

TESIS DOCTORAL

Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

TÍTULO:

Resignificando la innovación social como paradigma de cambio en la política pública local. Una aproximación crítica a sus marcos discursivos, actores y acciones desde el territorio valenciano.

AUTORA:

Alba María Talón Villacañas

DIRECTOR:

Sergio Belda Miquel

TUTORA:

Rocío Poveda Bautista

ABRIL 2025

Resumen

La institucionalización de la innovación social como paradigma de cambio en la política pública es un fenómeno que ha ido adquiriendo importancia en el análisis de la sociología política crítica. La innovación social se incorpora a los marcos discursivos de las políticas públicas como aquella nueva fórmula que ha de ser adoptada por la ciudadanía y las instituciones para adaptarse a los nuevos retos globales. Concretamente, se ofrece una reformulación de la elaboración y gestión de los bienes y servicios públicos bajo la premisa discursiva de caminar hacia la cogobernanza. La literatura enunciada analiza las implicaciones simbólicas y prácticas que puede tener la concepción de la innovación social como paradigma de cambio en la política pública, siendo cauta con las potencialidades que se le adscriben a la misma. Por un lado, la sociología política crítica desvela que este paradigma, al que apela el marco discursivo institucional europeo concretamente, ofrece una forma naturalizada de entender los problemas sociales. Por otro lado, se identifica una concepción del sujeto neoliberal, que lo construye como corresponsable de su propio bienestar, lo que genera una implementación tecnocrática y gerencial de las acciones públicas.

Sin embargo, la diversidad teórica sobre la innovación social y su mayoritaria definición a través de la práctica posibilita que parte de la literatura crítica identifique, en las realidades locales, políticas que resignifican la conceptualización de la innovación social como paradigma de cambio. Específicamente, las políticas locales de innovación social ciudadana y de cooperación al desarrollo municipalista, sin dejar de alinearse con los principios asociados a la innovación social, parecen promover discursos y prácticas alternativas al marco discursivo institucional europeo. Algunos de los elementos de resignificación desde lo local destacados por la literatura crítica son: la preeminencia de decisiones de “de abajo a arriba”; los valores y principios basados en el desarrollo humano sostenible o la economía social; y la diversidad de actores que participan en la cogestión de los bienes y servicios.

De tal forma, esta tesis propone tres objetivos: comprender el marco discursivo institucional de la innovación social europea desde la literatura crítica; conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican el marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista; y explorar, desde esta realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.

Para abordar estos objetivos, la tesis realiza, en primer lugar, un análisis del contexto referido al marco discursivo institucional de las políticas sociales de innovación social de la Comisión Europea de 2010 a 2024. En segundo lugar, una exploración de dos casos prácticos. El primer caso aborda la política de innovación social ciudadana del Ajuntament de València de 2015 a 2021 y, el segundo, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista de los miembros del Fons Valencià per la Solidaritat de 2019 a 2021. Con base a lo anterior, el trabajo despliega una estrategia metodológica mayoritariamente cualitativa que, utilizando diversas técnicas de

investigación, analiza desde una perspectiva crítica la información primaria y secundaria obtenida.

Los resultados plantean una realidad política valenciana que tiende a resignificar los principios de la innovación social como paradigma de cambio, ofreciendo ejemplos transformadores que parecen revertir aquellas comprensiones economicistas, causales y tecnocráticas establecidas por el marco discursivo institucional europeo. Como punto de partida, las políticas locales valencianas exploradas parecen ofrecer una perspectiva más dialéctica y problematizada de los retos globales, que se aleja de su naturalización. Esto posibilitaría el despliegue de bienes y servicios que tradicionalmente no habrían sido objeto de intervención y se alinearían con valores relativos a la justicia social y sostenibilidad. En segunda instancia, las realidades exploradas tienden a reconocer las limitaciones, las relaciones de poder y los privilegios que inciden en que la ciudadanía participe en la toma de decisiones colectiva o se organice para ello. Este conocimiento fortalecería los vínculos entre las entidades sociales y el personal técnico y político, en tanto que implicaría reconocer las dificultades de los colectivos para sostener su práctica. Por último, los casos sugieren que la “nueva política” basada en la innovación social y dirigida a la cogobernanza requiere necesariamente de una concienciación del personal técnico y político alineada con ella. Esto supondría no solo convertir a estos actores en agentes transformadores o catalizadores del cambio, sino que posibilitaría acciones estructurales, transversales y adaptadas a las necesidades de la ciudadanía.

Finalmente, todo el trabajo sugiere una aproximación a la realidad local valenciana que no escapa a tensiones y limitaciones relativas a su caracterización como práctica transformadora. Sin embargo, se puede decir que esta tesis ofrece algunos ejemplos concretos que, dialogando con la literatura, pueden enriquecer las reflexiones sobre cómo promover políticas que mejoren las condiciones materiales y simbólicas de la ciudadanía.

Resum

La institucionalització de la innovació social com a paradigma de canvi en la política pública és un fenomen que ha anat adquirint importància en l'anàlisi de la sociologia política crítica. La innovació social s'incorpora als marcs discursius de les polítiques públiques com aquella nova fórmula que ha de ser adoptada per la ciutadania i les institucions per a adaptar-se als nous reptes globals. Concretament, s'ofereix una reformulació de l'elaboració i gestió dels béns i serveis públics sota la premissa discursiva de caminar cap a la cogovernança. La literatura enunciativa analitza les implicacions simbòliques i pràctiques que pot tindre la concepció de la innovació social com a paradigma de canvi en la política pública, sent cauta amb les potencialitats que se li adscriuen a aquesta. D'una banda, la sociologia política crítica revela que aquest paradigma, al qual apel·la el marc discursiu institucional europeu concretament, ofereix una forma naturalitzada d'entendre els problemes socials. D'altra banda, s'identifica una concepció del subjecte neoliberal, que el construeix com a corresponsable del seu propi benestar, la qual cosa genera una implementació tecnocràtica i gerencial de les accions públiques.

No obstant això, la diversitat teòrica sobre la innovació social i la seua majoritària definició a través de la pràctica possibilita que part de la literatura crítica identifique, en les realitats locals, polítiques que resignifiquen la conceptualització de la innovació social com a paradigma de canvi. Específicament, les polítiques locals d'innovació social ciutadana i de cooperació al desenvolupament municipalista, sense deixar d'alinejar-se amb els principis associats a la innovació social, semblen promoure discursos i pràctiques alternatives al marc discursiu institucional europeu. Alguns dels elements de resignificació des del local destacats per la literatura crítica són: la preeminència de decisions de “de baix a dalt”; els valors i principis basats en el desenvolupament humà sostenible o l'economia social; i la diversitat d'actors que participen en la cogestió dels béns i serveis.

De tal forma, aquesta tesi proposa tres objectius: comprendre el marc discursiu institucional de la innovació social europea des de la literatura crítica; conèixer percepcions i tensions de personal funcionari i polític que resignifiquen el marc discursiu institucional en la política local de *ISC i en la de cooperació al desenvolupament municipalista; i explorar, des d'aquesta realitat local, agents i accions potencials en la resignificació de la innovació social com a paradigma de canvi transformador de la política pública.

Per a abordar aquests objectius, la tesi realitza, en primer lloc, una anàlisi del context referit al marc discursiu institucional de les polítiques socials d'innovació social de la Comissió Europea de 2010 a 2024. En segon lloc, una exploració de dos casos pràctics. El primer cas aborda la política d'innovació social ciutadana del Ajuntament de València de 2015 a 2021 i, el segon, les polítiques de cooperació al desenvolupament municipalista dels membres del Fons Valencià per la Solidaritat de 2019 a 2021. Amb base a l'anterior, el treball desplega una estratègia metodològica majoritàriament qualitativa que, utilitzant diverses tècniques d'investigació, analitza des d'una perspectiva crítica la informació primària i secundària obtinguda.

Els resultats plantegen una realitat política valenciana que tendeix a resignificar els principis de la innovació social com a paradigma de canvi, oferint exemples transformadors que semblen revertir aquelles comprensions economicistes, causals i tecnocràtiques establides pel marc discursiu institucional europeu. Com a punt de partida, les polítiques locals valencianes explorades semblen oferir una perspectiva més dialèctica i problematitzada dels reptes globals, que s'allunya de la seua naturalització. Això possibilitaria el desplegament de béns i serveis que tradicionalment no haurien sigut objecte d'intervenció i s'alinearien amb valors relatius a la justícia social i sostenibilitat. En segona instància, les realitats explorades tendeixen a reconèixer les limitacions, les relacions de poder i els privilegis que incideixen en què la ciutadania participe en la presa de decisions col·lectiva o s'organitze per a això. Aquest coneixement enfortiria els vincles entre les entitats socials i el personal tècnic i polític, en tant que implicaria reconèixer les dificultats dels col·lectius per a sostindre la seua pràctica. Finalment, els casos suggereixen que la “nova política” basada en la innovació social i dirigida a la cogovernança requereix necessàriament d'una conscienciació del personal tècnic i polític alineada amb ella. Això suposaria no sols convertir a aquests actors en agents transformadors o catalitzadors del canvi,

sinó que possibilitaria accions estructurals, transversals i adaptades a les necessitats de la ciutadania.

Finalment, tot el treball suggereix una aproximació a la realitat local valenciana que no escapa a tensions i limitacions relatives a la seua caracterització com a pràctica transformadora. No obstant això, es pot dir que aquesta tesi ofereix alguns exemples concrets que, dialogant amb la literatura, poden enriquir les reflexions sobre com promoure polítiques que milloren les condicions materials i simbòliques de la ciutadania.

Abstract

The institutionalisation of social innovation as a paradigm of change in public policy is a phenomenon that has gradually gained importance within the analysis of critical political sociology. Social innovation is being integrated into the discursive frameworks of public policy as a new formula to be adopted by both citizens and institutions in order to adapt to emerging global challenges. Specifically, it entails a reformulation of the design and management of public goods and services under the discursive premise of moving towards co-governance. The literature in this field analyses the symbolic and practical implications of conceiving social innovation as a paradigm of change in public policy, while maintaining a cautious stance towards the potential attributed to it.

On the one hand, critical political sociology reveals that this paradigm—as invoked particularly by the European institutional discursive framework—presents a naturalised understanding of social problems. On the other hand, it identifies a conception of the neoliberal subject, constructed as co-responsible for their own well-being, thereby leading to a technocratic and managerial implementation of public action.

Nevertheless, the theoretical diversity surrounding social innovation and its predominant definition through practice allows part of the critical literature to identify, within local contexts, policies that re-signify the conceptualisation of social innovation as a paradigm of change. In particular, local policies of citizen-led social innovation and municipalist development cooperation—while still aligning with the principles associated with social innovation—appear to promote alternative discourses and practices to those of the European institutional framework. Among the locally grounded re-signifying elements highlighted in the critical literature are: the prominence of “bottom-up” decision-making processes; values and principles based on sustainable human development or the social economy; and the diversity of actors involved in the co-management of goods and services.

