



Estudi diagnòstic sobre les convocatòries catalanes de cooperació: perspectives i possibilitats administratives de convergència i simplificació

Febrer de 2021

Document elaborat per Xavier Martí-González

Les opinions i valoracions expressades en aquest document són responsabilitat exclusiva de l'autor i no necessàriament representen el posicionament de Lafede.cat ni el de les administracions que han participat en el procés de consulta.

ÍNDEX DE CONTINGUTS

| | Pàgina |
|---|---------------|
| Índex de taules i quadres | 4 |
| Llista d'abreviacions | 5 |
| 1 Introducció | 6 |
| 2 Metodologia per a l'elaboració del diagnòstic | 9 |
| 3 Anàlisi de les convocatòries | 14 |
| 3.1 Aspectes específics de les convocatòries | 16 |
| 3.1.1 Terminis de publicació i presentació de la documentació | 16 |
| 3.1.2 Altres aspectes generals de la convocatòria | 18 |
| 3.2 Elements de les bases | 19 |
| 3.2.1 Criteris de valoració i mecanismes correctors | 19 |
| 3.2.2 Despeses subvencionables | 22 |
| 3.2.3 Avaluacions | 24 |
| 3.3 Requisits i documentació | 25 |
| 3.3.1 Requisits de les entitats sol·licitants | 25 |
| 3.3.2 Documentació a presentar | 28 |
| 3.4 Justificacions i modificacions substancials | 32 |
| 3.4.1 Justificacions | 32 |
| 3.4.2 Modificacions substancials | 35 |
| 3.4.3 Tipus de canvi | 37 |
| 3.5 Formulació | 37 |
| 3.5.1 Formularis de la proposta narrativa | 37 |
| 3.5.2 Model de presentació del pressupost | 40 |
| 3.5.3 Nota conceptual | 41 |
| 4 Conclusiones | 43 |
| Llista de referències | 50 |

ÍNDEX DE QUADRES I TAULES

| | Pàgina |
|---|---------------|
| A <u>Quadres</u> | |
| Quadre 1: Convocatòries de subvencions a projectes i programes en l'àmbit de la cooperació i l'educació per al desenvolupament analitzades | 9 |
| Quadre 2: Documentació revisada en les convocatòries | 10 |
| Quadre 3: Calendarització de les sessions de treball amb els actors | 12 |
| Quadre 4: Temes analitzats | 15 |
| Quadre 5: Propostes per àmbits | 47 |
| | |
| B <u>Taules</u> | |
| Taula 1: Terminis de publicació i presentació de la documentació | 17 |
| Taula 2: Altres aspectes generals de la convocatòria | 18 |
| Taula 3: Criteris de valoració i mecanismes correctors | 20 |
| Taula 4: Despeses subvencionables | 23 |
| Taula 5: Avaluacions | 25 |
| Taula 6: Requisits de les entitats sol·licitants | 26 |
| Taula 7: Documentació a presentar | 29 |
| Taula 8: Justificacions | 33 |
| Taula 9: Modificacions substancials | 35 |
| Taula 10: Sistemes de tipus de canvi acceptats | 37 |
| Taula 11: Formulari narratiu | 38 |
| Taula 12: Model de presentació de pressupost | 40 |
| Taula 13: Nota conceptual | 42 |

LLISTA D'ABREVIACIONS

| | |
|----------|--|
| ACCD | Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament |
| AMB | Àrea Metropolitana de Barcelona |
| AOD | Ajuda Oficial al Desenvolupament |
| CD | Cooperació al desenvolupament |
| CI | Cooperació Internacional |
| CONFOCOS | Confederació Espanyola de Fons de Cooperació i Solidaritat |
| COSITAL | Consell General de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local |
| Diba | Diputació de Barcelona |
| EGiBDH | Enfocament de Gènere i Basat en els Drets Humans |
| EpCG | Educació per a la ciutadania global |
| EpD | Educació per al desenvolupament |
| EpJG | Educació per la justícia global |
| FCCD | Fons Català de Cooperació al Desenvolupament |
| FEMP | Federació Espanyola de Municipis i Províncies |
| FIFO | <i>Primer en entrar, primer en sortir</i> (sistema de tipus de canvi) |
| ONGD | Organització No Governamental de Desenvolupament |

1 Introducció

Les normes que regulen l'àmbit de la cooperació internacional per al desenvolupament a Catalunya són bàsicament la Llei 38/2003 de 17 de novembre, General de Subvencions, la Llei 23/1998 de 7 de juliol, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament (ambdues d'abast estatal), i la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de Cooperació al Desenvolupament de Catalunya.

Aquest marc s'ha mantingut pràcticament inalterat en els darrers vint anys, aïllat dels aprenentatges i experiències acumulades durant aquest temps per l'acció i els debats en aquest camp, de la creixent varietat d'actors i operadors en el sector, així com també de les pròpies transformacions que s'han produït a nivell social, econòmic, polític i cultural, tant a escala local, com estatal i mundial.

Aquesta inadaptació fa que l'esmentat marc legislatiu, el qual es completa amb altres normatives (com ara la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, i en especial, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local), sobretot per la incidència que tenen en l'àmbit municipal, hagi esdevingut un mecanisme limitador de l'acció de cooperació per al desenvolupament. Aquesta limitació actua de dues maneres: d'una banda, **redueix l'eficàcia** d'aquesta política, en tant que dificulta l'assoliment dels seus objectius declarats (el desenvolupament humà sostenible, el foment dels drets humans, l'educació per una ciutadania global transformadora, la justícia global, etc.) ja que la pertinència i idoneïtat d'algunes actuacions mesurades en aquesta clau resten condicionades al compliment de requeriments de procediment; i de l'altra, com a conseqüència de l'anterior, **disminueix l'eficiència** al desviar recursos, temps i esforços dels actors (tant de les institucions finançadores com dels agents executors) vers altres aspectes que no són l'objecte de la política en sí. És el que en David Llistar (2020) anomena *temps burocràtic inútil*.

Però aquest *temps burocràtic* no només és conseqüència del marc regulador. La pròpia administració i gestió que impera en els processos de subvenció accentuen aquest fet. Com planteja García (2020, p. 13) en l'estudi de la Fundació Musol sobre la simplificació per a una gestió eficaç de la cooperació en els ens locals, "la gestió actual, fundada en el sistema burocràtic, valora més els inputs que no pas els outcomes, desconeixent, a més, algunes possibilitats que l'actual regulació permetria [...]".

L'assumpció d'aquesta premisa implica acceptar que l'encorsetament de la política de cooperació per al desenvolupament també ve produït per la manera en què la norma s'interpreta i s'aplica.

En definitiva, situa la problemàtica en dos nivells diferents, tot i que clarament vinculats: el normatiu i el de gestió. Per tant, si l'objectiu perseguit és millorar l'eficàcia i eficiència d'aquesta política, necessàriament compatible amb els principis de transparència i control públic, es poden identificar tres espais d'incidència. D'una banda, el **polític**, per impulsar reformes legals que afavoreixin l'adequació del marc normatiu existent a les especificitats de la cooperació per al desenvolupament, tot recollint els aprenentatges, experiències i canvis que s'han vingut donant en el sector al llarg dels anys. D'altra banda, el d'**intervenció general i control financer de les subvencions públiques**, per apropar-lo a la complexitat de les actuacions en aquest camp i a la realitat dels territoris on aquestes tenen lloc, així com també per confrontar-los als marges d'acció en la interpretació de la norma que apunta l'estudi de la Fundació Musol,

abans esmentat, sense que això impliqui necessàriament reduir el control sobre els recursos públics. Finalment, el de les pròpies **unitats gestores de les subvencions de les administracions finançadores**, per explorar vies que permetin avançar en la simplificació i convergència de procediments en totes les seves fases (publicació, formulació, seguiment i justificació) dins els límits establerts per les dues instàncies anteriors.

Com s'apunta en les conclusions d'aquest informe, la incidència en aquests tres espais comporta, a banda d'una diversitat d'estratègies d'entrada, també una temporalitat diferent.

L'estudi que aquí es presenta té la voluntat de contribuir a aquest exercici. Ha estat impulsat per Lafede.cat dins de l'eix d'incidència i té el seu origen en el **Grup de Treball sobre el Model de Cooperació** de la pròpia federació. Dels debats en el si d'aquest Grup, es va elaborar el document titulat *Reflexions per a un Nou Model de Cooperació. Propostes per repensar les convocatòries de l'Ajuntament de Barcelona* (Lafede.cat, 2020a). En el document, les entitats reclamen, entre d'altres coses: la desburocratització dels procediments vinculats a les subvencions dels projectes, la necessitat d'incorporar l'ètica de la cura en totes les fases del cicle de projectes, avançar en l'estabilitat dels calendaris de publicació de les convocatòries, una major homogeneïtzació per part de les administracions dels enfocaments metodològics entorn a la cooperació per al desenvolupament i la consolidació de nous mecanismes de relació i comunicació amb les institucions que obri nous espais per al diàleg polític i a la incidència conjunta, front aquella exclusivament centrada en els aspectes administratius i de control.

D'aquesta proposta, presentada al Consell Municipal de de Cooperació de Barcelona el 2020, Lafede.cat va valorar la necessitat de seguir aprofundint i concretant les seves demandes. El present informe és doncs un primer resultat d'aquest procés. El seu objecte ha consistit en la realització d'un diagnòstic sobre els elements que condicionen i limiten l'establiment de bases comunes a les convocatòries de subvencions de cooperació per al desenvolupament (incloent les d'educació per al desenvolupament i les d'acció humanitària i d'emergència) dels principals finançadors públics catalans¹.

En aquesta línia, la seva elaboració persegueix un doble objectiu: d'una banda, permetre la comparativa entre les convocatòries de les administracions finançadores estudiades; i de l'altra, sistematitzar i posar sobre la taula un conjunt de propostes concretes per avançar en la simplificació i convergència dels procediments. Aquest darrer aspecte pren encara més rellevància si es considera que un gran nombre de sol·licituds de subvenció presentades per les entitats contemplen el co-finançament del conjunt d'institucions objecte de l'estudi. Val a dir que existeixen més d'una setentena de convocatòries anuals impulsades per ajuntaments catalans per donar suport a projectes de cooperació i educació per al desenvolupament (Carrillo i Rebordosa, 2019; p. 23), el que multiplica, no només la dispersió de recursos, sinó també la complexitat per adaptar-se a les especificitats de cada convocatòria.

La diagnosi realitzada constitueix la primera fase d'un treball de més recorregut que, en etapes posteriors, planteja treballar en les tres esferes abans esmentades: la política, la dels serveis generals i la de les unitats gestores de les convocatòries.

1 Les administracions incloses en aquest estudi han estat: l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, l'Oficina de Cooperació al Desenvolupament de la Diputació de Barcelona, l'Àrea d'Internacional i de Cooperació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional de l'Ajuntament de Barcelona i el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

Així mateix, aquest exercici té també la voluntat de complementar les iniciatives que s'estan impulsant des d'altres espais i que caminen en la mateixa direcció. En primer lloc, cal destacar la creació del **Grup de Treball de Gestió i Procediments Jurídic-Tècnics de la Cooperació al Desenvolupament** en si de la Comissió de Municipalismes i Agenda 2030 del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD), que presideix la Diputació de Barcelona (Diba). Aquest grup planteja avançar en la identificació de les problemàtiques administratives en les justificacions i en les modificacions legals necessàries a introduir en l'ordenament jurídic per facilitar el reconeixement dels ens locals com a actors de la cooperació per al desenvolupament, així com el desplegament de les seves accions en aquest àmbit (FCCD, 2020). Iniciatives similars estan en vies d'iniciar-se arreu de l'Estat, promogudes per la Confederació Espanyola de Fons de Cooperació i Solidaritat (CONFOCOS).

D'altra banda, l'esmentat estudi de la **Fundació Musol**² inclou un minuciós examen sobre la "legislació, la jurisprudència, la doctrina i l'experiència acumulada" (García Maties, 2020, p. 13) en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament, alhora que planteja propostes per avançar en la simplificació de la seva gestió. Aquest treball es considera particularment interessant perquè prové precisament d'una de les instàncies sobre les quals es planteja la incidència (secretaries i intervencions), i per tant, pot actuar de punt de trobada de les diferents *sensibilitats* que intervenen (la jurídica, la política i l'operativa) en el debat al voltant d'aquesta qüestió. Alhora, contribueix a clarificar els marges dins dels quals s'han d'encabir les propostes.

Finalment, l'elaboració del present informe també complementa la reflexió que s'està fent actualment en el marc del **Grup de Treball sobre el Model Català de Cooperació al Desenvolupament**, proposat pel Consell Català de Cooperació al Desenvolupament. D'aquesta reflexió es pretén que surtin recomanacions sobre el replantejament del sistema actual de cooperació al desenvolupament a Catalunya que, a la vegada, permetin avançar en la implementació operativa dels eixos de canvi de la Visió 2030. Precisament, una de les àrees de treball d'aquest Grup fa referència als mecanismes i instruments de finançament.

Aquest debat sobre la desburocratització de les convocatòries és contemporani als estralls produïts per l'actual pandèmia mundial. Lafede.cat i la Coordinadora estatal d'ONGD van emetre la passada tardor sengles manifestos reclamant una major flexibilització en els requeriments associats als projectes en curs per part de les entitats, i en concret, en allò referit a terminis i procediments administratius en les diferents etapes de la gestió de projectes (Lafede.cat, 2020b). Però més enllà de les mesures conjunturals que es puguin prendre per alleugerir la pressió sobre les entitats, el context post-pandèmic que es dibuixa reclama un exercici més profund i decidit al voltant de la simplificació de la gestió associada als processos de convocatòries per al futur. D'una banda, l'esperat agreujament de les crisis i problemàtiques de desenvolupament de molts territoris amb els quals es coopera, així com també de les condicions en les quals les entitats hauran de realitzar el seu treball en el terreny, reclamarà respostes més ràpides i adaptables, que a la vegada demandarà uns majors marges de flexibilitat i, fins i tot, de discrecionalitat. A més, les entitats, principals executores de la política de cooperació per al desenvolupament, i en part precaritzades per la davallada dels pressupostos d'AOD de moltes administracions finançadores en els últims anys, requeriran d'un major múscul que les faci capaces de respondre de manera més eficaç a aquesta creixent complexitat. Per tot això, es fa cada cop més pertinent permetre que les entitats puguin focalitzar majoritàriament els recursos disponibles en la planificació, l'execució i el seguiment

² La Fundació Musol treballa amb l'objectiu d'enfortir les capacitats dels actors locals de països del Sud i col·labora estretament amb el Consell General de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local (COSITAL).

de les accions, i reduir la proporció que destinen als elements formals.

