



Tipología de subvenciones de servicios sociales de la Junta de Andalucía

Análisis descriptivo-comparativo de la
convocatoria general y la convocatoria con cargo
al 0.7% del IRPF ([3676/0227](#))



Laboratorio de Redes Personales y Comunidades

Universidad de Sevilla

Sevilla, 30 de diciembre de 2020



Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS CUANTITATIVO COMPARATIVO DE LAS DOS CONVOCATORIAS

1. Bases de datos.

2. Análisis descriptivo de la base de datos de subvenciones 2017-2018.

2.1. Distribución por provincias.

2.2. Distribución por tipo de entidad.

2.3. Fecha, ratio y baremo por proyectos.

3. Comparación de la convocatoria general de ayudas con la convocatoria del 0.7% del IRPF.

4. Análisis de las sugerencias formales de las entidades solicitantes.

4.1. ¿Micro-financiación o exclusión de las organizaciones pequeñas?

4.2. ¿Implicación comunitaria o prestación de servicios?

4.3. Bases de datos y gestión de resultados.

5. Algunas propuestas para la gestión de subvenciones de servicios sociales.

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS CUALITATIVO DE INFORMANTES CLAVE

6. Participantes.

7. El punto de vista de las entidades sociales sobre las convocatorias de subvenciones.

7.1. Evolución de la captación de fondos.

7.2. El papel de las convocatorias de la Consejería de Igualdad de la Junta de Andalucía.

7.3. Diferencias percibidas entre “la convocatoria general de ayudas” y “la convocatoria del IRPF”.

7.4. Opinión sobre el proceso de solicitud, baremos y concesión de solicitudes.

7.5. El diseño y la implementación de proyectos.

7.6. Redes de colaboración entre entidades de servicios sociales.

8. Conclusiones.

PRIMERA PARTE:
ANÁLISIS CUANTITATIVO COMPARATIVO DE LAS DOS CONVOCATORIAS

1. Bases de datos

Los análisis de este informe se basan en el registro de solicitudes de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, relativos a la convocatoria general de subvenciones y la convocatoria con cargo al 0.7% del IRPF, ambas en el ámbito de los servicios sociales. Concretamente, analizamos todas las solicitudes presentadas en las convocatorias de 2017 y 2018. En total examinamos 11.610 solicitudes: 8.665 de la convocatoria general de ayudas y 2.945 de la convocatoria con cargo al 0.7% del IRPF.

En el caso de la convocatoria general no se incluyen las subvenciones de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS) dirigida a la intervención en Zonas desfavorecidas (ERACIS). En el caso de la convocatoria con cargo al 0.7%, se incluyeron todos los expedientes en los que hay una única entidad solicitante y una única actuación subvencionable. Para facilitar el procesamiento de la información, cuando la entidad solicitante presentaba dos o más actuaciones subvencionables, solo se tuvo en cuenta la primera de ellas. Esto redujo el universo de estudio en 53 registros en 2017 y 36 registros en 2018.

2. Análisis descriptivo de la base de datos de subvenciones 2017-2018

Antes de desglosar los datos en función de la convocatoria de subvenciones y el tipo de proyectos, utilizamos los datos descriptivos acumulados para tener una primera aproximación a la distribución de recursos por entidades. En el período analizado, las entidades presentaron un total de 4.67 solicitudes en promedio (DT = 7,25) y obtuvieron subvención aproximadamente para la mitad de las solicitudes presentadas (49,63%). El presupuesto promedio por proyecto es de 5.575 euros (DT = 18.771'6). Entre 2017 y 2018 captaron un presupuesto acumulado promedio de 50.490'5 euros por entidad (DT = 416.129'8). El resumen agregado se presenta en la Tabla 1. A título ilustrativo, en la Tabla 2 hemos destacado las 10 organizaciones no gubernamentales que captaron un mayor volumen de presupuesto en ambas convocatorias, durante el periodo analizado. Los datos completos están recogidos en el listado del Anexo I.

Tabla 2. *Las 10 organizaciones no gubernamentales que captaron más recursos en las convocatorias y el periodo analizado.*

Organizaciones No Gubernamentales
1. Cruz Roja Española
2. Cáritas Regional de Andalucía
3. Fundación Juan Ciudad
4. Confederación Andaluza de Federaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias
5. Federación Andaluza Enlace de Entidades de Drogodependencias y Otras Adicciones, VIH y Exclusión Social
6. Fundación Proyecto Don Bosco
7. Confederación Andaluza de Organizaciones a Favor de las Personas con Retraso Mental, FAPS-Andalucía
8. Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes Extranjeros de Andalucía "Andalucía Acoge"
9. Asociación Lares Andalucía. Unión de Residencias y Servicios del Sector Solidario
10. Confederación Andaluza de Entidades de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, "Andalucía Inclusiva"

Tabla 1. *Datos acumulados de las solicitudes realizadas y el presupuesto obtenido en 2017 y 2018.*

	M	DT	Mín.	Máx.
Número de solicitudes presentadas	4,67	7,25	1	159
Número de solicitudes concedidas	2,68	4,54	0	93
Número de solicitudes no concedidas	1,98	3,61	0	81
Porcentaje de éxito	49,63	39,96	0	100
Presupuesto promedio por proyecto	5.575,95	18.771,63	113	452.762
Presupuesto concedido acumulado	50.490,46	416.129,81	0	17.057.488

No obstante, la distribución es muy variable entre las distintas entidades. Tanto en términos de solicitudes como en términos del presupuesto concedido. Concretamente, tal y como hemos representado en la Figura 1:

- Más de dos tercios de los participantes presentan 4 o menos solicitudes en el periodo analizado (n = 1.691, 68,1%). Es decir, lo más habitual consiste en presentar el equivalente a una solicitud por convocatoria (o menos).
- En contraste con lo anterior, el 2 por ciento de los solicitantes han presentado 20 o más proyectos en dichas convocatorias. Es decir, tan solo 58 solicitantes dan cuenta de 2.215 solicitudes, lo cual supone el 19,07% del total. El recuento completo de solicitudes está recogido en la Tabla 3.

De acuerdo con los datos, presentar un mayor número de proyectos, resulta una estrategia efectiva para maximizar la captación de recursos. Por un lado, existe una correlación estadísticamente significativa entre el número de solicitudes presentadas y el número de solicitudes concedidas ($r = 0,914$, $p < 0,01$). Por otro lado, también existe correlación entre el número de solicitudes concedidas y el presupuesto total acumulado obtenido por cada entidad en ambas convocatorias ($r = 0,621$, $p < 0,0001$). A este respecto, las entidades más grandes, que disponen de personal técnico especializado, pueden estar mejor posicionadas para la captación de recursos.

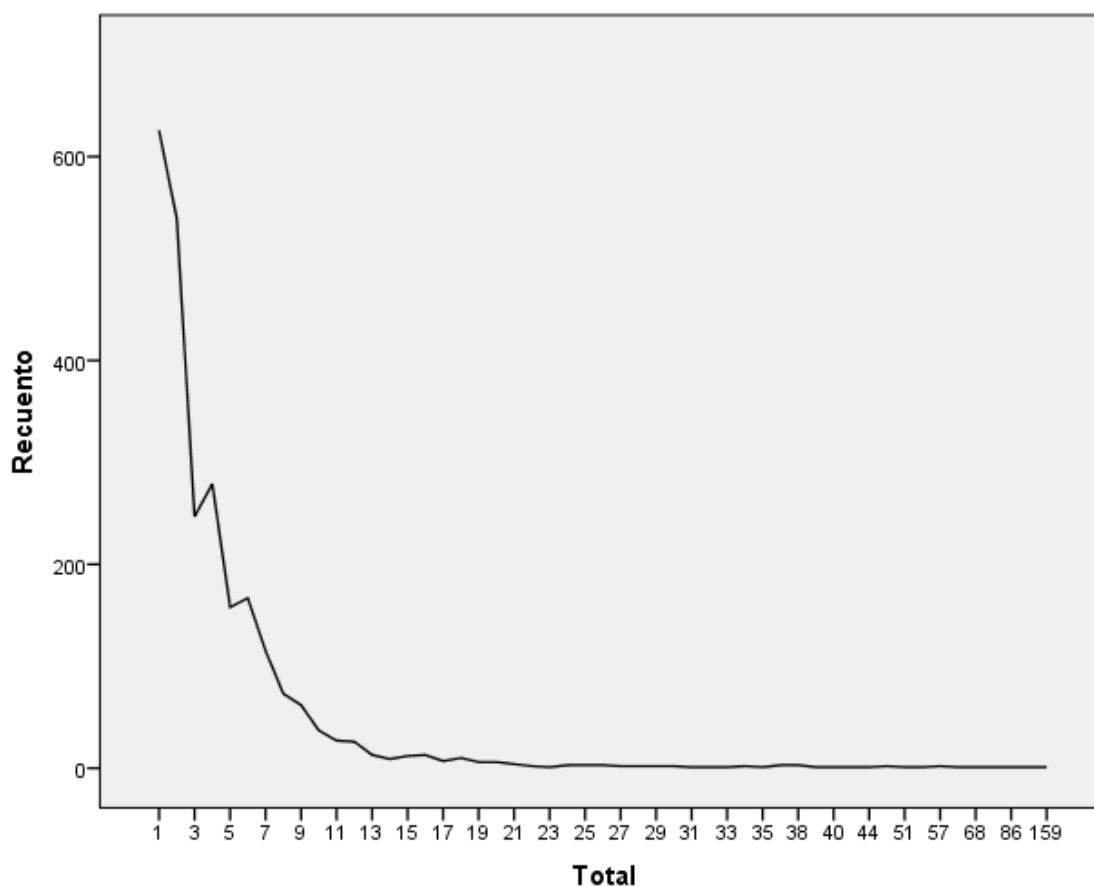


Figura 1. Recuento del número de solicitudes por entidad en las dos convocatorias (2017-2018).