In this regard, the thesis sets out three main objectives: to understand the European institutional discursive framework on social innovation through the lens of critical literature; to understand the perceptions and tensions of civil servants and political actors who reinterpret the institutional discursive framework within local policies on Social Innovation and municipalist development cooperation; and to explore, from this local reality, potential actors and actions involved in the redefinition of social innovation as a transformative paradigm of public policy.

To address these objectives, the thesis first undertakes an analysis of the context relating to the institutional discursive framework on social innovation policies by the European Commission from 2010 to 2024. Secondly, it explores two case studies. The first focuses on the citizen-led social innovation policy of the Ajuntament de València from 2015 to 2021, and the second examines the municipalist development cooperation policies of the members of the Fons Valencià per la Solidaritat from 2019 to 2021. On this basis, the study adopts a primarily qualitative methodological strategy which, through a range of research techniques, critically analyses both primary and secondary data.

The findings suggest a political reality in the Valencian context that tends to re-signify the principles of social innovation as a paradigm of change, offering transformative examples that appear to counteract the economic, causal, and technocratic interpretations embedded within the European institutional discursive framework. As a point of departure, the local policies examined in Valencia seem to present a more dialectical and problematised view of global challenges, distancing themselves from their naturalisation. This could enable the provision of goods and services that have traditionally not been subject to intervention and would instead align with values related to social justice and sustainability.

In a second instance, the case studies reveal a tendency to acknowledge the limitations, power relations, and privileges that influence whether or not citizens participate in collective decision-making or organise themselves to do so. Such an understanding could strengthen ties between social entities and technical or political personnel, as it involves recognising the challenges faced by collectives in sustaining their practices.

Lastly, the cases suggest that the "new politics" of social innovation aimed at co-governance necessarily requires an awareness among technical and political staff that is aligned with such a vision. This would entail not only positioning these actors as transformative agents or catalysts for change but also facilitating structural, transversal actions adapted to the needs of the citizenry.

Ultimately, the study offers an approach to the local reality of Valencia that does not overlook the tensions and limitations associated with its characterisation as a transformative practice. Nonetheless, it may be said that this thesis provides concrete examples which, in dialogue with the literature, can enrich reflections on how to promote policies that improve the material and symbolic conditions of citizenship.

Agradecimientos

Cuando empecé este proceso, hace unos cuantos años, no imaginaba cómo quedaría este documento -ni cómo, ni dónde quedaría yo al acabarlo-. Ahora, al mirar atrás y ver todo el camino recorrido, me surgen muchas preguntas acerca de cómo han cambiado mis formas de ser, estar y comprender el mundo. Este trayecto, lejos de ser un mero “check”, ha sido una verdadera etapa de aprendizaje, crecimiento personal y trascendencia, al más puro estilo crítico, gracias a todas aquellas personas que me han acompañado. En múltiples ocasiones, reflexiono sobre la importancia del entorno en lo que somos y en lo que queremos ser; en lo que hacemos y en lo que no sabemos si podremos hacer. Con todo ello, me gustaría que estos agradecimientos fueran recogidos como un regalo especial para cada persona que, directa o indirectamente, ha sido partícipe no solo de que este documento pueda ser, sino de que yo pueda ser con él.

Quiero agradecer a Sergio, mi director, por tantos y tantos aprendizajes, por darme la posibilidad de crecer como persona y profesional junto a él, y por reconocirme siempre. Gracias por todos los cuidados durante estos largos años, la paciencia, el buen humor, por tu humildad, por tu confianza y, sobre todo, por darme esos impulsos de ánimo en los momentos en los que yo más lo necesitaba. Desde el gesto más pequeño en una reunión hasta el conocimiento más transformador compartido, ha ido calando en mí y marcando una forma de hacer que, no siendo habitual en la académica, es la única que genera cambio social. Gracias de corazón.

También me gustaría agradecer a mi familia escogida universitaria. A Tere por sostenerme en todo momento, por su generosidad, por explicarme todos los entresijos de la burocracia y por enseñarme a ver el mundo desde esa mirada tan especial que tienen los feminismos decoloniales. A mis sociólogas y mis trabajadoras sociales. Gracias por apoyarme y por compartir conmigo vuestro “saber hacer”. Sin vuestro ánimo y consejo no hubiera podido acabar este proceso de la misma forma.

A mi familia escogida de Benidorm, a mis hermanas, por creer en mí y por recibirme siempre con la mejor sonrisa. Gracias por generar ese espacio seguro donde poder volver siempre y por cuidarme cuando más lo necesitaba. Este documento es vuestro.

A mi familia, por enseñarme a ser y deber ser con los demás. Cuidando el proceso de aprendizaje como si fuera un encaje de bolillos, habéis posibilitado que hoy pueda redactar estas palabras. Gracias por vuestra generosidad y cariño. A mi iaio y iaia, y a mi abuela y abuelo, gracias por enseñarme a ser paciente, a trabajar desde la artesanía y apreciar lo bonito de la vida. Gracias a vuestras luchas, hoy estoy aquí.

Finalmente, me gustaría agradecer a todas las personas y entidades que han hecho posible esta investigación. Gracias a todo el personal político y técnico por ofrecerme un espacio de su tiempo. Asimismo, quiero agradecer a todas aquellas personas del Máster de Cooperación por aproximarme a otros imaginarios de cambio social y darme la posibilidad de comenzar este camino.

Contenido

1.	Introducción	10
1.1.	Presentación y justificación	10
1.2.	Conceptualizaciones clave	13
1.3.	Debates teóricos: de la problematización de la innovación social a su resignificación práctica	15
1.4.	Objetivos de investigación	21
1.5.	Paradigma de investigación y consideraciones metodológicas	22
1.6.	Investigación e investigadora	26
1.7.	Guía de lectura de artículos	31
2.	THE BEING AND THE OUGHT TO BE OF CITIZENSHIP IN EUROPEAN SOCIAL INNOVATION DISCOURSE	42
2.1.	Introduction.....	42
2.2.	Social Innovation as a Solution for Social Change	45
2.3.	Materials and Methods	47
2.4.	Results	50
2.5.	Discussion.....	55
2.6.	Conclusions	57
2.7.	References	58
3.	LA INNOVACIÓN SOCIAL DESDE LA CIUDADANÍA PARA AVANZAR EN LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDADES: ESTUDIO DEL AJUNTAMENT DE VALÈNCIA.	64
3.3.	Introducción.....	65
3.4.	Marco teórico.....	70
3.5.	Metodología.....	71
3.4.	Análisis crítico del discurso del caso de estudio: Ajuntament de València	74
3.5.	Discusión.....	84
3.6.	Conclusiones	86
3.7.	Bibliografía	87
4.	LAS POLÍTICAS LOCALES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMO UNA HERRAMIENTA POTENCIAL DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA COGOBERNANZA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.	93
4.1.	Introducción.....	94
4.2.	Marco teórico.....	95

4.3.	Metodología.....	98
4.4.	Resultados.....	100
4.5.	Discusión	109
4.6.	Conclusión.....	111
4.7.	Bibliografía	111
5.	DECENTRALISED INTERNATIONAL DEVELOPMENT AID FROM MUNICIPALITIES: EXPLORING ITS ADDED VALUE, CHALLENGES AND IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SOCIAL WORK. ...	116
5.1.	Introduction.....	116
5.2.	Context: International aid in Spanish municipalities and social work	118
5.3.	Theoretical framework.....	119
5.4.	Methodology.....	122
5.5.	Results and discussion	124
5.6.	Final remarks.....	129
5.7.	References.....	130
6.	DISCUSIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS.....	134
6.1.	Objetivo 1. Comprender el marco discursivo institucional de la innovación social europea, desde la literatura crítica.	134
6.2.	Objetivo 2. Conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican este marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista.	136
6.3.	Objetivo 3. Explorar, desde la realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.....	140
7.	CONCLUSIONES	145
8.	ANEXOS.....	152
8.1.	Anexo 1. Guion de entrevista a personal técnico y político del Ajuntament de València.	151
8.2.	Anexo 2. Guion de entrevista a personal técnico y político del FVS	155
8.3.	Anexo 3. Cuestionario a personal técnico y político del FVS.	156

1. Introducción

1.1. Presentación y justificación

La gestión de la política pública lleva décadas intentando ser redefinida desde la literatura y el marco discursivo institucional europeo, con el propósito de adaptarla a los retos globales y aumentar el bienestar social. Dejando para más adelante la problematización de esta redefinición, diremos que no son pocas las voces académicas que ven en este intento una forma de desdibujar al Estado y sus instituciones hasta convertirlos en un espacio obsoleto (Hernández et al. 2016; Subirats y García, 2015; Conejero y Redondo, 2016; Maniglio, 2017). La “vieja política”, rígida estructuralmente, unidireccional en términos de provisión de bienes y servicios, burocrática o poco eficaz en su gestión y desajustada en sus respuestas, está siendo convertida en un fenómeno a superar. El modelo económico acelerado y digitalizado, el aumento de las desigualdades sociales, de los procesos migratorios o la incipiente crisis ecológica (Winter et al., 2020; Calderon y Butler, 2020), son algunos de los fenómenos sociales que se enuncian para justificar la búsqueda de nuevas formas de abordar y/o adaptarse a las nuevas realidades (Oosterlynck et al., 2013). En este sentido, la “nueva política” debiera promover acciones de gestión pública basadas en la cogobernanza, dirigidas a: la creación de nuevas alianzas público-privadas; la apertura de espacios de deliberación ciudadana; o el impulso de modelos de gestión pública flexibles (Fantova, 2014; Alonso y Fernández, 2011). En este contexto, la innovación social (en adelante IS) como paradigma de cambio aparece como hoja de ruta —o salvavidas en la tormenta perfecta, si se prefiere— para las instituciones públicas en su intento de adaptación.

Si algo es sabido sobre el término de la IS, es su naturaleza fragmentada y diversa. Entre los intentos de definirlo, algunos estudios se centran en la significancia de lo “social” desde una perspectiva sociológica haciendo referencia al cambio en las relaciones sociales (Rueede y Lurtz, 2012; Echeverría y Gurrutxaga, 2012). Otros asocian lo “social” de la innovación a todo aquello relacionado con su objetivo (Moulaert, 2010; Hernández et al. 2016). Por otro lado, hay quienes tratan de definir el concepto a partir de la diversidad de enfoques científicos que lo utilizan: económico, gerencial, técnico-ecológico o de política pública (Moulaert, 2010; Hernández et al. 2016). Sin embargo, como apunta la literatura crítica que analiza el concepto, estos criterios no suponen definiciones excluyentes en términos epistemológicos ni normativos. Así mismo, en otras ocasiones, el término acaba enunciándose a través de fórmulas nominales, abstractas o tautológicas (Rueede y Lurtz, 2012; Gurrutxaga, 2013).