En definitiva, avançar en l'eficàcia i l'eficiència de la cooperació per al desenvolupament esdevé una qüestió principal en el moment actual, aspecte pel qual es considera necessari un compromís decidit de totes les administracions públiques per reduir el *temps burocràtic inútil*.

L'informe que aquí es presenta es divideix en tres apartats. En el primer, s'explica la metodologia utilitzada per a la seva elaboració. En el segon, cos central de la diagnosi realitzada, es mostra la comparativa entre les principals administracions finançadores catalanes en base a les convocatòries estudiades. Aquesta es fa a partir d'un conjunt de propostes al voltant d'uns camps específics que es consideren rellevants per avançar en la simplificació dels procediments de subvencions en l'àmbit de la cooperació per al desenvolupament. Finalment, en l'apartat de conclusions s'emfatitzen aquells elements clau que es deriven de la diagnosi, alhora que s'exposen algunes qüestions generals que incideixen de manera directa en la reproducció o mitigació de la problemàtica tractada. En aquest apartat també es dibuixen unes primeres línies d'un pla de treball a implementar en el curt, mig i llarg termini que permetin donar continuïtat a l'exercici realitzat en el marc d'aquest estudi.

2 Metodologia per a l'elaboració del diagnòstic

Com s'ha comentat anteriorment, el principal objectiu de l'informe ha estat aterrar la qüestió de la burocratització de les convocatòries de subvencions de cooperació per al desenvolupament de les principals institucions finançadores catalanes, tot il·lustrant com cadascuna d'elles actua davant dels aspectes que es consideren més rellevants en la reproducció d'aquest problema. Juntament a aquest exercici de sistematització, es concreten una sèrie de propostes per intentar alleugerir els elements formals i procedimentals en favor d'una major eficàcia i eficiència d'aquesta política. En aquest sentit, es pot concebre com una mena de estudi de cas (el que es dona a Catalunya) que, com també s'ha dit, té la voluntat de complementar altres treballs més amplis i enfocats sobre la temàtica, que aprofundeixen en la dimensió jurídica i normativa (com ara el de la Fundació Musol) o que es plantegen mesurar de manera més precisa l'efecte real que té el *temps burocràtic* en l'execució de la política per part dels actors.

Assumint des de l'inici que l'abast del diagnòstic era acotat als cinc finançadors més importants de la cooperació catalana, el treball s'ha articulats entorn a dos eixos: la revisió de tota la documentació relativa a les darreres convocatòries obertes de cadascuna de les institucions estudiades; i la contrastació d'aquesta informació amb els equips de les unitats gestores de les subvencions.

En relació al primer eix, les convocatòries revisades són les que es recullen en Quadre 1.

Quadre 1. Convocatòries de subvencions a projectes i programes en l'àmbit de la cooperació i l'educació per al desenvolupament analitzades

| Convocatòria | Any |
|---|-----|
| Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament | |

| | |
|---|------|
| Programes concertats de cooperació al desenvolupament i Programes d'educació per al desenvolupament | 2019 |
| Projectes de desenvolupament i d'educació per al desenvolupament | 2020 |
| Oficina de Cooperació al Desenvolupament de la Diputació de Barcelona | |
| Projectes d'educació per a la ciutadania global | 2020 |
| Àrea d'Internacional i de Cooperació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona | |
| Projectes de cooperació internacional i d'educació per a la ciutadania global | 2020 |
| Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional de l'Ajuntament de Barcelona | |
| Projectes de cooperació internacional i educació per a la justícia global | 2020 |
| Fons Català de Cooperació al Desenvolupament | |
| Projectes de cooperació al desenvolupament i sensibilització | 2020 |

Elaboració pròpia

En el Quadre 2, s'especifica la documentació estudiada en cada convocatòria, dividida entre aquella referida al que estableixen les bases respectives i la que apareix en els diferents fases de formulació i justificació (presentació, seguiment i tancament).

Quadre 2. Documentació revisada en les convocatòries

| |
|--|
| Bases |
| Agents destinataris |
| Objecte de la convocatòria |
| Requeriments (entitats i accions) |
| Durada |
| Quantia |
| Nombre de projectes per convocatòria |
| Criteris de valoració |
| Incompatibilitats |
| Format de presentació de les sol·licituds |
| Termini de presentació de les sol·licituds |

| |
|---|
| Documentació a presentar (a la sol·licitud, a la resolució provisional i a la resolució definitiva) |
| Forma de pagament |
| Modificacions substancials |
| Format i termini de justificació |
| Avaluació |
| Altres |
| Formulari de sol·licitud |
| Informe narratiu |
| Pressupost |
| Formulari informe de seguiment |
| Memòria tècnica |
| Memòria econòmica |
| Formulari informe final |
| Memòria tècnica |
| Memòria econòmica |
| Documentació a annexar |

Elaboració pròpia

A partir d'aquesta informació, s'ha pogut construir una fotografia de les dades i la documentació que cadascuna de les institucions finançadores demana en els processos de convocatòria, el que ahora ha permès realitzar la comparativa que es cercava.

Un cop recollida i sistematitzada la informació, s'ha procedit a contrastar-la bilateralment amb els equips de les diferents unitats gestores de les subvencions. Aquestes trobades també han permès explorar les possibilitats reals per a una eventual modificació dels procediments establerts envers una major simplificació i convergència. Ahora, aquest exercici ha servit, en gran mesura, per identificar quins aspectes i dinàmiques consideren que responen a l'aplicació de la normativa i quines a criteris de gestió establerts internament (o directament, si ho saben o no). De fet, aquesta identificació era també un dels resultats esperats de la diagnosi, en tant que clarifica els epais d'incidència que s'apunten en la introducció.

Cal destacar que en aquestes trobades bilaterals han participat tant persones de l'equip tècnic com de la direcció de les unitats gestores. A més, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona i de la Diputació de Barcelona, també ho han fet responsables de les àrees de serveis.

A banda de les reunions amb les unitats gestores, s'han realitzat tres sessions de reflexió amb

les entitats membres del **grup de treball de Lafede.cat**, creat *ad hoc* per acompanyar aquest procés. En aquestes sessions s'ha pogut identificar i debatre els aspectes més rellevants que el sector de les entitats considera com a principals colls d'ampolla pel que fa referència a la qüestió de la burocratització. Alhora, també ha permès consensuar un ventall de propostes que, en gran mesura, queden recollides en aquest informe.

En paral·lel a aquests espais bilaterals, s'han organitzat dues sessions de treball amb el conjunt d'actors (institucionals i de la societat civil). La primera, que va tenir lloc el 15 d'octubre de 2020 i en la que van participar trenta sis persones, va suposar el tret de sortida formal del procés. En ella es van presentar els objectius generals, l'abast i la metodologia per a l'elaboració de la diagnosi. Posteriorment, es van constituir quatre grups de treball mixtos per debatre sobre quatre eixos específics: documentació administrativa requerida, procediments, pressupostos i calendaris.

La segona va tenir lloc el 17 de desembre de 2020, on es van presentar els resultats preliminars de l'estudi, les propostes per a afavorir la simplificació i convergència, i un esborrany d'agenda de treball per al futur. En aquesta sessió van participar-hi cinquanta persones, incloent les persones responsables (i dels equips tècnics) de les institucions finançadores que han intervingut en l'estudi, així com representants de prop d'una vintena d'entitats de cooperació per al desenvolupament. Per acabar, de cara a afinar la informació presentada i poder disposar d'un espai bilateral per a la interpel·lació directa a les conclusions de la diagnosi, es van tornar a fer unes darreres reunions amb cadascuna de les unitats gestores per separat.

Finalment, cal destacar que el passat 21 de gener de 2021 es van presentar les conclusions finals de l'estudi a la **Comissió Permanent** i al **Grup de Treball de Subvencions del Consell Municipal de Cooperació de Barcelona**, embrió del procés en el qual s'emmarca l'elaboració d'aquest informe.

En el Quadre 3 s'indiquen les sessions de treball mantingudes amb els diferents actors que han intervingut en el procés.

Quadre 3. Calendarització de les sessions de treball amb els actors

| Institució / sessió de treball | Data |
|---|------------|
| Grup de treball de Lafede.cat | |
| Presentació dels objectius i metodologia de la diagnosi i recollida de propostes | 23/09/2020 |
| Presentació dels resultats preliminars de la recerca i debat sobre les propostes | 04/12/2020 |
| Presentació i discussió sobre les propostes a presentar a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 14/12/2020 |
| Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament | |
| Reunió amb l'equip tècnic per contrastar la informació extreta de la | 09/11/2020 |

| | |
|--|------------|
| revisió dels documents de les convocatòries | |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic de l'ACCD i la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament per contrastar la informació presentada a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 22/01/2021 |
| Oficina de Cooperació al Desenvolupament de la Diputació de Barcelona | |
| Reunió amb l'equip tècnic, d'administració i jurídic per contrastar la informació extreta de la revisió dels documents de les convocatòries | 30/10/2020 |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic per contrastar la informació presentada a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 21/01/2021 |
| Àrea d'Internacional i de Cooperació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona | |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic per contrastar la informació extreta de la revisió dels documents de les convocatòries | 06/11/2020 |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic per contrastar la informació presentada a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 15/01/2021 |
| Direcció de Justícia Global i Cooperació Internacional de l'Ajuntament de Barcelona | |
| Reunió amb la direcció, l'equip tècnic i la responsable de serveis per contrastar la informació extreta de la revisió dels documents de les convocatòries | 06/11/2020 |
| Reunió amb la direcció, l'equip tècnic la responsable de serveis per contrastar la informació presentada a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 19/01/2021 |
| Fons Català de Cooperació al Desenvolupament | |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic per contrastar la informació extreta de la revisió dels documents de les convocatòries | 30/11/2020 |
| Reunió amb la direcció i l'equip tècnic per contrastar la informació presentada a la sessió plenària del dia 17 de desembre de 2020 | 29/01/2021 |
| Consell Municipal de Cooperació de Barcelona | |
| Presentació de les principals conclusions de la diagnosi | 21/01/2021 |

Elaboració pròpia

Val a dir que, a causa de la situació de la pandèmia, totes les sessions a les quals s'ha fet referència es van realitzar de manera telemàtica.

En definitiva, els principis que han guiat aquest procés de recollida, sistematització, i processament de la informació han estat: la **complementarietat**, respecte a d'altres esforços i iniciatives que s'estan impulsant en aquesta mateixa línia des de distintes instàncies a

Catalunya i arreu de l'Estat; l'orientació **pràctica** de la diagnosi resultant, per identificar la problemàtica de manera específica i per concretar propostes per avançar en la simplificació dels procediments de convocatòries de subvencions; el caràcter **constructiu** del debat, per facilitar un diàleg obert i respectuós a totes les *sensibilitats* que interseccionen en aquest tema; i l'èmfasi en l'**aprenentatge** que aquest procés genera per als actors implicats, tant de coneixement de l'altre com de replantejament dels propis arguments.

3 Anàlisi de les convocatòries

El Quadre 1 il·lustra les convocatòries revisades, que es corresponen a les darreres que havien estat publicades per les diferents administracions en el moment de realitzar l'estudi. En relació a la informació que es detalla a continuació, cal puntualitzar que, pel que fa referència al FCCD, aquest només gestiona les convocatòries dels ajuntaments amb els quals té establert aquest acord, però no és qui elabora les bases respectives. Per tant, els requisits a complir per les entitats, els criteris de valoració i les prioritats sectorials o geogràfiques, entre d'altres, no venen determinats per ell. Això fa que no aparegui la informació referida al FCCD en alguns dels camps analitzats.

Com s'ha comentat en l'apartat anterior, l'estructuració de la documentació analitzada, i posteriorment contrastada amb els equips de les unitats gestores de les diferents institucions finançadores (veure Quadre 2), s'ha basat en aquells elements identificats per les entitats del grup de treball de Lafede.cat com a principals factors generadors de burocratització en les diverses fases del procediment de convocatòria de subvencions de cooperació per al desenvolupament. És en aquests aspectes on les entitats del sector plantegen fer la major incidència.

L'estructuració resultant ha permès sistematitzar la informació en cinc grans blocs temàtics, com mostra el Quadre 4.

Quadre 4. Temes analitzats

| |
|---|
| Convocatòria |
| Terminis de publicació i presentació de la documentació |
| Màxim de projectes a presentar per entitat i convocatòria |
| Quantia subvecionable |
| Forma de pagament |
| Suport durant el procés de formulació |
| Elements de les bases |
| Criteris de valoració i mecanismes correctors |
| Despeses subvencionables |

| |
|---------------------------------|
| Pertinència de l'avaluació |
| Requisits i documentació |
| Requisits de les entitats |
| Documentació a presentar |
| Justificacions i modificacions |
| Justificacions |
| Modificacions substancials |
| Tipus de canvi |
| Formulació |
| Avantprojecte i nota conceptual |
| Formularis |
| Model de pressupost |

Elaboració pròpia

Per poder valorar la rellevància d'aquesta informació en relació a l'objecte de l'estudi, s'ha fet un exercici previ d'identificació de propostes concretes per avançar en la simplificació i convergència dels procediments de convocatòries. Així, per a cadascun dels blocs temàtics adalt referits, s'ha marcat en diversos colors el grau d'alineació de la pràctica actual de les diferents convocatòries amb les propostes que es fan des de les entitats del sector. El color **verd** reflecteix una bona alineació, el color **negre** no mostra una particular alineació o divergència, el color **taronja** fa referència a situacions de potencial conflicte amb el que es proposa i el color **vermell** assenyala una clara divergència.

3.1 Aspectes específics de les convocatòries

3.1.1 Terminis de publicació i presentació de la documentació

Quant als terminis, l'estudi ha analitzat tres aspectes. En primer lloc, el temps que hi ha entre la data de publicació de les bases i la data de publicació de la convocatòria. En segon lloc, el termini que disposen les entitats per presentar la sol·licitud, un cop ha estat publicada la convocatòria. Finalment, s'ha revisat també el moment en què les entitats tenen accés als formularis de sol·licitud, encara que sigui en format no editables, per començar a preparar la proposta a presentar.

