

Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana

Local Development Cooperation Policies as a Potential Co-Governance Tool in the Valencian Community

ALBA TALÓN VILLACAÑAS

Universitat de València

SERGIO BELDA-MIQUEL

Universitat de València

Cómo citar/Citation

Talón Villacañas, A. y Belda-Miquel, S. (2025). Las políticas de cooperación al desarrollo local como una herramienta potencial de cogobernanza en la Comunitat Valenciana. *Revista Española de Ciencia Política*, 68, 191-217. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.68.07>

Resumen

La literatura basada en los estudios del desarrollo identifica en el despliegue de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas una herramienta útil para el fortalecimiento de formas participativas e innovadoras de gobernanza tanto dentro del territorio como fuera de él. No obstante, esta premisa no escapa a dificultades y está escasamente explorada en el ámbito local valenciano. Esta investigación toma como muestra de 123 municipios valencianos miembros del Fons Valencià per la Solidaritat, asociación de entidades locales y mancomunidades de la Comunitat Valenciana, para caracterizar sus políticas e identificar posibles potencialidades y limitaciones para su consideración como herramienta de cogobernanza. Desde técnicas cuantitativas y cualitativas, se analizan los tres aspectos clave para el análisis de la política de cooperación al desarrollo: el marco institucional, instrumentos y acciones concretas y mecanismos de participación. A la luz de los resultados, el caso evidencia una imagen mayoritaria limitante en términos de cogobernanza. Sin embargo, la diversidad de la muestra en términos de tamaño y capacidad técnica ofrece potencialidades que han de ser tenidas en cuenta. A la luz de los resultados, se observa que las realidades de aquellos municipios de menor tamaño tienden a explorar recursos, espacios y acciones que se dirigen a la cogobernanza.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo municipalista, política pública, gobernanza participativa, Tercer sector.

Abstract

The literature on development studies emphasizes the implementation of municipalist development cooperation policies as a valuable tool for strengthening participatory and innovative forms of governance, both within and beyond the territory. However, this premise is not without challenges and remains underexplored in the context of local governance in Valencia. This research examines a sample of 123 Valencian municipalities that are members of the Fons Valencià per la Solidaritat, an association of local entities and inter-municipal communities in the Valencian Community, to characterise their policies and identify potential strengths and limitations for their consideration as a tool for co-governance. Utilizing both quantitative and qualitative techniques, the analysis delves into three key aspects of development cooperation policy: the institutional framework, specific instruments and actions, and participation mechanisms. Nevertheless, the diversity of the sample in terms of size and technical capacity presents potentialities that should be considered. In particular, the results suggest that smaller municipalities tend to explore resources, spaces, and actions geared towards co-governance.

Key Words: municipalist development cooperation, public policy, participatory governance, Third sector.

1. INTRODUCCIÓN

Los municipios valencianos se están alineando con el marco discursivo institucional europeo en lo referente a potenciar ciudades más democráticas, sostenibles e inclusivas (Comisión Europea 2018; 2019; 2021a; 2021b). Estos discursos pivotan sobre los principios de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) relativos al desarrollo sostenible y las prioridades de la Comisión Europea (en adelante CE) basadas en “crear una sociedad europea más resiliente, inclusiva y democrática [...] capacitando a todos los ciudadanos para actuar en las transiciones verde y digital” (2021a: 8). El ámbito local es considerado estratégico en la promoción de la innovación social (CE, 2018), del desarrollo sostenible (CE, 2021b) y la cogobernanza democrática (Consejo de Europa, 2009). En términos generales, se trata de una agenda de construcción democrática a través de la participación de la ciudadanía, articulada con la sostenibilidad, la inclusión, la resiliencia y la eficacia (González et al., 2016).

Múltiples estudios han abordado el desarrollo de políticas relacionadas con la cogobernanza. Algunos han caracterizado los niveles de participación que surgen en la Administración Pública (en adelante AAPP) como forma de democratizar la política (Blas e Ibarra, 2006; Font et al., 2017; Díaz, 2017). Otras investigaciones se han centrado en conocer las implicaciones de la participación en fenómenos como la sostenibilidad y la inclusión social (Subirats y García 2015; Martínez et al., 2019). En esta misma línea, también se encuentran estudios que exploran la incidencia de las iniciativas ciudadanas innovadoras en la propia cogobernanza de la AAPP (Boni et al., 2019; Morales et al., 2021).

En definitiva, la literatura ha explorado cómo distintas políticas articulan formas más participativas de gestión pública o de cogobernanza (Gaventa, 2006; Blas e Ibarra, 2006). En el marco de este debate, el actual estudio pretende seguir contribuyendo a la comprensión sobre cómo se pueden generar ciudades más democráticas a través de distintas políticas y qué dificultades existen en este camino. Sin embargo, el trabajo se centra en el análisis de políticas poco exploradas, estas son, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista. Estas, no constituyendo una competencia propia de los entes locales según la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, suele encontrarse más vinculada a la voluntad política local, al impulso de la sociedad civil organizada y, especialmente, a la financiación procedente de fondos autonómicos y plataformas asociativas como el Fons Valencià per la Solidaritat. Esta circunstancia confiere a este tipo de políticas una realidad particular que se muestra como aliciente para su investigación. Hasta ahora, distintos trabajos académicos (Capuano et al., 2015; Unceta et al., 2011) han destacado el potencial transformador en la gestión pública de las mismas. Concretamente, la cooperación municipalista ha sido caracterizada como: herramienta de construcción democrática y participativa dentro y fuera del territorio, gracias a la generación de alianzas con otras regiones del mundo; construcción de ciudadanía activa en el municipio; y contribución al abordaje de problemas globales desde la perspectiva de la corresponsabilidad para la propuesta de soluciones adaptadas a los territorios desde una perspectiva glocal (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008). Sin embargo, estos trabajos no abordan con detalle cómo esto se puede estar dando en la práctica concreta ni qué obstáculos rebajan este potencial transformador, lo que supondría un importante aporte a la hora de informar la elaboración de políticas públicas en esta materia. Los escasos estudios de la realidad valenciana realizados (Generalitat Valenciana, 2022; FVS, 2022; Ayuntamiento de València, 2019; Iborra y Santander, 2012; Iborra, 2014) perfilan, en su mayoría, las características de los instrumentos de ayuda al desarrollo autonómicos, a falta de una imagen más municipalista.

Cabe señalar que el concepto de cogobernanza es empleado en este estudio no tanto como una realidad consolidada, sino como categoría analítica que permite valorar el grado de apertura, implicación y redistribución del poder en el despliegue de las políticas públicas locales. Desde este enfoque, el análisis no solo se dirige a identificar la existencia de espacios participativos, sino también a evaluar su profundidad, contenido y orientación política, lo que permite detectar prácticas incipientes o condiciones favorables para procesos corresponsables, aunque no se expresen aún como estructuras estables de cogestión. Así, el uso de este concepto apunta a señalar una direccionalidad normativa y evaluar hasta qué punto las políticas de cooperación al desarrollo analizadas ofrecen oportunidades reales de implicación ciudadana en la toma de decisiones, atendiendo a los marcos teóricos de Gaventa (2006), Blas e Ibarra (2006) y Fung (2006).

En este sentido, partiendo de la necesidad de responder a la pregunta sobre cómo se puede estar incentivando la cogobernanza a través las políticas de cooperación al desarrollo municipalista valencianas, este estudio fija dos objetivos de investigación

con el propósito de responderlos de forma exploratoria. En primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalista a través de los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las mismas. Y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como potencial herramienta de cogobernanza. Este análisis se nutre de información obtenida por técnicas de investigación cuantitativa (encuesta a muestra no probabilística de 123 municipios y análisis estadístico descriptivo) como cualitativas (8 entrevistas, revisión de fuentes secundarias y análisis discursivo por categorías).

Así, la estructura del documento plantea: un primer punto teórico donde se expone la argumentación necesaria para abordar la potencialidad de las políticas de cooperación al desarrollo como ámbito adecuado para la cogobernanza; un segundo apartado metodológico donde se detallan las técnicas de investigación desplegadas y las fuentes de información consultadas; un tercer punto en el que se presenta los resultados de la caracterización e identificación de potencialidades y oportunidades de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas; un cuarto donde se discuten y ponen en relación los resultados y la literatura relacionada; y un quinto punto que sistematiza los resultados del estudio y presenta algunas reflexiones para la continuación del mismo.

