

1. **SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAR LAS VÍAS Y PROCEDIMIENTOS DE AYUDA INSTITUCIONAL A LAS ASOCIACIONES QUE TRABAJAN EN EL CAMPO SOCIAL**

1. **Problemas planteados por las propias asociaciones**

Con relativa frecuencia, en las reuniones periódicas que la institución del Ararteko mantiene con diferentes asociaciones que trabajan en el campo social, éstas suelen plantear los problemas que tienen respecto a las subvenciones de las administraciones públicas. En general, no se trata de cuestiones nuevas, ya que muchas de ellas se arrastran año tras año, ni que afecten a un único departamento o a una determinada administración, aunque las asociaciones sí refieren diferencias significativas según los casos (de un año a otro, de un departamento a otro, o incluso entre varias convocatorias del mismo departamento).

Aunque estos mismos problemas puedan afectar también a otras áreas de actuación, nos referimos aquí a asociaciones que trabajan en el campo social, que llevan a cabo programas de atención a personas en situaciones especialmente desfavorecidas. Asociaciones que, en bastantes casos, gestionan recursos y servicios de otro modo inexistentes o insuficientes, cubriendo campos de atención en los que existe una clara responsabilidad institucional y supliendo carencias de las propias administraciones.

Ciertamente, hay asociaciones y entidades sin fines de lucro que se mantienen gracias a la dedicación, esfuerzo y aportación de sus asociados, o de otras personas que colaboran como voluntarias, pero muchas de ellas acuden, lógicamente, a las instituciones públicas solicitando ayudas económicas que les resultan necesarias para el desarrollo de los proyectos. Es más, algunas de ellas, para mantener sus programas dependen totalmente de las ayudas institucionales. Unas ayudas que, con frecuencia, se distribuyen de acuerdo con convocatorias específicas de carácter anual.

Los problemas que se nos transmiten con más frecuencia suelen ser los siguientes:

- 1) Retrasos en las convocatorias de ayudas y especialmente en su resolución: convocatorias que se publican en el Boletín Oficial y que se resuelven con el año muy avanzado.
- 2) Tardanza en recibir las ayudas y premura de tiempo para poder gastar las cantidades adjudicadas y justificar los gastos correctamente.

- 3) Incertidumbre respecto de la continuidad de las ayudas o de su cuantía, de un año para otro.
- 4) Desajustes o disparidad entre las necesidades y posibilidades de organización y gestión de la asociación, por un lado, y los requerimientos o exigencias de la convocatoria, por otro.
- 5) Dificultades de interlocución con los responsables de las convocatorias o para manifestar sus quejas sin que ello pueda tener consecuencias negativas, dado, en muchos casos, el grado de dependencia de las subvenciones.
- 6) Escasa claridad respecto a qué entidades son las competentes en cada caso y cuáles son las responsabilidades o compromisos exigibles a cada una de ellas.
- 7) Exigencias de cofinanciación, como requisito para poder participar en algunos programas, sin una previa coordinación de las administraciones que podrían cofinanciarlos.
- 8) Inexistencia de unos criterios unificados o similares a tener en cuenta en la justificación de gastos (conceptos justificables, facturas, fechas, memoria justificativa...).

Y es que, con respecto a estas tres últimas cuestiones, con frecuencia los problemas se agudizan cuando una misma asociación, o mejor un determinado programa, ha recibido o recibe ayuda de diferentes administraciones (por ejemplo, del ayuntamiento donde está ubicado el servicio, del Departamento de Acción Social de la respectiva Diputación Foral, y de algún departamento del Gobierno Vasco): “peloteos” de una administración a otra; cambios de criterio imprevistos de un año a otro; convocatorias de ayudas con diferentes calendarios y procedimientos...

En cuanto a las **consecuencias** de estos modos de funcionar, se suelen apuntar muchas:

- Programas y actividades que se mantienen durante meses (normalmente, los primeros meses del año) sin saber si obtendrán ayuda o cuánta recibirán;
- Necesidad de solicitar créditos bancarios para poder afrontar los gastos hasta la recepción de la ayuda;
- Necesidad de gastar aceleradamente una cantidad recibida a fin de año o incluso de lograr facturas o justificantes que no se corresponden con los gastos realmente efectuados;
- Supresión de determinados programas por falta de garantías, o imposibilidad de mantenerlos por insuficiencia o disminución imprevista de las ayudas.
- Necesidad de ajustar el funcionamiento o forzar la organización de la asociación para poder adaptarse a los requisitos que se le exigen, alejándola de sus fines o complicándola innecesariamente...