En aquest camp, les propostes específiques que es fan des de Lafede.cat són les següents:

→ **Proposta 1:** Disposar d'un mínim d'un mes entre la data de publicació de les bases i els

formularis i la publicació de la convocatòria, i/o ampliar els terminis entre la publicació de la convocatòria i la presentació dels formularis de sol·licitud.

→ **Proposta 2:** Evitar al màxim les modificacions del contingut de les bases i formularis per a cada convocatòria.

A la Taula 1 es pot observar fins a quin punt les convocatòries actuals responen a aquesta demanda. L'Ajuntament de Barcelona és qui mostra una major alineació a les propostes d'ampliació de terminis i d'estabilitat en les bases, ja que gairebé no han variat en els darrers anys i les convocatòries han mantingut una gran regularitat quant als calendaris de publicació. Aquest fet ha afavorit la previsibilitat i l'organització de la informació per part de les entitats. A més, els formularis de sol·licitud són accessibles amb força antelació a la data de publicació de la convocatòria en format no editable. A tot això, cal afegir que el propi anunci de la convocatòria estableix que els quinze dies hàbils per presentar les sol·licituds comencen a comptar quinze dies després de la publicació de l'anunci.

L'amplitud dels terminis per a la presentació de les sol·licituds també es veu reflectida en la convocatòria de l'AMB ja que s'estableixen vint dies hàbils (en comptes de quinze) des de la publicació de la convocatòria.

Per contra, en les que s'observa una major divergència respecte a les propostes enunciades són a les convocatòries de l'ACCD, en tant que els formularis de sol·licitud només són coneguts per les entitats en el moment de la publicació de la convocatòria, i la de la Diba, en que les bases i la convocatòria són publicades el mateix dia.

Taula 1. Terminis de publicació i presentació de la documentació

| | Publicació de bases i convocatòria | Dies per presentar | Publicació de formularis |
|------------------------------------|--|--|---|
| ACCD ➤ Projectes ➤ Programes | 1 mes (però no establert formalment, en el 2020 aquest mes era l'agost) 15 dies | 15 dies hàbils | Mateix dia de publicació convocatòria |
| Ajuntament de Barcelona | Bases són del 2018 i convocatòria en període regular (gener) | 15 dies hàbils (a comptar 15 dies després de publicació de convocatòria) | Amb força antelació abans de la publicació de la convocatòria |
| Diba | Es publiquen el mateix dia | 15 dies no hàbils | 1 setmana abans de la publicació de la convocatòria |
| AMB | 1 setmana | 20 dies hàbils | Mateix dia de la convocatòria (però força estables en el temps) |

Elaboració pròpia

En relació a la qüestió dels terminis, totes les administracions amb les quals s'ha debatut la possibilitat d'expandir-los per facilitar el treball d'organització de les entitats esmenten que cal tenir en compte que la Llei 38/2003 de 17 de novembre, General de Subvencions estableix que el període màxim de resolució de les convocatòries és de sis mesos des de la data de publicació de la convocatòria³. Per tant, qualsevol ampliació en els terminis de presentació de les sol·licitud per part de les entitats necessàriament implica una reducció en els temps de valoració de les propostes per part de les unitats gestores.

En definitiva, com a resultat de l'anàlisi de la documentació i dels procediments establerts, **aquest estudi recomana publicar els formularis de sol·licitud en format no editable amb força antelació a la data de l'anunci de la convocatòria, així com avançar cap a la garantia d'una major continuïtat en el temps en els requeriments establerts a les bases de la convocatòria.**

3.1.2 Altres aspectes generals de la convocatòria

En aquest apartat general d'altres aspectes vinculats a la convocatòria, s'han analitzat quatre elements. En primer lloc, el nombre màxim de projectes que poden presentar les entitats, tant individualment com a part d'una agrupació. En segon lloc, la quantia màxima subvencionable, tot assenyalant quin percentatge ha de ser cobert directament per l'entitat sol·licitant. En tercer lloc, la forma de pagament de les subvencions concedides, atenent als percentatges desemborsats en cada transferència. Finalment, també s'ha estudiat les eines de suport que les administracions posen a disposició de les entitats durant el procés de la convocatòria.

En aquest camp, les propostes específiques que es fan des de Lafede.cat són les següents:

→ **Proposta 3:** Facilitar la claredat de la informació i els mecanismes de resolució de dubtes durant el procés de formulació.

→ **Proposta 4:** Establir pagaments a bestreta del 100% del cost dels projectes.

A la Taula 2 es mostren els resultats de la comparativa i el grau d'aproximació a les demandes expressades pel sector de les entitats. En aquest punt cal destacar el fet que totes les administracions disposen de mecanismes d'acompanyament efectius durant el procés de convocatòria, tant informatius del aspectes principals a considerar (com ara, sessions o documents explicatius) com de resolució de dubtes al llarg del procés de formulació (bústies de correus o document de preguntes freqüents).

En relació a l'altra proposta, només l'Ajuntament de Barcelona contempla el pagament a bestreta del muntant total aprovat per a projectes anuals, i de la primera anualitat en el cas de projectes pluriennals. L'ACCD desemborsa el 90% a l'inici en el cas de projectes anuals i el 100% de la primera anualitat en el cas dels programes pluriennals. En canvi, tant la Diba com l'AMB rebaixen força aquests percentatges inicials, transferint només el 60% en el primer pagament. D'altra banda, cal destacar que l'ACCD és l'única administració que permet el

³ En el cas de la Diba, una ordenança interna redueix el període d'instrucció de les convocatòries a tres mesos.

finançament del cost total del projecte (encara que només per als anuals), mentre que la resta subvenciona un màxim del 80%.

D'altra banda, quant al nombre màxim de projectes (anuals o pluriennals), l'Ajuntament de Barcelona és la institució que més propostes deixa presentar per entitat (fins a tres), tot i que estableix una sèrie de limitacions entre les deu línies que contempla la convocatòria. Li segueix la Diba, que permet un màxim de dues, sempre i quan una d'elles sigui presentada en el marc d'una agrupació d'entitats. Per contra, tant l'ACCD com l'AMB només permeten una sola sol·licitud, sigui individual o en agrupació.

Taula 2. Altres aspectes generals de la convocatòria

| | Màxim de projectes | Quantia subvencionable (a aportar per l'entitat) | Pagament | Suport |
|---|--|--|---|---|
| ACCD ➤ Projectes ➤ Programes | 1 per entitat i línia (individual o agrupada) | 100% (0%) | 90%-10% | Sessió informativa i document explicatiu de resolució de dubtes + Bústia general de dubtes (sobre la convocatòria i en general) |
| | | 80% (5%) | 100% (1a. anualitat) 95%-5% (2a. anual.) | |
| Ajuntament de Barcelona | 3 en total, d'acord amb les incompatibilitats establertes | 80% | 100% | Sessió informativa i guia de presentació telemàtica + document d'instruccions per a omplir els formularis |
| | | En pluriennals l'aportació pròpia és del 20% (CI) i del 15% (EpJG) | 100% (1a. anualitat) | |
| Diba | Màxim de 2. En el cas de participar en dos sol·licituds com a mínim una haurà de ser de forma agrupada | 80% (100% del sol·licitat) | 60%-30%-10% | Document explicatiu de la convocatòria i de preguntes freqüents |
| AMB | 1 | 80% | 60%-40% | Sessió informativa prèvia + correu per resoldre dubtes de la convocatòria |

Elaboració pròpia

En relació a la qüestió del pagament a bestreta, sobretot dels projectes anuals, les administracions entrevistades al·leguen les dificultats de plantejar una proposta com aquesta als seus serveis generals i d'intervenció. Per tant, la dinàmica general consistent en la

realització de diversos pagaments durant la vida del projecte sembla obeir més a una percepció sobre una possible negativa des d'aquestes instàncies més que no pas d'una instrucció efectivament rebuda, i encara menys d'una decisió reflexionada sobre la idoneïtat d'optar per pagaments fraccionats. Per això, **aquest estudi proposa que les unitats gestores de les convocatòries explorin amb les unitats de control intern la possibilitat d'establir pagaments a bestreta per als projectes anuals.**

3.2 Elements de les bases

3.2.1 Criteris de valoració i mecanismes correctors

Pel que fa a l'anàlisi d'elements de les bases de les convocatòries rellevants per a l'objecte del present estudi, els criteris de valoració i l'establiment de mecanismes correctors establerts per les institucions finançadores constitueixen un pilar central, atès que, com s'ha apuntat a l'inici, moltes de les sol·licituds presentades per les entitats es fan en clau de co-finançament.

En aquest camp, els aspectes estudiats han estat quatre. Primerament, el nombre de criteris de valoració per línia. En segon lloc, les categories que ordenen els esmentats criteris. En tercer lloc, la puntuació mínima necessària perquè una sol·licitud pugui avançar en el procés de valoració. Finalment, en un àmbit separat dels criteris, s'ha analitzat també l'existència de mecanismes correctors en el sí de les convocatòries.

Dues són les propostes que s'enuncien en referència a aquest eix:

→ **Proposta 5:** Reduir els mecanismes correctors que discriminen entre sectors i àrees geogràfiques.

→ **Proposta 6:** Establir com a puntuació mínima en la valoració el 50%.

A la Taula 3 es pot observar que, en relació a les propostes a dalt esmentades, l'ACCD i l'Ajuntament de Barcelona són les úniques administracions que estableixen mecanismes correctors referits a la prioritització geogràfica (i també per volum de projectes en curs en el cas de l'Ajuntament de Barcelona). Pel que fa a la puntuació mínima perquè el projecte pugui ser aprovat, totes les institucions finançadores estableixen el 50% a excepció de l'ACCD, que té establert 60 punts sobre els 100 possibles. Ho justifica per la necessitat d'establir una major discrecionalitat davant del gran volum de sol·licituds de projectes que els hi arriba.

D'altra banda, la taula mostra la diversitat en el nombre de criteris de valoració establerts en cada cas. Aquest fet, com es veurà més endavant, obeeix en part al diferent enfocament metodològic que cada administració promou: l'enfocament de gènere i basat en els drets humans (EGiBDH) en el cas de l'ACCD, la teoria del canvi a l'Ajuntament de Barcelona, i l'enfocament del marc lògic en el cas de la Diba, l'AMB i el FCCD. Sense discutir la rellevància i pertinència d'aquests enfocaments, el cert és que aquesta dispersió metodològica té un impacte directe en el *temps burocràtic*, en tant que dificulta assolir la convergència en els criteris de valoració entre les convocatòries, si bé les categories que articulen els esmentats criteris són molt semblants entre elles.

Taula 3. Criteris de valoració i mecanismes correctors

| | Nombre | Categories | Puntuació mínima | Mecanismes correctors |
|---|---|---|--|--|
| ACCD ➤ Projectes ➤ Programes | 38 (CD) i 29 (EpD) 39 (CD) i 36 (EpD) | capacitats, prioritació geogràfica/sectorial (projectes), pertinència, participació, transformació i eficàcia, rendició de comptes i eficiència, sostenibilitat | 60 / 100 en cas d'empat: qui obtingui nota més alta en Pertinència, si persisteix, en Capacitats | 3 per país i un 25% a l'Àfrica Subsahariana |
| | | | | no es pot destinar a cap país o població més del 15% del total de pressupost destinat a CD i per anualitat / com a mínim un programa per país o població |
| Ajuntament de Barcelona | 17 (línies A1-A4), 16 (A5), 14 (B1), 11 (línies C1-C3-C4) i 13 (C2) | capacitats, pertinència, metodologia, característiques del pressupost, prioritats temàtiques i geogràfiques, viabilitat i sostenibilitat), amb ponderacions diferents en funció de la línia | 50 / 100 en cas d'empat: s'escollirà el projecte de l'entitat a la qual se li financin menys projectes (o rebí menys finançament) en aquesta convocatòria de subvencions | màxim de projectes i d'assignació pressupostària per àrea geogràfica en funció de la modalitat / impossibilitat de presentar si es disposa de projecte pluriennal de l'any anterior |
| Diba | 16 | capacitats, pertinència, metodologia, viabilitat i sostenibilitat | 50/100 en cas d'empat: qui obtingui la nota més alta en Metodologia | NO |
| AMB | 27 (CD) i 27 (EpCG) | capacitats, rellevància -alineament i pertinència-, alineament principis transversals, disseny i metodologia, característiques del pressupost | 50/100 En cas d'empat, cap exclosa | NO |

Elaboració pròpia

El color taronja de la taula pretén reflectir que, tot i divergir de les propostes enunciades en aquest apartat, l'argumentació esgrimida per les administracions per establir els mecanismes correctors tenen prou consistència com per sostenir la seva vigència. S'al·lega que l'aplicació d'aquests mecanismes són eines discrecionals a la seva disposició adreçades a permetre el compliment del que diu el Pla Director (en aquest cas, a la destinació d'un determinat volum

d'AOD a àrees geogràfiques prioritàries concretes). En tant que les convocatòries de subvencions a ONGDs són un dels principals instruments que tenen les institucions per desplegar la política pública, consideren necessari poder orientar-les per a l'assoliment dels objectius de la política de cooperació per al desenvolupament. **Aquest informe planteja que l'establiment de mecanismes correctors a les convocatòries ha de poder compatibilitzar la realització d'aquest objectiu legítim per part de les administracions, en tant que garanteix de l'impuls d'aquesta política, amb el fet que els projectes bons i pertinents proposats en altres àrees geogràfiques no siguin excessivament penalitzats per aquesta circumstància.**

3.2.2 Despeses subvencionables

En aquest segon punt dels elements de les bases, novament s'han estudiat quatre aspectes. D'una banda, quines despeses són subvencionables i quines no per part de les institucions analitzades. En tercer lloc, el percentatge de despeses indirectes que es poden sol·licitar. I en quart lloc, la inclusió o no de despeses d'imprevistos en les bases de les convocatòries.

En aquest apartat, les propostes que s'estableixen són les següents:

→ **Proposta 7:** Reduir les exclusions de despeses subvencionables i estimar la seva validesa en funció de les especificitats del projecte.