2. MARCO TEÓRICO

Nuestro marco versará sobre tres cuestiones, por un lado, se presentarán los aspectos clave a tener en cuenta en la caracterización las políticas de cooperación al desarrollo (Del Río y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2011). Por otro lado, se abordará la conceptualización de la cogobernanza en el marco de la gestión de la política pública (Gaventa, 2006; Blas e Ibarra, 2006); y finalmente, se profundizará sobre los elementos de calidad de la participación a tener en cuenta para el análisis de la cogobernanza (Díaz, 2017; Arnstein, 1969; Fung, 2006) en las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas. Aunque el presente estudio emplea el término cogobernanza, conviene precisar que este no debe ser entendido como sinónimo pleno de gobernanza, como se especifica más adelante. La cogobernanza enfatiza la corresponsabilidad, la cogestión y la horizontalidad entre actores públicos y sociales en la formulación e implementación de políticas públicas. A diferencia de la gobernanza —que puede referirse a arreglos participativos de carácter consultivo o limitado— (Rhodes, 1996), la cogobernanza apunta a relaciones de cooperación estrecha que superan la mera apertura institucional, situando a la ciudadanía y al tercer sector como actores con capacidad de incidencia en la toma de decisiones colectiva (Blas e Ibarra, 2006; Gaventa, 2006). Por ello, se ha optado por mantener el concepto de cogobernanza como eje analítico, dado que se evalúan no solo formas participativas, sino la calidad de dichas interacciones en términos de corresponsabilidad y cogestión.

Por otro lado, esta investigación recoge la acepción amplia del término cooperación al desarrollo de forma que no solo se hace referencia a acciones realizadas en otros

países del Sur global, sino que: “la expresión operativa de un principio básico de convivencia en el mundo actual, entendido como el compromiso de los ciudadanos con el conjunto de los habitantes del planeta [...], permite incluir como actor principal de la cooperación a la sociedad civil, con lo cual cobran importancia otros instrumentos de la cooperación como son la sensibilización y educación para el desarrollo, la investigación, el comercio justo y la presión política [en el Norte global]” (Calabuig y de los Llanos, 2010: 11).

Con ello, según los estudios de caracterización de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas (Del Rio y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2011; Iborra y Santander, 2012) existen al menos tres aspectos a tener en cuenta en su análisis: el marco institucional, los instrumentos y acciones cooperación al desarrollo y los mecanismos de participación. En lo relativo al marco institucional, se atiende a elementos de estructura organizacional, recursos técnicos y económicos. Estas suelen presentar grandes limitaciones en términos de importancia presupuestaria y estratégica en el ámbito local (Alberdi, 2010; La Mundial, 2020; CONFOCOS, 2021). Sin embargo, la naturaleza transversal del objeto de intervención —el Desarrollo Humano Sostenible (en adelante DHS)— puede considerarse como una potencialidad (Dickovick, 2014; Martínez y Sanahuja, 2010).

Respecto a la caracterización de los instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo, se sigue la categorización de la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo utilizadas ampliamente por la literatura de los estudios al desarrollo (Calabuig y de los Llanos, 2010; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999). Por un lado, los instrumentos son las formas de vehicular las transferencias de capital: ya sea a través de cooperación directa, cuando se realiza la transferencia desde la institución que financia; o bien, a través de cooperación indirecta, cuando la institución transfiere el capital a una organización profesional. Por otro lado, las modalidades enuncian los tipos de acciones de cooperación: cooperación económica, acciones realizadas en países del Sur para contribuir al DHS; cooperación técnica, acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades de administraciones públicas o entidades solidarias; acción humanitaria, acciones dirigidas a asistir a las poblaciones afectadas por conflictos bélicos, crisis o desastres naturales; y educación para la ciudadanía global (EpCG, en adelante), acciones de concienciación, formación, investigación e incidencia política para generar una ciudadanía crítica y activa en favor del DHS.

De tal modo, las acciones de cooperación al desarrollo municipalista, si bien pueden acompañar el trabajo de otras áreas de intervención social semejantes como puedan ser las de bienestar o servicios sociales, amplían el ámbito de acción tradicional de las administraciones públicas locales (APL, en adelante) en términos de objeto de intervención (EpCG) como en amplitud de territorio (cooperación técnica) (OCDE, 2018).

Este aspecto de la política municipalista plantea también sus propias limitaciones para caminar hacia la cogobernanza. Los estudios (Gómez Gil, 2008; Iborra, 2014) identifican que la canalización mayoritaria de recursos públicos locales a través del instrumento de la cooperación indirecta puede mermar la potencialidad de cogobernanza en la administración pública local. Concretamente, esta externalización puede

dificultar que las administraciones públicas locales (APL) se apropien de los valores, objetivos y enfoques transformadores que conforman una visión amplia de la cooperación al desarrollo. Al delegar en terceros la implementación de estas políticas, se corre el riesgo de percibir la cooperación como una función externa y técnica, más que como una política pública estratégica. Acciones de cooperación directa y dirigidas a la EpCG serían las que, por el contrario, supusieran una mayor oportunidad para las APL de trabajar en términos de cogobernanza (Nganje, 2015; La Mundial, 2020). Así, este tipo de acciones suelen promover mayores procesos de cogestión de recursos y de transferencia de conocimientos.

Finalmente, los mecanismos de participación hacen referencia a la identificación de espacios formales e informales destinados al debate, como también a la generación de alianzas y trabajo en red. La Mundial (2020) plantea cautela a la hora de considerar la existencia de estos espacios como potencialidad de cogobernanza. El análisis de la calidad participativa —que se articulará líneas abajo— es primordial, ya que muchos pueden tender a la instrumentalización como espacios informativos o consultivos.

Realizada esta aproximación para caracterizar la política pública de cooperación, ahondaremos en la conceptualización de la cogobernanza desde la propuesta de Gaventa (2006) y de Blas e Ibarra (2006). Para estos autores, el enfoque de cogobernanza entiende que la ciudadanía adquiere un papel más horizontal en términos participativos. Los procesos de gobernabilidad —en este estudio, las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas— han de ser cogestionados en espacios participativos compuestos por múltiples actores reconocidos como sujetos activos y corresponsables de la política pública, al igual que la AAPP. Así, la agenda política incorporaría demandas e intereses generados desde estrategias “bottom-up” de colectivos. Con ello, el enfoque relaciona necesariamente la cogobernanza con la inclusión de grupos que tradicionalmente han estado excluidos del espacio público hegemónico.

Sin embargo, Gaventa (2006) también identifica ciertas limitaciones que pueden darse en estos espacios participativos de ser cooptados por grupos “profesionalizados” o con mayor estructura y cultura participativa. La cogobernanza puede esconder la simple externalización de la acción pública, desde una lógica tecnocrática alejada de las preocupaciones de construcción democrática a través de la participación. No obstante, se entiende que estos espacios siguen siendo más democráticos que otras formas de representación.

Frente a estas problemáticas, se entiende necesario ampliar el marco teórico con herramientas para el análisis de la cogobernanza. En este sentido, el concepto de calidad participativa entendida en términos de profundidad, extensión y contenido sirve como estrategia metodológica para la identificación de estos procesos (Fung, 2006). Fue Arnstein (1969) quien propuso el tradicional modelo de escalado participativo que nos describe la profundidad y alcance de los procesos de participación. La calidad participativa puede estudiarse considerando diferentes niveles de implicación de la ciudadanía. Así, únicamente se pudiera hablar de participación “real” o cogobernanza cuando esta es sinónimo de “tomar parte en algo”, esto es, ser capaz de generar esa incidencia en el espacio público social y político. Actualmente, según Díaz (2017)

una forma común en el debate académico es trabajar con un modelo inspirado en Arnstein que clasifica la profundidad de la participación en las políticas públicas en cinco niveles: información, consulta, debate, decisión y cogestión.

Junto al debate sobre la profundidad, es importante abordar también la extensión y el ámbito o contenido de los procesos participativos. Siguiendo las ideas de Fung (2006), consideramos que: por un lado, la extensión haría referencia a la necesaria identificación de aquellos agentes partícipes y aquellos ausentes en las cuestiones de apertura de la política pública. Además, se hace referencia a las formas en las que la AAPP selecciona a la ciudadanía que puede participar habiendo fórmulas de convocatoria abierta o criterios de selección en base a la naturaleza de los colectivos (Fung, 2006); por otro lado, el ámbito o contenido se refiere a considerar los temas que se tratan en los espacios participativos. Para Fung (2006) resulta particularmente relevante la identificación de temáticas relacionadas con las fases de la política pública: el diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación.