No obstante, estas limitaciones teóricas no han sido obstáculo para que parte de la literatura que estudia el fenómeno entienda el término como una fórmula de cambio social o sistémico (MacCallum et al., 2009; Mulgan et al. 2007; Murray et al. 2010). El marco discursivo institucional europeo, haciéndose eco de este sentido, empezó a incorporar la IS como herramienta idónea para la promoción de la “nueva política” y su horizonte de cogobernanza (BEPA, 2010). Así, aceptando la premisa de que el mercado y el Estado, o más bien, la “vieja política” no había sabido adaptarse ni solventar los problemas sociales, la IS aparecía como una nueva manera de satisfacer necesidades, proveer servicios a las personas. Además, buscaba promover cambios en

las relaciones sociales dentro de procesos de carácter político, haciéndolos más participativos. En esta fórmula, la ciudadanía y las entidades del tercer sector son clave por su conocimiento de las problemáticas sociales y su capacidad resolutoria (Howaldt y Schwarz, 2010; Moulaert y Nussbaumer, 2005; Espiau, 2017). Así, estos agentes están llamados a promover la IS en la administración pública a través de la coproducción de servicios. Hecho que posibilitaría plantear soluciones a los retos globales identificados.

Desde este contexto de institucionalización europea, la IS como herramienta transformadora fue abarcando niveles inferiores de la política pública (véase, la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (2023) del Ministerio de Trabajo y Economía Social o Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social (2021) de la Comunitat Valenciana 2021-2027 de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas). Con ello, el concepto transcurre hacia una práctica discursiva que no escapó al debate científico. La sociología política crítica problematiza el relato de la IS como paradigma de cambio ofreciendo diversos niveles de análisis. A nivel macro, la literatura plantea que esta puede tender a: cosificar las lógicas y estructuras sociales al presentar los problemas sociales como fortuitos o naturales; invisibilizar el análisis capitalista como forma de entender las dinámicas que perpetúan los problemas; o concebir al individuo como sujeto neoliberal de cambio social sin atender a las relaciones de poder que se insertan en las dinámicas sociales (Amigot y Martínez, 2013; Serrano et al. 2002; Zubero, 2015). A nivel micro, la IS queda problematizada en términos de: rearticulación de responsabilidades de la ciudadanía como forma de caminar hacia modelos neoliberales de gestión; aumento de procesos gerencialistas en la gestión pública; o posibilidad de cooptación de los espacios deliberativos por parte de cuerpos de expertos (Subirats et al. 2012; Gaventa, 2006)

Con todo ello, esta investigación tiene como objetivo ulterior explorar las posibilidades de resignificación discursiva y práctica de la IS en las políticas locales, a pesar de las limitaciones y críticas al concepto enunciadas por la literatura. En este sentido, se encuentra en cierta sociología urbana y política crítica reflexiones que, contextualizando el análisis de la IS en la esfera local, atienden a su resignificación (Hodson y Marvin, 2010; Morales et al., 2021; Badia y Dalmases, 2009; Ruiz Seisdedos, 2005; Van Ewijk, 2012). Adoptando un lenguaje más cauto sobre el cambio que posibilitan, se reconocen ciertas relaciones de poder que se insertan en las lógicas sociales. Esto supone dar cuenta de cómo los contextos sociales influyen en las capacidades de acción de los sujetos y cómo ciertos colectivos, no autodenominados innovadores, también generan soluciones alternativas que mejoran el bienestar colectivo. Asimismo, se observa cómo las alianzas de colectivos con la administración pública pueden estar promoviendo aquel escenario necesario de cogobernanza. Concretamente, en los estudios sobre políticas de IS ciudadana (en adelante, ISC) (Seyfang y Smith, 2007; Robinson y Van Veelen, 2022; Blanco, Gomà y Subirats, 2018) y de cooperación al desarrollo municipalista (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019; Gómez Gil, 2008) se presentan ejemplos significativos que se alinean con los principios asociados a la IS. Algunas son: ambas, en sus objetos de intervención, integran soluciones locales que apelan a principios y problemas globales; las dos políticas fortalecen la práctica de una ciudadanía activa, en tanto que su provisión de servicios no suele derivar de lógicas

unidireccionales; y ambas promueven alianzas con agentes estratégicos desde diálogos horizontales.

Esta tesis se inspira en esta literatura crítica, centrada principalmente en el análisis de políticas públicas locales o en las perspectivas de las iniciativas de innovación social que operan en los territorios, para proponer una perspectiva discursiva aún poco explorada. Esta es la del propio personal funcionario técnico y político de ambos tipos de políticas públicas. Conocer las interpretaciones de estos agentes sobre IS permite acceder a los marcos de sentido desde los cuales se implementan y resignifican las políticas públicas locales. Lejos de ser meros gestores o diseñadores de las acciones, el personal desde el que se erige este estudio, media entre los marcos discursivos institucionales y las prácticas e iniciativas sociales locales, aproximando dinámicas de bienestar social territoriales. Sus imaginarios, entonces, aparecen como contribución distintiva del presente trabajo, revelando tensiones discursivas, apropiaciones y resignificaciones de la IS y su despliegue. Por otro lado, este trabajo, aprovechando tanto el marco temporal como el contexto político del territorio, ofrece un estudio exploratorio del caso valenciano. Si bien este espacio autonómico ha sido objeto de análisis en relación con la tipología de políticas públicas que tenemos por objeto de estudio, no se encuentra estudio que las aglutine bajo el paradigma de cambio que propone la IS en el marco de la Comunitat Valenciana.

Desde los encuentros y desencuentros académicos enunciados al respecto del fenómeno de la IS como paradigma de cambio de la política pública, hasta las oportunidades que ofrece este objeto de estudio para generar contribuciones originales, esta tesis se plantea tres objetivos de investigación generales:

- Comprender el marco discursivo institucional de la innovación social europea, desde la literatura crítica.
- Conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican este marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista.
- Explorar, desde la realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.

Si bien no se aspira a la generalización de sus resultados por su naturaleza cualitativa y exploratoria, esta tesis espera aportar reflexiones significativas al diálogo de la sociología política crítica sobre la conceptualización y práctica de la IS desde lo local. Además, pretende reconocer cómo la realidad municipalista valenciana puede exponerse como relevante en estos estudios. Asimismo, es importante apuntar que este trabajo se despliega en un marco temporal idóneo (2015 – 2024) para la exploración del fenómeno en la esfera política local valenciana, aunque cada artículo centra su exploración en diferentes periodos dentro de dicho marco. Como veremos en adelante, desde el 2015 muchos municipios valencianos han visto aumentar sus marcos discursivos, presupuestos, estructuras administrativas y acciones en materias alineadas con los principios de la IS. Todo ello bajo el objetivo discursivo institucional de promover nuevas formas de entender la política pública. Aunque no se trata de un vínculo exclusivo, varios

estudios (Mérida y Telleria, 2021; Rubio-Pueyo, 2017; Roth et al., 2019) establecen esta relación que permite contextualizar la tesis en un momento clave en este tipo de políticas locales. Este hecho ha supuesto que la exploración del fenómeno de la IS como paradigma de cambio en la política pública se materialice en el objeto de estudio siguiente: el proceso de resignificación de la IS desde la política local valenciana de ISC y cooperación al desarrollo municipalista.

1.2. Conceptualizaciones clave

Una vez presentado el fenómeno, parece importante acotar los significados de los conceptos clave que vertebran el discurso de esta tesis. Si bien estos se definen en cada uno de los artículos que incluye, este apartado puede ayudar a conocer las conexiones entre ellos y resolver interrogantes potenciales que pudieran surgir en su lectura conjunta.

Como se ha visto, la innovación social no es un concepto fácil de delimitar. Su origen, vinculado principalmente a la práctica -sobre todo de la política pública- más que a la conceptualización teórica, puede explicar en parte su fragmentación. No obstante, es relevante apuntar que tanto en una como en otra, el legado shumpeteriano sigue siendo significativo (Moulaert et al. 2005). El autor establecía una relación directa entre la innovación tecnológica y el cambio socioeconómico, planteando que la posibilidad de superar los colapsos de los ciclos económicos se basaba en promover las denominadas “destrucciones creativas”, nuevas combinaciones de recursos llevadas a cabo por la figura del empresariado innovador. Estas, a su vez, provocarían transformaciones dirigidas al progreso social. El término, actualizado en los años ochenta por Gershuny (1983), fue aplicándose en esferas no exclusivamente económicas (Hernández et al. 2016) hasta impregnar los textos de la política institucional (Moulaert et al. 2005).

Entendiendo esta arena en la que nos movemos, la tesis propone presentar el concepto no desde “lo que es” en términos teóricos, sino desde “lo que se dice que es” en el marco discursivo institucional de la política pública. Así, reconociendo a la Comisión Europea como máximo agente que pudiera producir y regular el discurso entorno a la IS, presentamos su acepción mayoritaria en los textos que vertebran su política social desde hace dos décadas (ver, por ejemplo, BEPA, 2010; CE, 2017). La IS se plantea como si fuera una especie de instrumento o metodología para cambiar y mejorar la gestión pública y sus resultados en términos de cogobernanza. “Lo social” del concepto otorga sentido tanto a su proceso, como a su finalidad. Esta forma de elaborar y ejecutar la política supone, en primer lugar, el despliegue de espacios de participación. Estos espacios deben incorporar las voces de agentes estratégicos, como la ciudadanía organizada, entidades del tercer sector, entidades de diálogo social, universidades, entidades del sector privado, entre otros, que tradicionalmente han sido excluidos de la provisión de bienes y servicios. En segundo lugar, promueve nuevas formas gestionar y entender estos bienes y servicios, que rompan con la burocratización de los procesos y su direccionalidad “arriba-abajo”. Y, en tercer lugar, busca el encuentro de soluciones nuevas, eficientes y pertinentes, que satisfagan las necesidades comunicadas actuales de la ciudadanía activa, entendidas en clave de adaptación a los retos globales (Fantova, 2014).