→ **Proposta 8:** Incloure una partida d'imprevistos i establir el límit de despeses indirectes entre el 12 i 15%.

→ **Proposta 9:** Destinar un mínim d'un 10% de les despeses per identificació de les accions.

→ **Proposta 10:** Harmonitzar les despeses subvencionables entre les Administracions.

Les dues primeres columnes de la Taula 4 no pretenen ser un llistat exhaustiu de les despeses que són o no subvencionables segons les bases de les convocatòries respectives. Les que apareixen han estat escollides perquè presenten diferències en la seva consideració entre les diferents administracions, o en general, respecte a altres finançadors similars.

D'altra banda, en relació al FCCD, com s'indica a la mateixa taula, existeix una certa disparitat entre les convocatòries dels ajuntaments que gestiona. Per tant, el que apareix a la seva casella pel que fa a despeses subvencionables no representa el total dels casos sinó alguns.

Com mostra la Taula 4, totes les administracions estableixen exclusions a despeses susceptibles a ser subvencionades. Cal destacar, però, la relativa diversitat de criteri respecte a aquest punt. Així, per a algunes institucions, resten excloses despeses com ara els béns inventariables (Diba), fons rotatoris (ACCD i Diba), amortitzacions (Ajuntament de Barcelona, Diba i FCCD) o terrenys i construccions (Diba), mentre que sí que són considerades per unes altres.

Un altre exemple d'aquesta disparitat fa referència a les despeses d'identificació i formulació

dels projectes. A la taula es pot veure que tan sols l'ACCD i l'Ajuntament de Barcelona contemplen aquesta possibilitat, a banda d'algunes de les convocatòries d'ajuntaments que gestiona el FCCD. Tot i així, la Diba ha mostrat la seva predisposició a considerar la seva inclusió, com ja ho havia fet en el passat.

Quant a les despeses indirectes, es reproduïx aquesta diversitat. A la darrera columna de la Taula 4 s'observa que l'ACCD (en la seva convocatòria de projectes) i la Diba són les úniques administracions que estableixen un percentatge del 15% mentre que la resta només accepta un 10%. D'altra banda, en relació a la inclusió d'una partida d'imprevistos, només l'ACCD (un màxim del 10%) i novament algunes de les convocatòries d'ajuntaments que gestiona el FCCD admeten aquestes despeses.

Taula 4. Despeses subvencionables

| | SI | NO | % Indirectes | Imprevistos |
|--------------------------------|---|---|---|-------------|
| ACCD | <p>Identificació i formulació Personal expatriat/seu/local Béns inventariables (fins 10%-30%) Terrenys i immobles Construccions (excepcional) Avaluacions Amortitzacions Valoritzacions i treball voluntari Informe auditoria (sense límit)</p> | <p>Fons rotatori Pagues extraordinàries Despeses de representació</p> | <p>15% (projectes)</p> <hr/> <p>10% (programes)</p> | SI (10%) |
| Ajuntament de Barcelona | <p>Identificació (fins 10%) Personal expatriat/seu/local Fons rotatori Béns inventariables (fins a 10%) Valoritzacions terrenys i immobles Construccions (excepcional) Avaluacions Valoritzacions i treball voluntari Informe auditoria (3.000-4.500€)</p> | Amortitzacions | 10% | NO |
| Diba | <p>Personal expatriat/seu/local Valoritzacions terrenys i immobles Avaluacions (fins 3%) Valoritzacions i treball voluntari Informe auditoria (sense límit)</p> | <p>Terrenys / Construccions Béns inventariables Fons rotatori Amortitzacions Identificació</p> | 15% | NO |
| AMB | <p>Personal expatriat/seu/local /treball voluntari Béns inventariables</p> | <p>Fons rotatori Identificació</p> | 10% | NO |

| | | | | |
|-------------|--|---|------------|----------------------------------|
| | Construccions (sense límit) | | | |
| FCCD | (<i>depèn de cada ajuntament</i>) Personal expatriat/local/seu Identificacions Compra o lloguer de terrenys i construcció Accions de sensibilització Equips i subministraments Valoritzacions i treball voluntari | Amortitzacions (<i>per la pròpia tipologia de projectes</i>) | 10% | SI (no s'indica el límit) |

Elaboració pròpia

El debat sobre el manteniment d'exclusions sobre determinades despeses subvencionables rau en el fet que, des de les entitats, es manté que el criteri que hauria de prevaldre a l'hora de considerar la inclusió o no d'una despesa concreta hauria de ser la seva justificació i pertinència en el marc d'una acció concreta. Per tant, es reclama que no es limitin a les bases les categories de despeses subjectes a subvenció sinó que es valori en funció de cada projecte. Per contra, des de les administracions es considera que aquesta opció implica alts graus de subjectivitat, fet que genera resistències per part de les pròpies unitats gestores i que trobaria segurament l'oposició dels serveis de control intern. El criteri d'acció que predomina és el d'intentar reduir al màxim el marge d'interpretació per així evitar la discrecionalitat. **Aquest informe planteja l'oportunitat de definir amb certa flexibilitat les despeses subvencionables, permetent excepcions quan, de manera argumentada i justificada, el projecte pugui requerir incórrer en despeses inicialment no previstes a les bases sense que això suposi alterar el principi de transparència.**

Pel que fa referència a les despeses indirectes, l'augment del seu percentatge al voltant del 12% o més és una reivindicació expressada varies vegades per les entitats del sector. S'argumenta que aquest increment permetria cobrir de manera més ajustada el cost real que suposa la gestió d'un projecte, alhora que possibilitar unes retribucions més dignes al personal assignat. Les institucions que ara apliquen un 10% ho justifiquen pel fet que augmentar el percentatge d'indirectes va en detriment dels fons que es destinen directament a les persones titulars de drets. Tot i així, l'Ajuntament de Barcelona ha mostrat la seva disposició a estudiar una eventual pujada d'aquest topall. Val a dir que, fins i tot dins de les pròpies entitats existeix un cert debat entorn a aquesta qüestió, i hi ha algunes que consideren que el 15% pot representar una xifra un tant excessiva. **Aquest estudi planteja que l'elevació d'aquest percentatge podria estar sotmès a la quantia i tipologia dels projectes.**

En relació als imprevistos, es percep que les administracions que no inclouen aquesta partida com a despesa subvencionable no ho fan per qüestions tècniques i d'oportunitat (per exemple, com procedir en cas que durant la vida del projecte no es doni cap circumstància que s'ajusti a la categoria d'imprevist) o perquè consideren que ja existeix el recurs a les modificacions (siguin o no substancials) que supleix aquesta contingència. **El present informe defensa la possibilitat d'incloure una partida específica imprevistos, novament en funció de la quantia i tipologia dels projectes. El seu ús efectiu en el marc d'una acció hauria de comptar amb el vist-i-plau previ de la institució financadora mitjançant un mecanisme àgil d'aprovació o denegació.**

Finalment, quant a la proposada harmonització sobre les despeses subvencionables entre les diferents administracions, tot i comprensible en un context de l'existència de nombrosos projectes co-finançats, troba algunes resistències en el si d'aquestes. D'una banda, es creu més adequada la complementarietat atenent a l'especificitat de cada institució i a la tipologia de projectes que financia cadascuna. De l'altra, s'alerta un altre cop que una proposta com aquesta podria venir limitada pel fet que algunes despeses determinades serien difícilment acceptades pels serveis generals respectius.

3.2.3 Avaluacions

El tercer punt de l'anàlisi dels elements de les bases fa referència a les avaluacions. Si bé no es discuteix en cap cas la rellevància de l'exercici avaluatiu de l'impacte de les accions com a eina clau de retiment de comptes i d'aprenentatge, es considera més pertinent vincular la seva obligatorietat en les convocatòries a les característiques i tipologia dels projectes. De fet, la comparativa entre administracions s'ha centrat en observar precisament el caràcter obligatori o de recomanació que s'estableix a les diferents bases.

Conseqüentment, l'única proposta que s'enuncia en aquest punt és la següent:

→ **Proposta 11:** Condicionar l'oportunitat de les avaluacions a criteris de pertinença, trajectòria i volum de recursos.

Com mostra la Taula 5, només l'ACCD estableix el caràcter obligatori, tant a les convocatòries de projectes i programes de cooperació i educació per al desenvolupament. En tot cas, es considera que els requisits establerts per a la seva realització (quantia mínima i continuïtat) s'ajusten als criteris esmentats a la proposta. La resta d'institucions eximeixen a les entitats d'aquesta obligatorietat i només la Diba fa una recomanació explícita en les bases.

Taula 5. Avaluacions

| | |
|--------------------------------|---|
| ACCD | Projectes: Obligatòries: subvencions \geq 100.000€ i quan és continuïtat d'un projecte finançat prèviament per l'ACCD / Recomanable per a projectes inferiors a aquesta quantitat |
| | Programes: Obligatòries: les característiques de l'avaluació seran objecte de concertació entre l'entitat i l'ACCD, i caldrà que, prèviament a la realització, l'ACCD n'aprovi els termes de referència |
| Ajuntament de Barcelona | Caràcter voluntari i no es fa una recomanació explícita Al formulari es demana idoneïtat i justificació per portar-la a terme |
| Diba | Caràcter voluntari i no es fa una recomanació explícita Fins a un 3% del total de la subvenció |

| | |
|-------------|--|
| AMB | Caràcter voluntari i no es fa una recomanació explícita |
| FCCD | Al formulari es demana informació general sobre el procés intern de control, seguiment i avaluació, però no es detalla |

Elaboració pròpia

3.3 Requisits i documentació

3.3.1 Requisits de les entitats sol·licitants

El primer punt d'aquest tercer bloc fa referència als requisits que han de complir les entitats sol·licitants per poder accedir a la convocatòria de subvencions. Es valoren cinc requisits. En primer lloc, el d'inscripció en algun registre d'entitats. En segon lloc, el referit a l'arrelament al territori. El tercer, a l'evidència d'haver realitzat un mínim d'activitats en aquest àmbit en el passat. En quart lloc, mostrar una certa experiència en el sector o zona d'intervenció. Finalment, assenyalar un determinat volum de finançament previ.

En aquest apartat, es fa la següent proposta:

→ **Proposta 12:** Limitar el nombre d'activitats que s'han d'acreditar anualment les entitats en relació al sector i/o àrea geogràfica d'intervenció.

La Taula 6 il·lustra que l'ACCD és l'única administració que demana acreditar un mínim d'activitats en els àmbits de la cooperació o educació per al desenvolupament. La resta, per contra, no ho demana o no ho explicita.

En relació al requisit de les entitats d'estar inscrites en un registre, la Diba i l'Ajuntament de Barcelona són les dues institucions que no ho demanen. En referència a aquest últim, disposa de fitxes per a cadascuna de les entitats que recull de manera sistematitzada tota la informació rellevant per valorar la seva elegibilitat en els processos de convocatòria.

Totes les administracions valoren l'arrelament al territori com un element indispensable per poder accedir a les convocatòries. De nou, és l'ACCD qui és més exigent en aquest aspecte, ja que a més de requerir una seu social o delegació permanent, determina un número mínim de base social (incloent persones associades, voluntariat o assimilable). La resta només demana una certa activitat o "presència activa" en el territori a banda de l'existència de la seu social.

Quant a l'experiència prèvia requerida, novament l'ACCD i també l'Ajuntament de Barcelona tenen establerts uns requisits. En el cas del primer, reclama una experiència de tres anys en el sector d'intervenció i de 2 anys amb la contrapart local a la convocatòria de programes de cooperació i d'educació per al desenvolupament. En el cas del segon, el requisit només aplica a la modalitat de projectes d'acció humanitària, i és de tres anys d'experiència.

Finalment, en relació al requisit d'haver disposar d'un volum de finançament previ, com també mostra la Taula 6, cap de les administracions estudiades ho té establert, excepte en el cas de l'ACCD per als programes de cooperació i d'educació per al desenvolupament.

Taula 6. Requisits de les entitats sol·licitants

| | Registre | Arrelament | Mínim activitats | Experiència prèvia | Finançament previ |
|-----------------------------------|------------------------------------|--|------------------|--|---------------------|
| ACCD ➤ Projectes | SI | Seu social o delegació permanent + mínim de base social (25 persones) | 10 (darrer any) | NO | NO |
| | SI | | 15 (darrer any) | 3 anys i 2 anys contrapart local | SI (volum executat) |
| Ajuntament de Barcelona | NO (però existeix fitxa d'entitat) | Seu social o delegació permanent + presència significativa a la ciutat | NO | Només a la modalitat A5 (Acció Humanitària) 3 anys | NO |
| Diba | NO | Seu social o delegació permanent a la demarcació de Barcelona (mínim 1 any si és de la demarcació, mínim 3 anys si és una delegació) | NO | NO | NO |
| AMB | SI | Seu social o delegació permanent a l'AMB (en el cas de delegacions hauran d'acreditar activitat en el municipi esmentat des de 2018) | NO | NO | NO |
| FCCD | SI | Seu o delegació permanent en el municipi corresponent, o que l'entitat es comprometi a dur a terme tasques informatives i de sensibilització referents al projecte presentat | NO | NO | NO |

| | | | | | |
|--|--|--------------------|--|--|--|
| | | en aquest municipi | | | |
|--|--|--------------------|--|--|--|

Elaboració pròpia

En relació a la proposta enunciada en aquest apartat, es considera excessiu el nombre d'activitats mínimes realitzades durant l'últim any que l'ACCD exigeix a una entitat que vol presentar una sol·licitud de projecte (o programa), alhora que prima la quantitat més que no pas la qualitat o la trajectòria. **Aquest estudi proposa que, per valorar la idoneïtat d'una entitat, es focalitzi el requisit en la seva experiència prèvia en el sector o zona d'intervenció al llarg dels anys, tant des d'un punt de vista quantitatiu com qualitatiu, més que no pas en l'acreditació d'un nombre determinat de projectes en el darrer exercici.** D'altra banda, si bé es creu rellevant la valoració de l'arrelament al territori de l'entitat sol·licitant, es considera arbitrari i de difícil comprovació real el requisit d'acreditar un nombre mínim de persones que conformen la seva base social (25)

3.3.2 Documentació a presentar

La segona qüestió analitzada en aquest eix és la documentació a presentar. Aquest és, sens dubte, un dels elements que més incideix en l'augment del *temps burocràtic* i que mereix una atenció especial a l'hora de plantejar la simplificació i la convergència en els procediments de convocatòria.