Tabla 3. Recuento del número de solicitudes presentadas por entidad.

		Total			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	1	626	25,2	25,2	25,2
	2	539	21,7	21,7	46,9
	3	247	9,9	9,9	56,8
	4	279	11,2	11,2	68,1
	5	158	6,4	6,4	74,4
	6	167	6,7	6,7	81,2
	7	115	4,6	4,6	85,8
	8	73	2,9	2,9	88,7
	9	62	2,5	2,5	91,2
	10	37	1,5	1,5	92,7
	11	27	1,1	1,1	93,8
	12	26	1,0	1,0	94,8
	13	13	,5	,5	95,4
	14	9	,4	,4	95,7
	15	12	,5	,5	96,2
	16	13	,5	,5	96,7
	17	7	,3	,3	97,0
	18	10	,4	,4	97,4
	19	6	,2	,2	97,7
	20	6	,2	,2	97,9
	21	4	,2	,2	98,1
	22	2	,1	,1	98,1
	23	1	,0	,0	98,2
	24	3	,1	,1	98,3
	25	3	,1	,1	98,4
	26	3	,1	,1	98,6
	27	2	,1	,1	98,6
	28	2	,1	,1	98,7
	29	2	,1	,1	98,8
	30	2	,1	,1	98,9
	31	1	,0	,0	98,9
	32	1	,0	,0	99,0
	33	1	,0	,0	99,0
	34	2	,1	,1	99,1
	35	1	,0	,0	99,1
	36	3	,1	,1	99,2

38	3	,1	,1	99,4
39	1	,0	,0	99,4
40	1	,0	,0	99,4
41	1	,0	,0	99,5
44	1	,0	,0	99,5
47	2	,1	,1	99,6
51	1	,0	,0	99,6
56	1	,0	,0	99,7
57	2	,1	,1	99,8
58	1	,0	,0	99,8
68	1	,0	,0	99,8
85	1	,0	,0	99,9
86	1	,0	,0	99,9
133	1	,0	,0	100,0
159	1	,0	,0	100,0
Total	2484	100,0	100,0	

2.1. Distribución por provincias

Al desagregar la información en función del organismo tramitador, se observa la existencia de dos tipos de proyectos en lo que se refiere a la cuantía: los que han sido tramitados en los organismos provinciales frente a los que fueron tramitados a través de los servicios centrales. En el nivel provincial los proyectos aprobados recibieron en promedio 3.948 euros (DT = 10.015'02), mientras que en los servicios centrales alcanzan una media de 24.885'1 euros (DT = 53.084'1). Los datos están resumidos en la Tabla 4. Respecto al promedio global, destacan por encima de la media Málaga y Granada mientras que está claramente por debajo Huelva.

Tabla 4. *Importe concedido por proyecto en función del organismo tramitador.*

<i>Organismo</i>	<i>N</i>	<i>M</i>	<i>DT</i>
Almería	830	3.816'4	9.729'3
Cádiz	905	3.678'3	8.329'4
Córdoba	894	3.525'7	11.329'2
Granada	849	4.774'9	10.767'7
Huelva	884	2.794'2	5.801'6
Jaén	802	3.822'1	8.767'2
Málaga	1.038	4.933'1	12.003'1
Sevilla	1.562	4.029'6	10.761'5
Servicios Centrales	3.808	24.885'8	53.084'1

En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que el presupuesto es variable en función del tipo de actividad financiada. Por ejemplo, cuentan con un importe concedido superior (normalmente entre los 10.000 y los 30.000 euros) los proyectos de inversión, las escuelas de verano, o la preparación y reparto de alimentos, entre otros. La cuantía es significativamente más reducida (normalmente entre los 1.000 y los 7.000 euros de media) en los programas de voluntariado, los procesos participativos, el programa de prevención Ciudades ante las Drogas, y las acciones para mejorar la accesibilidad a los servicios públicos.

Los programas de núcleos urbanos grandes y los centros de recursos, entre otros, suelen gestionarse desde Servicios Centrales. Los programas de Ciudades ante las Drogas, las escuelas de verano, el suministro de comidas a personas mayores y los programas de preparación y reparto de alimentos suelen gestionarse desde los organismos provinciales. Igualmente, las agrupaciones de entidades, así como los proyectos de federaciones y confederaciones (con una red de entidades ejecutantes) suelen tramitarse a través de los Servicios Centrales.

2.2. Distribución por tipo de entidad

El importe concedido a las entidades privadas (M = 11.765'9, DT = 56591,7) es algo más de dos veces superior al concedido a las entidades públicas (M = 5.358'9, DT = 16.250'8) en esta convocatoria. Si bien es cierto que lo solicitado por las entidades normalmente es más del triple de lo solicitado por las entidades públicas.

También son proyectos de mayor cuantía los concedidos a federaciones y confederaciones de entidades (M = 66.478'39 euros, DT = 159.528'4), en comparación con las agrupaciones de entidades (M = 47.344'8, DT = 91.983'1) y con entidades solicitantes singulares (M = 8.446'7

euros, DT = 41.964'5). [En los dos primeros casos suele haber un solicitante con una red de entidades ejecutantes].

En general están representadas las entidades del sector. A título anecdótico, en ocasiones llama la atención la participación de entidades de cooperación al desarrollo u organizaciones con fines fundacionales no centrados directamente en las líneas de financiación de la convocatoria. También en algún caso el número de proyectos presentados está bastante por encima del potencial de cobertura poblacional de la entidad.

Por su parte, los proyectos presentados por “agrupaciones de entidades” corresponden por lo general a federaciones, confederaciones o a una misma entidad con presencia en diferentes provincias. Es decir, apenas existen propuestas de proyectos coordinados entre entidades de diferente naturaleza. No se presentan a la convocatoria colaciones comunitarias ni redes de entidades.

2.3. Fecha, ratio y baremo por proyectos

Como indicadores externos al proyecto, contamos con la *fecha de presentación* de solicitud, la *ratio* entre el presupuesto solicitado y el finalmente conseguido, y la puntuación obtenida en la *valoración del expediente*. A continuación exploramos las relaciones entre estos tres indicadores, partiendo de la constatación previa de que el importe solicitado y el importe concedido están fuertemente correlacionados ($r = 0,657$, $p < 0,01$).

La fecha de presentación de la solicitud tiene una ligera correlación positiva con el importe solicitado ($r = 0,067$, $p < 0,01$) y con el importe concedido ($r = 0,029$, $p < 0,01$). Concretamente, los que presentan la solicitud en una fecha más próxima al cierre de la convocatoria suelen obtener un mejor resultado.

En el mismo sentido, la valoración del expediente tiene una asociación positiva con la fecha de presentación de la solicitud ($r = 0,122$, $p < 0,01$). Además, una valoración positiva del expediente también se ve reflejada en la consecución de una proporción más alta del presupuesto solicitado ($r = 0,424$, $p < 0,01$). Las correlaciones están resumidas en la Tabla 5.

Tabla 5. *Correlaciones de fecha, ratio y baremo.*

	1	2	3	4	5
1. Presupuesto solicitado	-	.657**	.012	.118**	.067**
2. Presupuesto concedido		-	.233**	.189**	.029**
3. Ratio presupuesto			-	.424**	-.037**
4. Puntuación en el baremo				-	.122**
5. Fecha de presentación					-

**p<.01

3. Comparación de la convocatoria general de ayudas con la convocatoria del 0.7% del IRPF

La base de datos de subvenciones analizadas en este informe está compuesta por un total de 11.610 solicitudes, de las cuales el 74.6% corresponden a la convocatoria general y el 25.4% a la convocatoria del IRPF. Sin embargo, en el periodo analizado, la diferencia en el número de solicitudes entre ambas convocatorias se reduce en un 24.3%, debido al incremento relativo de los solicitantes en la convocatoria del IRPF (Tabla 6). Concretamente, mientras que en 2017 había cuatro veces más solicitudes en la convocatoria general que en la del IRPF, en 2018 la diferencia se reduce a solo algo más del doble.

Tabla 6. Número de solicitudes presentadas por convocatoria.

	Convocatoria de ayudas				Total	
	General		IRPF			
2017	4.541	80.90%	1.072	19.09%	5.613	100%
2018	4.124	68.77%	1.873	31.23%	5.997	100%
Total	8.665		2.945		11.610	

En su conjunto, el importe solicitado es más de cuatro veces superior del que finalmente se obtiene. El presupuesto promedio concedido está en torno a los 11.000 euros por proyecto, aunque este aspecto es muy variable en función de la modalidad de subvenciones, como veremos más adelante (y como muestran las elevadas desviaciones típicas de la Tabla 7).