Como ya hemos señalado, no se trata de problemas nuevos. Al menos desde 1995, el Ararteko ha intervenido sobre algunos de ellos. Pero, ciertamente, nunca como en los dos últimos años se nos han planteado tantos problemas de este tipo. En las reuniones periódicas con las asociaciones, pero también en las visitas a determinados recursos de atención social e, incluso, mediante quejas formales. Quejas o problemas que **afectan a campos de actuación muy diferentes:**

- Recursos para la atención a personas con discapacidad;
- Puntos de encuentro para menores y padres separados;
- Programas de intervención en la cárcel;
- Recursos para menores en situación de desamparo;
- Programas de atención o recursos para personas excarceladas o en tercer grado penitenciario;
- Recursos de atención sociosanitaria para personas con problemas de drogadicción;
- Alojamientos tutelados para personas con enfermedad mental;
- Atención a mujeres con escasos recursos;
- Alojamiento de personas sin hogar...

Al menos en estos campos se han recibido quejas o informaciones en el Ararteko y, con frecuencia, se ha intervenido sobre ellos.

Evidentemente, los problemas apuntados no afectan en igual medida a todas las asociaciones. Depende, por ejemplo, del grado de profesionalización que tengan, de su tamaño o nivel organizativo, del campo específico en el que trabajan, de la entidad de los programas que desarrollan, de los compromisos financieros, de personal o de infraestructura que hayan adquirido previamente... Por otra parte, tampoco todos los problemas tienen igual entidad o idénticas causas. Pero muchos de ellos son achacables al procedimiento o, más concretamente, al cuándo y cómo se concretan las ayudas. En esta recomendación nos centraremos, especialmente, en estas últimas.

2. **Análisis de algunas convocatorias y conclusiones obtenidas de dicho análisis**

Al margen de las actuaciones llevadas a cabo ante quejas concretas o de las intervenciones realizadas en su día ante los departamentos de Acción Social de las diputaciones forales, la institución del Ararteko decidió en esta ocasión abrir una **investigación de oficio sobre las convocatorias y departamentos que, en las reuniones con las asociaciones, eran objeto de mayores críticas.**

Para ello, se dirigió a dos departamentos del Gobierno Vasco: el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. En los dos casos se solicitó una información similar, correspondiente a todas las convocatorias de ayudas dirigidas a asociaciones durante los años 2003 y 2004, pidiendo que nos aportasen respecto de cada una de ellas los siguientes datos:

- Referencia de cada convocatoria (título) y su cuantía presupuestaria.
- Fecha de publicación de la convocatoria en el BOPV.
- Fecha de resolución de la convocatoria (BOPV).
- Fecha o fechas en que se hicieron efectivos los libramientos (lo más próxima posible a la recepción real de las ayudas).
- Fechas en las que las asociaciones tuvieron que gastar las cantidades adjudicadas y fecha tope de que dispusieron para presentar sus justificaciones de gasto.

Se buscaba con ello disponer de algunos datos objetivos sobre diferentes convocatorias con notable incidencia en muchas asociaciones.

Además de estos datos objetivos, se invitaba también a los dos departamentos citados a que nos hicieran llegar cualquier aportación o valoración que quisieran hacer, tanto sobre las causas de los problemas apuntados como sobre posibles propuestas para superarlos.

Debemos hacer constar que la respuesta de la Viceconsejería de Asuntos Sociales fue rápida y, al mismo tiempo, muy amplia y detallada. Por el contrario, la respuesta de la Viceconsejería de Inserción Social del Departamento de Justicia se demoró más de un año, fue objeto de requerimiento y se ha limitado a dar cuenta de dos únicas convocatorias por año.

Esto hizo que el análisis de los datos no pudiera incorporarse al informe ordinario del año pasado, como estaba previsto.