Tres són els aspectes que s'han valorat, que es corresponen alhora amb tres moments claus del curs de la convocatòria. Primerament, la documentació a presentar en el moment de la sol·licitud de la subvenció. En segon lloc, la que s'ha de lliurar en el moment de la resolució provisional. I finalment, la que s'ha de presentar un cop s'ha procedit a la resolució definitiva.

S'enuncien cinc propostes en relació a aquest punt:

- **Proposta 13:** Avançar vers la creació d'un PADOR català, actualitzable periòdicament per part de l'entitat.
- **Proposta 14:** Fer ús de declaracions responsables per tot el que fa referència a la documentació obligatòria relativa a l'entitat.
- **Proposta 15:** Eximir a les entitats de presentar la mateixa documentació per a una mateixa convocatòria amb diferents modalitats.
- **Proposta 16:** Facilitar l'aportació de documentació via enllaços, només si hi ha alguna modificació i/o és la primera vegada que es presenta, d'acord amb el que estableix la Llei.
- **Proposta 17:** Reclamar part de la informació obligatòria a partir de la resolució provisional, ampliant el termini de 10 dies.

A la Taula 7 es pot observar que totes les administracions presenten un esquema molt similar a la fase de sol·licitud respecte a la documentació a presentar. Aquesta inclou en tots els casos

un formulari o instància de sol·licitud, el projecte narratiu acompanyat del pressupost, la matriu de planificació i cronograma (com a documents separats o en el mateix cos del projecte narratiu) i la documentació acreditativa en el cas d'agrupacions d'entitats. A més, la Diba, l'AMB i el FCCD reclamen la presentació de la memòria d'activitats i econòmica, així com els estatuts (tant de l'entitat com del soci local). En aquest sentit, val a dir que el requisit d'aportar aquesta documentació de la contrapart local traduïda al català o castellà (i amb una validació oficial) planteja sovint dificultats logístiques en països en conflicte o amb una institucionalitat molt feble. A més, des d'un punt de vista més estratègic, impedeix que plataformes de la societat civil que no estan legalitzades com a tal puguin actuar com a sòcies locals.

D'altra banda, cal posar de manifest la relativa extensió del projecte narratiu de les convocatòries de l'ACCD en comparació al de les altres institucions. Aquest fet s'explica, en part, per l'obligació d'ajustar-se a la plataforma Tramitador d'Ajuts i Subvencions (TAIS) que es fa servir per al conjunt de subvencions de la Generalitat de Catalunya. Amb l'objectiu d'unificar i homogeneïtzar els criteris de tramitació i de facilitar la gestió interna dels expedients, els formularis han d'incloure necessàriament tota una sèrie de camps d'informació perquè sigui exportable a la base de dades general, el que tendeix a ampliar la seva extensió.

En el moment de la resolució provisional, totes les administracions sol·liciten la presentació d'una informació addicional que, com mostra la Taula 7, és força variable en funció de la administració. Mentre que en el cas de l'Ajuntament de Barcelona i la Diba es tracta fonamentalment de documentació administrativa, en el cas de l'ACCD i l'AMB es reclama també un document de reformulació (que en el cas del FCCD es trasllada a la resolució definitiva en tant que no existeix aquest pas intermig en les convocatòries que gestiona). Cal destacar que, en el cas de la documentació administrativa, aquesta no cal tornar-la a presentar si ja es va fer en els darrers cinc anys en el cas de l'ACCD i la Diba.

Pel que fa referència a la fase de la resolució definitiva, només l'Ajuntament de Barcelona i el FCCD especifiquen alguna informació addicional a presentar. En el cas de l'ACCD aquesta informació es posposa a un mes després d'aquesta resolució, en el marc de les primeres actuacions de seguiment.

D'altra banda, la pràctica totalitat de les institucions estudiades disposen de declaracions responsables que substitueixen la presentació de documentació administrativa en el moment de la sol·licitud, tot i que després és requerida en fases posteriors del procés.

Finalment, val a dir que en tots els casos el termini per presentar la documentació requerida és de deu dies hàbils, seguint el que estableix la Llei 38/2003 de 17 de novembre, General de Subvencions. L'excepció és el FCCD, que no disposa de cap mecanisme de requeriment formal establert en tant que, si de cas, aquest pertocaria fer-ho a l'ajuntament del qual gestiona la convocatòria.

Taula 7. Documentació a presentar

| | Amb la sol·licitud | Amb resolució provisional | Amb resolució definitiva |
|-------------|---|-----------------------------------|--|
| ACCD | Formulari sol·licitud + <i>declaració responsable</i> | Reformulació + cronograma + dates | <i>(amb les primeres actuacions de seguiment al cap d'un d'1</i> |

| | | | |
|--------------------------------|--|---|---|
| | <p>Projecte narratiu extens (subjecte a l'eina general de gestió de subvencions de la Generalitat –TAIS) + pressupost complet Matriu de planificació i cronograma Document. entitats agrupades <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> | <p>Imprès transferència bancària Fotocòpia inscripció registre Altra documentació acreditativa <i>10 dies hàbils per requeriments</i> <i>No si ja ha estat presentada en els darrers 5 anys</i></p> | <p><i>mes de la resolució definitiva)</i></p> <p>Contracte de subcontractacions Informe identificació i formulació finançades Conveni agrupacions Conveni contrapart local <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> |
| Ajuntament de Barcelona | <p>Instància sol·licitud + <i>declaració responsable</i> Projecte narratiu + pressupost complet Matriu de planificació i cronograma Doc. entitats agrupades, conveni contrapart <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> | <p>AEAT, TGSS, IMH si no estan al corrent NIF i Estatuts</p> | <p>Confirmació data d'inici i final</p> |
| Diba | <p>Formulari sol·licitud + <i>declaració responsable</i> Projecte narratiu + pressupost complet <i>Memòria d'activitats</i> Document. entitats agrupades Documentació rellevant acreditativa <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> | <p>Esriptura de constitució o Estatuts Fotocòpia CIF Fotocòpia DNI Fotocòpia poders de representació <i>10 dies hàbils per requeriments</i> <i>No si ja ha estat presentada en els darrers 5 anys</i></p> | <p><i>No s'especifica</i></p> |
| AMB | <p>Formulari sol·licitud + <i>declaració responsable</i> Projecte narratiu + pressupost complet <i>Memòria d'activitats (també del soci local) i Memòria econòmica</i> <i>DNI, CIF, Estatuts (també soci local), certificats, fitxa dades bancàries, full inscripció registre</i> <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> | <p>Reformulació Declaració obligacions de transparència <i>10 dies hàbils per requeriments</i></p> | <p><i>No s'especifica</i></p> |
| FCCD | <p>Projecte narratiu +</p> | | |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | pressupost complet Matriu de planificació i cronograma Document de registre (entitat i soci) Estatuts de l'organització (entitat i soci) Memòria activitats i econòmica (entitat i soci) Acreditació assabentat de les autoritats locals <i>No s'especifica dies hàbils per requeriments (en tot cas els demanaria l'ajuntament)</i> | <i>No fan resolucions provisionals</i> | Reformulació Document d'acceptació Compte bancari |
|--|--|--|---|

Elaboració pròpia

La petició de les entitats de reduir els tràmits lligats a la documentació administrativa a presentar en cada procés de convocatòria troba la seva concreció en la demanda per la creació d'un sistema únic de registre de documents i de comunicació telemàtica, una mena de **PADOR⁴ català**. Aquest registre únic hauria de permetre centralitzar la documentació mínima exigible (estatuts, NIF/CIF, número de registre, auditories, i tota aquella altra documentació que es consideri) a les diferents convocatòries de subvencions de cooperació i educació per al desenvolupament de les administracions catalanes. D'aquesta manera, les institucions finançadores podrien recórrer directament a aquest repositori telemàtic per accedir a la informació requerida sense haver de sol·licitar-la a les entitats cada vegada, essent aquestes les responsables últimes de la seva actualització periòdica (Ladefe.cat, 2020a).

Aquesta eina és ben vista per totes les administracions entrevistades, en tant que podria facilitar l'accés a la informació i reduir els costos de transacció lligats a la sol·licitud d'aquesta informació (tant en temps com en recursos humans dedicats) per a les entitats i per a les pròpies unitats gestores de les convocatòries. De la mateixa manera, també identifiquen alguns desafiaments associats a la posada en marxa d'aquest registre. Quant al contingut, s'esmenta la necessitat d'estudiar bé la informació que hauria d'incloure perquè sigui eficient respecte a altres registres ja existents. En relació a la gestió, caldria determinar els mecanismes per transferir i dipositar la documentació en el registre, així com la periodicitat per a la seva actualització de la per part de les entitats. També quines administracions haurien de tenir accés i quina hauria de ser la institució que la impulsa i l'acull. **Aquest informe sosté que l'òrgan hauria de ser la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, per la seva responsabilitat en relació a aquesta política en tot el territori i per les seves capacitats logístiques.**

4 PADOR respon a les sigles en anglès del Registre en línia de la Base de Dades de Potencials Candidats. Consisteix en una base de dades en què les organitzacions, que són potencials sol·licitants de subvencions a les convocatòries de la UE, es registren i actualitzen periòdicament la informació sobre el seu perfil (legal, financer, etc.); <https://ec.europa.eu/dpo-register/detail/DPR-EC-02167.1>

Mentre s'explora la implementació d'aquesta eina, la proposta per avançar en la simplificació en aquesta fase és la de procedir a reemplaçar la presentació física o telemàtica de molta documentació administrativa o de suport per, d'una banda, declaracions responsables que acreditin que la informació requerida està disponible per part de les entitats, i per l'altra, recorrent als enllaços. En l'exercici de diagnòstic s'ha pogut constatar la predisposició de les unitats gestores de les administracions a avançar en aquesta línia, però s'albiren dos obstacles. En primer lloc, jurídic: la dubtosa validesa legal de les declaracions responsables en el moment de resoldre la convocatòria, així com dels enllaços, al no poder-se fer constar l'entrada per registre d'aquesta informació en l'expedient (i per tant, determinar amb garanties quina és la documentació a revisar). En segon lloc, tècnica: l'admissió d'enllaços pot implicar l'adaptació dels aplicatius de subvenció de les institucions finançadores que ara no ho contemplen, la necessitat d'establir mecanismes per procedir quan l'enllaç falli, o bé que es garanteixi que la informació a que remet l'enllaç està disponible i invariable durant tot el procés de valoració i resolució de la convocatòria.

Més enllà d'aquests entrebancs tècnics, que poden tenir una solució més o menys factible, l'impediment principal per avançar en aquesta línia torna a ser la normativa o la interpretació d'aquesta per part dels òrgans d'intervenció i de control. Però novament s'observa que aquesta negativa obeeix més a una intuïció o prejudici del que pot passar, més que no pas a una realitat contrastada. Per això, **aquest informe planteja l'oportunitat d'explorar amb els serveis jurídics i de control intern la validesa legal de les declaracions responsables i dels enllaços en els procediments de convocatòria.**

Finalment, l'altre element que concita desacord entre les entitats i les institucions finançadores és l'establiment d'un període màxim de deu dies hàbils per donar resposta als requeriments d'aportació de documentació addicional per part de les administracions. Si bé s'adueix que aquest termini ve determinat per Llei i per tant no hi ha marge de maniobra en l'actual marc normatiu, aquestes emfasitzen que qualsevol ampliació dels terminis per a la presentació d'informació aniria en detriment del temps de resolució de la convocatòria, que no pot excedir els sis mesos.

3.4 Justificacions i modificacions substancials

3.4.1 Justificacions

En el quart bloc s'analitzen els aspectes vinculats als procediments a seguir en les fases de justificació i de sol·licitud de modificacions substancials. Pel que fa a les justificacions, s'estudien tres qüestions. En primer lloc, la forma de justificació de la subvenció. D'altra banda, la documentació a lliurar. Finalment, els terminis per presentar-la.

En aquest punt concret, les propostes que es fan són les següents:

→ **Proposta 18:** Permetre que la justificació econòmica es faci mitjançant certificat emès per alguna persona o instància designada per l'Administració (o a través de compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria). En cas d'obligació de presentació de factures, que s'acceptin escanejades.

→ **Proposta 19:** Ampliar els terminis de les justificacions i de les pròrrogues a 6 mesos (en funció de la tipologia dels projectes).

→ **Proposta 20:** Harmonitzar el nombre d'anys en què han d'estar disponibles els documents originals de despesa.

→ **Proposta 21:** Evitar al màxim possible la reclamació de justificacions de projectes en execució en el moment que s'està formulant noves propostes.

A la Taula 8 s'observa com només l'AMB i el FCCD encara reclamen el lliurament de les factures originals i els comprovants de despesa. En canvi, l'ACCD, la Diba i l'Ajuntament de Barcelona opten per la justificació mitjançant un compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria. En el cas d'aquest últim, s'admet el compte justificatiu simplificat per a subvencions inferiors als trenta mil euros.

Aquesta distinció entre les administracions comporta alhora una diferència respecte a la documentació que s'ha d'adjuntar. Així, per a les institucions que demanen un compte justificatiu les entitats han de presentar la memòria tècnica i econòmica del projecte i un informe d'auditoria, mentre que per a les altres, aquest informe és substituït per les factures originals i comprovants de despesa.

En tot cas, existeixen algunes variacions en relació a les primeres. A diferència de l'Ajuntament de Barcelona, l'ACCD reclama una informació addicional (acreditació de les valoracions, l'informe d'avaluació si s'escau, el document valoratiu de la contrapart, el quadre resum del tipus de canvi, l'acord complementari de destinació del personal cooperant, el pla d'autocura per al personal en seu i a terreny, i tres fotografies). La Diba demana l'acreditació de les valoracions. Una altra diferència important és el nombre d'anys en què les entitats estan obligades a conservar els documents originals de despesa: sis en el cas de la Diba, cinc en el de l'ACCD i només quatre en el de l'Ajuntament de Barcelona.

Pel que fa referència a les institucions que reclamen la presentació de les factures originals i comprovants de despesa, el FCCD demana també la documentació probatòria de totes les operacions de canvi de divises realitzades en el marc de l'acció, mentre que l'AMB no ho fa.