Tabla 7. Importe promedio solicitado y concedido por convocatoria.

	Convocatoria de ayudas			
	General		IRPF	
	M	DT	M	DT
<i>Solicitado</i>				
2017	21.746,7	48.499,1	157.698,4	399.651,7
2018	19.707,9	369.564,7	118.898,6	264.570,8
<i>Concedido</i>				
2017	5.581,3	16.927,4	36.625,1	12.2320,7
2018	4.958,3	368.496,2	21.672,6	84.292,6

La relación entre el presupuesto solicitado y el finalmente concedido es más baja en la convocatoria del IRPF que en la convocatoria general de ayudas, como puede observarse en la Tabla 8. La ratio para el conjunto de proyectos muestra que las entidades finalmente obtienen en promedio el 20.94% del presupuesto solicitado (DT = 0,25). En la convocatoria general la ratio está ligeramente por encima de la media mientras que en la convocatoria del IRPF está claramente por debajo.

No obstante lo anterior, la puntuación de los proyectos es más elevada en la convocatoria del IRPF que en la convocatoria general ($F = 98,048$, $p < 0,01$), y es también más alta en 2018 que en 2017 ($t = -4,392$, $p < 0,01$). Las entidades solicitantes sin ejecutantes ($M = 58,70$, $DT = 12,46$) tiene una media en baremación inferior a las confederaciones ($M = 63,89$, $DT = 7,29$) y a las agrupaciones de entidades ($M = 64,73$, $DT = 7,91$).

Tabla 8. *Ratio de presupuesto solicitado/concedido y puntuación en el baremo por convocatoria.*

	Convocatoria de ayudas			
	<i>General</i>		<i>IRPF</i>	
	M	DT	M	DT
<i>Ratio</i>				
2017	0.2294	0.26	0.2054	0.27
2018	0.2258	0.29	0.1265	0.18
<i>Baremo</i>				
2017	57,49	12,54	63,79	9,65
2018	58,54	12,60	64,02	9,70

Por lo que respecta a las modalidades de proyectos, a través de la convocatoria del IRPF se han canalizado los proyectos de inversión (que suponen un 23.2% del total de proyectos). En dicha convocatoria se ha incluido, por ejemplo, la adquisición de vehículos adaptados, el equipamiento de centros y servicios, o las ayudas de urgencia social. No obstante lo anterior, las diferencias entre ambas convocatorias parecen derivadas de decisiones administrativas, sobre la gestión de subvenciones, pero cubren un tipo de proyectos y entidades fundamentalmente similares.

El grueso de la financiación se destina a programas de entidades privadas y públicas. El detalle del presupuesto acumulado por modalidad está resumido en el Anexo II. Por su parte, el contenido de las acciones financiadas es muy diverso, como se puede comprobar en el Anexo III, que muestra el presupuesto acumulado por sub-modalidad. Sin embargo, las cuatro primeras categorías dan cuenta del 62.39 por ciento del presupuesto concedido en subvenciones de servicios sociales en Andalucía: (a) urgencia e inclusión social, (b) personas mayores, (c) infancia, familia y jóvenes, y (d) personas con discapacidad. Conformen, por tanto, el núcleo de la actividad financiada.

4. Análisis de las sugerencias formales de las entidades solicitantes

4.1. ¿Micro-financiación o exclusión de las organizaciones pequeñas?

Algunas entidades identifican como problema la “micro-financiación”, en la medida en que se subvencionan proyectos con menos de 10.000 euros, mientras que otras se muestran preocupadas por la “exclusión de las organizaciones más pequeñas”, puesto que no pueden competir con las entidades más consolidadas, que cuentan con una estructura de personal asalariado y una amplia trayectoria en la implementación de programas. Son dos visiones (al menos en parte) contradictorias sobre la misma convocatoria.

Este debate muestra la tensión implícita entre la lógica de la efectividad y la del ajuste comunitario en la intervención. En el primer caso, para obtener resultados positivos puede ser de interés contar con proyectos grandes, desarrollados por entidades con capacidad organizativa y que le den continuidad a los programas a lo largo de varios años. En el segundo caso, los proyectos pequeños pueden ser más sensibles a las peculiaridades del contexto comunitario, más flexibles y más receptivos a la innovación.

Las convocatorias de subvenciones le han dado un peso significativo a la experiencia y la capacidad de las entidades solicitantes. Por ejemplo, se valora que se trate de entidades de ámbito regional, con personal asalariado, con antigüedad y que dispongan de un plan de calidad estructurado. Todos ellos son elementos de valor que pueden mejorar la capacidad de implementación de programas. Sin embargo, otras entidades podrían contribuir al desarrollo de una aproximación equilibrada entre efectividad y ajuste comunitario.

4.2. ¿Implicación comunitaria o prestación de servicios?

El debate anterior se relaciona indirectamente con las funciones atribuidas a la política de subvenciones en servicios sociales. La financiación puede orientarse, en mayor o menor medida, a promover la corresponsabilidad de las organizaciones comunitarias en las políticas públicas y/o a garantizar la prestación de servicios. La cuantía asignada a los proyectos individuales se relaciona con las funciones a cumplir por las entidades solicitantes, en la medida en que en términos generales resulta mucho más costoso financiar la prestación de servicios que apoyar las iniciativas de participación comunitaria.

No obstante, tanto en un caso como en otro resulta pertinente concertar la acción de las entidades solicitantes con los servicios públicos, para articular las políticas que se llevan a cabo. Igualmente, de los comentarios también se deriva la necesidad de coordinar las actividades y promover la colaboración de las entidades participantes.

4.3. Bases de datos y gestión de resultados

Finalmente, algunas aportaciones subrayan las limitaciones del formulario de solicitud y la base de datos resultante. En general, la base de datos se centra en datos descriptivos de las entidades solicitantes y la modalidad de subvenciones. Se echa en falta incorporar elementos de diseño y de resultados, relacionados con el marco lógico de la intervención, tales como la pertinencia de la propuesta; las prácticas basadas en la evidencia que la fundamentan; o los indicadores de impacto en intervenciones anteriores.

Por ejemplo, en algún caso unidades de la administración indican que los proyectos buscan la “sobredotación” o mejorar instalaciones que están en buen estado, por lo que es necesario

establecer criterios para priorizar la distribución de recursos. Este es un elemento de pertinencia susceptible de ser evaluado en la convocatoria.

5. Algunas propuestas para la gestión de subvenciones de servicios sociales

A partir del análisis anterior, se pueden derivar las siguientes propuestas específicas, referidas tanto a las bases reguladoras como a la gestión de la convocatoria de subvenciones y los criterios de valoración de proyectos:

1. Sería de interés incorporar en las bases reguladoras de las convocatorias de subvenciones elementos relacionados con el marco lógico de la intervención. Concretamente, los criterios de **pertinencia**, selección de **prácticas basadas en la evidencia**, e indicadores de **impacto** podrían contribuir a mejorar el proceso de concesión de subvenciones.
2. Derivado de lo anterior, la incorporación de dichos elementos en las **bases de datos** de valoración y seguimiento de los proyectos facilitaría el análisis de la información desde el punto de vista de la gestión por resultados.
3. De hecho, los **resultados obtenidos en el último programa financiado** a las entidades solicitantes pueden convertirse en un elemento de valoración que incentive los programas e iniciativas que han demostrado su impacto en las necesidades comunitarias.
4. La percepción de competencia entre organizaciones, junto con la referencia a los “agravios comparativos” entre las entidades menos consolidadas o las que han captado menos recursos, puede hacer pertinente valorar de manera positiva en la convocatoria la constitución de **coaliciones transversales**.
5. Igualmente, tanto a las organizaciones no gubernamentales como a las entidades privadas en general se les puede requerir el **compromiso de colaboración con los servicios públicos** en general y con los servicios sociales comunitarios en particular.
6. Las entidades solicitantes perciben la necesidad de contar con una **plataforma de gestión integral**, tanto para el proceso de solicitud como para el seguimiento y la valoración de los proyectos. Dicha plataforma podría generar redes de solicitantes y mapear la distribución de recursos en la región.
7. Como en otros ámbitos de financiación pública, puede ser práctico diferenciar una **línea específica para entidades pequeñas** (o proyectos emergentes), en comparación con las organizaciones consolidadas, con capacidad de financiación y una trayectoria contrastada en la aplicación de proyectos. Estas últimas tienen mayor capacidad de captación de recursos y gestión de proyectos. Sin embargo, las primeras pueden ser más sensibles a contextos comunitarios específicos y aportan elementos de innovación.
8. La elaboración de una **tipología de acciones**, desde un punto de vista teórico y sustantivo, puede servir para promover tanto las prácticas basadas en la evidencia como la gestión por resultados.

SEGUNDA PARTE:
ANÁLISIS CUALITATIVO DE INFORMANTES CLAVE

6. Participantes y procedimiento.

El componente cualitativo del estudio consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas con 21 informantes clave. Dos tercios fueron propuestos por la Consejería de Igualdad y un tercio fue seleccionado con números aleatorios de entre el listado de solicitantes de las dos convocatorias analizadas. Las entidades participantes abarcan la diversidad de ámbitos de intervención de los servicios sociales: discapacidad intelectual, discapacidad física, mayores, inclusión social, voluntariado, auto-ayuda, desarrollo rural, inmigración, cooperación internacional y drogodependencias, entre otros.