- El **Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales** aportó los datos solicitados, correspondientes a los años 2003 y 2004, de las siguientes convocatorias:
 - Del área o campo de gestión de la Dirección de Bienestar Social:
 1. Ayudas a entidades que desarrollan actividades dirigidas a colectivos de gays, lesbianas y transexuales.
 2. Ayudas para el funcionamiento de las entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen actividades de ámbito supraterritorial.
 3. Ayudas para los programas de prevención, asistencia e integración social.
 4. Ayudas para las iniciativas sociales de carácter experimental que aporten soluciones innovadoras.
 5. Medidas de apoyo y potenciación del voluntariado organizado.
 6. Ayudas para la organización de cursos y seminarios.
 7. Ayudas para la organización de jornadas, congresos y eventos similares.
 8. Ayudas para el fomento del voluntariado en el País Vasco, mediante la colaboración con organizaciones sin ánimo de lucro que cuenten con voluntariado, para la financiación del seguro de las personas voluntarias.
 9. Ayudas para sufragar gastos de transporte universitario de estudiantes con discapacidad.
 10. Ayudas para el apoyo a las familias con niños y niñas menores de tres años y para la consolidación de la red de centros de atención a la infancia para menores de tres años.
 - De la Dirección de Inmigración:
 1. Ayudas para el apoyo y la potenciación de la participación de inmigrantes en organizaciones privadas sin ánimo de lucro.
 2. Ayudas para atender a personas jóvenes extranjeras en su proceso de adaptación social.
 3. Ayudas para la organización de cursos y seminarios en el ámbito de la inmigración.

4. Ayudas para potenciar la interculturalidad.
 5. Ayudas a entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen programas de integración de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- De la Dirección de Drogodependencias:
 1. Orden por la que se convocan ayudas económicas para la realización de programas de prevención y reducción de riesgos y daños.
 - De la Dirección de Cooperación al Desarrollo:
 1. Convocatoria de ayudas a proyectos de cooperación al desarrollo.
 2. Programa de cooperantes vascos.
 3. Programa de ayudas a Organismos Internacionales.
 4. Becas de especialización.
- El **Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social** aporta información sobre cuatro convocatorias, dos del año 2003 y dos del año 2004:
 - Orden por la que regulan subvenciones para la realización de actividades en el área de la inserción social.
 - Orden por la que se regulan y convocan las subvenciones para la realización de programas y actividades en el área de la familia.

Así pues, hemos podido analizar los **datos de un total de 44 convocatorias** (22 del año 2003 y las mismas del año 2004), aunque, para entresacar los datos y conclusiones que aquí se ofrecen, hemos excluido cuatro de ellas, por sus especiales características y por no afectar a asociaciones como tales, sino más bien a personas individuales. El resto, consideramos que entra plenamente en el objeto de esta recomendación.

Además de los datos solicitados sobre plazos de tramitación correspondientes a cada convocatoria, en algunos casos se ha dispuesto también de consideraciones o aportaciones efectuadas por los propios departamentos. Así, por ejemplo:

- La Dirección de Cooperación al Desarrollo añade a los datos numerosas consideraciones y algunos resultados obtenidos del análisis de una muestra de expedientes tramitados en diferentes años (del 2001 al 2004), lo que permite ajustar aún más los datos a la realidad.
- La Dirección de Inserción Social, por su parte, añade un resumen del calendario de tramitación correspondiente a la Orden sobre actividades de inserción, de 2005, entre los meses de enero y noviembre de dicho año.

Creemos que, para el objeto de esta recomendación, e incluso para una mayor claridad, es preferible recoger aquí las principales conclusiones obtenidas del análisis de los datos, que las propias tablas de datos utilizadas.