Quant als terminis també es donen algunes diferències rellevants. D'una banda, es manté el criteri dels deu dies hàbils per presentar la documentació requerida, a excepció dels projectes i programes de cooperació al desenvolupament de l'ACCD (que s'amplia significativament fins a quaranta cinc dies) i del FCCD, que com s'ha explicat a l'apartat anterior, no disposa de cap mecanisme de requeriment formal establert per fer aquests requeriments (veure apartat 3.3.2). De l'altra banda, només l'ACCD exhaureix el termini màxim de sis mesos que contempla la Llei per permetre la justificació final de la subvenció per part de les entitats. La Diba i l'Ajuntament de Barcelona ho redueixen a la meitat, i l'AMB fins a 2,5 mesos. En tots els casos, s'estableixen les pròrrogues preceptives, que no podran superar la meitat del període inicialment previst. Novament, en el cas del FCCD depèn del que tingui establert cada ajuntament dels quals gestiona la corresponent convocatòria.

Taula 8. Justificacions

| | Forma | Documentació | Termini i pròrroga |
|--------------------------------|--|--|---|
| ACCD | Compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria | Memòria tècnica i memòria econòmica abreujada Informe auditoria Forma de càlcul despeses indirectes Acreditació valoritzacions Informe avaluació (si s'escau) Document valoratiu de la contrapart + quadre resum tipus de canvi + acord complementari destinació cooperants+ pla d'autocura per al personal en seu i a terreny 3 fotografies Declaració responsable de conservació de documents originals de despesa (5 anys) 45 (CD) i 10 (EpD) dies hàbils per requeriments | 6 mesos + pròrroga no podrà superar la meitat del termini inicialment previst |
| Ajuntament de Barcelona | Compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria o compte simplificat | Memòria descriptiva i memòria econòmica d'ingressos i despeses Informe auditoria (per subvencions \geq 30.000€) Compte simplificat (llistat de factures i comprovants + 100% factures originals o escanejades del subvencionat per l'Ajuntament) (per subvencions < 30.000€) Declaració responsable de conservació de documents originals de despesa (4 anys) 10 dies hàbils per requeriments | 3 mesos + pròrroga no podrà superar la meitat del termini inicialment previst |
| Diba | Compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria | Memòria tècnica i memòria econòmica Informe auditoria Acreditació valoritzacions Declaració responsable de conservació de documents originals de despesa (6 anys) 10 dies hàbils per requeriments | 3 mesos + pròrroga no podrà superar la meitat del termini inicialment previst |
| AMB | Factures i comprovants de despesa | Memòria tècnica i memòria econòmica Factures o documents equivalents + comprovants de despesa 10 dies hàbils per requeriments | 2,5 mesos + pròrroga de 3 mesos |
| FCCD | Factures originals o compulsades (amb segell indicatiu d'imputació al FCCD) | Memòria tècnica i memòria econòmica Documentació de totes les operacions de canvi <i>No s'especifica dies hàbils per requeriments</i> | Depèn de cada ajuntament |

Elaboració pròpia

En general, s'observa que la pràctica de les institucions finançadores en relació a la forma de justificació de les subvencions s'alinea força amb la proposta presentada en aquest informe, a excepció dels casos abans esmentats de l'AMB i del FCCD (que s'ha d'ajustar als criteris fixats des dels ajuntaments), que encara demanen la presentació de les factures originals i comprovants de despesa. Per tant, el focus caldria posar-ho en aquestes dues institucions perquè acceptessin reemplaçar aquesta fórmula per la del compte justificatiu amb informe auditor o, en el cas d'importants petits, pel del compte simplificat.

En relació a la qüestió dels terminis, es torna a reproduir la qüestió exposada a l'apartat 3.2.2 sobre l'oportunitat d'ampliar el període màxim per respondre als requeriments i per justificar la subvenció. Quant al primer, els deu dies hàbils venen determinats per Llei i qualsevol canvi ha d'implicar una modificació normativa, aspecte que també aplica pel que fa referència a la petició de no encavalcar en el temps la solució a requeriments de justificacions passades i la formulació de noves propostes. Quant al segon, les administracions que disposen de terminis inferiors a sis mesos posen en dubte la pertinència d'estendre aquest marge en tant que consideren que *de facto* va en detriment de les pròpies entitats. D'una banda, perquè el correcte tancament dels expedients porta associat el pagament de la darrera part de la subvenció. De l'altra, perquè l'existència d'expedients oberts pot penalitzar-les en noves convocatòries que es posin en marxa. En conseqüència, creuen que existeixen incentius per les dues parts per reduir els terminis de tancament dels projectes.

Aquest informe proposa que l'harmonització en relació als anys que les entitats han de tenir a disposició de les administracions les factures i comprovants de despesa es faci en base a la que estableix un període menor, que en aquest cas és l'Ajuntament de Barcelona (quatre anys).

Finalment, quant a la justificació econòmica dels projectes, apareix un altre debat de fons que planteja un conflicte entre el vessant *administratiu* i el *polític* a l'hora d'entomar-la. En alguns projectes de cooperació al desenvolupament, la voluntat de promoure la producció i comerç local s'enfronta a la dificultat d'obtenir una factura o rebut (admissible per l'institució finançadora), pel que l'entitat acaba adquirint l'article en un establiment homologat que sovint ofereix productes de multinacionals.

3.4.2 Modificacions substancials

En referència a aquest punt, fonamentalment s'han estudiat les raons que estableix cada administració per determinar quan és necessari que l'entitat presenti una sol·licitud de modificació substancial del projecte aprovat en un inici.

En aquest aspecte, es plantegen les següents propostes:

→ **Proposta 22:** Ampliar les quanties i els percentatges de variació de partides perquè un determinat canvi tingui la consideració de modificació substancial.

→ **Proposta 23:** Incorporar mecanismes més àgils per permetre l'adaptació dels projectes en casos de força major, com l'actual situació de pandèmia mundial.

A la Taula 9 es mostra com, en gran part, es repliquen entre les diferents institucions

finançadores els motius que justifiquen la consideració de modificació substancial: canvis en els objectius, resultats esperats i activitats; canvis en els col·lectius de titulars de drets i obligacions; alteració del cronograma i de la localització del projecte; i la modificació de la composició de l'agrupació d'entitats, si s'escau.

Per contra, les diferències es donen respecte als muntants totals i percentuals que suposen necessàriament una modificació d'aquest tipus. L'ACCD i el FCCD són qui té els percentatges més baixos (10%), mentre que la Diba, l'Ajuntament de Barcelona i l'AMB s'enfila fins al 15%.

Taula 9. Modificacions substancials

| | Raons justificades per canvis en ... | | | | |
|--------------------------------|---|------------|--|-------------|---|
| ACCD | Objectius i activitats (si superen el 10% del pressupost de l'ACCD i 5.000€ -per projectes- i 10.000€ -per programes-) Resultats i indicadors Col·lectius protagonistes Localització Cronograma (> 3 mesos) Composició de l'agrupació Entitats subcontractades No s'admeten transvasaments entre costos directes corrents i costos directes d'inversió | | | | |
| Ajuntament de Barcelona | Partides $\geq 15\%$ i 2.000€ Objectius i resultats Col·lectius titulars de drets Localització Cronograma (> 3 mesos en projectes anuals i > 6 mesos en pluriennals) Composició de l'agrupació | | | | |
| Diba | Partides $\geq 15\%$ Objectius, resultats i activitats Import de la subvenció Cronograma (sense especificar termini) Composició de l'agrupació | AMB | Partides $\geq 15\%$ i 1.000€ Objectius i resultats Entitat sòcia Col·lectius titulars de drets Localització Cronograma | FCCD | Partides $\geq 10\%$ Objectius, resultats i activitats Entitat sòcia Localització Cronograma Destinatàries |

Elaboració pròpia

El debat en aquesta qüestió gira principalment entorn als percentatges establerts per considerar un canvi com a modificació substancial. L'ACCD, una de les administracions que assigna una xifra menor ho justifica perquè, atesos els muntants relativament elevats dels projectes que financia, una modificació que impliqui una alteració de les partides superior al 10% podria arribar a *desnaturalitzar* l'objecte de l'acció.

D'altra banda, val a dir que les administracions contempen a les pròpies bases l'excepcionalitat que es pot donar per causes de força major o sobrevingudes, que no siguin imputables a les entitats beneficiàries de la subvenció. En el casos de l'ACCD i l'AMB, la consideració de força

major permet ampliar la pròrroga dels terminis d'execució i, per tant, d'execució. Les bases de la convocatòria de l'Ajuntament de Barcelona també recullen aquesta circumstància i permeten la suspensió del projecte sense penalització i, en tot cas, implica el retorn de la part de la subvenció no aplicada finalment. Per contra, la Diba no fa referència explícita a les causes sobrevingudes o de força major. Finalment, en el cas del FCCD, cada ajuntament estableix la seva pròpia casuística en les seves bases de convocatòria en relació a aquest aspecte.

En relació a la situació excepcional generada per la COVID-19, val a dir que totes les administracions han aplicat mesures de flexibilització per facilitar l'adaptació dels terminis i de les activitats, sempre i quan hagin estat degudament argumentades i justificades.

3.4.3 Tipus de canvi

Encara que no existeix cap proposta concreta en relació a la política de justificació dels tipus de canvi aplicats en les transferències i pagaments realitzats en el marc dels projectes i programes de cooperació per al desenvolupament, a continuació s'exposa la comparativa entre les diferents institucions finançadores.

Com s'observa a la Taula 10, els sistemes de canvi admesos gairebé no varien (el FIFO i el tipus mitjà ponderat). Si de cas, l'ACCD incorpora també l'InforEuro i exigeix que les operacions de tipus de canvi es realitzin en mercats oficials i que s'acreditin amb justificants emesos per les entitats que hi operen. L'AMB també prioritza el tipus de canvi vigent en les dates de transferència bancàries a l'entitat local, justificades amb un certificat bancari del país d'origen i del de destí, o per un document que acrediti la taxa de canvi oficial. Finalment, en el cas del FCCD només s'aplica el tipus mitjà de les transferències i pagaments realitzats. La informació relativa a la Diba no s'ha inclòs perquè la convocatòria estudiada es correspon a la de projectes d'educació per a la ciutadania global i contempla operacions de canvi de moneda.

Taula 10. Sistemes de tipus de canvi acceptats

| | |
|--------------------------------|---|
| ACCD | FIFO, tipus mitjà ponderat, InforEuro Les operacions de tipus de canvi es realitzaran en mercats oficials, i s'hauran d'acreditar amb els justificants emesos per les entitats que hi operen |
| Ajuntament de Barcelona | FIFO, tipus mitjà ponderat |
| Diba | No aplica |
| AMB | Els corresponents a les dates de transferència bancàries a l'entitat local, justificades amb el corresponent certificat bancari de l'entitat bancària del país d'origen i del de destí, o per un document que acrediti la taxa de canvi oficial. També s'admet el mètode FIFO, tipus mitjà ponderat. |

| | |
|------|---|
| FCCD | Tipus de canvi mitjà de les transferències i pagaments fets |
|------|---|

Elaboració pròpia

3.5 Formulació

3.5.1 Formularis de la proposta narrativa

El cinquè i darrer bloc de la diagnosi fa referència a la formulació. El primer eix que s'ha estudiat en aquest punt ha estat el formulari de la proposta narrativa del projecte. En concret, s'ha procedit a revisar els apartats que conté i la informació sol·licitada.

Pel que fa referència a aquest element, es plantegen les següents propostes:

- **Proposta 24:** Reduir el nombre de camps a omplir en els formularis, evitar repetició d'informació i donar més pes a la informació qualitativa.
- **Proposta 25:** Incorporar a l'inici de cada apartat del formulari una breu explicació de la informació a omplir i del criteri de valoració al que aplica.
- **Proposta 26:** Avançar en l'harmonització dels formularis, que alhora responguin a les especificitats de les línies de cooperació per al desenvolupament, d'educació per al desenvolupament i d'acció humanitària.

A la Taula 11 s'observa com en tots els casos, excepte en el del FCCD, els formularis de la proposta narrativa s'estructura en coherència amb els criteris de valoració establerts a les bases. A més, a diferència de la Diba i novament del FCCD, les altres institucions demanen detall sobre els actors participants diferenciats per titularitat de drets, obligacions i responsabilitats. D'altra banda, cal destacar que l'ACCD, la Diba i l'Ajuntament de Barcelona inclouen un epígraf sobre la participació de les entitats en xarxes locals, estatals i internacionals.

Una altra qüestió que es desprèn de l'anàlisi dels formularis és que aquests responen, en part, als enfocaments i prioritats específiques de cada administració, com ja s'apuntava a l'apartat 3.2.1. L'ACCD posa l'accent en els elements que demana la incorporació de l'EGiBDH, l'Ajuntament de Barcelona en la teoria del canvi, i la Diba i l'AMB emfasitzen la dimensió municipal, sol·licitant informació sobre l'articulació amb les polítiques locals i sobre les activitats d'educació per a la ciutadania global a dur a terme en els municipis.