La entrevista semi-estructurada consistió en la formulación de preguntas abiertas sobre la evolución de la captación de fondos, las fuentes fundamentales de financiación de cada entidad y la comparación de las dos convocatorias objeto de la investigación. Complementariamente, los participantes respondieron a diez posibles cambios a introducir en las bases reguladoras de subvenciones, con un formato de escala tipo Likert de 1 a 5. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 56'53 minutos. La lista de entidades participantes está disponible en la Tabla 9. Los informantes fueron en su mayor parte el presidente, el gerente, el secretario o el responsable económico de la entidad. En algún caso participaron los técnicos de intervención social, o técnicos en la captación de fondos y subvenciones. En total se grabaron 1.187'05 minutos de conversación. Las entrevistas fueron transcritas en su integridad y posteriormente fueron analizadas por un equipo de cinco entrevistadores.

Para valorar las redes de relación entre las entidades de servicios sociales, se pidió a los entrevistados que informase de la relación de su organización con una lista de 47 organizaciones sociales. El listado estaba compuesto por las 25 entidades con más proyectos presentados en las convocatorias de subvenciones de 2017 y 2018, junto la lista de entrevistados antes mencionada. De ese modo generamos matrices cuadradas de relaciones entre los participantes y redes de modo-2 entre los participantes y las entidades más prominentes del sector en número de proyectos.

Concretamente, se analizaron cuatro tipos de relaciones entre las entidades. Primero, los entrevistados indicaron el grado de conocimiento de cada una de las entidades, según un rango de 0, "no la conozco", a 3, "es muy conocida para nosotros". En segundo lugar, señalaron las entidades del listado con las que han colaborado o compartido alguna actividad (proyectos compartidos, participación en foros, iniciativas, etcétera). En tercer lugar, destacaron las 5 entidades con las que tienen mayor potencial de colaboración, estableciendo el orden desde la primera a la quinta. Por último, indicaron las 5 con las que tienen menor potencial de colaboración, también según un ranking de 1 a 5.

Tabla 9. Lista de participantes en el estudio cualitativo.

Entidad	Ámbito de actuación	Duración (minuto)
ACCEM	Inmigración	51:03
Andalucía Acoge	Inmigración	47:45
Andalucía Inclusiva	Discapacidad	1:04:40
ASIMA	Inclusión social	22:33
Accesibilidad y personas sordas	Accesibilidad	1:29:30
Atenea	Inclusión social	47:45
AVAS	Voluntariado	55:32
CERMI	Discapacidad	46:27
CONFEAFA	Autoayuda	51:21
CONFEMAC	Mayores	42:47
ENLACE	Inclusión social	1:37:31
FANDACE	Discapacidad	1:14:23
FAJER	Inclusión social	32:00
FECONS	Cooperación	34:10
FOAM	Mayores	35:10
Fundación Prolibertas	Inclusión social	39:16
Fundación Gerón	Mayores	1:20:43
INPAVI	Inclusión social	59:07
LARES	Mayores	48:06
Plataforma Andaluza de Voluntariado	Voluntariado	1:39:10
Plena Inclusión	Discapacidad	1:11:26

7. El punto de vista de las entidades sociales sobre las convocatorias de subvenciones.

7.1. Evolución de la captación de fondos.

La crisis financiera de 2008 puso el tema de la financiación de las entidades de servicios sociales en el centro del debate sobre el tercer sector, y pasó a estar entre las principales preocupaciones de las organizaciones sociales. Por un lado, el foco en la cuestión financiera es una reacción natural a las necesidades de supervivencia, en la medida en que muchas entidades se enfrentaron a dificultades para garantizar la continuidad de sus actividades, y en otros casos desaparecieron. Por otro lado, es un reflejo de la reorientación del sector hacia la prestación de servicios.

“Voy a hacer una crítica al sector. El mundo de las entidades sin ánimo de lucro ha aceptado de una manera demasiado natural entrar en una dinámica donde todo el debate es cómo se financia a las entidades. Se ha reducido la preocupación por los debates de transformación social, de incidencia en políticas públicas y hemos entrado en una dinámica en la que la preocupación es cuánto dinero nos va a dar la administración. Esto sin negar la legitimidad y la necesidad de que exista esa financiación...” [E35, inmigración]

La necesidad de recibir más fondos es expresada por prácticamente todas las entidades entrevistadas, con independencia de que sean las organizaciones más pequeñas o aquellas entidades que han captado más fondos públicos en las últimas convocatorias. La percepción dominante consiste en afirmar que se ha producido una reducción en la cantidad de recursos económicos disponibles en las políticas sociales, y por ende en la captación de fondos por parte de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esta percepción enmascara algunos procesos significativos de reorganización del tercer sector, junto con el cambio en el sistema de gestión de la financiación pública, que solo es destacada por algún informante clave:

“Yo lo que he percibido es que la crisis económica ha significado un incremento de la financiación de muchas entidades, sobre todo las de tamaño mayor, porque se derivan fondos que antes eran gestionados directamente por la administración... para financiar entidades sociales, para cubrir los huecos a los que la administración no llega. Esto significa que hay entidades que han crecido mucho. Luego han venido situaciones, como la crisis de las personas refugiadas, que han implicado unos fondos especiales... y creo que se ha asumido ese incremento de financiación de una manera acrítica, olvidando el papel que tienen las entidades sociales de exigirle a la administración también su responsabilidad...” [E35, inmigración]

“En paralelo la administración ha introducido un cambio en la forma de gestionar los fondos de subvenciones, de forma que se ha desnaturalizado un poco el concepto de “subvención”. En teoría, con las subvenciones la administración deriva una cantidad de fondos a la sociedad civil organizada, que es la que ha establecido qué proyectos les gustaría hacer... Sin embargo, ahora cada vez se confunden más con la subcontratación, de manera que las bases de las convocatorias se parecen a los pliegos de condiciones, o a una licitación, de modo que el estado necesita que determinado servicio público se realice y lo saca a través de entidades sociales... Hay casos clarísimos en los que ya vamos a precio/plaza, como si fuese un contrato público, y ya te valoran en función de cuánto te cuesta a ti prestar el servicio un día...” [E35, inmigración]

En consecuencia, en el tercer sector se ha reforzado el componente de prestación de servicios, a costa de otros perfiles relacionado con la incidencia política y con la detección de nuevas necesidades sociales. A juicio de algunos entrevistados, el foco en la captación de fondos para la implementación de programas parece haber repercutido en una menor orientación hacia la participación comunitaria y la reivindicación social. Por otro lado, es menos frecuente el papel de adelantamiento de la iniciativa social a las necesidades sociales, antes de que sean cubiertas por la administración pública.

“Por ejemplo en los años noventa, con las clases de castellano para las personas extranjeras, se consiguió que eso lo absorbieran los centros de educación de adultos que es donde deberían estar. Es un proceso muy bonito porque primero lo asumían las entidades sociales a través del voluntariado, luego lo asumían las entidades sociales con financiación pública, y finalmente se entendió que eso era una necesidad de una parte de la sociedad y estaban las escuelas de educación de adultos para cubrir aquello... La crisis también ha servido para desmontar aquello, pero ese debería ser un proceso normal cuando se hable de la contribución de la sociedad civil organizada”. [E35, inmigración]

Como parte del proceso, se produce un proceso de precarización de las condiciones laborales en el ámbito de los servicios sociales:

“Con la crisis, el estado ha ido desmontando su papel de ofrecer servicios públicos a través del funcionariado y del empleo público... y las entidades sociales de una manera bastante clara hemos entrado a eso... Creo que falta visión autocrítica por parte del tercer sector, porque hemos aceptado cosas como que en esas referencias de precio ni siquiera se contempla algo tan clave como es el convenio del tercer sector de acción social, que es un convenio laboral que nos obliga a todos en teoría. Ni siquiera le exigimos a la administración, cuando establece esos precios/plaza, que hay una legislación laboral que cumplir”. [E35, inmigración]

Las entidades de servicios sociales con experiencia en el sector se han adaptado, por lo general, a los altibajos habituales en el volumen de financiación, tanto en la cuantía general como en la distribución entre las diferentes líneas de actuación. No obstante, es un motivo de queja habitual la demora en la resolución de la convocatoria y en el ingreso efectivo de la subvención. Como además el presupuesto finalmente concedido está normalmente por debajo de lo solicitado, la entidad no solo tiene que asumir la financiación de la actividad sino que se ve obligada a poner en práctica estrategias complejas de planificación y gestión de los proyectos. De hecho, conlleva un tipo de competencias y recursos del que carecen las organizaciones más pequeñas, que se enfrentan a dificultades para sobrevivir en dicho entorno financiero.