3. METODOLOGÍA

Este estudio decíamos parte de una pregunta de investigación concreta, esta es, cómo se puede estar incentivando la cogobernanza a través de las políticas de cooperación al desarrollo municipalista valencianas. La hipótesis que le sucede, según la literatura revisada, plantea que esta tipología política en la realidad valenciana presenta potencialidades en términos de cogobernanza. Así, los objetivos que vertebran esta investigación y que intentarán responder a la pregunta y verificar o refutar la hipótesis de partida de este estudio son dos. En primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas a través de los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las mismas. Y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como herramienta útil para la cogobernanza. Así, la investigación emplea una estrategia metodológica mixta, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Cabe recordar, que la naturaleza de esta investigación es exploratoria, por lo que los resultados habrán de ser recogidos como una primera aproximación a la realidad objeto de estudio.

A continuación, se describen las técnicas utilizadas para la obtención de información primaria.

- Cuestionario y análisis estadístico descriptivo. Con un total de veinte preguntas de carácter abierto y cerrado, el cuestionario fue estructurado en base a los aspectos clave detallados en el marco teórico: marco institucional, instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo, mecanismos de participación relacionados y valoración de potencialidades y limitaciones relacionadas con la política de cooperación desplegada en el municipio. El envío se realizó a través del equipo técnico del Fons Valencià de Cooperació i Solidaritat (en adelante

- FVS¹) a los representantes municipales de 123 ayuntamientos (22% del total de la Comunitat Valenciana). En términos de distribución por tamaño poblacional, los casos se agrupan de la siguiente forma: 71 de menos de 5.000 habitantes; 27 de entre 5.000 y 20.000 habitantes; 19 de entre 20.000 y 50.000 habitantes; y 6 de más de 50.000 habitantes. Así, para abordar su caracterización consideramos: marco institucional, acciones de cooperación y mecanismos de participación. La muestra, aunque no probabilística, se justifica por su membresía (a fecha de 2021) al FVS, hecho que asegura la existencia de una partida económica de cooperación al desarrollo y mecanismos de participación. Si bien, solo 32 municipios contestaron a todas las preguntas planteadas, los datos descriptivos ausentes se completaron en su totalidad con la revisión de fuentes de información oficiales pertenecientes al FVS y a APL. Este hecho garantizó la recogida de toda la información necesaria y posibilitó que los resultados se pudieran analizar en términos totales de la muestra escogida de 123. En base a ello, los datos estadísticos fueron organizados en una matriz estructurada, sobre la cual se aplicaron rigurosas medidas de tendencia central, garantizando un análisis preciso y fundamentado mediante el uso del programa Excel.
- Entrevistas en profundidad y análisis del discurso por categorías. Se llevaron a cabo ocho entrevistas a personas responsables de la gestión técnica y/o política de las políticas de cooperación al desarrollo municipal. El guion se estructuró en: 1) comprensión y caracterización de las acciones de cooperación al desarrollo municipales; 2) percepción de la calidad de los mecanismos de participación; y 3) valoración en términos de potencialidades y limitaciones del despliegue de estas políticas. La selección de los municipios se basó en criterios de relevancia teórica, esto es, se escogieron aquellos que tuvieran una amplia trayectoria en cooperación al desarrollo —el marco temporal de la caracterización completa de 2019 a 2021. Para el tratamiento de la información se aseguró la preservación de la confidencialidad, adoptando medidas para garantizar el tratamiento anonimizado.

Con ello, la información extraída de las entrevistas en profundidad fue trabajada bajo la técnica de análisis de discurso por categorías. Esta permite identificar patrones semánticos y estructurales en los discursos, agrupando los contenidos según ejes temáticos previamente definidos (deductivos) o emergentes (inductivos). El proceso se realizó en varias fases: una lectura exploratoria para familiarización con los relatos, una segunda lectura codificada en base a una matriz de categorías, y una fase de

1. Esta asociación de entidades locales y mancomunidades es una figura que se replica por todo el territorio estatal y tiene como finalidad gestionar la totalidad o parcialidad de las partidas económicas locales en materia de cooperación al desarrollo. Concretamente, el FVS es uno de los más importantes en términos de socios y más antiguos del territorio español, siendo nueve fondos los existentes.

interpretación transversal. A continuación, se presenta en primer lugar la tabla de categorías que han vertebrado la redacción de los resultados y, en segundo lugar, la tabla de personas informantes.

TABLA 1.
CATEGORÍAS ANALÍTICAS DISCURSIVAS.1

Categoría de análisis	Descripción
Caracterización de políticas de cooperación al desarrollo	Descripción y valoración de marco institucional, instrumentos o acciones y mecanismos de participación
Rol del tejido asociativo	Percepciones sobre la implicación, capacidades o papel estratégico de ONGD y ciudadanía.
Mecanismos de participación	Valoraciones sobre los espacios participativos, su funcionamiento y profundidad.
Sentido político de la cooperación	Discursos sobre el valor simbólico, ético o político de hacer cooperación desde lo local.
Potencialidades para la cogobernanza	Menciones a oportunidades, beneficios o avances en los aspectos clave para el análisis de la política
Limitaciones para la cogobernanza	Referencias a barreras administrativas, falta de recursos técnicos o políticos.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2.
LISTADO DE PERSONAS INFORMANTES

Sexo	Cargo	Tamaño poblacional del municipio representado
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 5.000 y 20.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 20.000 y 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Entre 20.000 y 50.000 habitantes
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Mujer	Concejala	Menos de 5.000 habitantes
Hombre	Técnico	Más de 50.000 habitantes
Hombre	Técnico	Mancomunidad

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la información secundaria se abarcó desde la técnica de revisión bibliográfica, que como se decía era necesaria para completar parte de la caracterización de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas. La revisión tuvo como objeto fuentes oficiales de información tanto del FVS como de las APL. Este proceso contempló documentos institucionales y de gestión: memorias técnicas anuales del FVS, planes estratégicos en materia de cooperación al desarrollo municipales, órdenes de bases y convocatorias a subvenciones de proyectos de cooperación al desarrollo,

convenios y reglamentos de órganos de participación. En la siguiente tabla se especifican los documentos consultados de 14 de los 123 casos.

TABLA 3.
LISTADO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS.

Municipio	Tamaño poblacional	Tipología documental
Alfaz del Pi	Entre 20.000 y 50.000	Convenio con ONGD
L'alcúdia	Entre 5.000 y 20.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Betxí	Entre 5.000 y 20.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Castelló de la Plana	Más de 50.000	Convocatorias de subvenciones
Elche	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación
Gandia	Más de 50.000	Convocatorias de subvenciones
Onda	Más de 50.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Ontinyent	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Morella	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Picanya	Menos de 5.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Quart de Poblet	Entre 5.000 y 20.000	Convocatorias de subvenciones
	Entre 20.000 y 50.000	Convenio con ONGD
		Reglamento Consejo de Cooperación
Sagunt	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación
		Reglamento Consejo de Cooperación
València	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación
		Estrategia de EpCG
Vila-real	Más de 50.000	Reglamento Consejo de Cooperación
FVS		Convocatorias de subvenciones
		Memorias técnicas y económicas

Fuente: elaboración propia.

4. RESULTADOS

En el presente epígrafe se ofrece una imagen compleja y matizada del estado de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas en la Comunitat Valenciana. Si bien la mayoría de los municipios presentan limitaciones significativas en términos de estructura institucional, financiación y profundidad de los mecanismos de participación, se identifican también potencialidades relevantes, especialmente en contextos locales de menor tamaño. El análisis muestra una fuerte dependencia de la cooperación indirecta y de acciones de carácter humanitario, que dificultan la apropiación plena de la política por parte de las administraciones locales. No obstante, en algunos casos, estas limitaciones se resignifican como oportunidades para generar dinámicas de transversalidad, cogestión e implicación comunitaria ofreciendo la oportunidad de poder entender estas políticas como clave para avanzar hacia modelos de cogobernanza.