Taula 11. Formulari narratiu

| | | | |
|------|--|------|--|
| ACCD | Estructuració en coherència amb criteris de valoració (i explicita els criteris per apartat) | Diba | Estructuració en coherència amb criteris de valoració No base social i sí |
|------|--|------|--|

| | | | |
|--------------------------------|--|------------|--|
| | <p>Estratègia i compromís amb EGiBDH (entitat i soci local)</p> <p>Participació en xarxes i detall (entitat i soci local)</p> <p>Aliances amb Tercer Sector</p> <p>Actors per titulars de drets, obligacions i responsabilitats</p> <p>Barreres que dificulten la participació dones i mesures</p> <p>Accions d'incidència i d'EpD</p> <p>Matriu de Planificació</p> | | <p>experiència de treball a demarcació</p> <p>Participació en xarxes</p> <p>No diferència en actors per titularitats</p> <p>Articulació amb polítiques locals</p> <p>Elements d'innovació i aprenentatges</p> <p>Matriu de Planificació</p> |
| Ajuntament de Barcelona | <p>Estructuració en coherència amb criteris de valoració</p> <p>Informació arrelament, presència a ciutat i experiència</p> <p>Implicació de l'autoritat local</p> <p>Participació en xarxes</p> <p>Actors per titulars de drets, obligacions i responsabilitats</p> <p>Eines de denúncia o queixa previstes</p> <p>Descripció de les activitats d'EpJG</p> <p>Estratègia de sortida</p> <p>Aprenentatges i lliçons apreses</p> <p>Matriu de Planificació</p> <p>Formularis per modalitats</p> | AMB | <p>Estructuració en coherència amb criteris de valoració</p> <p>Informació descriptiva sobre les capacitats de l'entitat</p> <p>Anàlisi de vulneració de drets</p> <p>Actors per titulars de drets, obligacions i responsabilitats</p> <p>Elements d'innovació</p> <p>Informació sobre les activitats d'EpCG</p> <p>Informació municipis on es duran les activitats d'EpCG</p> <p>Matriu de Planificació</p> |
| FCCD | <p>Document estàndard no estructurat per criteris (diferents segons cada ajuntament)</p> <p>No diferència en actors per titularitats (lògica persones beneficiàries)</p> <p>Explicació general sobre capacitats</p> <p>Relació d'activitats de sensibilització</p> <p>Matriu de Planificació</p> | | |

Elaboració pròpia

Efectivament, la complexitat que genera la diversitat metodològica i d'enfocament que cada administració trasllada als seus formularis ha estat diverses vegades posada de manifest per les entitats, en tant que dificulta l'economia d'esforços i les estratègies d'aprenentatge dels equips que han de preparar les propostes (Lafede.cat, 2020a).

Aquesta translació de prioritats i visions sobre la cooperació té conseqüències tant en els apartats a omplir com en els criteris de valoració emprats. Per tant, es fa difícil l'harmonització entre les administracions perquè no es vol renunciar a allò que, en gran part, sosté i guia les seves respectives polítiques en aquesta àmbit.

Un altre factor que incideix en aquesta dificultat d'aproximació i en la simplificació dels formularis és el fet que totes mostren una voluntat declarada de reduir el marge d'interpretació en la valoració per una qüestió de transparència. Per tant, consideren necessari que la informació aportada sigui capaç de donar una resposta satisfactòria a allò que serà finalment valorat, alhora que quedi clarament explicat com la informació que es reclama a cada apartat del formulari reflecteix allò que estableixen els criteris de valoració. Tot això, requereix

necessàriament d'un major detall.

L'opció de substituir la simplificació dels apartats en el formulari per una limitació en el nombre de paraules a utilitzar per omplir cada camp no és compartida per el sector de les entitats ja que consideren que moltes vegades reduiria la capacitat d'explicar de manera complerta la complexitat de les situacions, a banda que l'exercici de síntesi que es veurien forçades a realitzar no afavoriria la simplificació que es persegueix.

Des de les unitats gestores de les convocatòries es transmet la percepció que, molt sovint, observen que la mateixa informació apareix exposada varies vegades al llarg del formulari i, en d'altres, no s'ajusta bé al que s'està demanant. Per tant, en paral·lel als esforços per abreviar cal també afegir una major atenció per clarificar i facilitar la comprensió del que efectivament s'està demanant a cada camp del formulari. D'aquí la proposta per incorporar a l'inici de cada apartat del formulari una breu explicació de la informació a omplir (veure Proposta 23).

Aquest darrer punt també va en la línia del que han manifestat algunes administracions entrevistades (com ara l'Ajuntament de Barcelona) de fer servir el formulari com una eina que ajudi a les entitats a planificar de manera més estructurada l'acció que volen impulsar.

3.5.2 Model de presentació del pressupost

El segon punt de l'apartat de Formulació analitzat és el del model de presentació del pressupost, i és un dels elements que es situa en el centre de les reivindicacions de les entitats per avançar en simplificació i convergència dels procediments de convocatòries.

En concret, s'ha estudiat quin és el nivell de detall i de desglossament que reclamen les diferents institucions finançades a l'hora de presentar el pressupost en la fase de sol·licitud.

Dues són les propostes concretes que es realitzen al respecte:

→ **Proposta 25:** Reduir el detall de desglossament requerit en la presentació del pressupost.

→ **Proposta 26:** Harmonitzar el nom de les partides entre les diferents administracions.

Com mostra la Taula 12, s'observen dos posicions clarament diferenciades.. En un extrem es situa l'ACCD, que exigeix un nivell de detall molt elevat en la presentació del pressupost: per partides i co-finançadors (el total i per activitats) i el total per activitats. En el cas dels programes, això s'aplica a cadascuna de les anualitats. En l'extrem més laxe trobem a la Diba, que només demana un resum general del pressupost i un pressupost total desglossat per partides, executors i co-finançadors. L'AMB afegeix només que cal explicitar els costos directes que no es poden adquirir al mercat local.

En una posició intermitja quant al nivell de detall exigit es situa l'Ajuntament de Barcelona. Aquest demana un pressupost global per partides i co-finançament, un pressupost per partides imputables només a la subvenció de l'Ajuntament, i en el cas de projectes pluriennals, el mateix per anualitat.

Taula 12. Model de presentació del pressupost

| | | | |
|--------------------------------|--|-------------|--|
| ACCD | Pressupost per partides i co-finançadors Pressupost total per activitats En el cas dels <u>Projectes</u> : <ul style="list-style-type: none"> ■ Pressupost per partides i co-finançadors (PER A CADA UNA DE LES ACTIVITATS) ● En el cas dels <u>Programes</u> (per a cada any): ● Pressupost per partides i co-finançadors ● Pressupost per partides i co-finançadors (PER A CADA UNA DE LES ACTIVITATS) ● Pressupost TOTAL ACTIVITATS | Diba | Resum general del pressupost Pressupost desglossat per partides, executors i co-finançadors |
| | | AMB | Resum general del pressupost (amb format) Pressupost detallat per partides (sense format) Quadre co-finançament Explicitar costos directes que no es poden adquirir al mercat local |
| Ajuntament de Barcelona | Pressupost per partides i cofinançadors (global) Pressupost per partides de l'Ajuntament (desglossat) En el cas dels <u>Projectes Pluriennals</u> (per a cada any): <ul style="list-style-type: none"> ● Pressupost per partides i co-finançadors (global) ● Pressupost per partides de l'Ajuntament (desglossat) | FCCD | Pressupost per partides i cofinançadors (global) Pressupost per partides (desglossat i sense format predeterminat) i no indica si ha de ser per co-finançadors |

Elaboració pròpia

En les entrevistes realitzades amb els equips de les unitats gestores no s'ha detectat cap criteri de pertinència tècnica (en una lògica de cooperació per al desenvolupament) que justifiqui un determinat nivell de complexitat en l'elaboració dels pressupostos dels projectes, més enllà d'uns elements suficients que informin amb claredat sobre la destinació i origen dels fons. En concret, en línia amb el que declaren les entitats del sector, es considera desproporcionat el nivell de desglossament del pressupost per partides i co-finançaments per a cadascuna de les activitats, tal i com exigeix l'ACCD. **En aquest estudi es proposa reduir el desglossament al pressupost per partides, executors i cofinançadors.**

Es percep que el criteri ve establert per les diferents intervencions o serveis de control intern. S'adueix que les subvencions s'atorguen per a la realització d'un conjunt d'activitats (que totes elles constitueixen un projecte), pel que es justifica que el detall del pressupost per partides i co-finançadors es faci per a cadascuna de les activitats que es financien. Però el fet que altres administracions estiguin demanant un menor detall en el desglossament del pressupost sembla indicar que aquest criteri és interpretable.

Com s'ha apuntat anteriorment, una gran part dels projectes que executen les ONGD catalanes ho fan amb el co-finançament de les institucions que s'han estudiat en la diagnosi. D'aquí la dificultat que els hi genera haver d'utilitzar models de pressupostos diferents per a una mateixa

proposta que es presenta a les diverses administracions. Per tant, es fa necessari explorar espais per a la convergència a la baixa dels models de presentació dels pressupostos, així com també per a l'harmonització de la nomenclatura de les partides.

3.5.3 Nota conceptual

El darrer punt d'aquest apartat planteja la qüestió de la nota conceptual, per veure quina administració contempla aquesta eina en el cicle de presentació de la sol·licitud de subvenció.

En concret, la proposta que es fa és la següent:

→ **Proposta 27:** Promoure la presentació de notes conceptuais que permetin filtrar amb antelació els projectes amb criteris objectivables i que promoguin la concertació o la coproducció entre l'entitat i la institució finançadora.

La Taula 13 mostra clarament que aquesta fórmula no es considerada pel conjunt de les institucions finançadores estudiades. Tan sols l'ACCD té establert la presentació de l'avantprograma en la convocatòria de programes concertats de cooperació al desenvolupament i de programes d'educació per al desenvolupament, però en cap cas respon als propòsits de la nota conceptual.

Taula 13. Nota conceptual

| | Nota conceptual |
|--------------------------------|-----------------------|
| ACCD | NO (avantprograma) |
| Ajuntament de Barcelona | NO |
| Diba | NO |
| AMB | NO |
| FCCD | NO |

Elaboració pròpia

En la lògica d'avançar en la desburocratització de les convocatòries, l'aposta per la nota conceptual que permeti que les unitats gestores de les institucions finançadores puguin valorar la pertinència i idoneïtat d'un projecte a partir d'una proposta reduïda presentada per les entitats (que només inclogui els elements explicatius de l'acció), té la intenció de millorar l'eficiència en la fase de valoració de les convocatòries. Aquesta preselecció permetria estalviar temps i recursos a les entitats i als equips tècnics de les administracions, centrant els esforços de la valoració en aquelles propostes que han mostrat en aquest filtre disposar de més

possibilitats d'obtenir finançament, tot descartant des de l'inici aquelles que objectivament no compleixen els mínims o no s'ajusten a les prioritats o requisits de la convocatòria.

L'avantprograma que incorpora l'ACCD en la seva convocatòria respon a un altre propòsit, també desitjable, que és el de la concertació o coproducció entre l'administració i les entitats. En el cas que la proposta presentada per l'entitat sigui acceptada en base als requisits i criteris de valoració establerts a les bases, s'entra a un espai de diàleg per acabar de definir conjuntament els objectius específics, característiques i estratègies d'intervenció. Però la proposta no torna a entrar en una fase de valoració, i sobretot, tota la documentació obligatòria ha d'haver estat lliurada en la fase inicial. Per tant, l'avantprojecte no suposa una reducció de la complexitat en termes de càrrega administrativa.

En general, les institucions consultades en el procés de diagnosi comparteixen l'estratègia d'avançar en la concertació com a fórmula més adient per augmentar l'eficàcia i la qualitat de les accions. Però alerten sobre la pretensió d'introduir notes conceptuals (basades en propostes reduïdes i amb lliurament d'informació limitada) que actuïn de filtre per aquelles projectes que seran finalment valorats. S'esmenten tres potencials obstacles a aquesta opció. Des d'un punt de vista procedimental, es considera que tindria l'efecte contrari al desitjat perquè implicaria introduir un nou procediment administratiu (obertura d'un nou expedient, reunió de la comissió de valoració per acceptar o denegar la nota, adaptació dels aplicatius de gestió de subvenció, etc.). D'altra banda, al·leguen que tendiria a ralentir el procés de resolució final de la convocatòria perquè aquest nou procediment s'hauria d'encabir dins del terminis de tres o sis mesos (en funció de la institució finançadora) establerts per resoldre. Finalment, plantegen dubtes sobre l'objectivitat dels criteris de valoració de les notes conceptuals que, en tot cas, s'haurien d'incorporar a les bases de la convocatòria.

1 Conclusions

L'objecte del present estudi ha estat el d'aportar informació precisa sobre alguns dels elements claus del procediment de subvencions de les principals institucions finançadores d'AOD catalanes, que incideixen en allò que hem anomenat *temps burocràtic* inútil (Llistar, 2020). L'excès de burocratització minva l'eficàcia i l'eficiència de la política pública de cooperació per al desenvolupament al desviar recursos, temps i esforços del seu objectiu últim: la promoció del desenvolupament humà sostenible i la justícia global.

La diagnosi realitzada ha permès establir una comparativa entre les convocatòries de cooperació i educació per al desenvolupament de cada administració al voltant d'una sèrie d'eixos. També ha identificat un ventall de propostes adreçades a simplificar i afavorir la convergència d'aquests procediments. El conjunt de propostes queda recollit en el Quadre 5 que apareix més endavant.

Més enllà de les qüestions específiques sobre cadascun dels eixos comentades al llarg del text, a continuació s'elaboren, amb un caràcter més general, una sèrie de **conclusions** i **reflexions** que deriven de l'estudi realitzat:

- a En general, es percep l'existència d'un gran desconeixement per part de cadascuna de les diferents institucions finançadores respecte al que fan les altres en relació als procediments de convocatòries de subvenció. L'aprenentatge adquirit en el marc d'aquesta diagnosi per

tots els actors participants obre la possibilitat a cercar solucions diverses envers a una mateixa problemàtica, alhora que fa més plausible explorar vies per a la convergència entre administracions sobre el ventall d'elements analitzats en l'informe.