“La experiencia de nuestra entidad en el tema de las subvenciones en los últimos diez años ha sido de altibajos, aunque ha habido algunos aspectos de la financiación que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Hay algunas convocatorias de subvenciones con las que estamos recibiendo financiación año tras año, con convocatorias anuales de la Junta de Andalucía. (...) Lo que también ha sido un histórico es que en el noventa por ciento de los casos el presupuesto se ingresa en nuestras cuentas bancarias cuando ya los proyectos han terminado. Las entidades siempre estamos obligadas a adelantar ese dinero y a ejecutar los proyectos, aún sin saber si nos van a dar las subvenciones públicas. Nos encontramos con la incertidumbre... y cuando nos comunican la concesión, a ver cuándo nos lo ingresan

en las cuentas... y luego a veces nos vemos obligados a reformularlo a lo mejor en un treinta por ciento". [E26, inclusión social]

"Nosotros hemos tenido que trabajar el año 2019 mediante créditos, para poder hacer los programas, y hacer un acto de fe pensando que nos iban a conceder lo que siempre nos han concedido, y así poder mantener los programas". [E38, inclusión social]

Una estrategia bastante generalizada para afrontar el entorno de incertidumbre consiste en diversificar las fuentes de financiación. Las entidades intentan captar fondos en los diferentes niveles de las administraciones públicas y en convocatorias de entidades privadas. En algunos casos también recurren a actividades sociales, eventos públicos e iniciativas de micro-financiación. Este tipo de estrategias se han visto además reforzadas en el periodo posterior a la crisis financiera de 2008. Para algunas entidades, supuso, de hecho, una transformación de su "modelo de negocio".

"Intentamos que la financiación esté muy diversificada. Necesitamos de las administraciones públicas, pero también intentamos tener financiación con fondos propios, intentamos hacer campañas de captación, de socios, de sensibilización, de ayuda... y luego también optamos a todo tipo de convocatorias privadas: entidades bancarias, obras sociales, fundaciones, empresas, responsabilidad social corporativa... pero claro, eso es muy variable y no sabemos nunca lo que nos va a ocurrir al año siguiente". [E26, inclusión social]

"Cada vez más, tenemos que recurrir a la financiación propia... Es decir, que los propios usuarios se impliquen y colaboren". [E38, inclusión social]

"En los últimos años hemos conseguido independencia. Gracias a que ha habido menos subvenciones, yo creo. Eso es bueno para el trabajo de representación y para ser reivindicativos. (...) Este año hemos desistido de solicitar la ayuda para mantenimiento de la sede, porque con lo que dan no es suficiente. Tenemos plazas privadas, plazas concertadas y lo cubrimos con el ahorro que genera la organización". [E44, mayores]

Como hemos indicado, la crisis financiera constituye un hito que establece un antes y un después en la dinámica de captación y gestión de fondos por parte de las entidades de servicios sociales.

"Con la crisis se vinieron abajo las fuentes de financiación pública, y nosotros aumentamos las fuentes de financiación al margen de las subvenciones. De modo, que una cosa ha compensado la otra y nos hemos mantenido. Recurrimos a empresas, fundaciones o a servicios puntuales que prestamos, por ejemplo, a los ayuntamientos". [E45, mayores]

"En el sector de la discapacidad auditiva, con el periodo de crisis tuvo un retroceso. Porque había servicios que se venían manteniendo... y cuando hubo el parón de un año que la convocatoria no salió, fue prácticamente el desahucio de muchas entidades... Ahora parece que está habiendo una recuperación... Se redujo el número de intérpretes, las familias tuvieron que hacerse cargo del servicio de interpretación..." [E33, accesibilidad]

7.2. El papel de las convocatorias de la Consejería de Igualdad de la Junta de Andalucía.

Las administraciones públicas son las principales fuentes de financiación de las entidades de servicios sociales. El mecanismo fundamental consiste en la presentación de solicitudes a las convocatorias competitivas de la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial y las Corporaciones Locales. Los fondos autonómicos son mencionados con frecuencia como un tipo de financiación “de continuidad”, para sostener proyectos que han tenido una larga trayectoria de implementación en Andalucía:

“La Junta de Andalucía supondría el quince por ciento de la financiación de la casa. Aunque en números relativos no es determinante para el sostenimiento de la entidad, sí que es verdad que hay proyectos que para nosotros son muy importantes, que son históricos de la casa, que dependen hoy por hoy de la financiación de la Junta de Andalucía, por lo que en la práctica y en la estrategia de la casa tienen un peso importante”. [E35, inmigración]

“En nuestro caso es fundamental... nuestro sustento principal es la Consejería de Igualdad, no podríamos sobrevivir sin esas dos convocatorias”. [E33, accesibilidad]

El mantenimiento de la sede y la sostenibilidad de la entidad se cuentan entre las dificultades y los retos más significativos desde el punto de vista de los entrevistados. Por lo general se considera que la captación de fondos de mantenimiento es muy reducida, en comparación con las necesidades de la entidad. Además, la gestión de las organizaciones sociales se ha vuelto más compleja, con requisitos y exigencias específicas en la gestión de los recursos humanos, la prevención de riesgos laborales y la auditoría de los proyectos, entre otros. Unido a ello, se espera que las entidades cumplan funciones de representación social, incidencia política y participación comunitaria, que también suponen una inversión en tiempo y en recursos.

“Para mantenimiento es muy poco lo que se financia, nosotros lo que presentamos son proyectos. Algunas convocatorias te permiten destinar un porcentaje a los costes indirectos. Nos agarramos ahí, porque los costes de mantenimiento cada vez son más elevados, por las exigencias a las que se enfrenta cualquier entidad... Hemos entrado en un plan de igualdad y en otro de calidad, realizamos auditorías externas, intentamos adaptarnos a las necesidades sociales en temas de innovación, tenemos asesorías, hacemos medición de impacto y medición de resultados, hay gastos de notaría...” [E26, inclusión social]

“Hay una demanda por parte de la administración de que las entidades tengamos espacios de participación. Quieren que aportemos a los debates públicos, lo cual nos parece genial. Pero no hay un reconocimiento de lo que eso implica para las entidades. Hacemos aportes a la ley de voluntariado, participamos en las jornadas del día de la infancia, vamos al parlamento andaluz, a la subcomisión de juventud e infancia, para hablar de la intervención con menores no acompañados, participamos en la construcción de la ley andaluza de lucha contra la trata, vamos al defensor del pueblo, a jornadas... Todo esto son horas de trabajo, supone dinero en desplazamiento, es tiempo de preparación, si uno quiere hacer un buen trabajo, preparárselo... en cambio ninguna administración asume que eso son gastos de funcionamiento, que ellos mismos quieren, y que tienen que estar de algún modo cubiertos” [E35, inmigración]

7.3. Diferencias percibidas entre “la convocatoria general de ayudas” y “la convocatoria del IRPF”.

En general, las entidades no perciben diferencias significativas entre ambas convocatorias. Pese a la existencia de aspectos específicos en las bases reguladoras en cada caso, se entiende que el contenido, la estructura y las modalidades son bastante similares. En algún caso indican que las dos fuentes de subvención “se solapan”.

Sin embargo, la transferencia de la gestión del presupuesto del 0.7% del IRPF a las Comunidades Autónomas ha conllevado una reorganización de las ayudas que ha afectado diferencialmente a las entidades del sector. Por un lado, ha supuesto cambios en las líneas de financiación y en las prioridades de las convocatorias. Esto ha afectado especialmente a las entidades que ya recibían financiación en las convocatorias del Ministerio. Por otro lado, ha significado un aumento del número de solicitantes en el nivel autonómico, con los cambios consecuentes en la distribución del presupuesto.

Para las entidades que ya obtenían subvenciones en las convocatorias del Ministerio, la transferencia a las Comunidades Autónomas genera un escenario de inestabilidad, en la medida en la que abre la convocatoria a nuevos concurrentes y pone en riesgo la continuidad de la financiación.

“Desde que la Junta tiene las competencias del IRPF, el presupuesto en subvenciones a nivel regional ha aumentado. Pero para nosotros, por ejemplo, el año pasado fue un desastre. Nosotros teníamos subvenciones con el Ministerio y, de repente, cuando las competencias pasaron a la Junta, nos quitaron todas las subvenciones y pasamos el peor año de nuestra vida...”. [E14, inclusión social]

“Nos han explicado que la Junta tiene el mismo dinero pero han recibido el doble de solicitudes. Entonces, como han tenido que repartir entre más, pues lo han tenido que distribuir... Puede tener de positivo que están financiando a más entidades, pero a costa de hacer una “micro-financiación” de los proyectos, que genera una mala calidad en la ejecución de los mismos... y lógicamente no vas a llegar a la misma población a la que estabas llegando”. [E26, inclusión social]

“Normalmente el proyecto lo presentamos con un presupuesto original, en función de lo que vayamos a hacer. Cuando sale la resolución lo normal es que te concedan el proyecto pero por una cantidad inferior. Entonces tienes que reformular el proyecto y adaptarlo a esa cantidad que te proponen. Normalmente se valora el número de destinatarios al que tú vas a destinar tu proyecto. Eso, en función del número de personas, te da más o menos puntos. Si para un dispositivo de acogida presentas un presupuesto de cien mil euros para acoger a cuarenta personas, si te conceden una cantidad inferior te tienen que permitir, por lógica, que el número de personas lo puedas reducir...” [E32, inmigración]

En ese contexto, los cambios en las bases reguladoras también pueden percibirse como una reducción en las oportunidades de financiación. Más allá de las características de cada convocatoria, lo que cada entidad percibe es la interrupción de una línea de financiación con continuidad en los años anteriores. Esto establece una diferencia entre las entidades que ya concurrían a la convocatoria del IRPF a nivel nacional y las que se han iniciado en esta línea de subvenciones cuando la convocatoria adquirió carácter autonómico.