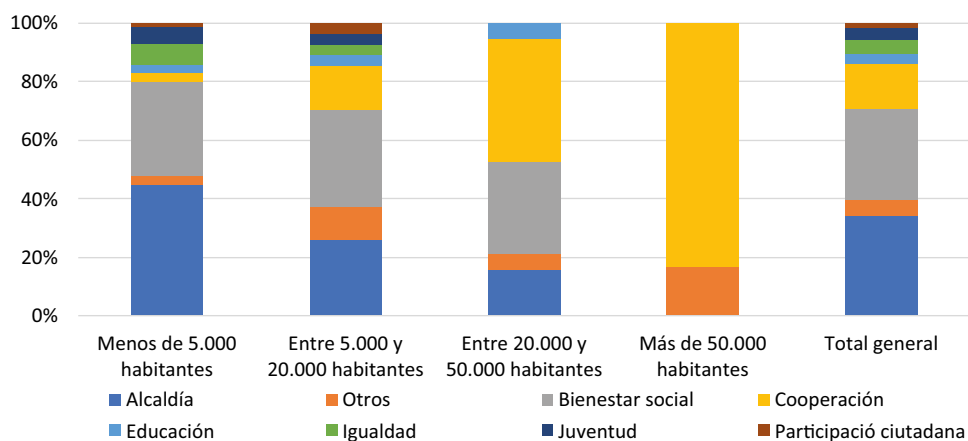
4.1. Caracterización de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas en la Comunitat Valenciana

Marco institucional

En este elemento de análisis abarcaba aquello relacionado con la estructura organizacional, recursos técnicos y económicos. Así, la realidad organizacional se presenta poco relevante en términos estructurales, esto es, el área de cooperación al desarrollo no tiene especial visibilidad si se atiende a los organigramas municipales. Únicamente, 19 de los 123 municipios analizados (en torno al 15%) contienen en su organigrama municipal una concejalía que considere los términos de “cooperación” o “solidaridad”. Destaca la frecuencia con la que las áreas o concejalías de Bienestar Social, Servicios Sociales y Políticas Inclusivas contienen las competencias en materia de cooperación. La suma de estas áreas supone, en números absolutos, la segunda mayor responsable de las acciones de cooperación, después de alcaldía.

GRÁFICO 1.

CONCEJALÍAS RESPONSABLES DE ACCIONES DE COOPERACIÓN EN 2021 (N=123)²



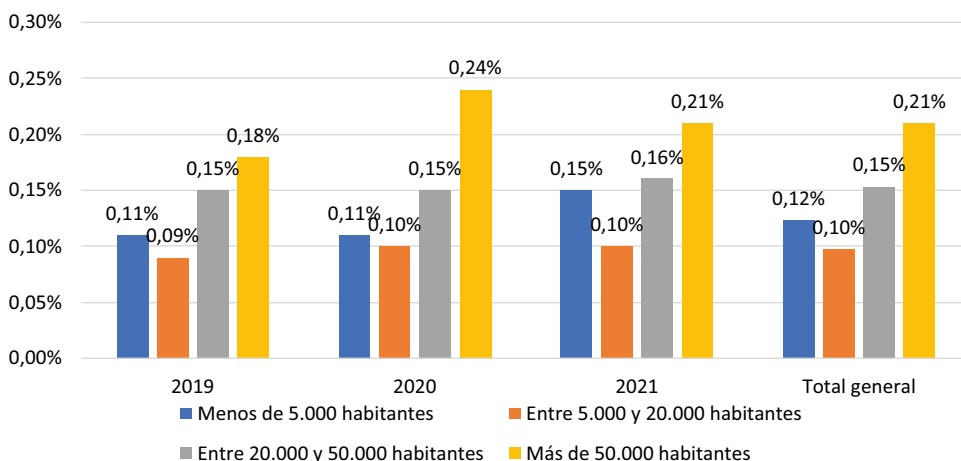
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del FVS.

- La denominación de las concejalías es resultado de una categorización donde se agrupan áreas similares. La categoría de “otras” es relativa a aquellas concejalías que no han podido agruparse. Algunos ejemplos son: concejalía de mayores, promoción económica, relaciones internacionales, turismo, o hacienda y transparencia.

En cuanto al porcentaje de gasto en cooperación de los 123 municipios en relación con los ingresos propios³, un cálculo aproximado⁴ revela varios aspectos relevantes. En primer lugar, el esfuerzo dedicado a cooperación es discreto, entre el 0,1% y el 0,2% aproximadamente. En segundo lugar, este esfuerzo parece asociado al tamaño poblacional del municipio. Vemos que, según los datos, “cooperan más” aquellos municipios de mayor tamaño, a pesar de que los de menos de 5.000 habitantes lo hacen más que los que tienen entre 5.000 y 20.000. En tercer lugar, este esfuerzo ha sido bastante estable en el periodo analizado y para todos los tamaños poblacionales, con una leve reducción en el caso de los ayuntamientos de mayor tamaño.

GRÁFICO 2.

EVOLUCIÓN DE GASTO EJECUTADO EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO SEGÚN RECURSOS PROPIOS 2019 - 2021 (N=123)



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, los datos relativos a los recursos humanos para realizar acciones de cooperación en los ayuntamientos muestran realidades variadas, aunque en general revela una gran limitación de recursos humanos. Un alto porcentaje del total de ayuntamientos de la muestra (el 82,93%) manifiestan no disponer de personal de referencia para realizar acciones de cooperación. En el otro extremo, únicamente 4 ayuntamientos (Castelló de la Plana, Elx, València y Vila-Real) disponen de personal técnico dedicado exclusivamente a políticas y acciones de cooperación. El 13,82% de

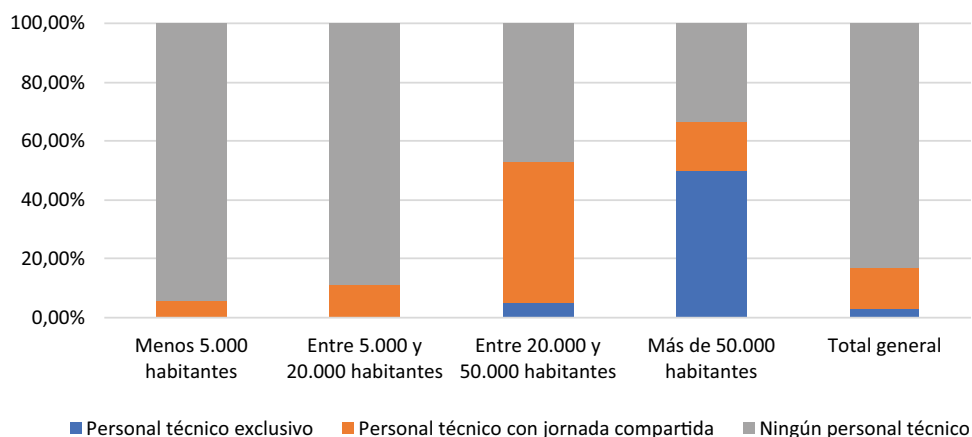
3. Los análisis de la cooperación municipalista calculan el porcentaje del presupuesto dedicado a cooperación considerando solo el total de recursos propios del ayuntamiento (sin considerar, por ejemplo, transferencias de otras administraciones). La justificación técnica de esta decisión puede encontrarse en Fons Català (2011).

4. Es un cálculo aproximado y suficiente para los objetivos de la investigación.

los ayuntamientos de la muestra, aunque no dispone de personal técnico exclusivo, sí tendría personal de referencia dedica parte de su jornada laboral a gestionar las acciones de cooperación.

GRÁFICO 3.

RECURSOS HUMANOS DESTINADOS A COOPERACIÓN POR TAMAÑO POBLACIONAL (N=123).



Fuente: elaboración propia.

Instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo

De los discursos compartidos y del análisis de documentos institucionales se muestra que, discursivamente, los instrumentos y acciones se contextualizan sobre un imaginario compartido de la cooperación al desarrollo. Este se ve alineado con la Agenda 2030 y DHS. Sin embargo, en algunos municipios este relato no supone necesariamente la superación del lenguaje asistencialista. Cuando se habla sobre los proyectos de cooperación en el Sur global, en algunas ocasiones, sigue presente una imagen unidireccional de la cooperación, en la que existen dos agentes: “el donante”, responsable de aportar soluciones o “enseñar”, y “el beneficiario”, receptor de la solución y de los aprendizajes.

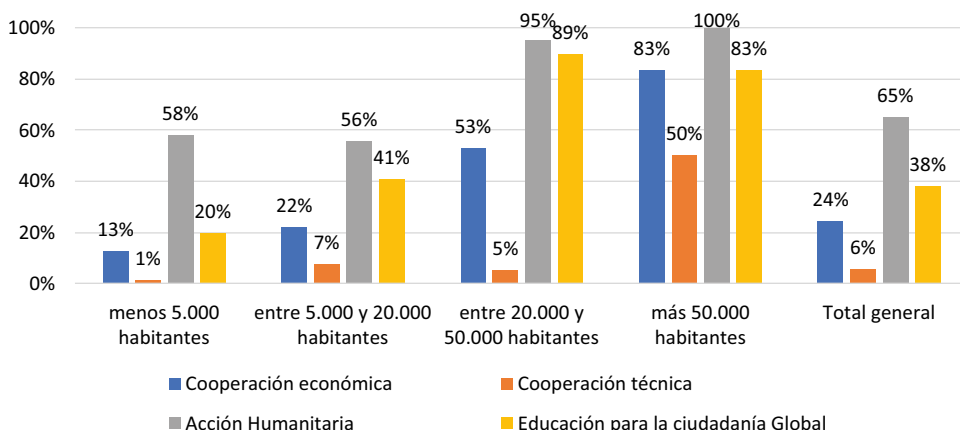
Sobre la base de la información cualitativa, se puede decir que existe una tendencia mayoritaria a desplegar acciones a través del instrumento de cooperación indirecta. Las ONGD locales son las entidades prioritarias en esta externalización. Sin embargo, la fórmula mayoritaria para realizar las transferencias de capital no son las convocatorias de subvenciones, sino los convenios directos.