Destacaremos las siguientes conclusiones:

- 1ª Del análisis de las respuestas, se puede deducir, con bastante claridad, que los responsables de la gestión son plenamente conscientes de los problemas que se suelen dar en la tramitación de estas convocatorias. Así, por ejemplo, se reconocen de una forma u otra:
- En los propios oficios de remisión al Ararteko de la información solicitada (*“Quiero transmitirle que esta materia es de nuestra más alta preocupación y que seguiremos esforzándonos en su mejora”*).
 - En el análisis de expedientes concretos efectuado por la Dirección de Cooperación al Desarrollo y las conclusiones que ella misma saca del estudio realizado.
 - En el calendario de tramitación de 2005 añadido por la Dirección de Inserción Social.
- 2ª No se hace, sin embargo, una atribución causal de los problemas, aunque en algún caso sí se pueden apreciar o distinguir diferentes causas:
- Los retrasos achacables a la propia gestión del departamento.
 - Los atribuidos a otros órganos de la Administración (especialmente a la Oficina de Control Económico).
 - Los achacables a las propias asociaciones cuando se equivocan en algún trámite, como en la justificación de gastos.
- 3ª En cuanto a los plazos de tramitación de las convocatorias, aunque se puedan apreciar diferencias entre unas y otras, entre uno y otro departamento, y de un año a otro (en este caso, a veces, bastante notables), las **tendencias** son muy claras:
- La publicación de las convocatorias anuales en el BOPV suele hacerse, como muy pronto, hacia el mes de marzo. Pero es muy frecuente que las convocatorias no se publiquen hasta mayo (ninguna de las del año 2003 lo fue antes de ese mes) y no es excepcional que una convocatoria de ayudas para un determinado año se haga pública cuando éste está ya muy avanzado.
 - El tiempo medio que transcurre entre la convocatoria y su resolución suele ser de unos seis o siete meses, contabilizado hasta que se toma la decisión. Una vez tomada ésta, normalmente es comunicada directamente a los solicitantes y, dos o tres meses más tarde, publicada la resolución en el BOPV.
 - Es bastante frecuente que el primer pago a las asociaciones (normalmente, un determinado porcentaje de la ayuda concedida: un 50%; un 75%...) se efectúe al final del año (mes de diciembre) o incluso, excepcionalmente, al año siguiente (enero), cuando el período de gasto real ya ha concluido. (No resulta fácil saber si las fechas señaladas corresponden a la orden de pago o, realmente, a las fechas en que los solicitantes reciben la cantidad.)
 - Tanto de los cuadros de datos analizados como del muestreo de expedientes efectuado por la Dirección de Cooperación al Desarrollo se llega a la conclusión de que el tiempo medio que transcurre desde el día límite en que una asociación cualquiera puede presentar su proyecto y la solicitud de ayuda (fecha tope de la convocatoria), hasta que se efectúa el libramiento del pago, suele estar entre los seis y los ocho meses.

- El plazo establecido para la justificación de gastos suele ser muy corto; en bastantes casos, de unos pocos días; en algún caso excepcional –que podría tratarse de un error, aunque no lo parece–, la fecha de justificación de gastos es incluso previa a la resolución, y por supuesto a la publicación de la misma en el BOPV.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa (consecuencias negativas en los programas y en el funcionamiento de las asociaciones), nos parece que son éstas las principales tendencias a destacar. Se trata, en todo caso, de “tendencias”, de tiempos medios. Hay, sin embargo, casos mucho más extremos que pueden afectar a una determinada dirección o en un año concreto (con todas las convocatorias publicadas en los últimos meses del año; resueltas a finales de enero e incluso en febrero del año siguiente; y teniendo que justificar los gastos antes de que finalizara febrero), lo cual es indicio de una gestión especialmente ineficiente, con graves consecuencias para el funcionamiento de los programas.

La información recabada permite otros muchos análisis (de una determinada dirección u órgano de gestión; de un determinado período; de una determinada convocatoria de especial cuantía o incidencia en un concreto campo de actuación...) que serían de gran interés para el análisis de causas y para la consiguiente revisión y mejora de los procedimientos, tarea que en nuestra opinión corresponde a la propia Administración, que tendría que ser la primera interesada en ello.

Aquí nos hemos limitado a apuntar los problemas con especiales consecuencias negativas en las asociaciones que trabajan en el campo social y, en último término, en la prestación de servicios a personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, es indiferente que los retrasos se deban a que el departamento responsable haya iniciado tarde los trámites, a que el Boletín Oficial haya dilatado su publicación, a que el informe de la Oficina de Control Económico o de la Comisión Permanente e Interinstitucional haya llegado tarde, o a que la Intervención de Hacienda se haya demorado en sus pagos. El efecto para las asociaciones y el servicio que prestan es el mismo y siempre negativo.