“La convocatoria general y la del IRPF son muy parecidas. Las bases tienen aspectos específicos, como el porcentaje de dietas o la desviación entre partidas que permiten, pero a grandes rasgos no hay diferencias. (...) Nosotros lo que hemos notado es que la línea para colectivos con necesidades especiales, para personas reclusas, desapareció. Antes de que entrase el cero siete en Andalucía, a nivel autonómico nosotros optábamos a un tipo de convocatoria, que era ‘colectivos con necesidades especiales’, en el que se atiende a personas con un perfil de personas reclusas o exreclusas, y desapareció. Aunque se dijo que la iba a asumir el cero siete, que los fondos iban a aumentar, en nuestro caso eso no ha sido así, hemos recibido menos dinero... A nosotros eso nos ha repercutido, hemos perdido la financiación que veníamos recibiendo por la línea de colectivos con necesidades especiales”. [E26, inclusión social]

Un impacto similar se observa cuando se produce una reorganización institucional por la que algunas entidades pasan del área de Salud a la de Igualdad, o Viceversa. Un caso reciente es el de las entidades de prevención de drogodependencias y adicciones, que han pasado de la Consejería de Igualdad a la Consejería de Salud. Según las entidades entrevistadas, esto genera incertidumbre durante el periodo de adaptación, mientras se concretan las subvenciones a las que tienen acceso. También supone un reto financiero para las entidades.

“En adicciones cada año disminuye... Pasamos de tener un Comisionado para las Drogodependencias y Adicciones, a tener una Dirección General, después una Secretaría... y ahora hemos pasado a estar en el limbo en la Consejería de Salud”. [E38, inclusión social]

El impacto del cambio en la continuidad de una línea de financiación depende en parte del tamaño de cada organización. En algunos casos puede implicar un cambio sensible del presupuesto, e incluso poner en riesgo su supervivencia. Normalmente se pone en juego la capacidad de gestión financiera de la organización, aunque también recurren a estrategias de movilización, planteamiento del conflicto, desarrollo de relaciones (*networking*) e incidencia política para intentar resolver la situación.

“Nos hemos quedado un año en blanco. Pero después de patlear, movernos en las redes y reunirnos con todos los altos cargos de la Junta ya tenemos financiación del IRPF. Quizás sea poco dinero para una casa de acogida. Pero ya tenemos financiación”. [E14, inclusión social]

En cualquier caso, la inestabilidad que genera el proceso de transferencia pesa más en la percepción que otras posibles diferencias entre las convocatorias, que apenas se mencionan. Entre las escasas diferencias percibidas, algunos de los entrevistados señalaron los tiempos en la resolución de la convocatoria, las dificultades para obtener fondos y la disponibilidad de financiación específica para proyectos de inversión. Esto último puede cubrir necesidades específicas, por ejemplo, en el caso de los servicios residenciales.

“La convocatoria del IRPF a nivel autonómico lleva relativamente poco tiempo, creo que un par de años. La diferencia está en la dificultad en el acceso a esas ayudas. Por eso nuestra fuente fundamental sigue siendo la convocatoria general. Por lo demás, quizás con la excepción de mantenimiento, la temática es muy parecida”. [E38, inclusión social]

“La convocatoria del IRPF permite proyectos de inversión, no solo programas”. [E44, mayores]

“La convocatoria general es más lenta que la del IRPF”. [E14, inclusión social]

“Es más compleja la captación de recursos en la convocatoria del IRPF... Hay que buscar otros parámetros para medir el tipo de cobertura, porque una asociación pequeña pueda estar cubriendo mucha población”. [E33, accesibilidad]

Por lo demás, son conscientes de que la derivación de las competencias al nivel autonómico supuso un esfuerzo de adaptación en la Consejería de Igualdad para responder al nuevo escenario. A su juicio, el volumen de solicitudes ha estado por encima de la capacidad de gestión de la administración autonómica.

“He visto el trabajo que le ha costado a la Consejería adaptarse e incorporar eso en su sistema de gestión. Sobre todo el primer año el estrés se percibía en el personal de la Consejería. La sensación es que no tienen brazos para hacer todo lo que eso significa. Creo que ha habido un incremento importante, de solicitudes que antes no se hacían al Ministerio y ahora sí se hacen en el ámbito andaluz. Creo que cuentan con personal que no se dedica a esto, y reparten expedientes para poder dar respuesta a todo. Los veo saturados”. [E45, mayores]

Existe un sentimiento acusado de competencia por recursos escasos, que en la convocatoria del IRPF se expresa en términos del tipo de entidades que concurren a la misma, o de la valoración que obtienen otras entidades en la misma convocatoria:

“En la medida en que los fondos son para las comunidades autónomas, debería exigirse que los proyectos esté redactados por entidades que conocen bien el territorio andaluz... Hay entidades que con tener un centro en Madrid, otro en Sevilla, otro en Valencia, otro en Santander y otro en Ciudad Real, te abarcan cinco comunidades autónomas. Pero eso no es lo mismo que trabajar en Andalucía y tener un conocimiento de la región...” [E35, inmigración]

“En la última resolución habían sido subvencionadas, provisionalmente, veintiséis entidades... Si nosotros estábamos los terceros, por la puntuación obtenida, lo que no entendíamos es cómo había catorce entidades más a las que se les daba exactamente el mismo dinero, al céntimo... Si cada proyecto tiene una puntuación diferente y te dan el mismo presupuesto, ¿para qué sirve entonces esa puntuación obtenida? Igual que si presento un proyecto por ciento sesenta mil euros no puedes decir en una resolución provisional que si lo quiero hacer por doce mil euros... hay que ver las cosas con lógica”. [E32, inmigración]

7.4. Opinión sobre el proceso de solicitud, baremos y concesión de solicitudes.

Después de valorar cualitativamente ambas convocatorias, los participantes evaluaron una lista de diez posibles cambios a introducir en las bases reguladoras, así como en el proceso de solicitud, aplicación de baremos y concesión de solicitudes. Los resultados se resumen en la Tabla 10.

De entre los posibles cambios, los dos elementos que reciben una valoración más positiva son la gestión por resultados (4.4, 0.58) y la formulación teórica de los proyectos (4.1, 0.94). Los

entrevistados consideran adecuado que la concesión de subvenciones dependa en parte de los resultados obtenidos en la aplicación del programa en una edición anterior. Además, entienden que hay que darle importancia a la formulación teórica de los proyectos, fomentando la implementación de prácticas basadas en la evidencia.

Por el contrario, los dos ítems con una puntuación más baja se refieren a la integración de la convocatoria general de subvenciones y las ayudas del IRPF en una convocatoria única (2, 1.18) y la inclusión de los gastos subvencionables en la modalidad de mantenimiento en la modalidad de programas (1.9, 1.32). En ambos casos lo perciben como un riesgo de que los cambios conlleven en la práctica una reducción del presupuesto.

“Me parece bien que cada convocatoria tenga la mayor ampliación temática posible... Ya que el número de proyectos que se pueden presentar está limitado, que se abra el abanico de temas... Pero unir las dos convocatorias no lo veo positivo, porque seguro que redundará en la disminución del presupuesto”. [E38, inclusión social]

“Integrarlas lo veo como un riesgo de que haya menos dinero, porque aquí cuando nos unimos nos recortan” [E14, inclusión social]

Los baremos de las convocatorias de subvenciones le dan especial importancia a la capacidad y la experiencia de las entidades. Esto hace que los ítems referidos a la financiación específica para entidades pequeñas o a la colaboración entre organizaciones de diferente tamaño resulten más controvertidos (y obtengan en consecuencia una desviación tipo más elevada). De hecho, se ha reflejado en cierto debate sobre la concentración de recursos en un pequeño número de entidades destacadas, o sobre el peso relativo del proyecto y la entidad solicitante en el baremo. En este caso la opinión es variable dependiendo del tipo de organización. Por ejemplo, las entidades de mayor tamaño y con mayor capacidad de gestión de proyectos suelen defender la importancia de sostener los programas en entidades solventes, con experiencia, y con competencias técnicas en el diseño, gestión e implementación de programas:

“Cada entidad tiene que gestionar aquello de lo que sea capaz. Si una entidad tiene capacidad para gestionar diez proyectos que lo haga y la que no sea capaz, que se espabile”. [E45, mayores]

“Presentar más proyectos depende fundamentalmente del músculo de la entidad, de tener capacidad, de tener técnicos que hagan los proyectos... Hace falta capacidad de respuesta, para formular las propuestas en cinco días” [E35, inmigración]

Por el contrario, las entidades que atienden a colectivos especiales perciben que las organizaciones más pequeñas, o con una estructura más distribuida, tienen comparativamente menos oportunidades de obtener financiación. Por ejemplo, el movimiento de autoayuda suele estar compuesto por muchas pequeñas asociaciones, distribuidas en el territorio. De un modo parecido, las personas con sordera también están dispersas geográficamente y las entidades que responden a sus necesidades tienen que cubrir un espacio más amplio. Por lo general este tipo de organizaciones se enfrentan a dificultades para obtener una valoración positiva en la capacidad de gestión, número de proyectos, personal asalariado, número de socios, etcétera. Al mismo tiempo, la obtención de una pequeña subvención puede marcar la diferencia entre la continuidad o la desaparición de la entidad.