Por otro lado, los datos muestran que la acción humanitaria es la modalidad que más ayuntamientos realizan como parte de sus acciones de cooperación (hasta un 65% del total de los municipios analizados han realizado en los últimos tres años al menos una actividad de acción humanitaria). En lo relativo a la cooperación económica,

hasta un 25% del total de municipios analizados han financiado proyectos entre 2019 y 2021. De los municipios que financian estos proyectos (según lo declarado en las encuestas), el 62% lo hace a través de convenios directos firmados con ONGD. El 23% han vehiculado esta ayuda a través de convocatorias a subvenciones. Respecto a la cooperación técnica, se observa que es la menos empleada por los municipios de la muestra (solo un 6%) y la mayoría de proyectos se concentran en América del Sur y África subsahariana. Finalmente, la modalidad de EpCG se establece como la segunda con mayor presencia en los ayuntamientos. Como se ve en el gráfico siguiente, un 38% ha realizado actividades relacionadas con esta modalidad.

GRÁFICO 4.

DISTRIBUCIÓN DE ACCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL (N=123)



Fuente: elaboración propia.

Mecanismos de participación

De los 123 municipios analizados, solo 15 ayuntamientos (el 12%) disponen de un órgano consultivo, una mesa de trabajo o un espacio de participación específico en la materia.

TABLA 4.
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN FORMALES DE COOPERACIÓN

Municipio	Tamaño poblacional	Espacio de participación
Alfaz del Pi	Entre 20.000 y 50.000	Consejo local de Cooperación
L'alcúdia	Entre 5.000 y 20.000	Consejo de entidades ciudadanas
Algemesí	Entre 20.000 y 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Castelló de la Plana	Más de 50.000	Comisión municipal de Cooperación
Elche	Más de 50.000	Consejo local de Cooperación
Gandia	Más de 50.000	Consejo de Bienestar social
Ontinyent	Entre 20.000 y 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Morella	Menos de 5.000	Consejo de Solidaridad
Païporta	Entre 20.000 y 50.000	Mesa de Cooperación
Picassent	Entre 20.000 y 50.000	Mesa de Solidaridad
Polinyà	Menos de 5.000	Mesa de Cooperación
Quart de Poblet	Entre 20.000 y 50.000	Consejo de Paz y Solidaridad
Sagunt	Más de 50.000	Consejo de Paz y Cooperación
València	Más de 50.000	Consejo municipal de Cooperación
Xàtiva	Más de 50.000	Consejo de Políticas sociales

Fuente: elaboración propia.

Sobre la composición de estos órganos y según los resultados de las encuestas y las fuentes secundarias, suelen estar formados por un número variable de entre diez y quince personas de las que, aproximadamente, entre 40% y un 60% son pertenecientes a la sociedad civil organizada. Las entidades representadas suelen ser entidades solidarias de pequeño tamaño y propias del municipio, si bien en ocasiones están representadas ONGD de mayor tamaño que tienen su sede en otros municipios pero que tienen actividad en el municipio analizado. Excepcionalmente, entre las personas participantes se encuentra representación de otros departamentos municipales, representantes de partidos políticos del municipio o de otras instituciones vinculadas a la cooperación al desarrollo.

De la revisión de documentos institucionales, entrevistas y preguntas abiertas se observa que gran parte de las sesiones de los espacios de participación en política de cooperación descritos parecen versar fundamentalmente sobre la planificación y la gestión de los proyectos: por ejemplo, sobre los criterios técnicos y económicos de la selección o subvención de proyectos de cooperación o sobre la organización de las acciones y su logística.

4.2. Potencialidades y limitaciones de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas como herramienta de cogobernanza.

Marco institucional

La literatura (Unceta et al., 2011; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008) decía que el despliegue de políticas de cooperación al desarrollo municipalistas podía ser considerado como herramienta útil de cogobernanza. En este sentido, se destacaban dos potencialidades en términos teleológicos: la primera establecía que las acciones públicas en esta materia podían generar una ciudadanía activa en el municipio; la segunda se refería a la contribución de implementar estas acciones al abordaje de problemas globales desde la perspectiva de la corresponsabilidad (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008).

Siguiendo estas premisas potenciales, vemos que tanto en los discursos compartidos en las entrevistas y en las preguntas abiertas del cuestionario coinciden mayoritariamente en observar estas mismas potencialidades en la implementación de las políticas. Por un lado, se considera que su despliegue posibilita al municipio ser partícipes en la solución de los problemas globales: “Para nosotros poder incidir en el municipio y contribuir como sociedad para poderlas eliminar [las desigualdades] es muy importante” (técnico de ayuntamiento de 20.000 a 50.000 habitantes). Por otro lado, se considera que la cooperación al desarrollo desde otros niveles de gobierno no podría activar del mismo modo la participación y las formas cogestionadas públicas que promueven este tipo de políticas locales. Por ejemplo, desde un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes se comenta: “La organización territorial del municipio como las juntas de distrito, facilita las acciones de cooperación, dado que es donde mejor se pueden realizar acciones de proximidad y que generen máximo impacto en la ciudadanía”.

Sin embargo, la falta de peso institucional de la política de cooperación al desarrollo en los organigramas y presupuestos municipales limita estas potencialidades. Una mayoría de personas afirman que la ausencia de una concejalía o área nominal propia y, por ende, la dependencia de las acciones de cooperación de otras áreas supone una escasa dotación de recursos económicos y técnicos específicos. Este hecho genera que las políticas de cooperación al desarrollo se limiten a acciones puntuales de sensibilización, de acción humanitaria o bien canalizadas por el FNV, lo cual merma la calidad y tiempo de los procesos necesarios para generar políticas de cogobernanza. Además, para algunos de los municipios esta caracterización del marco institucional avoca a las políticas de cooperación al desarrollo municipalista al “puro voluntarismo” y a la “improvisación”.

No obstante, en algunos casos —sobre todo en municipios pequeños—, esta dependencia de las acciones de cooperación al desarrollo respecto a otras áreas consideradas “afines” o de “temática social” se interpreta en términos positivos, ya que facilita procesos de transversalización. Si bien esta transversalización no constituye un componente definitorio de la cogobernanza, puede considerarse complementaria a sus

objetivos, en la medida en que rompe con lógicas compartimentadas de gestión y promueve una mayor implicación interdepartamental en la formulación e implementación de las políticas. Concretamente, estas voces relacionan el hecho de no disponer de estructura administrativa propia —partida presupuestaria específica y personal técnico a tiempo completo— con la posibilidad de que se sumen diferentes perspectivas y temáticas a la ideación y ejecución de acciones de cooperación al desarrollo a desplegar en el municipio. Cabe puntualizar que estas formas de “transversalizar” o generar “coherencia entre políticas municipales” solo se asocian a acciones de EpCG.

En resumen, se podría decir que el marco institucional, a pesar de sus limitaciones en términos de estructura administrativa, presenta algunas potencialidades para la cogobernanza. Concretamente, son la percepción teleológica de estas acciones y la realidad de los municipios pequeños las que nutren esta lectura.

Instrumentos y acciones de cooperación

En lo referente a los instrumentos, la prevalencia de la cooperación indirecta es percibida mayoritariamente como una limitación para caminar hacia la cogobernanza. La transferencia de recursos hacia las entidades no se ve como herramienta útil per se, sino que sería necesario que estuviera acompañada de procesos de intercambio de conocimiento y mecanismos de cogestión de política. En palabras de un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes: “La idea sería devolver el protagonismo a las entidades sociales. Esto es lo que estamos intentando trasladarles, es importante que se hagan presentes en todos los espacios de la vida social y política”.

