más sus posibilidades de integración social.

#### **La educación y la formación como factores de ayuda al acceso al empleo y a la inclusión**

Los profesionales consideran que las coyunturas socioeconómicas afectan en mayor grado a los colectivos más vulnerables. La formación académica puede suponer un factor de inclusión, pero por sí sola no garantiza el acceso al empleo o la superación de una situación de precariedad.

En este sentido, se analizaron los discursos de las personas beneficiarias de las distintas OAR, en los que se consideraron su perfil, el impacto en sus vidas de la existencia de este recurso, la valoración que hacen de este, las estrategias de subsistencia ante la situación que atraviesan, la percepción de la propia imagen ante el uso de este recurso, así como, las expectativas de uso de este y la reflexión sobre la responsabilidad de su propia situación.

#### **Factores de exclusión social y carencia material**

##### *Ámbito laboral y formativo*

La totalidad de las personas entrevistadas ejercen o han ejercido trabajos de baja cualificación, pero que les permitían obtener ingresos suficientes para subsistir. La mayoría ingresó a temprana edad al mercado laboral, lo que conllevó el abandono de sus estudios, aunque la mayoría contaba con la formación básica reglada.

##### *Ámbito económico*

De todas las personas entrevistadas, la mitad tenía ingresos inferiores al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que en el 2016 asciende a 655

euros mensuales. La proporción de los ingresos con respecto a los gastos también ofrece una visión de la dificultad de las familias para hacer frente a su vida cotidiana. Uno de los recursos principales de la totalidad de las personas entrevistadas es el acceso a las distintas prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas, que se complementa en determinados casos con actividad laboral no regularizada, es decir, economía sumergida.

#### *Ámbito sanitario*

La situación de salud es un condicionante que limita y dificulta el acceso a una actividad laboral normalizada, lo que representa una problemática añadida a la precariedad económica. Las personas con minusvalía constituyen un colectivo de alta vulnerabilidad en situaciones de precariedad económica. Es importante destacar los problemas de ansiedad manifestados por casi la totalidad de personas entrevistadas, cuyo origen se relaciona con la precariedad económica que padecen. Esta afecta a la salud, no en cuanto al acceso al sistema de protección sanitaria, pero sí respecto a la adquisición de medicinas.

Se puede concluir que las situaciones económicas de las personas entrevistadas influyen directamente sobre su estado anímico, en el sentido expresado por Gili, García Campayo y Roca (2014), cuando afirman que los periodos de recesiones económicas influyen negativamente en la salud mental por diversos factores interrelacionados, entre los que el desempleo y la pobreza, como consecuencia lógica de este, constituyen los principales factores de riesgo.

#### *Vivienda y equipamiento*

En más de la mitad de las viviendas existen problemas de falta de equipamiento o de condiciones de habitabilidad inadecuadas en mayor o menor grado. La precariedad económica impide la resolución de estos problemas que, en ocasiones, amenaza la salud de las familias.

La gran mayoría se encuentra en situación de pobreza energética, lo que implica renunciar a parte de su bienestar, sobre todo en lo referente a la temperatura del domicilio y en algunos casos a la preparación de alimentos, por no poder hacer frente al pago del suministro. En ocasiones, se accede de forma ilícita a este servicio recurriendo al “enganche” con otras viviendas o instalaciones. Así mismo, los problemas de acceso al equipamiento y uso energético influyen decisivamente en las situaciones de precariedad económica de las personas, incluso después de haber recibido los alimentos: el coste de conservación y preparación de productos perecederos ofrecidos no se puede asumir.

#### *Ámbito relacional*

Es importante resaltar el apoyo familiar y de las redes sociales como factor de protección ante potenciales situaciones de exclusión social. La gran mayoría recurre a su familia extensa como soporte económico, para

evitar una mayor precariedad, lo que la convierte en un “amortiguador”. Las redes sociales de apoyo son en ocasiones imprescindibles.

[163]

#### *Ámbito espacial*

El entorno espacial en el que reside la mayoría de las personas entrevistadas no presenta, a grandes rasgos, circunstancias negativas. En general, se trata de barrios ubicados en el casco urbano del municipio de Murcia, equipados con centros de salud, colegios, comercios y transporte.