“Nosotros somos más de cien asociaciones. Nuestro movimiento atiende a personas con Alzheimer y nos limita mucho que solo pudieran participar 33 asociaciones como máximo en cada proyecto, al tener un tope de un mínimo del tres por ciento del presupuesto. Son entidades que necesitan para sobrevivir esa subvención, porque nosotros intentamos que el usuario tenga que abonar la mínima cuantía de los servicios que prestamos, porque no tienen recursos. En el estado más avanzado son pocos usuarios, pero necesitan más recursos... Es decir, aunque sean entidades pequeñas, necesitamos el apoyo de la subvención para seguir realizando la tarea que realizamos”. [E43, autoayuda]

“Cuando se transfirió a la Junta, al final nuestra subvención fue menor y nosotros tenemos un colectivo muy distribuido que hay que atender, personas mayores que viven solas... A lo mejor en mi pueblo hay tres personas sordas y en otro solo una, es decir, hay mucha dispersión de nuestra población... Nos gustaría recuperar una situación más normal de financiación, porque tenemos muchos asociados”. [E33, accesibilidad]

“Un centro de monjitas pequeñito, que a lo mejor tienen 20 plazas, pero realmente es una de las residencias que más ayuda necesita... Porque a lo mejor las plazas son baratísimas, porque pertenecen a personas con pensiones no contributivas, y lo que les cobran son 400 euros... Están dejando fuera a todos estos centros, porque tienen un menor número de socios o afiliados, y sin embargo son los más necesitados... [E42, mayores]

La eliminación de una línea para gastos de mantenimiento (o su integración en una línea de programas) es visto como una fuente de inestabilidad e incertidumbre adicionales por parte de las asociaciones, que no cuentan con fuentes específicas estables para su continuidad.

Tabla 10. *Valoración de posibles cambios a introducir en la convocatoria.*

	M	DT
Integrar el IRPF y la convocatoria general en una convocatoria única.	2	1.18
Proponer una línea de financiación específica para entidades pequeñas.	3.9	1.22
Establecer un límite sobre el número de proyectos que puede presentar cada entidad.	3.1	1.82
Aumentar el peso relativo de la valoración del proyecto y reducir el peso relativo de la experiencia y la capacidad de la entidad.	2.9	1.39
Que se puntúe positivamente la presentación de proyectos con coaliciones de entidades diferentes.	3.4	1.52
Incorporar entidades pequeñas con organizaciones consolidadas.	3	1.28
Que se valore positivamente la colaboración con los servicios sociales locales en la formulación del proyecto.	3.8	1.19
Que la concesión de subvenciones dependa en parte de los resultados obtenidos en la aplicación del programa en una edición anterior, es decir, de su impacto contrastado.	4.4	0.58
Que se valore positivamente la formulación teórica del proyecto.	4.1	0.94
Con la idea de simplificar la convocatoria, ¿qué le parece que los gastos subvencionables en la modalidad de mantenimiento se incluyesen en la modalidad de programas?	1.9	1.32

Entre los aspectos susceptibles de mejora, se menciona la valoración de los proyectos y, de manera específica, la retroalimentación que reciben después del proceso de solicitud. Echan en falta que la publicación de resultados cuente con una justificación razonada de la puntuación, como ocurre en los sistemas de revisión por pares (*peer-review*).

“Las bases reguladoras son muy claras. Te explican qué puedes solicitar, cuáles son los indicadores y la puntuación que se va a dar a cada apartado, por orden de importancia. El plan establece las líneas fundamentales de trabajo. Eso está perfecto. Pero no tenemos tan claro cómo se traducen los baremos en una puntuación. No hay transparencia, porque no sabes. Por ejemplo, con el cero-siete no hemos obtenido financiación en lo que hemos presentado, pero no sabemos por qué. Cuando sale la resolución, no te indica nada más. Aparece una puntuación y te dicen “entidades excluidas”. Pero no conoces el detalle de la valoración, de modo que no puedes alegar. En eso no hay transparencia”. [E38, inclusión social]

“Sabemos el baremo, pero no cómo se traduce en puntuación. No nos explican, por ejemplo, ‘pues ustedes han tenido 65 puntos por esto, por esto y por esto’. No hay un desglose ni un comentario, y eso estaría bien porque nos enseñaría nuestros puntos más débiles y reforzarlos”. [E43, autoayuda]

Existe una percepción generalizada de que se ha producido un endurecimiento en la gestión de los fondos, introduciendo mayores controles tanto en el proceso de solicitud como en el seguimiento y la justificación de las ayudas. Al respecto, indican que están expuestos a “un proceso constante de auditoría”, con un aumento muy significativo de los trámites burocráticos.

“El endurecimiento en la gestión de los fondos ha sido exponencial. Nosotros hemos calculado que por cada tres trabajadores haciendo trabajo social necesitamos un trabajador justificándolo. Cualquier entidad que quiera cumplir la normativa tiene que destinar un treinta por ciento de los fondos a la gestión... Es una pérdida de eficiencia tremenda... Pero además se llega a niveles surrealistas de control. Por cuestiones formales... hemos visto casos en los que se no se pone en duda el buen uso de los fondos pero existen defectos de forma y por tanto se pide la devolución del dinero... Vamos a ver, usted está reconociendo que yo he hecho mi trabajo, que lo he hecho bien, pero dice que no cumple la formalidad. Es una maldad administrativa, una maldad burocrática, y entiendo que haya entidades que no puedan aguantar eso...” [E35, inmigración]

“Hubo una convocatoria, de otra institución, que decía muy claramente que se iban a cubrir las bajas de los trabajadores... ¿Cómo puedes arriesgarte como entidad a presentar un proyecto sabiendo que si el trabajador coge una enfermedad o sufre un accidente, esa baja la tiene que cubrir la entidad?” [E32, inmigración]

Complementariamente se mencionan otros aspectos susceptibles de mejora:

- La aplicación informática para realizar la solicitud se considera poco funcional.
- El hecho de pedir toda la documentación original en cada nueva solicitud.
- Que se pueda iniciar el proyecto cuando se ha hecho efectivo el ingreso o al menos cuando hay una resolución firme.
- Se ve necesario fomentar desde la administración un trabajo en red efectivo entre entidades, más allá de proyectos puntuales o de las convocatorias. De modo que

se complementen recursos y se atiendan de forma integral las necesidades de los colectivos y usuarios.

7.5. El diseño y la implementación de proyectos.

Las entidades de servicios sociales suelen presentar proyectos de baja intensidad teórica. Predomina la dimensión social del programa por encima de la selección de prácticas basadas en la evidencia. Son frecuentes las prestaciones asistenciales, la organización de dispositivos y recursos de ayuda directa, las campañas informativas y las actividades de sensibilización. De modo que la evaluación de necesidades y la continuidad del servicio suelen tener mayor peso en el diseño de las intervenciones que la propia formulación teórica del proyecto. Se trata de proyectos basados en la experiencia práctica, centrados en el recurso o en el dispositivo de atención.

“En dependencia creamos el modelo integral de atención en la vejez, en la forma de gestionar una residencia, en los años 1990. Para las personas mayores, la “atención centrada en la persona” es un modelo imprescindible” [E45, mayores]

“Lo que presentamos son los proyectos que llevamos a cabo. Es financiación de continuidad. Como llevamos una trayectoria de tantísimos años, vamos evaluando, justificando, viendo resultados... y el personal técnico los formula” [E26, inclusión social]

“Vamos tratando temas de voluntariado, maltrato o soledad en función de lo que nos llega como necesidad a la federación. Nosotros tenemos treinta años de experiencia y desde entonces estamos haciendo programas. Hay algunos que se han consolidado, como el voluntariado para personas mayores que viven solas, que funciona muy bien, y otros programas los vamos quitando. Más recientes son los temas de maltrato a la mujer mayor...” [E44, mayores]