Así, cuando hablamos de que la IS es un paradigma de cambio en la política pública, hacemos referencia a que su implementación se dirige necesariamente a un fin muy estudiado por la literatura de análisis de políticas públicas, este es la cogobernanza. Cabe señalar que existen diferencias sutiles entre gobernanza democrática y cogobernanza, atendiendo a la normatividad de los valores que han de caracterizar la gestión de la pública. Sin embargo, siendo el espacio de esta tesis las políticas públicas de instituciones democráticas locales, puede justificarse que utilicemos indistintamente el término. De esta forma, la cogobernanza se entiende como la forma ulterior que existe, según el modelo de escalado participativo de Arnstein (1969), de caracterizar una política pública como participativa. La participación ciudadana asociada al nivel de cogobernanza es aquella que incorpora, a través de relación directa y corresponsable, a la ciudadanía en los procesos de gestión y provisión de bienes y servicios públicos. Esta forma de “tomar parte” ha de extenderse a todas las fases del ciclo de la política pública -diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación- y ha de estar sostenida en el tiempo, esto es, institucionalizada. Esta “nueva política”, más colaborativa, flexible, inclusiva y participada, sería uno de los resultados esperados por parte de las instituciones públicas al incorporar fórmulas de IS en sus procesos (Naser et al., 2020). De tal forma, este concepto ayuda a centrar la búsqueda de objetos de estudio para explorar el fenómeno de la IS, centrándonos en acciones políticas que puedan asegurar este fin.

Parece entonces pertinente finalizar este apartado caracterizando las políticas públicas que esta tesis explora. Sin embargo, antes de conceptualizar el ámbito de intervención de cada una, es preciso concretar con qué marco de análisis trabajaremos la exploración. La literatura de análisis de políticas públicas, como muchas otras, no es unívoca. En su baile, podemos encontrar enfoques que se centran en las manifestaciones materiales o factores estructurales del ciclo de la política, como el marco de análisis secuencial asociado a paradigmas más neopositivistas (Jones, 1970). También existen enfoques que entienden que la política pública abarca factores relativos al contexto discursivo que la producen y reproducen, como el marco de análisis narrativo asociado a paradigmas críticos o constructivistas (Fisher, 2003). Este trabajo se alinea con los postulados del segundo, teniendo en cuenta en el análisis: estructuras, acciones, espacios y prácticas discursivas que producen o reproducen el imaginario sobre cómo es la política pública desde una perspectiva crítica (Roth, 2008).

De tal forma, en lo que concierne a las políticas locales de ISC, este trabajo considera que son todas aquellas políticas que, integrando en sus lógicas a colectivos sociales de base, incorporan cambios en su discurso, estructura, acciones, espacios y actores. Los colectivos sociales de base o de IS se caracterizan por su fin social, en tanto que promueven valores y prácticas de producción y consumo alternativas a las dominantes -más sostenibles y justas-. Este tipo de acción ofrece otro tipo de respuestas a las nuevas necesidades de la ciudadanía basadas en la economía social para hacer frente a los retos sociales (Seyfang y Smith, 2007). Así mismo, la literatura que habla de la IS en la política pública desde la esfera local coincide en afirmar que este tipo de políticas “de abajo hacia arriba” se ha visto incrementada en los últimos años. Así, en la última década, lo local habría tomado un protagonismo excepcional hasta el punto de ser

considerado por la literatura y las instituciones como espacio estratégico donde poder incidir en la resolución de problemas globales (CE, 2019; 2021b BAGE; Blanco et al., 2018). Esta consideración puede entenderse por el aumento de experiencias de ISC que, tanto en el contexto estatal como en el contexto concreto valenciano, han desplegado acciones que han promovido cambios en términos de sostenibilidad, salud integral, justicia e inclusión social (Subirats y García, 2015).

Siguiendo entonces con la importancia de observar espacios locales, presentamos el segundo espacio que conforma el objeto de estudio de esta tesis, las políticas de cooperación al desarrollo municipalista. Con ellas nos referimos a aquellas acciones de cooperación descentralizada que realizan las entidades públicas locales. En este sentido, cuando se habla de cooperación al desarrollo se consideran tanto sus diferentes instrumentos de financiación -cooperación directa o indirecta- como sus diversas acciones –cooperación internacional, cooperación técnica, educación para la ciudadanía global, sensibilización y acción humanitaria- (Calabuig y de los Llanos, 2010). Así mismo, esta investigación presenta la cooperación municipalista como una política transformadora en términos de gobernanza, tal y como reconocen la literatura y el marco discursivo institucional que la despliega (Unceta et al., 2011; GVA, 2022). Concretamente, se dice que este tipo de cooperación puede implicar más fácilmente a la ciudadanía en sus acciones, lo que lleva a considerarla como un espacio estratégico para la participación ciudadana y para el ejercicio de las responsabilidades democráticas (Van Ewijk, 2012).

En consecuencia, los artículos propuestos ahondan en los elementos enunciados y amplían la comprensión de sus contextos y elementos posibilitadores para la significación del fenómeno social que nos ocupa. Las políticas locales de ISC y cooperación municipalista acaban siendo espacios donde poder observar cómo se despliega la IS y cómo se produce el cambio en los elementos estructurales y discursivos de la política pública local. La especificidad de la política local y la singularidad de la perspectiva del personal funcionario y político posibilita representar una arena transformadora de los marcos discursivos institucionales de IS. Comprender las relaciones entre discurso y práctica, a partir de la complejidad de los marcos de análisis de la literatura crítica, nos permitirá desvelar el fenómeno que nos concierne.

1.3. Debates teóricos: de la problematización de la innovación social a su resignificación práctica

Presentado el fenómeno y el objeto de estudio de este trabajo, es preciso situar el diálogo principal sobre el que esta tesis se sitúa y desarrolla. La IS como paradigma de cambio en la política pública no escapa a su revisión por parte de la sociología política crítica, por lo que a continuación se perfilan las ideas clave de este debate.

1.3.1. Contexto discursivo europeo de la innovación social como paradigma de cambio en la política pública

Siguiendo la lógica foucaultiana (2005), esta tesis atiende a aquella literatura crítica que intenta desvelar el marco discursivo institucional de la IS en las políticas sociales europeas teniendo en cuenta su contexto de producción y las realidades simbólicas que se reproducen en su discurso. En primer lugar, la literatura coincide en que este marco reproduce un imaginario de la realidad social en la que se ha de intervenir que: invisibiliza el contexto capitalista en el que ocurren los problemas sociales; e incurre en una normatividad neoliberal, ya que los objetivos sociales que se pretenden se justifican bajo la premisa del crecimiento económico (Martínez y Amigot 2015). Sin embargo, ni la falta de digitalización de la población, ni el cambio climático, ni el aumento de las desigualdades sociales son obstáculos naturales, ni la capacitación de la ciudadanía en habilidades de resiliencia, flexibilidad o emprendimiento son horizontes neutrales para el bienestar social (Subirats et al, 2012). Este discurso, como plantean Boltanski y Chiapello (2010), se puede entender considerando el contexto en el que se despliega el marco discursivo institucional europeo. Para los autores, el “nuevo espíritu capitalista” reinventa la legitimación del funcionamiento económico a través de la cooptación de los imaginarios y el lenguaje de las luchas sociales. Esto viste el discurso del marco institucional europeo de argumentos naturalizados y evidentes de los problemas sobre los que se considera necesario adaptarse, invisibilizando las lógicas de dominación que se superponen históricamente. Este espíritu, que impregna el análisis de la realidad social del discurso de la IS, ofrece justificaciones morales para que el sujeto se entienda como partícipe de los objetivos de crecimiento de la vida capitalista, de sus fallos y aciertos (Alonso y Fernández, 2011).

En segundo lugar, la literatura crítica también problematiza la forma en la que se presenta el discurso de la IS como paradigma de cambio en las políticas sociales europeas. Como se ha dicho, la IS es una herramienta transformadora dirigida a la cogobernanza (BEPA, 2010). Implementar procesos de IS por parte de las administraciones públicas supone romper con las formas de hacer burocráticas e incorporar nuevos agentes al diálogo. También implica planificar los bienes y servicios como productos evaluables que señalen impactos en su despliegue, con la finalidad de promover el bienestar social en clave de crecimiento económico. Sin embargo, esta IS, que utiliza el marco discursivo institucional europeo, muestra aun trazos del legado economicista shumpeteriano del término (Martínez, 2011) y se despliega mayoritariamente mediante una lógica técnico-racional (Rueede y Lurtz, 2012; Zubero, 2015). Respecto a la acepción economicista, la innovación social se entiende como aquella forma de hacer que posibilitará el cambio de ciclo en la economía capitalista, el cambio cultural y el cambio del sujeto activo. Triada materializada en la política social europea de IS, cuando conceptos de empleabilidad o emprendimiento (Serrano et al., 2012; Martínez y Amigot, 2015) y discursos gerenciales (Alonso y Fernández, 2011) o empresariales (Herzog et al., 2015) se conectan para vertebrar el imaginario del marco institucional de la “nueva política”. En cuanto a la lógica técnico-racional, la IS propone una operacionalización de la realidad en la que se puede intervenir de forma eficiente y precisa, a semejanza del enfoque metodológico de la Teoría del Cambio (CE, 2021). Esta lógica guía el trabajo de intervención de la política pública a través de una cadena de acciones causales orientadas a alcanzar resultados esperados de forma eficiente y alineada. El proceso innovador que genera valor social debe propiciar nuevos escenarios de cambio social y político. Por ello, es

importante que pueda prototiparse y escalarse globalmente (Espiau, 2017). Este proceso debería seguir un desarrollo lineal que corrija desajustes y articule la política pública (Conejero y Redondo, 2016). Esta lógica discursiva sobre cómo gestionar el cambio, en múltiples ocasiones, desdibuja y fragmenta las lógicas sociales y oscurece su naturaleza relacional, conflictiva y estructural (Hernández et al. 2016).

En tercer lugar, la literatura crítica hace hincapié en identificar cómo, ante un sistema dado casi de manera natural, el marco discursivo institucional europeo de IS reproduce la idea liberal de sujeto como uno responsable y capaz de incorporarse a la actualización capitalista (Bauman, 2000). Este ideal ciudadano emana de lo que podríamos llamar el “binomio rector liberal”. El binomio se compone de la capacidad de pensar el entorno mediante la razón económica (Hayek, 1966) y la capacidad de actuar en él a través de la libertad individual (Lipovetsky, 2006). Sujetos racionales y capaces, con mayor cultura de participación y tendencia tecnócrata son llamados por el marco discursivo institucional europeo de la IS a adaptarse a los retos globales. Esta rearticulación de las responsabilidades transforma a la ciudadanía en participante activa de su propio bienestar. Si a lo anterior se le agrega la objetivación del análisis de la realidad social, que simplifica la capacidad de agencia del sujeto y naturaliza el crecimiento económico como objetivo ulterior de la intervención pública (Serrano et al. 2002; Subirats et al. 2012; Bárcena 2015), la buena persona trabajadora acaba equiparada a la buena persona ciudadana (Martínez y Amigot 2015).