De tal forma, la cooperación indirecta se entiende en términos de delegación “controlada” o “unidireccional” de la APL a las ONGD y no tanto como una forma horizontal de gestionar los recursos. Un ejemplo de ello se encuentra en la revisión de documentos estratégicos, donde la cultura de la evaluación adquiere un peso relevante. Además, algunos discursos minoritarios explican esta tendencia a la delegación “controlada” en términos de capacidad de las ONGD para poder ser consideradas como agentes equiparables a la APL. En palabras de un técnico de ayuntamiento de más de 50.000 habitantes: “existe un buen número de ONGD que trabajan en cooperación, pero la mayoría tienen estructuras muy limitadas, cada una se centran en lo que sabe, es difícil encontrar alguna con visión de conjunto”. Esta percepción del tejido asociativo, aunque minoritaria, parece suponer una reticencia a la hora de incorporarlo en la política pública.

En contraposición, algunas experiencias municipalistas se alejan de entender la cooperación indirecta como una externalización controlada y se asocian a este instrumento potencialidades que identificadas en la cooperación directa. Encontramos que, en ciertos municipios de menor población, la falta de marco institucional otorga a la externalización una herramienta útil de cogobernanza y aprendizaje mutuo. Este hecho se relaciona con el reconocimiento de la capacidad de las ONGD como agentes estratégicos para la APL en el despliegue de las acciones de cooperación. Como una concejala de un municipio de 5.000 a 20.000 habitantes: “Las ONG de aquí nos

ayudan mucho, confiamos en ellas y a veces tienen más experiencia que nosotros. Los técnicos [del ayuntamiento] van y vienen, pero ellas tienen otra visión y ganas de hacer cosas, de implicarse en las actividades”.

En cuanto a las potencialidades y limitaciones que derivan de las acciones, la prevalencia de la acción humanitaria en los municipios valencianos parece mermar la potencialidad de la cogobernanza asociada a la política de cooperación. La naturaleza de la acción humanitaria parece dejar poco margen para que su gestión sea participada, por ello parte de los municipios asocian este tipo de acciones a una transferencia de recursos, independientemente del instrumento de financiación que se utilice. Sin embargo, en aquellos municipios donde la diversidad de acciones de cooperación al desarrollo es menor, parece que la acción humanitaria toma un carácter especialmente útil para la cogobernanza. Se observa que, en muchas ocasiones, los “mercadillos solidarios”, las campañas de recogida de alimentos o las redes de acogida de personas refugiadas son acciones ideadas desde la ciudadanía organizada que han acabado institucionalizadas o respaldadas por la APL a lo largo del tiempo.

Por otro lado, veíamos que la EpCG era la segunda modalidad más realizada en los últimos años. Estas acciones se valoran por la totalidad de los municipios como una manera clave de fortalecer la concienciación de la ciudadanía en su papel de sujeto de derechos. Por ejemplo, un técnico de un municipio de más de 5.000 habitantes señala que: “la proximidad de la administración local con la ciudadanía permite un trabajo muy efectivo en materia de EpCG, facilitando la toma de conciencia sobre la utilidad de la acción de cooperación”. Asimismo, un técnico de un ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes añade que: “En el tiempo que llevamos trabajando el tema [la EpCG] se ha ampliado el sector de la población interesada y la gente que responde a las convocatorias”. El despliegue de acciones de EpCG se entiende como una herramienta útil de cogobernanza no solo porque parece promover una ciudadanía reconocida en su papel de sujeto de derecho, sino como sujeto activo y corresponsable de la política pública. Como comenta un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes, las entidades sociales aportan “una visión compartida de los problemas del desarrollo y de la gestión de las políticas públicas, a través de los espacios de encuentro y participación se generan redes de colaboración”.

Con todo ello, del análisis de los instrumentos y acciones de la política de cooperación al desarrollo municipalista valenciana pareciera que existen más limitaciones que potencialidades en términos de cogobernanza. Si bien, el despliegue de acciones EpCG y la realidad de los municipios pequeños aportan elementos relevantes, la prevalencia de la cooperación indirecta y de la acción humanitaria obstaculizan el despliegue de procesos de cogestión sostenibles en el tiempo.

Mecanismos de participación

El análisis de las potencialidades y las limitaciones sobre los mecanismos de participación de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas nos ofrece una imagen compleja y llena de matices según tipología de municipios.

Por un lado, la totalidad de los municipios que disponen de espacios formales de participación (12% de municipios) coinciden en entenderlos como necesarios, al menos, para la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública. En términos de profundidad, se podría decir que la mayoría de ellos no parecen ir más allá del nivel de debate, hecho que supone una limitación para la cogobernanza asociada a la coestión. Un análisis de contenido refuerza esta lectura, en términos generales, las sesiones se dirigen al control directo de los recursos que se transfieren a las entidades solidarias. En múltiples ocasiones se realizan devoluciones y se socializan resultados de las convocatorias y la selección de proyectos. Como dice una representante política de ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes: “Tenemos varios colectivos del pueblo que participan en el Consejo [de cooperación] y eso da un sentido de proximidad. El pueblo puede conocer cómo funciona el Consejo y la aportación económica que da el ayuntamiento a los proyectos”. En cuanto a la extensión, tanto en los espacios formales como en los informales, la variedad de agentes que participan no es muy amplia y, en mayor medida, se limita al diálogo entre APL y ONGD locales. Esta imagen general de los mecanismos de participación podría considerarse como una limitación a la hora de entender la política de cooperación al desarrollo como una herramienta de cogobernanza.

A pesar de ello, si atendemos al contenido, la especial naturaleza de las temáticas de la cooperación (Agenda 2030, Derechos Humanos, DHS, etc.) parece aporta un valor añadido a la finalidad principal —la transparencia— de estos espacios. Por ejemplo, la rendición de cuentas sobre proyectos de EpCG es vista por la mayoría de los municipios como una oportunidad para que la ciudadanía disponga de datos y referencias relativos a temáticas globales: “La política de cooperación responde al compromiso de la ciudadanía y las entidades de iniciativa social con la solidaridad, por eso la misión del ayuntamiento es canalizar ese compromiso. Para eso es necesario mejorar los sistemas de rendición de cuentas y acciones de comunicación hacia la ciudadanía y los espacios de participación” (Técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes).

Por otro lado, pareciera haber una tendencia entre los municipios de menor población de ir más allá en la utilización “instrumental” y/o “informativa” de estos mecanismos (formales o no) de participación. Se podría decir que, en términos de profundidad, los municipios pequeños despliegan una verdadera coestión de política pública a través de estos espacios. Ocurre que en aquellos municipios en los que no se dispone de convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva, pero sí financian proyectos a través de la selección directa, estos espacios (formales o no) juegan un rol particularmente importante para consensuar decisiones sobre la asignación y coestión de recursos. Como expresa una representante de un municipio de menos de 5.000 habitantes: “Las entidades sociales son un elemento fundamental en la organización de actividades y más aún si tenemos en cuenta que este municipio solo tiene 2.500 habitantes. [...] Sin esta ayuda sería todo más difícil”. De esta manera, parece que se rebasan las funciones instrumentales para avanzar hacia un modelo de cogobernanza gracias al despliegue de las políticas de cooperación al desarrollo. Como comenta la

representante política de ayuntamiento de 20.000 a 50.000 habitantes: “La dinámica es que es un consejo delegador, los proyectos que se financian vienen del propio consejo o de la concejalía, pero se decide ahí [consejo]. Se expone, se opina y se decide. Normalmente, desde que yo tengo conocimiento no ha habido ninguna discrepancia cuando una parte u otra ha llevado algún proyecto”.

En lo referente a la extensión, vemos que además este tipo de municipios parece contar con mayor diversidad de agentes que participan en los espacios: “en el consejo están las ONGs que presentan proyectos, después la designación de alcaldía, después tenemos al centro de salud, tenemos la residencia de la tercera edad, tenemos la parroquia y a varios colectivos” (representante política de ayuntamiento de 5.000 a 20.000 habitantes).

Asimismo, encontramos discursos alineados con las ideas anteriores en algunos municipios grandes. Un técnico de un ayuntamiento de más de 50.000 habitantes reconoce que: “la participación y trabajo de las entidades sociales es vital en el diseño, impulso y seguimiento de la política de cooperación” (técnico de ayuntamiento de más de 50.000 habitantes). No obstante, los resultados del análisis de la calidad de participativa de los mecanismos de participación de este tipo de municipios ofrecen limitaciones más que potencialidades a la hora de poder caracterizarlos como herramientas útiles de cogobernanza.

5. DISCUSIÓN

Esta investigación pretendía ofrecer respuestas a la cuestión sobre cómo se puede estar incentivando la cogobernanza en las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas valencianas y, así, poder verificar que efectivamente esta realidad presenta potencialidades para ser denominada como tal. En este sentido, se establecía dos objetivos para en primer lugar, caracterizar las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas valencianas, y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de esta política como herramienta útil para la cogobernanza.