3. Algunas propuestas de mejora

No parece razonable que recursos, programas y entidades que llevan años trabajando en el campo social, en la atención a personas desfavorecidas, cubriendo incluso con su iniciativa y dedicación campos de actuación desatendidos por las administraciones, tengan que pasar cada año por procedimientos que, en lugar de ayudarles y darles garantías, suponen una auténtica carrera de obstáculos y son fuente de permanentes dudas y preocupaciones.

Sin entrar aquí en el debate –por otra parte, necesario– de qué prestaciones deben ser asumidas directamente por las propias administraciones y cuáles por otros agentes sociales, desde la única perspectiva de mejorar la colaboración entre “las asociaciones de solidaridad”, como instituciones de hecho responsables o prestadoras, muchas veces, de servicios y atenciones sociales, y las administraciones, esta institución efectúa las siguientes propuestas o recomendaciones:

- 1ª** Que, dado el actual reparto competencial en materia de atención social, con implicación directa de instituciones municipales, territoriales y autonómicas, y a pesar de los pasos dados en la delimitación de funciones, resulta necesaria una mayor clarificación de las responsabilidades o compromisos que afectan a cada parte y, especialmente, en la cuestión que aquí nos ocupa, en cuanto a las formas de participación y a las ayudas que puedan corresponder a las iniciativas sociales promovidas por las asociaciones.
Esta tarea de delimitación es especialmente urgente y necesaria en determinados campos como los encuadrados en el llamado espacio sociosanitario.
- 2ª** Que en aquellos casos en los que todavía no existan, se establezcan desde las propias instituciones mecanismos estables de participación que favorezcan una acción social más coordinada, el intercambio de información entre los distintos sectores implicados, y la revisión conjunta y mejora de las políticas, programas y procedimientos encaminados a lograr un mayor bienestar social.
- 3ª** Que en los trámites de elaboración de los presupuestos anuales se contemple la posibilidad de establecer o se potencien vías de ayuda y colaboración –con las distintas organizaciones que participan en la atención a sectores sociales desfavorecidos– que superen el reducido marco temporal del año presupuestario y ofrezcan una mayor seguridad, a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas: convenios a medio plazo, créditos de compromiso plurianual, etc.
- 4ª** Que, al menos en aquellas convocatorias anuales con mayor tradición o incidencia, se revisen de forma participativa los procesos de tramitación, de tal modo que se puedan destacar cuáles son las principales fuentes de dificultad, analizar sus causas y, consiguientemente, simplificar, corregir o agilizar los trámites y procedimientos, o bien sustituirlos por otras vías más adecuadas, como las señaladas en el apartado anterior.

Consideramos que la aplicación de estas recomendaciones redundaría en una notable mejora de la gestión por parte de las administraciones, en una mayor claridad y garantía para las asociaciones y demás entidades sociales que trabajan activamente en el campo social y, en definitiva, en una mejor atención a las personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Sin perjuicio, todo ello, del seguimiento y evaluación de los programas y recursos subvencionados, que corresponde a la Administración.

Creemos, por otra parte, que la mayoría de estas recomendaciones no suponen sino una aplicación del principio de participación de la ciudadanía que establece nuestra propia Ley de Servicios Sociales (5/1996), que prevé la creación de diferentes cauces o fórmulas (como los consejos municipales, territoriales o autonómico de Bienestar Social), con funciones de planificación, información, organización y funcionamiento de los servicios sociales. La problemática aquí analizada refuerza la necesidad de garantizar la participación y la coordinación de todos los agentes que están interviniendo activamente en el campo social.

Muchos de los problemas aquí apuntados se solventarían, seguramente, con un mayor diálogo y participación del mundo asociativo, superando formas de actuar de

modo unilateral por parte de la Administración o que no toman suficientemente en consideración las necesidades y perspectivas de las asociaciones de solidaridad.

La superación de otros problemas, sin duda, exigiría una mayor coordinación interinstitucional y, posiblemente, la revisión de normativas de carácter general que nunca fueron pensadas para este tipo de convocatorias y, sin embargo, condicionan todo el procedimiento de adjudicación de ayudas, gestión y justificación de gastos.