Finalmente, esta tesis se posiciona en estos debates críticos para explorar la dialéctica de producción y reproducción de significados entorno al fenómeno del discurso institucional de la IS desde su práctica concreta. Esto supone reconocer que en la IS juegan diferentes niveles discursivos, que operan desde lo global a lo local, y explorar el fenómeno supone conocer no solo cómo es generado, sino apropiado y recontextualizado en lugares y prácticas específicas (Fairclough, 2001).

1.3.2. Práctica discursiva y social: la política de ISC como paradigma de cambio en el ámbito local.

Como se decía, la IS en las últimas décadas ha asistido a un proceso de institucionalización política multinivel. Su incorporación discursiva en las denominadas políticas de cohesión europeas (ver, por ejemplo, el Paquete de Fondo Social Europeo (2013), el Pacto Verde Europeo (2019), la Nueva Agenda Urbana (2020) o las Misiones Europeas (2021)) ha reforzado que las instituciones públicas regionales incorporen a sus marcos institucionales el concepto de IS y su objetivo, la cogobernanza (Arregui, 2022).

Concretamente, la literatura ha abordado cómo se ha ido materializando el marco institucional europeo de las políticas sociales sobre IS en la realidad política de las ciudades del Estado español (Conejero y Redondo, 2016; Dente y Subirats, 2014). Aquella que habla de los denominados “gobiernos del cambio” (Rubio-Pueyo, 2017; Roth et al., 2019; Abellán y Pardo, 2017; Grau y

Montalbá, 2019) muestra cómo, en el caso concreto de los grandes municipios valencianos (Castelló, València, Gandia y Alacant), a partir de 2015 se produjo un cambio significativo. Estos ayuntamientos empezaron entonces a ser especialmente activos en políticas alineadas con los principios de la IS. Ejemplo de ello son: la Estrategia Alimentaria de Valencia (2018), las acciones enmarcadas en la Compra Pública de Innovación de Castellón (2020), Plan de acción de la Agenda Urbana Gandia 2030 (2019) o la Estrategia de Participación ciudadana y de los agentes clave de Alicante (2015). Políticas locales, que identificando es escenario de los retos globales, enuncian la necesidad de adaptarse a ellos desde formas más participativas e innovadoras a través de la promoción de cambios en la gestión de recursos públicos.

En este contexto analítico, algunos estudios (Blanco et al., 2014; Subirats y García, 2015) identifican que parte de estas nuevas prácticas políticas locales suelen responder a lógicas de mayor complejidad que las enunciadas por el marco discursivo institucional europeo de IS. Entre los factores que influyen en el sentido que se da, se encuentran: la ya comentada realidad del ámbito local, donde existe margen para la resistencia o la adopción de los discursos institucionales (Robinson y Van Veelen, 2022); el rol del personal de la administración pública, que juega un papel clave en la adopción, resignificación y puesta en marcha de los principios del marco institucional europeo (Dente y Subirats, 2014); y la presencia de experiencias significativas de innovaciones sociales de base en el territorio (Carayannis y Campbell, 2009; Seyfang, 2009).

La literatura existente ha evidenciado que, cuando este tipo de experiencias de base presentes en el territorio informan las políticas locales, promueven en la práctica cambios relevantes, independientemente de que se alineen discursivamente con el marco institucional de la IS. Uno de esos cambios afecta a la lógica de toma de decisiones, que pasa a ser “de abajo a arriba”. También afectan a las motivaciones que promueven las políticas, incorporando una crítica a las formas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Además, transforman las finalidades que las despliegan, basándolas en la economía social. Modifican igualmente los valores que las atraviesan, orientándolos hacia el desarrollo humano sostenible. Finalmente, amplían la diversidad de actores que participan, incorporando sujetos de múltiple naturaleza sin necesidad de ser interlocutores tradicionales (Belda-Miquel et al., 2020; Marques et al., 2018).

Con todo ello, estas experiencias llegan a poder institucionalizarse a través de relaciones de protección, apoyo, expansión (De Vicente y Matti, 2016) por parte de las instituciones públicas, cambiando las relaciones entre actores en la provisión de bienes y servicios públicos. Lo anterior es visto como una forma de suplir parcialmente ciertos vacíos que la literatura crítica identificaba sobre el enfoque economicista de la IS del marco discursivo institucional europeo. El consenso académico explica que las acciones que surgen no se caracterizan tanto por su carácter novedoso, sino por su forma de hacer alternativa al sistema económico capitalista. No obstante, cabe apuntar que parte de los autores que avistaban problemas a la hora de hablar de la IS como un paradigma de cambio en la política pública, mantiene sus reticencias y precauciones desde el plano práctico, aunque sea local. Principalmente, esta literatura crítica sigue absteniéndose de enunciar cualquier experiencia de IS como un paradigma de cambio sistémico, en tanto que sus

lógicas son difíciles de operacionalizar y las causas de los problemas a los que responden aluden a sistemas de relaciones de poder estructurales (Zubero, 2015; Echeverría y Gurrutxaga, 2012).

Esta tesis contempla la ciudad de València como espacio significativo en el despliegue de esta tipología de políticas. La literatura que estudia la IS ha identificado cómo existen en ella una multiplicidad de experiencias (grupos de consumo, cooperativas de energía, asociaciones vecinales o entidades del tercer sector) que están desplegando acciones alternativas en sus procesos, motivaciones, actores y valores que informan la política pública en la provisión de nuevos y alternativos bienes y servicios públicos (Belda-Miquel et al., 2020; Pellicer, 2018; Salom-Carrasco et al., 2017). Por otro lado, el propio marco discursivo institucional de la ciudad recoge, desde 2015 y como se ha mencionado, una gran variedad de planteamientos y estrategias que incorporan la IS como metodología y la cogobernanza como finalidad. Algunos ejemplos son: el modelo de Participación Ciudadana (2017), el marco estratégico Missions València 2030 (2019) o la Estrategia Urbana València 2030). La entidad municipal, escogida como espacio donde explorar nuestro objeto de estudio, manifiesta el compromiso con esta una manera nueva y directa de incidir en las necesidades de la ciudad de València: “La innovació social i urbana de la ciutat de València és la més propera a la nostra societat. [...] És la que té un propòsit sobre les persones: la millora de la seua vida. És la que es fa des de les persones i per a les persones. Persones innovant per a persones. Eixa és la innovació cap a on ha de mirar València” (Ajuntament de València, 2020: 5).

1.3.3. Práctica discursiva y social: la política de cooperación al desarrollo municipalista como paradigma de cambio en el ámbito local.

Siguiendo con la incorporación del marco institucional europeo de la IS como paradigma de cambio en la política pública, encontramos que tanto la literatura que analiza las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas (ver, por ejemplo, Capuano et al., 2015 o Unceta et al., 2011) como el marco institucional que lo vertebra (ver, por ejemplo, Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; GVA, 2022) identifica múltiples principios y prácticas alineadas con el marco discursivo institucional de la IS. Ejemplo de este alineamiento lo encontramos en el principal documento institucional de la cooperación al desarrollo para el territorio valenciano, este es, el V Plan Director de la Generalitat Valenciana cuando dice: “generar conocimiento desde la acción transformadora como base de la innovación y la adaptación a los cambios y los retos emergentes en el contexto de la realidad global” (GVA, 2022: 15).

Las políticas de cooperación municipalista, como ejemplo de cooperación descentralizada, cuentan con especial relevancia en el territorio valenciano y así se viene reconociendo desde el IV Plan Director 2017 – 2020 (2017) de la Generalitat Valenciana. Este tipo de cooperación permite a los municipios ejercer un rol activo en el acompañamiento de procesos de desarrollo: bien de forma directa, estableciendo colaboraciones horizontales con otras administraciones locales de países prioritarios del Sur Global para el fortalecimiento de capacidades y aprendizajes

mutuos; bien de forma indirecta, transfiriendo capital a entidades no gubernamentales de desarrollo a través de convenios o convocatorias a subvenciones. De este modo, las entidades locales se convierten en agentes estratégicos para el desarrollo por su proximidad y conocimiento de necesidades locales (Calabuig y de los Llanos, 2010; Martínez y Sanahuja, 2010), lo que las reconoce como entidades de valor diferencial respecto a la cooperación estatal y programas multilaterales (La Mundial, 2020).

Cabe destacar que parte de la literatura crítica sobre cooperación identifica que en la realidad de la cooperación al desarrollo municipalista existen procesos gerencialistas y tecnocráticos que pueden cooptar los espacios de decisión y sus lógicas. Tales dinámicas terminan mermando su capacidad para entenderla como una práctica significativa en términos de paradigma de cambio (La mundial, 2020). Asimismo, puede darse la lógica asistencialista observada en los demás niveles de la cooperación. Sin embargo, distintos trabajos coinciden también en que, en la mayoría de las ocasiones, estas políticas presentan grandes potencialidades en términos de IS y cogobernanza (Gómez Gil, 2008; Capuano et al., 2015; CONGDE, 2021; Belda et al., 2023) por distintos motivos.

Por un lado, la cooperación municipalista se caracteriza por ser una política basada en dinámicas participativas plurales, en tanto que suele incorporar agentes que tradicionalmente no participan de las políticas de cooperación (ni en general de buena parte de las políticas públicas), tales como: grupos comunitarios locales y cooperativas, movimientos ambientalistas, centros educativos o asociaciones de migrantes suelen participar en los momentos de elaboración de este tipo de política pública (La Mundial, 2020; Van Ewijk, 2012). De tal forma, las políticas codiseñadas y los bienes y servicios que pueden producir se presentan como soluciones más creativas, innovadoras, legítimas, efectivas y alineadas desarrollo humano sostenible, en tanto que materializan un diálogo plural (Ansell et al., 2022; Martínez, 2021).

Igualmente, las acciones de cooperación al desarrollo municipalista suelen atender a lógicas transversales y de trabajo en red, en parte por principios y valores. Dicha orientación responde también a que su despliegue se realiza en una realidad municipal de grandes limitaciones presupuestarias y de recursos humanos (Iborra y Santander, 2012). Por ejemplo, la literatura identifica que esta política, al desplegarse en este contexto, aglutina personal técnico diverso que enriquece sus lógicas de intervención pública en esta materia (Moreno, 2012; Rodríguez, 2010) y consigue una mayor apropiación e implicación del personal de la administración pública y los agentes externos que se incorporan al proceso. Todo ello, aumenta la capacidad de transferencia de conocimientos en la propia administración pública, lo que potencia el objetivo de la cogobernanza (Martínez y Sanahuja, 2010; Nganje, 2015; La Mundial, 2020).