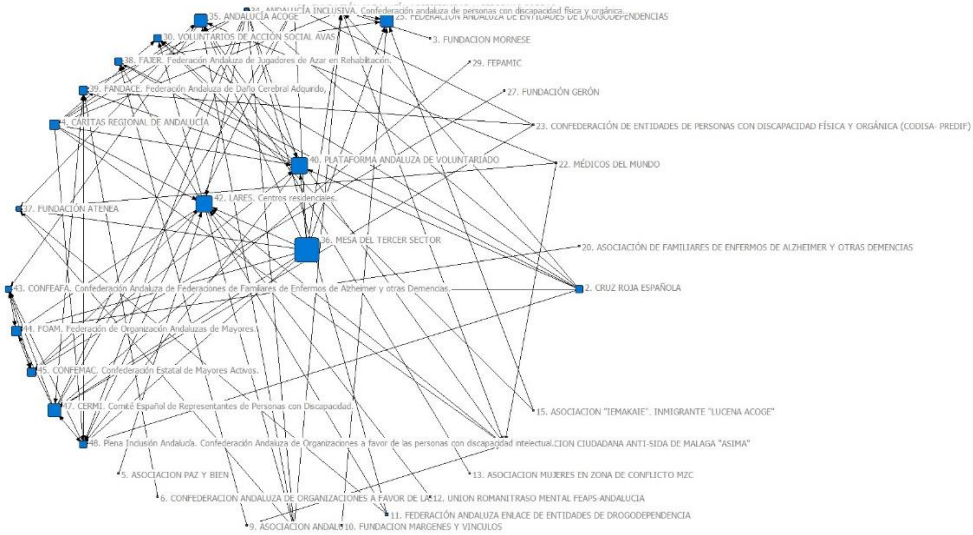
“Los técnicos hacemos el proyecto. La junta directiva plantea la idea y nosotros le damos forma. Más del 90% de nuestros proyectos se basan en la evidencia práctica”. [E38, inclusión social]

7.6. Redes de colaboración entre entidades de servicios sociales.

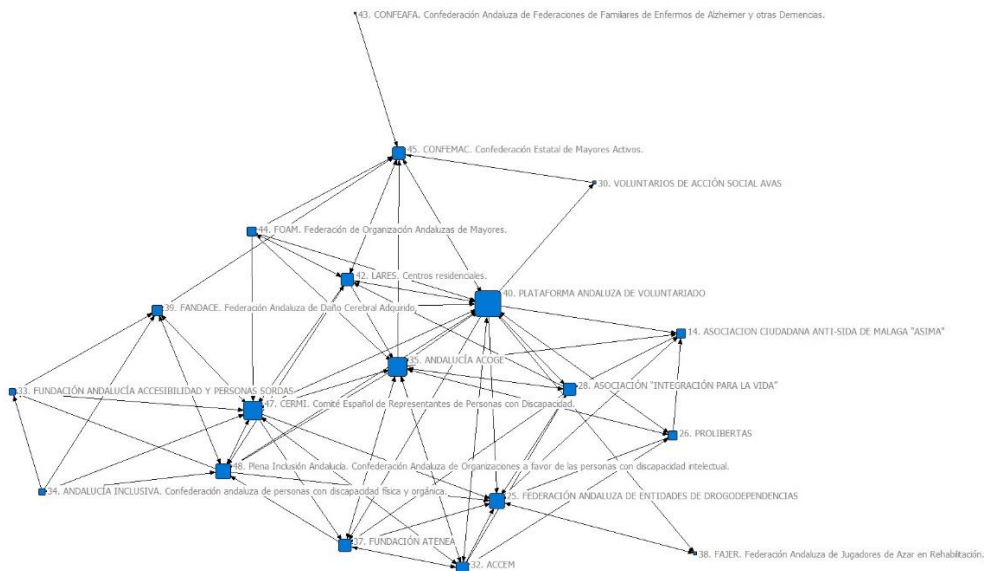
Un primer análisis exploratorio de las redes permite identificar los siguientes patrones en la relación entre las entidades de servicios sociales:

- Las entidades que presentan un mayor número de proyectos, y que tienen una mayor capacidad de captación de recursos, son especialmente relevantes, tanto en la red de conocidos como en la red de colaboración. El nivel de actividad no solo permite que sean reconocidas en el sector, sino que aumenta las probabilidades de interacción con las mismas. Las dos más destacadas son Cruz Roja y Cáritas. No obstante, también corresponden a esta categoría la Fundación Don Bosco, la Fundación Mornese, etcétera.
- Entre las entidades con mayor potencial de colaboración destacan aquellas que tienen un papel de representación, tales como la Mesa del Tercer Sector, la Plataforma Andaluza del Voluntariado y, con carácter incipiente, la federación de entidades residenciales, Lares. Son organizaciones con capacidad de intermediación.

- El ámbito relacional aparece dividido en dos conglomerados. Uno formado en su mayoría por organización centradas en la inmigración y la inclusión social, y el otro formado por entidades de servicios a personas mayores o a personas con discapacidad. Entre las primeras tienen un papel prominente Andalucía Acoge, ACCEM y la Federación Enlace. Entre las segundas tienen papel destacado el CERMI, Plena Inclusión y CONFEMAC.



Red de potencial de colaboración en el tercer sector



Red de colaboración entre los entrevistados

8. Conclusiones.

Pese a la diversificación de las estrategias de captación de fondos después de la crisis de 2008, el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de servicios sociales sigue dependiendo fundamentalmente de la financiación de las administraciones públicas.

Esto hace que las entidades sean especialmente sensibles a cualquier cambio en el entorno institucional o normativo de las convocatorias de subvenciones. De hecho, la inestabilidad y la incertidumbre del entorno financiero pueden poner en riesgo la continuidad de las entidades sociales. Tanto la demora en la resolución de las convocatorias como la falta de recursos específicos para el mantenimiento de las entidades suponen retos financieros permanentes.

En este contexto, la transferencia de la gestión de los recursos del 0.7% del IRPF a las Comunidades Autónomas supuso una reorganización de las convocatorias de subvenciones, que incidió de manera diferente en las entidades del sector y, en consecuencia, ha generado un debate sobre la gestión de las ayudas. La disyuntiva se produce entre las entidades que ya obtenían recursos en la convocatoria del Ministerio y las que se incorporaron con las ayudas de nivel autonómico (lo cual se solapa en parte con la diferenciación entre las entidades de mayor tamaño y las más pequeñas).

Los entrevistados se muestran abiertos a la incorporación de mecanismos de gestión por resultados y a la implementación de prácticas basadas en la evidencia. En la Tabla 11, hemos resumido algunas de las claves en la percepción de las entidades. Aunque puede haber diferencias en la percepción según del tipo de organización:

“Yo creo que hay más fondos. Si miras los presupuestos públicos, los presupuestos de la Junta, los presupuestos del estado, y compruebas cuánto va en el capítulo de subvenciones, se observa un incremento. Otra cosa diferente es la distribución de esos fondos. Muchos de estos fondos están concentrados en entidades muy grandes que son las que tienen capacidad de resolver 500 plazas de acogida para mujeres maltratadas, por poner un ejemplo. Eso solo lo ponen en pie en España un grupo de entidades muy concretas, que tienen esa capacidad de organizarlo. Esto hace que las entidades tamaño medio o pequeño no perciban ese incremento de fondos. De todas formas, esto está asociado con un cambio de rumbo de los fondos, con la pérdida de sentido de la subvención tradicional, porque vamos a un modelo de subcontratación, casi podríamos decir que encubierta” [E35, inmigración]

En su conjunto, la preocupación por la reducción percibida de los fondos públicos y el aumento percibido del riesgo financiero parecen enmascarar otros procesos de fondo, que guardan relación con (a) la reorganización del tercer sector hacia la prestación de servicios, (b) el endurecimiento de las condiciones de gestión de las subvenciones y (c) la precarización laboral relativa del ámbito de los servicios sociales.

En algún caso se indica la necesidad de que las convocatorias públicas funcionen como un instrumento de cohesión del tejido asociativo. Para ello se requiere la distribución de los fondos en función del tamaño de la entidad, el tipo de usuarios atendidos y el tipo de actividad realizada, facilitando el equilibrio entre los recursos y las necesidades.

Tabla 11. *El punto de vista de las entidades sociales sobre las convocatorias de subvenciones.*

<i>Transformación del tercer sector</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupación por el entorno financiero de las políticas públicas de servicios sociales. • Orientación hacia la prestación de servicios. • Endurecimiento de las condiciones de las subvenciones. • Precarización de las condiciones laborales en el ámbito de los servicios sociales.
<i>Evolución de la captación de fondos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La crisis financiera es un hito que establece un antes y un después, (...) • (...) que llevó a la puesta en práctica de estrategias para diversificar las fuentes de financiación • Las administraciones públicas son las principales fuentes de financiación.
<i>Problemas percibidos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Demora en la resolución de la convocatoria y en el ingreso efectivo de la subvención. • Tanto el mantenimiento de la sede como la sostenibilidad de la entidad constituyen un reto permanente. • Temor a que los cambios en la gestión enmascaren una reducción del presupuesto.
<i>Comparación de la convocatoria general de ayudas y la convocatoria del IRPF</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades no perciben diferencias significativas entre ambas convocatorias. • La reorganización de las ayudas ha afectado diferencialmente a las entidades del sector, (...) • (...) lo cual se ha traducido en un debate sobre la concentración de recursos en un pequeño número de entidades de mayor tamaño y capacidad de gestión. • El volumen de solicitudes ha estado por encima de la capacidad de gestión de la Junta de Andalucía
<i>Sugerencias de mejora</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir mecanismos de gestión por resultados. • Fomentar la formulación teórica de proyectos y la implementación de prácticas basadas en la evidencia. • Aumentar la retroalimentación que reciben tras la resolución, siguiendo el modelo de la evaluación por pares.



Laboratorio de Redes Personales y Comunidades (HUM-059)

Universidad de Sevilla

<https://laboratorioderedes.wordpress.com/>

Contacto: isidromj@us.es