#### **Acceso y uso del banco de alimentos (el reparto de alimentos en el marco del programa operativo)**

La totalidad de las personas entrevistadas no considera que el recurso sea suficiente para satisfacer su necesidad. Esto se justifica por la cantidad de comida que se reparte, así como por la periodicidad del reparto. Las distintas OAR tienen asignados un día de reparto mensual, que en ocasiones se puede acortar hasta los 21 días. Los productos se agotan, en la mayoría de los casos, durante la primera semana o la primera quincena. Se percibe una escasa variedad de los productos entregados que no contemplan necesidades nutricionales específicas (celiaquías, diabetes, hipertensión, etc). En algunas ocasiones, la variedad en los productos entregados depende, no de los productos licitados por el FEAGA con cargo al FEAD, sino de los productos que las distintas OAD y OAR consiguen a través de donaciones y campañas de recogida, dirigidas a toda la población, motivo por el cual la variedad es aún menor. No obstante, el recurso es valorado positivamente, si bien no para cubrir la totalidad de las necesidades alimenticias de las familias, pero sí como un recurso complementario.

#### **Autopercepción e imagen de las personas beneficiarias**

En lo que respecta a la alimentación, la imposibilidad de cubrir esta necesidad por medios propios provoca sentimientos de vergüenza, rechazo y fracaso. La percepción que se tiene de la situación es negativa y supone una degradación para la persona que la sufre. La visibilidad de la pobreza, retratada en las colas de las distintas OAR a las que se acude a solicitar alimentos, supone un revés a la autoestima y la propia imagen.

Sin embargo, no todos los discursos de los/as entrevistados/as manifestaban vergüenza o fracaso. También se expresaba la sensación de alivio por parte de quienes ven los recursos como la posibilidad de resolver una situación que les genera angustia.

#### **Conclusiones**

El uso del reparto de alimentos como medida para paliar la pobreza alimentaria se configura en dos aspectos. Por un lado, para algunas personas con ingresos económicos básicos el acceso al recurso supone un medio de amortiguación ante otras carencias, es un apoyo complementario a su economía, pues pueden destinar el dinero que ahorran en alimentación a otros gastos ineludibles y de difícil cobertura por otros medios, como los suministros y

el alquiler o hipoteca. Por otro lado, para otras personas o familias que no cuentan con ingresos económicos, la existencia de este recurso representa un soporte importante para satisfacer su necesidad de alimentos.

Además, se ha comprobado que ante la vulnerabilidad causada por la precariedad económica, las familias hacen uso de distintas estrategias para hacerle frente, tales como: a) el apoyo de familia extensa; b) el establecimiento de redes de apoyo informales, como la vecindad o las amistades, que constituyen un verdadero amortiguador (en consecuencia, las personas en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad suelen contar con escasas redes de apoyo o padecer una situación de aislamiento social); c) el trabajo en economía sumergida; d) la gestión creativa de los pocos recursos disponibles, que implica cambios forzados en los hábitos de consumo y el uso de suministros de manera ilícita.

El perfil de los/as beneficiarios/as de la ayuda no corresponde exclusivamente al de las personas en condición de exclusión social, pues se ha producido un incremento de familias de nacionalidad española afectadas por la crisis. El azote de la crisis económica vivida en España ha mostrado que ante estas coyunturas económicas, hay personas y colectivos que contaban con niveles de inclusión satisfactorios, pero que actualmente sufren mayor vulnerabilidad que otros ante los cambios bruscos del entorno socioeconómico. Entre las causas de vulnerabilidad se encuentran el empleo, la falta de formación y el bajo nivel de ingresos, como factores más sobresalientes, aunque deben ser estudiados en conjunto con otras variables moduladoras. Por ejemplo, un bajo nivel académico condiciona la obtención de un empleo de mayor cualificación y, por ende, de mayor remuneración económica, así como las posibilidades de reincorporarse laboralmente.