Más allá de las posibles visiones asistencialistas que pueden aparecer en las acciones de cooperación municipalista, la literatura destaca que las acciones mayoritarias se dirigen a capacitar a la ciudadanía en términos de sujetos activos, conscientes y corresponsables en relación con los problemas globales (Unceta et al., 2012; Martínez, 2019;). Concretamente, las acciones de Educación para la Ciudadanía global permiten conectar discursivamente los retos

globales con realidades locales, hecho que es visto como una forma nueva de intervenir en lo social y potenciar esa nueva ciudadanía que ha de adaptarse a estos retos (La Mundial, 2020; Capuano et al., 2015; Alberdi, 2010). Consecuentemente, el análisis de este tipo de políticas públicas locales se presenta como escenario ideal en el que explorar la resignificación el marco discursivo institucional de la IS en términos de cogobernanza.

En este caso, la realidad del territorio valenciano ofrece la posibilidad de acceder a un espacio significativo en la materia, el del Fons Valencia per la Solidaritat (en adelante FVS). Esta entidad es una asociación municipalista que despliega acciones de cooperación al desarrollo dirigidas, mayoritariamente, al fortalecimiento institucional público a través de proyectos de asesoría y de formación, esto es, de cooperación técnica. Asimismo, el FVS es especialmente activo en ofrecer acciones de Educación para la Ciudadanía Global en territorio valenciano, lo cual amplía la capacidad de incidencia social y política de la entidad (Belda et al., 2023). En España existen nueve fondos de ayuda oficial al desarrollo y el valenciano es uno de los de mayor trayectoria y consolidado en el territorio (CONGDE, 2021). Su creación en 1993 deriva, en parte, de la necesidad de dar respuesta a dificultades presupuestarias y burocráticas relativas a la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo por parte de las entidades locales. Actualmente, el FVS cuenta con 141 ayuntamientos y 9 mancomunidades socias. Todas ellas aportan, de forma anual, un porcentaje de sus presupuestos municipales y trabajan coordinadamente gracias a sus órganos de gobierno (Asamblea General y Junta Ejecutiva) para desplegar las acciones antes mencionadas (Belda et al., 2023).

Así, explorar las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas del FVS nos ofrece la oportunidad de conocer una multiplicidad de realidades locales que se alinean con los principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS. Principios como el desarrollo humano sostenible, la participación ciudadana, el encuentro de nuevas formas de gestión y evaluación de acciones públicas o fomento de una ciudadanía activa, son algunos de los ejemplos clave.

1.4. Objetivos de investigación

Todo lo anterior justifica el encaminar este trabajo a responder a los siguientes objetivos de investigación.

Objetivo 1. Comprender el marco discursivo institucional de la innovación social europea, desde la literatura crítica.

- Caracterizar el “ser” y el “deber ser” del modelo de ciudadanía en el marco discursivo de la IS europea, desde la literatura crítica.
- Problematicar las implicaciones de este modelo para el análisis de la realidad social de las políticas sociales europeas sobre IS, desde la literatura crítica.

Objetivo 2. Conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican el marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista.

- Caracterizar percepciones que resignifican principios asociados al marco institucional de la IS de personal funcionario y político local.
- Explorar tensiones discursivas que resignifican principios asociados al marco institucional de la IS de personal funcionario y político local.

Objetivo 3. Explorar, desde la realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.

- Identificar agentes potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública.
- Caracterizar acciones potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador de la política pública.

1.5. Paradigma de investigación y consideraciones metodológicas

Como se ha visto, este trabajo de investigación aborda múltiples debates teóricos que se desarrollan en profundidad en los artículos que se exponen en los capítulos 2, 3, 4 y 5. Sin embargo, parece acertado presentar algunas reflexiones clave sobre la coherencia ontológica, epistemológica, metodológica y teórica de todos los artículos y, por tanto, del conjunto del trabajo.

1.5.1. Ontología y epistemología.

La tesis se basa en una aproximación a la realidad, a su conocimiento y a su forma de generarlo mayoritariamente interpretativista siguiendo la sociología comprensiva weberiana (2014 [1922]), aunque siempre desde una perspectiva sociológica crítica.

En la ciencia sociológica el debate los modelos de crítica que derivan de las posturas ontológicas y epistemológicas es particularmente relevante (ver, por ejemplo, De Sousa Santos, 2014 o Bourdieu et al., 2008). Existen diferentes acepciones del término “crítica” según la tradición teórica y la consideración de la relación entre sujeto/objeto que se utilice para la investigación (Amador, 1994). Cuando se habla de perspectiva crítica puede entenderse: como la misma forma de hacer sociología, encontrando las delimitaciones y distinciones del conocimiento de la realidad siguiendo la tradición kantiana (2018 [1781]); o como la forma en la que se ha de dirigir normativamente el conocimiento de la sociología, posibilitando la emancipación del sujeto siguiendo la tradición marxista (2011 [1846]; (2014 [1867])). Esta tesis, desde su humilde desarrollo, no se atreve a enunciarse completamente bajo ninguna de las dos acepciones de la crítica, parece más sincero hablar de paradigma interpretativista con lectura crítica en términos normativos. Entendemos que sería desmesurado hacer pasar el tratamiento de la realidad

ontológica y epistemológica de este trabajo como aquellas tareas elevadas de delimitar enteramente el objeto de estudio o desvelar las contradicciones necesarias que imposibilitan las condiciones materiales de producción de la vida. Con ello, esta tesis se mueve en el plano cultural de los significados discursivos que orientan la práctica de los sujetos, esto es en el plano de la acción social (Weber, 2014 [1922]).

Dicho esto, todos los artículos comprenden la realidad como socialmente construida y no ajena al sujeto pensante socializado. Ontológicamente, esta concepción ofrece al análisis de la realidad social la posibilidad de tratar con su plano simbólico, es decir, con sus representaciones discursivas comunes. Ubicarse en esta premisa sobre cómo es la realidad que estudiamos nos permite una mirada que acepta la naturaleza cambiante del objeto de estudio que nos ocupa (Corbetta, 2003). La IS, en tanto que representación, puede resignificarse según el contexto, la práctica discursiva y social que la enuncie y practique.

Epistemológicamente, este paradigma entiende que el conocimiento que se puede generar de la realidad es, por ende, subjetivo o que supone una relación de producción y reproducción continua con la persona investigadora. Este hecho no solo justifica un ejercicio de humildad respecto a la representatividad de los resultados de esta tesis, sino que reconoce la propia injerencia de la persona investigadora en el desarrollo del discurso de lo estudiado. Así, tanto el objeto abordado, como la selección de la teoría para comprenderlo, y los discursos de las personas participantes son resultado de un proceso dialéctico -juego de interpretaciones- del que, desde este paradigma, no se puede escapar. Entonces, el conocimiento de la realidad social que nos interesa, desde el interpretativismo, es el basado en su comprensión subjetiva y no la explicación objetiva -únicamente posible bajo las premisas de los paradigmas positivistas- (Valles, 2007).

En múltiples ocasiones se confunde este conocimiento como uno de menor valor científico, entendiendo la ciencia como aquello que se descubre en términos de objetividad y generalización. Sin embargo, esta epistemología negando esas posibilidades en términos positivistas, las dota de otros significados. Por un lado, la objetividad para la epistemología interpretativista se enuncia a través de la práctica intersubjetiva. Esta consiste en posibilitar un conocimiento de significados negociados, compartidos y aceptados de fenómeno. Por otro lado, la generalización de los resultados se adscribe a la creación de tipos ideales, que en este trabajo se utilizan como sinónimos de categorías analíticas. Estas abarcan los posibles significados negociados que adopta el fenómeno, delimitándolo (Herzog, 2016). Ahora bien, esta epistemología leída desde la sociología crítica ofrece los matices necesarios para que el trabajo pueda problematizarlo en clave normativa. Esta perspectiva teórica se materializa en los artículos a través de autores como: Boltansky y Chiapello (2010) en el capítulo 2, Gaventa (2006) en el capítulo 3, Blanco et al., (2018) en el capítulo 4, Strumm (2020) en el capítulo 5. Todos ellos coinciden en que las representaciones de la realidad social y sus conocimientos, o de la IS, están atravesadas por relaciones de poder que producen normatividades no neutrales, pudiendo distinguir diferentes prácticas discursivas del concepto y relaciones.

1.5.2. Diseño de investigación.

Respecto al diseño de la investigación, esta tesis presenta mayoritariamente estudios exploratorios (Cea D'Ancona, 2012). Esta elección encuentra su fundamento en la naturaleza poco investigada del objeto de estudio que se presenta. Así, tanto en el lenguaje utilizado en los resultados como en las discusiones se hace patente que la realidad estudiada muestra una primera aproximación, reconociendo que su carácter interpretado es cambiante y conflictivo.

Desde esta mirada sobre la naturaleza de los estudios, los mismos plantean una estrategia metodológica cualitativa derivada de la lógica argumental investigadora expuesta hasta el momento. Si la realidad social que se estudia no está atada a leyes inmutables ni a esencias que hacen a la cosa ser objetivamente fuera del sujeto pensante, entonces los objetivos de la investigación necesariamente han de plasmar la finalidad comprensiva de las interpretaciones de la realidad que derivan tanto de esta metodología como del paradigma escogido (Herzog, 2016). Si bien en el capítulo 4 se hace uso de una metodología mixta utilizando técnicas y datos cuantitativos para mapear acciones y recursos de las políticas municipalistas de cooperación, esta forma de aproximarnos al conocimiento del objeto de estudio es residual.

Con ello, esta investigación emplea una amplia diversidad de técnicas de investigación y fuentes de información. En lo relativo a las técnicas, los artículos se construyen en base a la utilización de: entrevistas en profundidad semiestructuradas, grupos de discusión, revisión sistemática y encuesta -pueden verse los guiones y la relación de fuentes de información utilizadas para cada artículo en los anexos 1, 2 y 3-. En lo referente a las fuentes de información utilizadas, los trabajos no se limitan a aquellas de naturaleza primaria derivadas de las técnicas de investigación previamente enunciadas. También se integra información secundaria oficial de los casos prácticos de estudio, lo que permite enriquecer y contextualizar los hallazgos.

En este sentido, la selección de estos casos de estudio prácticos se ha hecho en base a criterios de idoneidad teórica, significancia práctica y accesibilidad. Se ha priorizado aquellos casos que presentaban políticas locales alineadas con claridad con los principios establecidos por el marco discursivo institucional europeo de la IS. Concretamente, se exploran la política de ISC del Ajuntament de València y las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas de los socios del Fons Valencià per la Solidaritat. Este hecho no solo nos posibilita generar una comprensión más profunda del objeto de estudio, sino que ese alineamiento era condición necesaria para la selección de los casos. Cabe recordar que, aunque la investigación no busca la representatividad en términos de generalización positivista, ello no dirime el potencial de sus reflexiones en el diálogo académico.