De tal forma, se observa que los resultados del primer objetivo caracterizan, atendiendo a la literatura (Calabuig y de los Llanos, 2010; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999), una realidad municipalista valenciana que adolece de estructuras administrativas amplias. Mayoritariamente, su forma de vehicular el presupuesto se realiza a través de cooperación indirecta y, concretamente, se dirige a la financiación de acción humanitaria. Los mecanismos de participación que se identificaban en un 12% de los municipios, desde el análisis de la calidad participativa, se entienden principalmente “instrumentalizados” por el binomio APL y ONGD. En cuanto a los resultados del segundo objetivo, se observa que si bien, podríamos decir que existe una imagen mayoritaria entendida por la literatura (Del Rio y Piris, 2014; La Mundial, 2020; Unceta et al., 2012) como limitante en términos de cogobernanza, la diversidad en su análisis y especificidades según tamaño del municipio ofrecen potencialidades que han de ser tenidas en cuenta. De tal forma, no sería poco acertado decir que la hipótesis

podría ser refutada desde una visión macro de los resultados, a pesar de las especificidades que la aceptan. A continuación, se destalla cómo se articulan estas particularidades y de qué formas interpelan al marco teórico para poder finalmente responder a la pregunta de investigación.

En primer lugar, los estudios sobre políticas de cooperación al desarrollo municipalistas establecen que la falta de recursos económicos y técnicos puede considerarse como una limitación de la política de cooperación al desarrollo municipalista (La Mundial, 2020; CONFOCOS, 2021). Sin embargo, algunos municipios valencianos (sobre todo los de menor tamaño) resignifican esta situación como potencia-lidad en términos de cogobernanza. Concretamente, se veía que la dependencia de las acciones de cooperación al desarrollo a áreas “afines” de servicios sociales o cultura facilitaba la transversalidad de las acciones y posibilitaba que se hicieran proyectos interdepartamentales.

En segundo lugar, la literatura (Gómez Gil, 2008; Iborra, 2014) comprende que la cooperación indirecta, como externalización, merma la potencialidad de esta política para ser considerada como una herramienta útil de cogobernanza. Se entendía que este tipo de financiación de agentes externos podía reducir la apropiación e implicación de la APL respecto a las acciones de cooperación y su objeto, el DHS. No obstante, la realidad municipalista valenciana plantea, a veces, una lectura diferenciada de la externalización de recursos. Así vemos que, en aquellos municipios donde el marco institucional es limitado, el instrumento de la cooperación indirecta se aleja de ser pensado únicamente como transferencia económica. Para algunos municipios, la externalización supone una forma de cogestión, donde las entidades solidarias tienen la oportunidad de ejercer un rol similar y horizontal al que pueda ostentar la APL. Esta reflexión viene reforzada por el análisis de los mecanismos de participación que, en estos casos, proliferan para acompañar y coordinar las acciones de cooperación a desplegar.

En tercer lugar, las acciones de EpCG se establecían como estratégicas a la hora de promover procesos de cogestión de recursos y de transferencia de conocimientos para la APL (Njanje, 2015; La Mundial, 2020). La política local parece mostrar que, en algunas ocasiones, esta relación no se explica tanto por la tipología de acción, sino su diversificación. Esto es, en aquellos lugares donde no hay diversidad de acciones financiadas y la mayoría de los recursos se dirigen a realizar acción humanitaria, esta parece sustituir las potencialidades asociadas a la EpCG.

Finalmente, la teoría sobre el análisis de la calidad participativa (Fung, 2006) entiende que los mecanismos de participación per se no aseguran la cogobernanza tal y como la define Gaventa (2006) y Blas e Ibarra (2006). Según el análisis se atiende a una realidad valenciana que, mayoritariamente, dispone de espacios dirigidos a la rendición de cuentas, al debate de criterios de evaluación de proyectos y a la información de nuevas remesas de financiación. A pesar de ello, el análisis de contenido nos ofrece una especificidad a tener en cuenta y esta se basa en el carácter del DHS. Se observa que el objeto de intervención de la cooperación al desarrollo supone un valor específico a la transparencia y rendición de cuentas, ya que se entiende como una

oportunidad para concienciar e interpelar a la ciudadanía sobre su papel activo y corresponsable en la solución de problemas globales.

6. CONCLUSIÓN

Esta investigación surgía de la necesidad de aterrizar el debate teórico de los estudios al desarrollo sobre la realidad concreta de los municipios valencianos con vistas a explorar cómo la realidad valenciana puede estar incentivando formas más democráticas y adaptadas a las necesidades locales a través de las políticas de cooperación al desarrollo.

En este sentido, el caso de estudio evidencia que las acciones de cooperación municipalista valencianas tienen un largo camino por recorrer en términos de cogobernanza. Veíamos que existen limitaciones en todos los aspectos clave de una política pública: marco institucional, instrumentos, acciones y mecanismos de participación. Sin embargo, líneas arriba, apuntábamos que a su vez se presenciaban potencialidades que ofrecían interesantes especificidades a la caracterización de las limitaciones por parte de la literatura. Concretamente, aludíamos a cómo algunas realidades de poblaciones pequeñas tendían a resignificar ciertos elementos clave de las políticas como potencialidades gracias sus contextos. Esto es, elementos que a priori aparecen como limitadores, pueden suponer oportunidades o potencialidades de cogobernanza.

Así, nuestro caso ilustra en primer lugar, que un débil marco institucional puede favorecer la transversalidad de acciones. En segundo lugar, que la falta de instrumentos directos de financiación puede generar espacios de participación de cogestión. En tercer lugar, que la visión estratégica de la EpCG puede ser desplegada por la acción humanitaria. Y finalmente, que la instrumentalización de los mecanismos de participación puede disminuirse gracias a la temática del DHS. Todo ello se expone como elementos de relevancia a la hora de enriquecer la mirada de la literatura en términos de análisis de políticas. Teniendo en cuenta las limitaciones de la investigación, tanto en cuanto a la profundidad de los objetivos como al tamaño de la muestra analizada, el caso se aproxima a la premisa de que explorar realidades alternativas a las urbanas, que presentan disparidades en capacidades técnicas y económicas, puede ofrecer diversas formas de comprender los principios de la cooperación al desarrollo. Estos enfoques, a su vez, permiten aterrizar la cooperación como herramienta de cogobernanza.

De tal forma, parece razonable concluir que este estudio refuerza la relación entre políticas de cooperación al desarrollo municipalistas como herramienta potencial de cogobernanza, pero la explicación de esta relación se aleja de poder ser encajada en un modelo idóneo teórico cuando las realidades a analizar son tan dispares en características. No obstante, si se acuerda la necesidad de dar una explicación general que pueda dar respuesta a cómo se podrías incentivar la cogobernanza en la realidad valenciana, de los resultados se deriva que resulta necesario fortalecer las capacidades económicas y técnicas de las áreas de cooperación al desarrollo en los municipios analizados de

mediano tamaño. Asimismo, sería interesante poder resignificar los espacios de participación y aprovecharlos para incorporar nuevos agentes que puedan ofrecer otras miradas respecto a los objetos de intervención de la cooperación, menos instrumentalistas.

Finalmente, este estudio exploratorio necesita de nuevas investigaciones que amplíen la muestra de municipios y profundicen el análisis de la calidad participativa. Asimismo, parece pertinente entender que una investigación sobre el fenómeno abordado, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista, se vería enormemente enriquecido teniendo en cuenta las realidades materiales y discursivas de actores como la ciudadanía y las ONGD. Todo ello ofrecería una imagen más precisa y completa del territorio y podría generar acciones más alineadas con la cogobernanza.