- b Es constata que les entitats i les unitats gestores de les convocatòries dins de les institucions finançadores comparteixen una mateixa preocupació: la creixent burocratització dels procediments de subvenció. Aquesta consumeix una part molt significativa del temps de treball i d'atenció dels respectius equips humans, situant l'esfera administrativa en el centre de l'acció i restant protagonisme a la dimensió política que necessàriament ha de tenir la cooperació per al desenvolupament. Cal treballar per re-equilibrar el pes que es dona al compliment dels principis de transparència i retiment de comptes, inherents al bon govern de les administracions públiques i que requereixen de procediments establerts per evitar la discrecionalitat, amb el de l'assoliment de l'objectiu final que persegueix l'esmentada política. Si no, es corre el risc de desnaturalitzar-la així com també la pròpia acció dels actors.
- c El fet que competeixin una mateixa preocupació no significa necessàriament que comparteixin una mateixa visió sobre els temes que acaben incidint en l'augment del *temps burocràtic*. El diferent espai que ocupen en la divisió del treball existent en els processos de convocatòria (institucions finançadores i entitats finançades) atorga una perspectiva pròpia del problema, de vegades difícil de conciliar. L'aprenentatge mutu que aquest procés de diagnosi ha volgut promoure requereix de més diàleg i comprensió, i sobretot de fer prevaler una lògica d'aliança. Aquest aspecte es considera fonamental per afavorir, amb una mirada àmplia, l'efectiva consecució dels objectius de la política de cooperació per al desenvolupament en tant que ambdós són els seus principals agents executors. D'altra banda, i des d'un punt de vista més estratègic i pragmàtic, els departaments de cooperació de les diferents administracions i les organitzacions de la societat civil han de treballar coaligadament per incidir en els altres dos espais de l'Administració Pública que tenen una incidència central en la implementació d'aquesta política: el polític i el de control intern.
- d Precisament aquesta és una altra clara constatació del present informe: l'administració és una però en ella conviuen i actuen diferents òrgans amb responsabilitats i sensibilitats distintes, fins i tot de vegades divergents i contraposades: el polític, el d'intervenció i el de gestió. En aquesta cadena, cadascuna de les parts realitza una funció concreta en el procediment de convocatòries de subvencions (impuls, control i gestió, respectivament), però s'observa el caràcter centrípet que exerceix l'àmbit d'intervenció en tot el procés, el que acaba determinant en gran mesura les condicions i els límits que donen forma i contingut a les convocatòries, així com també els marges d'interpretació. En aquest sentit, en les sessions d'entrevistes amb els equips tècnics de les diferents administracions s'ha pogut percebre que les línies competencials entre els dos darrers nivells (control i gestió) no sempre estan prou clarament definides i transitar per aquestes zones grises sol ser costós i infructuós. En conseqüència, sovint es tendeix a acceptar com a fet l'inmobilisme dels procediments establerts i evitar els riscos que comporta la innovació.
- e La diagnosi també ha permès constatar que les institucions finançadores apliquen solucions diferents davant de determinats temes o aspectes clau que estan al centre del debat sobre la burocratització, com ara els terminis de publicació de les bases i dels formularis, els models de justificació, els models de presentació del pressupost, etc. Aquesta disparitat de criteri a l'hora d'operar mostra l'existència d'un cert marge de maniobra per a la simplificació i la convergència de procediments des de les pròpies unitats de gestió.

- f La comparativa que realitza el present informe sobre l'acció de les diferents administracions en l'àmbit de les convocatòries ofereix referents perquè aquestes puguin eventualment plantejar-se canvis o modificacions dins els marges esmentats en el punt anterior. Però alhora convida a impulsar espais de treball inter-institucionals en els camps tècnic, jurídic i administratiu (dins de les pròpies unitats gestores) precisament per aprofundir en el coneixement d'aquests marges, com així també en la convergència dels procediments de gestió.
- g En tot cas, s'observa que els principals colls d'ampolla per avançar en aquesta comesa es troben, d'una banda, en el marc legal existent, poc adequat a la realitat de la cooperació per al desenvolupament, i de l'altra, en els àmbits d'intervenció i serveis generals, que tendeixen a adoptar un criteri restrictiu. Per tant, la incidència a mig i llarg termini caldrà fer-la sobre la norma i sobre les instàncies que interpreten la norma.
- h Respecte al marc normatiu, s'apunta la necessitat de cercar aliances amb altres actors de dins i fora de Catalunya (com ara la Coordinadora estatal o el FEMP, entre d'altres) que permetin incidir de manera més efectiva en l'àmbit polític per modificar el marc legal vigent, en especial la Llei 38/2003 de 17 de novembre, General de Subvencions, la Llei 23/1998 de 7 de juliol, de Cooperació Internacional per al Desenvolupament, la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, i en especial, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (totes elles d'abast estatal). Respecte a les instàncies de control intern i d'intervenció, cal acompanyar i donar suport a les iniciatives que s'estan donant des dels ens locals per part de la CONFOCOS per identificar i sistematitzar les problemàtiques pròpies en l'execució de la seves polítiques de cooperació per al desenvolupament, així com per reivindicar un major reconeixement com a actors claus i diferenciats en aquest àmbit. En particular, cal destacar la recent creació del Grup de Treball de Gestió i Procediments Jurídic-Tècnics de la Cooperació al Desenvolupament en si de la Comissió de Municipalismes i Agenda 2030 del FCCD, que presideix la Diba.
- i L'aproximació a les secretaries, gerències i serveis de control intern requereix d'un exercici previ de coneixement i de comprensió mútua, que permeti acostar-les a la realitat de la cooperació per al desenvolupament i a la seva complexitat. Aquest exercici ha de partir lluny de qualsevol dogmatisme o pretensió adoctrinadora, i més des de la voluntat constructiva i l'aprenentatge. Es considera que entitats com la Fundació Musol tenen un paper molt important en aquest treball d'incidència al tenir una entrada directa en aquestes instàncies, en tant que integra a persones funcionàries i interventores de les administracions locals, i col·labora estretament amb COSITAL.
- j La manca d'una calendarització estable de les convocatòries és un altre element recurrent quan s'analitza aquest problema. D'una banda, la falta de previsió impedeix a les entitats organitzar els seus equips, alterant alhora la seva planificació i generant disrupcions en les seves operativitat. De l'altra, quan es produeix un encavalcament de les convocatòries, impedeix respondre a elles amb la qualitat adequada. Si bé s'addueix que aconseguir aquesta estabilitat és fa difícil perquè incideixen factors conjunturals vinculats al *momentum* polític o d'altres de caràcter intern de cada administració, es poden explorar altres fórmules que, com a mínim, aportin una major predictibilitat (com ara anunciar a principis d'any sobre la previsió aproximada de publicació de les convocatòries per part de cada institució). Val a dir que l'Ajuntament de Barcelona ha mostrat una significativa regularitat en els darrers anys a l'hora de publicar-les.

Aquestes conclusions no poden deixar de fer referència a alguns altres aspectes importants que l'informe no ha cobert per motius de l'abast de la proposta, però que necessàriament s'hauran d'integrar en fases posteriors. D'una banda, cal destacar la multitud d'ajuntaments de tota mida (grans, mitjans i petits) que impulsen polítiques de cooperació per al desenvolupament i que la informació exposada sobre el FCCD no arriba a il·lustrar suficientment i de manera completa. Com no pot ser d'una altra manera, aquests també estan afectats per la mateixa problemàtica explicada a l'estudi i, si de cas, amplien la seva complexitat. De l'altra, l'informe només ha pogut recollir la realitat, les principals preocupacions i les demandes de les entitats integrades a Lafede.cat. Per tant, les necessitats i especificitats de les entitats de cooperació presents en el territori no troben un reflex apropiat.

Finalment, es dibuixen algunes línies que pretenen marcar un eventual pla de treball per al futur en l'objectiu d'avançar en la simplificació i convergència dels procediments de convocatòria entre les principals institucions finançadores:

→ **Al llarg del 2021:**

- Impulsar la creació d'espais de treball inter-institucionals (en els àmbits tècnic, administratiu i jurídic) sobre alguns aspectes identificats a la diagnosi que incideixen en la problemàtica: model de pressupostos, declaracions responsables, justificacions, calendarització de les convocatòries, contingut i característiques d'un eventual PADOR català, etc.
- Identificar les interlocucions apropiades en els àmbits d'intervenció, secretaria i gerència, que tenen una relació directa en el processos de convocatòries respectius.
- Organització d'una primera trobada o sessió de treball adreçada a aquestes instàncies per apropar-les a la realitat de la cooperació per al desenvolupament i la problemàtica que existeix entorn a la gestió de les seves convocatòries de subvenció.

→ **A mig i llarg termini:**

- Donar continuïtat i formalitat als grups de treball inter-institucionals, donant cabuda a la participació de Lafede.cat.
- Incorporar als actors (entitats i municipis) de la resta del territori en la identificació de problemàtiques i en la cerca de solucions.
- Articular espais i mecanismes d'incidència a Catalunya i a la resta de l'Estat per promoure canvis en l'esfera normativa que aplica sobre la cooperació per al desenvolupament.

Quadre 5. Propostes per àmbits

| |
|--|
| Terminis de publicació i presentació de la documentació |
| Proposta 1: Disposar d'un mínim d'un mes entre la data de publicació de les bases i els formularis i la publicació de la convocatòria, i/o ampliar els terminis entre la publicació de la convocatòria i la presentació dels formularis de sol·licitud. |
| Proposta 2: Evitar al màxim les modificacions del contingut de les bases i formularis per a cada convocatòria. |
| Altres aspectes generals de la convocatòria |
| Proposta 3: Facilitar la claredat de la informació i els mecanismes de resolució de dubtes durant el procés de formulació. |
| Proposta 4: Establir pagaments a bestreta del 100% del cost dels projectes. |
| Criteris de valoració i mecanismes correctors |
| Proposta 5: Reduir els mecanismes correctors que discriminen entre sectors i àrees geogràfiques. |
| Proposta 6: Establir com a puntuació mínima en la valoració en el 50%. |
| Despeses subvencionables |
| Proposta 7: Reduir les exclusions de despeses subvencionables i estimar la seva validesa en funció de les especificitats del projecte. |
| Proposta 8: Incloure una partida d'imprevistos i establir el límit de despeses indirectes entre el 12 i 15%. |
| Proposta 9: Destinar un mínim d'un 10% de les despeses per identificació de les accions. |
| Proposta 10: Harmonitzar les despeses subvencionables entre les Administracions. |
| Avaluacions |
| Proposta 11: Condicionar l'oportunitat de les avaluacions a criteris de pertinença, trajectòria i volum de recursos. |
| Requisits de les entitats sol·licitants |
| Proposta 12: Limitar el nombre d'activitats que s'han d'acreditar anualment les entitats en relació al sector i/o àrea geogràfica d'intervenció. |
| Documentació a presentar |
| Proposta 13: Avançar vers la creació d'un PADOR català, actualitzable periòdicament per part de l'entitat. |
| Proposta 14: Fer ús de declaracions responsables per tot el que fa referència a la documentació obligatòria relativa a l'entitat. |
| Proposta 15: Eximir a les entitats de presentar la mateixa documentació per a una mateixa convocatòria amb diferents modalitats. |

| |
|--|
| Proposta 16: Facilitar l'aportació de documentació via enllaços, només si hi ha alguna modificació i/o és la primera vegada que es presenta, d'acord amb el que estableix la Llei. |
| Proposta 17: Reclamar part de la informació obligatòria a partir de la resolució provisional, ampliant el termini de 10 dies. |
| Justificacions |
| Proposta 18: Permetre que la justificació econòmica es faci mitjançant certificat emès per alguna persona o instància designada per l'Administració (o a través de compte justificatiu amb aportació d'informe d'auditoria). En cas d'obligació de presentació de factures, que s'acceptin escanejades. |
| Proposta 19: Ampliar els terminis de les justificacions i de les pròrrogues a 6 mesos (en funció de la tipologia dels projectes). |
| Proposta 20: Harmonitzar el nombre d'anys en què han d'estar disponibles els documents originals de despesa. |
| Proposta 21: Evitar al màxim possible la reclamació de justificacions de projectes en execució en el moment que s'està formulant noves propostes. |
| Modificacions substancials |
| Proposta 22: Ampliar les quanties i els percentatges de variació de partides perquè un determinat canvi tingui la consideració de modificació substancial. |
| Proposta 23: Incorporar mecanismes més àgils per permetre l'adaptació dels projectes en casos de força major, com l'actual situació de pandèmia mundial. |
| Formulació |
| Proposta 24: Reduir el nombre de camps a omplir en els formularis, evitar repetició d'informació i donar més pes a la informació qualitativa. |
| Proposta 25: Incorporar a l'inici de cada apartat del formulari una breu explicació de la informació a omplir i del criteri de valoració al que aplica. |
| Proposta 26: Avançar en l'harmonització dels formularis, que alhora responguin a les especificitats de les línies de cooperació per al desenvolupament, d'educació per al desenvolupament i d'acció humanitària. |
| Model de presentació del pressupost |
| Proposta 27: Reduir el detall de desglossament requerit en la presentació del pressupost. |
| Proposta 28: Harmonitzar el nom de les partides entre les diferents administracions. |
| Nota conceptual |
| Proposta 29: Promoure la presentació de notes conceptuals que permetin filtrar amb antelació els projectes amb criteris objectivables i que promoguin la concertació o la coproducció entre l'entitat i la institució finançadora |

Elaboració pròpia

LLISTAT DE REFERÈNCIES

Carrillo Ponce, M. i Rebordosa Costa-Jussa, M. (2019). *Diagnòstic sobre la realitat de les polítiques de cooperació al desenvolupament de les administracions públiques i de les associacions supramunicipals de Catalunya*. Barcelona: Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/que_fem/08_Cooperacio_entre_institucions/20190117_DiagnosticCooperacionsCatalanes.pdf

FCCD (2020). *Document marc per orientar una estratègia del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament en els canvis del sistema jurídic i institucional vigent en les polítiques de cooperació dels ens locals*. Barcelona.

García Matés, R. (2020). *La agilización de la gestión de los fondos destinados a la Cooperación Internacional para el Desarrollo por las entidades locales*. València: Diputació de València i Fundació Musol.

Lafede.cat

→ (2020a). *Reflexions per a un Nou Model de Cooperació. Propostes per repensar les convocatòries de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona

→ (2020b). *Demandes per a una major flexibilitat en l'execució dels projectes en moment de pandèmia de la COVID-19*. Barcelona, octubre.

Llistar Bosch, D. (2020). *Apuntes para recortar el tiempo burocrático inútil en la cooperación internacional*. Eldiario.es; 26 de desembre

https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/apuntes-recortar-tiempo-burocratico-inutil-cooperacion-internacional_129_6608078.html

Documents de convocatòries de subvencions revisades:

- ACCD http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/agencia_catalana_de_cooperacio_al_desenvolupament/ajuts-i-subvencions/
- Diba <https://www.diba.cat/es/web/ri/suport-a-entitats-en-l-ambit-de-la-cooperacio-al-desenvolupament>
- AMB <https://www.amb.cat/web/amb/seu-electronica/tramits/detall/-/tramit/subvencions-i-suports-economicos-en-l-ambit-de-la-cooperacio-internacional/9518738/11696>
- Ajuntament de Barcelona <https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/ca/barcelona-solidaria>
- Fons Català de Cooperació al Desenvolupament <https://www.fonscatala.org/ca/que-fem/projectes>