1.5.3. Análisis de la información.

Habiendo descrito los principales elementos relativos al paradigma y diseño de la investigación, queda explicar las técnicas de análisis que se han utilizado para el tratamiento de la información cualitativa y cuantitativa.

En cuanto a la información cualitativa, se enunciaban una diversidad de técnicas y de fuentes, hecho que responde a los diferentes niveles de análisis que esta tesis abarca. En concreto, el trabajo explora tres niveles de análisis: contexto discursivo, práctica discursiva y práctica social. Esta estructura deriva de la comprensión teórica del discurso foucaultiano (2005), de Van Dijk (2000) y Fairclough (1993). Estos autores parecen ir un paso más allá de los tipos ideales weberianos para poder aproximarse a la comprensión de la realidad social. A las categorías, se les dota de una lectura más amplia desde la perspectiva crítica, entendiendo que el análisis de toda realidad simbólica o significativa muestra:

- Contexto discursivo hace referencia a la forma determinada de organizar materialmente la realidad social embebida de relaciones de poder desde el discurso, esto es aquello que se enuncia como realidad del objeto de estudio. Esto es, los principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS como paradigma de cambio de la política pública.
- Práctica discursiva, forma concreta de interpretar aquella realidad establecida como material por el contexto discursivo. Esto es, las interpretaciones de los principios de la IS, desde la exploración de los casos prácticos que conforman esta tesis.
- Práctica social de la IS, esto es aquellos agentes y acciones que pudieran ser considerados como potenciales en la resignificación de la IS, que también derivan de la exploración de los casos prácticos.

Teniendo en cuenta estas premisas, los datos fueron trabajados a través de un proceso de codificación. En todos los casos, el proceso se organizó de forma que se iban agrupando fragmentos discursivos del mismo código para finalmente poder establecer órdenes de jerarquía o causalidad entre ellos y, posteriormente, ponerlos en relación con otros códigos y categorías (Herzog, 2016). Todos los trabajos que se presentan en este documento contienen categorías analíticas de diferente naturaleza. Por un lado, parte del análisis discursivo se elabora desde categorías deductivas, validadas por la teoría y basadas en el análisis de contexto discursivo de la IS. Y, por otro lado, se incorporan al análisis categorías inductivas emergentes de los discursos de las propias personas informantes, lo cual enriquece amplía la comprensión de la realidad del objeto de estudio.

En cuanto al tratamiento de los datos cuantitativos, esta tesis procura un análisis estadístico descriptivo de la información primaria y secundaria recogida. Los objetivos que buscan el análisis de estos datos planteaban la necesidad de realizar una primera aproximación a ellos para caracterizar, como se ha dicho, el contexto de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas. Para su tratamiento se utilizó Microsoft Excel, una herramienta de hoja de cálculo

que permite realizar análisis estadísticos básicos. Concretamente, se emplearon medidas de tendencia central para identificar patrones y variaciones dentro de los datos.

Todo el análisis realizado, finalmente, procuró el diálogo de los resultados con los marcos teóricos, ofreciendo discusiones donde se identificaron, de forma exploratoria, reflexiones que enriquecen y refuerzan la literatura consultada.

1.6. Investigación e investigadora

1.6.1. Posicionamiento personal de la investigadora.

Mucho se ha adelantado en el apartado del paradigma de investigación respecto a la posición desde la que esta autora se aproxima a su entorno social. Sin embargo, parece preciso ofrecer algunos apuntes más para entender que este proceso, lejos de ser solo un producto o requisito para una futura carrera profesional, ha supuesto una transformación personal y profesional.

Más allá de nomenclaturas academicistas, la curiosidad desde la que surge esta investigación está relacionada con preguntas que siempre han resonado en mi entorno próximo. Por qué nos organizamos socialmente como lo hacemos, por qué se perpetúan injusticias, cómo se justifican y cómo se podrían transformar. La investigación basada en el análisis de la política pública se muestra esencial para poder dar algunas respuestas a estas. Esta arena, como otras muchas, ofrece el plano perfecto para comprender el proceso de toma de decisiones colectivas y las representaciones del poder desde lo abstracto de su discurso hasta lo concreto de su práctica. Esta posibilidad de baile -entre lo macro y lo cotidiano- adquiere, además, un carácter especial en mi historia de vida, ya que si algo me parece importante es la capacidad de traducir los relatos, contar y dar coherencia social a lo que nos pasa, entender finalmente por qué nos relacionamos con nuestro entorno como lo hacemos. Si todo lo hemos constituido, todo es susceptible de cambio.

Desde esta curiosidad, el trabajo transita y refleja aprendizajes de todos los estudios que han configurado mi posición como investigadora. Tuve la suerte de poder cursar Sociología y Ciencias Políticas y de la Administración Pública en la Universitat de València y, especialmente, las asignaturas de teoría sociológica y filosofía política me dieron la oportunidad de descubrirme en el juego del pensamiento dialéctico del que aún no había sido partícipe. Muchas intuiciones sobre cómo funciona el mundo, que en el entorno familiar eran recurrentes, cobraban forma. Aquella mirada sociológica crítica aprendida, incidía en ver más allá de la apariencia y lo naturalizado, en tener en cuenta siempre el contexto social que influye en los discursos y las prácticas. De tal forma, no pareciera casual que este trabajo se guíe por una estrategia metodológica eminentemente cualitativa basada en el análisis del discurso, ni que la perspectiva desde la que se comprende el objeto de estudio sea crítica y con tonos estructuralistas.

Sin embargo, esta formación parecía aun estar incompleta, faltaban experiencias concretas, formas de proceder y poner en práctica. Dicho de otra forma, maneras de descomprimir las miradas pesimistas a las que a veces puede abocar el pensamiento sociológico macro. De tal forma, se hacía patente una voluntad de resistencia que necesitaba saber cómo participar en los cambios sociales. Cuando cursé mis estudios en el Máster de Cooperación al Desarrollo en la Universitat Politècnica de València, esta identidad profesional acabó de tomar forma. Las sabidurías múltiples, las prácticas deslocalizadas y los procesos alternativos de cambio posibles y que desplegaban por el territorio fueron esenciales en mi crecimiento profesional. Romper un poco el marco categórico sociológico, no solo me aproximó al estudio de ámbitos más concretos, como los abordados en esta tesis, sino que también me permitió reconocer su capacidad transformadora.

Más allá de los estudios, parte del sentido desde se aborda esta tesis proviene de mi experiencia laboral. Me siento afortunada de haber podido participar en proyectos de investigación desde que finalicé mis estudios de Máster y aprender de las personas que formaban parte de sus equipos. Mi experiencia se ha ido nutriendo de trabajos con agentes, temáticas y perspectivas muy diversas y multidisciplinarias. Desde grupos de jóvenes hasta personal técnico funcionario; desde problemáticas asociadas a la transición energética, hasta la cooperación municipalista; desde perspectivas de investigación más tradicionales, hasta las más alternativas de IAP. Me gusta pensar que todas estas experiencias han ido configurando, a modo de artesanía, una forma de proceder investigadora que se sabe paciente, cuidadora y empática. Una posición investigadora, al fin y al cabo, que entiende la complejidad y conflicto de las dinámicas y las relaciones de poder y que, sin embargo, busca la forma de traducir y hacer converger agentes y espacios que podrían superar sus contradicciones. De ello derivaría finalmente mi elección de conocer una perspectiva concreta sobre el fenómeno, esta es, la del personal funcionario y político valenciano. Si hay un aprendizaje clave que podría destacar de mi experiencia profesional en los últimos años, es que la estructura y la agencia colectiva se relacionan de manera dialéctica, lejos de ser categorías estancas. En este sentido, resulta particularmente interesante abordar la perspectiva de la estructura, en este caso del personal funcionario y político, entendiéndola como un actor de agencia colectiva no necesariamente contrario.

Finalmente, la elección de la IS como temática principal ofrecía los elementos necesarios para desvelar esas convergencias y contradicciones que transitan entre la esfera institucional y la social, lo macro y lo micro. Entendiéndola, inicialmente, como un concepto neoliberal más, se fue abriendo como un proceso de cambio que podía reforzar visiones de lo justo, lo sostenible y lo colectivo.

1.6.2. El proceso de la elaboración de la tesis.

El desarrollo de esta tesis ha sido un proceso largo y no del todo ortodoxo. Por un lado, el trabajo que nos ocupa transcurre entre noviembre de 2016 y enero de 2025, un periodo que se podría considerar más largo de lo habitual, aunque fuera mediante matrícula a tiempo parcial. Por otro lado, su elaboración no se ha llevado a cabo de forma ininterrumpida, sino que, en varias

ocasiones se ha tenido que solicitar diversas bajas temporales. El motivo principal de las mismas fue la carga laboral, que, de forma paralela a la realización de la tesis, se veía incrementada por la falta de beca predoctoral.

Siguiendo con los elementos que caracterizan el desarrollo de la tesis, en un inicio se optó por realizar una tesis de modalidad monográfica. Desde 2016 a 2020 se elaboró todo el trabajo de revisión bibliográfica para la caracterización del fenómeno y se participó en varios proyectos de investigación relacionados con las temáticas de la tesis (ver figura 1). Gracias a estas experiencias y a sus equipos de investigación pude aprender y apreciar la profesión investigadora y el mundo académico le rodea. De esta forma, la realización de tesis por compendio de artículos surgió de forma natural al incrementar, en 2021, mi participación en equipos de investigación asociados a esta lógica de producción científica. No obstante, trabajar previamente bajo una perspectiva monográfica me posibilitó realizar una revisión bibliográfica extensa que me ayudó a comprender el estado de la cuestión de la IS.

Con ello, en esta tesis se presentan cuatro artículos, de los cuales tres están publicados y uno de ellos está en proceso de revisión. A su vez, tres de los cuatro artículos son resultado de dos proyectos de investigación en los que he tenido la suerte de trabajar y ejercer un papel central. El primero de ellos, financiado por la Cátedra de Transición Energética Urbana de la Universitat Politècnica de València, fue un proyecto en el que fui contratada directamente como consultora principal. Esta institución impulsa investigaciones aplicadas y enfocadas a transformar la ciudad de València para su descarbonización y transición energética. Este proyecto, titulado "Identificación de las políticas del Ayuntamiento de València en apoyo a los nichos de innovación social de base en la ciudad de València", se desarrolló a lo largo de 2021. En él colaboraron tres profesores que, junto a mí, formaron el equipo final de investigación. El segundo proyecto, financiado por el FVS, fue dirigido por un investigador principal (IP) y contó con un equipo de investigación compuesto por cinco personas, en el cual desempeñé también el rol de consultora principal. Realizado en 2022, este trabajo tuvo como título: "La cooperación al desarrollo en la esfera local desde el Fons Valencià de Solidaritat y las entidades socias: trayectoria y acciones para una cooperación desde los valores del municipalismo". El artículo restante, si bien no surge de ningún proyecto de investigación, sí nace de la idea inicial de la tesis en sus primeros años de desarrollo. En ese momento, la basta bibliografía consultada planteaba la posibilidad no solo de comprender el estado de la cuestión de la IS en las políticas públicas europeas, sino de redactarla en forma de artículo.