Bibliografía

- Alberdi, Jokin. 2010. "The role of local and regional authorities in European Community development aid policy", en Hoebink P (ed.), *European Development Cooperation: In between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University, Press, pp. 291-320.
- Arnstein, Sherry. 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Ayuntamiento de València. 2019. *Plan municipal de cooperación internacional para el desarrollo 2019-2022*. Valencia: Ayuntamiento de València. Disponible en: <https://www.valencia.es/documents/20142/625531/01%2520Plan%2520Cooperacion%2520Int%2520Desarrollo%2520COMPLETA%2520CASTELLANO%2520%281%29.pdf/259eaaba-6ed5-a2b5-616e-5cca8a0c1d67> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Blas, Asier y Pedro Ibarra. 2006. "La participación: estado de la cuestión", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39: 1-44. Disponible en: <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>.
- Boni, Alejandra, Aurora López-Fogués, Álvaro Fernández-Baldor, Gynna Millán y Sergio Belda-Miquel. 2019. "Initiatives towards a participatory smart city. The role of digital grassroots innovations", *Journal of Global Ethics*, 15(2): 168-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17449626.2019.1636115>
- Calabuig, Carola y María de los Llanos. 2010. *La cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia: Universitat Politècnica de València. Disponible en: <https://www.upv.es/upl/U0566378.pdf> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Capuano, Jenni, Massimo de Marchi, Sara Franch, Stefano Rossi y Paolo Rosso. 2015. "Trentino con: la valutazione della cooperazione decentrata trentina tra sistema degli obiettivi e pratiche organizzative", *RIV Rassegna Italiana Di Valutazione*, 60: 102-122. Disponible en: <https://doi.org/10.3280/riv2014-060007>

- Comisión Europea. 2018. *Mission-Oriented Research and innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2019. *Urban agenda for the EU: Multi-level governance in action*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2021a. *Horizonte Europa 2030*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-12-missions_horizon-2021-2022_en.pdf [Consulta: 10 abril de 2023]
- Comisión Europea. 2021b. *Misiones europeas*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/ec_com_heu_randi_missions_29092021.pdf [Consulta: 10 abril de 2023]
- CONFOCOS. 2021. *Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales*. Madrid: CONFOCOS. Disponible en: <https://www.confederaciondefondos.org/wp-content/uploads/2021/05/CONFOCOS-UN-NUEVO-SISTEMA-DE-COOPERACION-PARA-LOS-GBIERNOS-LOCALES-1.pdf> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Consejo de Europa. 2009. *Reference framework for regional democracy*. Bruselas: Consejo de Europa. Disponible en: <https://edoc.coe.int/en/local-democracy/7645-regional-democracy-council-of-europe-reference-framework.html> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Del Río, Amaia y Silvia Piris. 2014. *Diagnóstico de la cooperación para el desarrollo vasca y oportunidades para la alianza con movimientos sociales*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/263/Diagnostico_Coop.Desc.Vasca_y_MMSS.pdf?1488539830 [Consulta: 14 abril de 2023]
- Díaz, Ana. 2017. "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, XXVI(2): 341-379. Disponible en: <http://doi.org/10.29265/gypv.v26i2>
- Dickovick, James Tyler. 2014. "Foreign aid and decentralization: Limitations on impact in autonomy and responsiveness". *Public Administration and Development*, 34(3), 194-206. <https://doi.org/10.1002/pad.1691>
- Font, Joan, Pau Alarcón, Carol Galais y Graham Smith. 2017. "Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis?", *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47): 151-166. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/mcv.7794>
- Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. 2011. *4t Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud*. Barcelona: Fons Català de Cooperació al

- Desenvolupament. Disponible en: https://www.fonscata.org/upload/archivos/20120119_11554t_Estudi_Coop.pdf [Consulta: 14 abril de 2023]
- Fons Valencià per la Solidaritat. 2022. Memoria anual 2021. Xàtiva: Fons Valencià per la Solidaritat. Disponible en: <https://fonsvalencia.org/wp-content/uploads/2021/06/Memoria-2021-FVS.pdf> [Consulta: 14 abril de 2023]
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, 66(1): 66-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gaventa, John. 2006. "Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate", *Working paper series, IDS*. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064> [Consulta: 15 abril de 2023]
- Generalitat Valenciana. 2022. *Rendición de cuentas: informe anual. Convocatorias de cooperación internacional al desarrollo y acción humanitaria 2022*. Valencia: Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, Generalitat Valenciana. Disponible en: <https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/164016766/INFORME+RENDICI%C3%93N+DE+CUENTAS+2022.pdf/ed748630-86df-4f96-913a-2b4cc22e376b> [Consulta: 10 abril de 2023]
- Gómez-Galán, Manuel y Jose Antonio Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Gómez Gil, Carlos. 2008. "Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales", *Cuadernos Bakeaz, Políticas de Cooperación*, 89: 1-24. Disponible en: <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf> [Consulta: 15 abril de 2023]
- González, Moneyba, María de los Ángeles Huete y Rafael Merino. 2016. "La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea", *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 4: 83-95. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/wps.vi4.14011>
- Iborra, Juan. 2014. *Orientaciones para la planificación de la cooperación para el desarrollo en entidades locales de la Comunitat Valenciana*. Plataforma 2015 y Más. Disponible en: https://www.cvongd.org/wpcontent/uploads/2020/03/orientaciones_planificacion_coop_eell_cast3.pdf [Consulta: 10 abril de 2023]
- Iborra, Juan y Guillermo Santander. 2012. *La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana*. Plataforma 2015 y Más. Disponible en: https://www.cvongd.org/wp-content/uploads/2020/03/la_cooperacion_para_el_desarrollo_en_la_comunitat_valenciana.pdf [Consulta: 12 abril de 2023]
- La Mundial. 2020. *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. Diputació de Barcelona. Disponible en: <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Martínez, Ignacio. 2019. *Nuevos Horizontes para la Cooperación Internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Martínez, Rubén, Helena Cruz, Ismael Blanco y Yunailis Salazar. 2019. “La innovación social, ¿Prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad?”, *Revista Internacional de Sociología* 77(2). Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Martínez, Ignacio y Jose Antonio Sanahuja. 2010. “Decentralized development aid in Spain and the effectiveness challenge”, *ICEI Paper* 18. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/302269297_Decentralized_development_aid_in_Spain_and_the_effectiveness_challenge [Consulta: 16 abril de 2023]
- Morales, Amaia, Paloma Martín y Joana María Mestre. 2021. “Community work and citizen activism as a response to the crisis in Spain: gender, poverty and social exclusion”, *European Journal of Social Work*, 24(6): 951-963. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1793106>
- Naciones Unidas. 2015. *Transformando nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf [Consulta: 14 abril de 2023]
- Nganje, Fritz. 2015. *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* Nueva York: United Nations University. Centre for Policy Research. Disponible en: https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu_cpr_decentralized.pdf [Consulta: 15 abril de 2023]
- OCDE. 2018. *Reshaping Decentralised Development Co-Operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. Amsterdam: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/reshaping-decentralised-development-co-operation_9789264302914-en.html [Consulta: 13 de 2025]
- Rhodes, Rod. 1996. “The new governance: Governing without government”. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Subirats, Joan y Ángela García. 2015. *Innovación Social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Unceta, Koldo, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Eduardo Malagon, Michel Sabalza, Unai Villena y Idoe Zabala. 2011. *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/36/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1488539169 [Consulta: 15 abril de 2023]
- Unceta, Koldo, Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena y Idoe Zabala. 2012. *La cooperación al desarrollo de base local*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). Disponible en: https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/227/Cooperacion_base_local_Euskadi.pdf?1488539776 [Consulta: 15 abril de 2023]

Presentado para evaluación: 02 de julio de 2024.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2025.

ALBA TALÓN VILLACAÑAS

Departamento de Sociología y Antropología Social.

Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. València, España.

alba.talon@uv.es

Código ORCID: 0000-0001-6081-3415

Profesora asociada en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València desde el curso 2020-2021 y estudiante de doctorado en el Programa de Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universitat Politècnica de València. Sus líneas de investigación son: el análisis de políticas públicas, participación ciudadana y movimientos de innovación social. En concreto, ha participado como investigadora social en múltiples estudios financiados por administraciones públicas multinivel; ha realizado varias ponencias en congresos nacionales e internacionales; y ha elaborado documentos institucionales, en calidad de consultora externa. En la actualidad, está contratada como técnica de investigación en el proyecto Erasmus+ “LATAM-EU Food VET”, en el que la Universitat de València participa como miembro del consorcio.

SERGIO BELDA-MIQUEL

Universitat de València

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales

Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. València, España.

sergiobelda@uv.es

Código ORCID: 0000-0003-0164-5487

Profesor en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de València. Sus ámbitos de especialización son: desarrollo y cooperación internacional; aprendizaje transformador y para el desarrollo sostenible; transiciones a la sostenibilidad; participación e innovación social comunitaria; y bienestar social y trabajo social. En estos ámbitos ha publicado numerosos artículos, capítulos de libro y libros en revistas y editoriales de prestigio; ha participado en proyectos de investigación de ámbito autonómico, estatal e internacional; ha participado en numerosos contratos de asesoría e investigación con administraciones públicas; y realiza periódicamente actividades de divulgación en colaboración con organizaciones sociales e instituciones públicas. Ha realizado estancias de investigación en centros internacionales de prestigio en Reino Unido, Noruega y Colombia.