Se ha constatado que la gran mayoría de las personas entrevistadas ha tenido trayectorias laborales más o menos estables, con trabajos poco cualificados, pero que les han proporcionado ingresos suficientes para poder mantenerse. La pérdida o la disminución de ingresos han sido provocadas por situaciones prolongadas de desempleo, a causa de la crisis económica persistente.

El alimento es una necesidad fundamental del ser humano para sobrevivir. Por este motivo, se considera que debería ser un derecho fundamental e innegable que se debe garantizar en cualquiera de los casos. No obstante, no solo es función de la disponibilidad de alimentos suficientes en el entorno lo que permite el acceso a ellos, sino que en las sociedades actuales existen itinerarios culturalmente necesarios para conseguirlos, que no son posibles para muchas personas, por diversos motivos. Facilitar una cantidad de alimentos que resultan escasos a la población necesitada no es suficiente para erradicar el problema.

La inclusión social de los receptores del reparto de alimentos se vería favorecida si se desarrollaran programas formativos. Este colectivo sería el más beneficiado dadas las limitadas condiciones de salud, formación económica y doméstica, habilidades sociales, incluso, limitación para la elaboración de alimentos. Se constata que todas las OAR disponen de

servicios de información de recursos que son percibidos como insuficientes por los profesionales y que mejorarían mucho si se vincularan a servicios de acompañamientos reales.

En conclusión, el reparto de alimentos a cargo del Programa Operativo del FEAD, realizado a través de las entidades de reparto, no constituye, en sí mismo, una solución al problema de la pobreza alimentaria. En una sociedad en la que no existe escasez de alimentos, sino que la dificultad radica en el acceso a estos por imperativos económicos, los esfuerzos deberían ir encaminados no solo a satisfacer las necesidades básicas, sino también a dotar de los recursos suficientes para favorecer la autonomía e independencia de los individuos y las familias para lograr la satisfacerlas.

### Referencias

- Centro Regional de Estadística de la Región de Murcia (2017). *Portal estadístico de la Región de Murcia*. Consultado el 10 enero del 2018 en *CREs*. [http://econet.carm.es/web/crem/inicio/-/crem/sicrem/PU\\_padron/cifof10/sec1\\_c1.html](http://econet.carm.es/web/crem/inicio/-/crem/sicrem/PU_padron/cifof10/sec1_c1.html)
- Gili, M., García Campayo, J. y Roca, M. (2014). Crisis económica y salud mental. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, (28), 104-108. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.02.005>
- Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia (2018). Datos de desempleo en la Región de Murcia del mes de enero del 2018. Consultado el 25 de enero del 2018 en *SEFCARM*. <http://www.sefcarm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=55083&IDTIPO=100&RASTRO=c5m5082,19918,20020>
- Subirats, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección estudios sociales n° 16*. Barcelona: Fundación la Caixa.
- Unicef. (2017). *La crisis internacional y la austeridad golpean a los niños en países de altos ingresos*. Consultado el 17 de abril del 2018 en <https://www.unicef.es/nota-de-prensa/la-crisis-internacional-y-la-austeridad-golpean-los-ninos-en-paises-de-altos>
- Unión Europea. (2016). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Vicente, T. (2008). Derechos sociales e integración. En M. Hernández (coord.), *Exclusión social y desigualdad* (pp.131-145). Murcia: Universidad de Murcia.

### Fuentes primarias

- Comisión Europea (2014). Reglamento (UE) n° 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 L337/46 25.11.2014. Consultado el 10 abril del 2017 en *Noticias Jurídicas*. [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/540083-regl-1255-2014-ue-de-17-julcomplementa-regl-ue-no-223-2014-mediante.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/540083-regl-1255-2014-ue-de-17-julcomplementa-regl-ue-no-223-2014-mediante.html)

- Congreso de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Consultado el 21 de diciembre del 2017 en *Secretaría General del Senado*. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Constitución Española. (1978). Consultado el 20 junio del 2017 en *Noticias Jurídicas*. [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/constitucion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html)
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (2015). *Informe del consumo de alimentos en España*. Consultado el 10 de abril del 2017 en [https://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/informeconsumoalimentacion2015\\_tcm30-104147.pdf](https://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/informeconsumoalimentacion2015_tcm30-104147.pdf)