En paralelo a la realización de la tesis, se ha trabajado y participado en otros proyectos de investigación dirigidos a informar políticas públicas locales valencianas y de ámbito autonómico. Algunas de ellas, estrechamente relacionadas con la temática del presente documento. Asimismo, se ha participado en diversos espacios de transferencia de conocimiento, en los que no solo se han ido socializando resultados, sino que se han aprendido de otros trabajos y retroalimentaciones. Todas estas experiencias, y no solo aquellas de los que derivan los artículos, dialogan y enriquecen la tesis. A continuación, se presenta una figura donde se identifican todas y cada una de ellas.

Figura 1. Cronología de trabajos realizados en el proceso de la tesis.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, resulta pertinente dedicar parte de este epígrafe a reconocer las limitaciones e identificar sus superaciones en el desarrollo de esta tesis. En lo que respecta a las propias de la modalidad, es sabido que una de sus limitaciones es que esta forma puede comprometer, en cierta medida, el conocimiento de la persona investigadora sobre objeto de estudio y sus marcos teóricos. En este sentido, el presente trabajo busca mitigarla en el primer capítulo, donde se amplía el conocimiento sobre el estado de la cuestión, abordando aspectos que no pudieron ser explicitados en los artículos. Por otra parte, suele entenderse que la modalidad por compendio presenta hilos argumentales más fragmentados frente a las de lógica monográfica. Reconociendo que los artículos de esta tesis, por sí solos, adolecen de esta, pensamos haber solventado parte de la limitación gracias a la redacción de los capítulos x y x. En cuanto a las dificultades propias de su elaboración, el largo periodo de tiempo en el que se ha realizado la tesis y sus bajas temporales aparecen, desde la lógica académica, como posibles elementos que denotaran menor calidad. Aunque no me corresponde valorar la calidad de este documento, puedo afirmar que, si entendemos la calidad en términos de aprendizaje y trabajo, el desarrollo de esta tesis ha posibilitado un alto grado de ambos.

Para concluir, diría que esta forma de vivir el proceso de doctorado no ha sido ni la más fácil, ni la más eficiente. Sin embargo, sí ha sido un proceso de aprendizaje personal, que me ha posibilitado conocer y reconocer múltiples dinámicas sociales que han cambiado mi forma de aproximarme a la realidad y su política.

1.6.3. Aportes de la doctoranda a las publicaciones.

Para concluir con la explicación sobre cómo se ha elaborado este trabajo y proceso, es preciso comentar cuál ha sido mi participación en la elaboración de los cuatro artículos que lo componen.

En términos generales, considero que he trabajado activamente en todas las fases de elaboración y redacción de los artículos y así se ve reflejado en el orden de autoría de los mismos. En aquel que soy única firmante, su realización fue una culminación de todo el trabajo de revisión bibliográfica que, gracias al impulso de mi director de tesis Sergio Belda, pude finalmente atreverme a sistematizar en un artículo propio. En cuanto al trabajo donde soy segunda autora, tuve menor participación en la redacción del marco teórico, la metodología y discusión, sin embargo, participé en la elaboración de resultados y en la revisión del texto final.

En cuanto a las temáticas de los artículos, se puede decir que en tres de los cuatro artículos derivan, en términos generales, de los contextos estudiados en los proyectos de investigación asociados. No obstante, en cada uno de ellos siempre he tenido la oportunidad de concretar las perspectivas analíticas y orientar los marcos teóricos hacia temáticas que eran más de mi interés como la cogobernanza y su problematización. En aquel artículo donde son única autora, tanto la temática como su perspectiva han sido producto de mi implicación por conocer el contexto en el que emergía el fenómeno de la IS. Asimismo, el trabajo que hay detrás de todos ellos, siempre ha estado acompañado y asesorado por mi director de tesis, lo que me facilitó en todo momento

la validación de algunas líneas específicas dentro de las temáticas planteadas -la IS y la cooperación al desarrollo municipalista-.

Por otro lado, he tenido la suerte de poder desarrollar la mayor parte del trabajo de campo de todos ellos y su estrategia general, esto es: organizar la información primaria y secundaria de los casos, escoger perfiles clave para los estudios y planificar las sesiones necesarias para la recolección de los datos. Concretamente, en dos de los artículos asociados a proyectos de investigación de los que soy primera autora, pude realizar las revisiones de información secundaria, todas las entrevistas en profundidad que se contemplan en la tesis, procesar y analizar los datos de las encuestas y triangular los diferentes tipos de información recogida. En aquel en el que soy segunda autora también realicé parte del trabajo de campo que nutre los resultados de este, salvo los grupos de discusión que los facilitó mi director de tesis. Asimismo, los diseños de los guiones de entrevistas y de la encuesta fueron elaborados conjuntamente y de forma equilibrada entre ambos o entre las personas firmantes. Por último, en el artículo del que soy única firmante, diseñé y realicé en solitario todo el trabajo necesario para el análisis de las fuentes secundarias bibliográficas, lo que fue un reto y una oportunidad relevante a la hora de reafirmar mi capacidad para esta carrera investigadora que espero continuar.

Respecto al proceso de publicación de los artículos, he sido la autora de correspondencia y, como tal, la responsable de realizar todos los trámites asociados -envío, diálogo con personas revisoras y maquetación- en aquellos en los que voy como primera autora. Esta gestión siempre se ha llevado a cabo con el apoyo y la participación de todas aquellas personas firmantes, que en la fase de revisión han aportado sus reflexiones y mejoras. Del mismo modo, este proceso, que bien puede caracterizarse como aprendizaje aparte por la complejidad de su funcionamiento, siempre ha sido guiado y acompañado por mi director de tesis, quien me ha aconsejado sobre la elección de las revistas.

1.7. Guía de lectura de artículos

Como último epígrafe de este capítulo, presentamos la que puede considerarse como una breve aproximación a la lectura de los trabajos que componen esta tesis. Primeramente, se muestra una tabla que resume la relación de cada capítulo con los diferentes objetivos de investigación que propone esta tesis. Seguidamente, se presenta una narración más exhausta por capítulo donde se identifican las contribuciones específicas que cada trabajo aporta a los propósitos exploratorios del estudio.

Tabla 1. Relación entre objetivos de investigación y capítulos de la tesis en los que se aborda.

Niveles de análisis	Objetivos de investigación	Capítulos en los que se abordan
Contexto discursivo	1. Comprender el marco discursivo institucional de la Innovación Social europea desde la literatura crítica.	Capítulo 2
	1.1. Caracterizar el “ser” y el “deber ser” del modelo de ciudadanía en el marco discursivo de la IS europea, desde la literatura crítica.	

	1.2. Problematizar las implicaciones de este modelo para el análisis de la realidad social de las políticas sociales europeas de IS, desde la literatura crítica.	
	2. Conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican el marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista.	
Práctica discursiva	2.1. Caracterizar percepciones que resignifican principios asociados al marco institucional de la innovación social de personal funcionario y político.	Capítulo 3
	2.2. Explorar tensiones discursivas que resignifican principios asociados al marco institucional de la IS de personal funcionario y político.	Capítulo 4 Capítulo 5
	3. Explorar, desde esta realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.	
Práctica social	3.1. Identificar agentes potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública.	Capítulo 3
	3.2. Caracterizar acciones potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador de la política pública.	Capítulo 4 Capítulo 5

Fuente: elaboración propia.

3.1.1. *Capítulo 2. The Being and the Ought to Be of Citizenship in European Social Innovation Discourse.*

Autora: Alba Talón Villacañas.

Publicado en la revista Social Science (2024).

Indexada en JCR (Q2).

En este artículo se materializa parte de los debates teóricos enunciados en el capítulo 1, que planteaban de forma crítica la revisión de los principios asociados a la IS y su entendimiento como paradigma de cambio en el marco discursivo institucional europeo. Desde un análisis discursivo de documentos estratégicos europeos de política social sobre innovación social, se responde al primer objetivo caracterizando el modelo de ciudadanía propuesto para generar IS por parte del marco. A la luz de los resultados, se observa cómo tanto el “ser” y el “deber ser” de este modelo ciudadano se construye en términos neoliberales. Esto es, aquél que es libre y consciente de sus decisiones de bienestar y se alinea con las normatividades institucionales. Asimismo, el texto también ofrece resultados que dan respuesta a la voluntad de problematizar las implicaciones de este modelo en el análisis de la realidad social. En este caso, la exploración

fundamenta que el modelo implica una naturaliza el funcionamiento de las estructuras sociales y una invisibilización de la normatividad economicista.

De tal forma, el artículo sienta las bases de la caracterización del contexto discursivo de la IS de la política social europea, esto es de sus principios y su entendimiento como paradigma de cambio. Como consecuencia, a medida que avanzamos en la tesis, los artículos erigen sobre este contexto una exploración de resignificaciones de la práctica discursiva local -perspectivas técnicas y políticas- y una aproximación a su práctica social local -agentes y acciones potenciales según la perspectiva de personal técnico y político-.

De este modo, aunque el texto no detalla algunas de las relaciones teóricas y reflexivas que se desarrollan sobre su base en el capítulo de la discusión, la lectura conjunta de los artículos ofrece la posibilidad de extraer narrativas relevantes más allá de lo expuesto él. Este ejercicio, como se verá, profundiza lo explorado por el artículo para informar el diálogo con los demás capítulos.

3.1.2. Capítulo 3. La innovación social desde la ciudadanía para avanzar en la gobernanza democrática de las ciudades: estudio del Ajuntament de València.

Autores: Alba Talón Villacañas, Sergio Belda Miquel, Iván Cuesta Fernández y Guillermo Palau Salvador.

Publicado en el Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (2024).

Indexada en JCR (Q3).

El trabajo presenta el primer caso de estudio práctico, centrado en las políticas de ISC del Ajuntament de València de 2015 a 2021. En este trabajo se profundizan algunos de los debates presentados en el capítulo 1 sobre la posibilidad de resignificar los principios asociados al marco discursivo institucional de la IS como un paradigma de cambio en las políticas públicas, desde la práctica local.

A la luz de este caso, se comienza a responder al segundo y tercer objetivo de la tesis. En cuanto al segundo, relativo a la posibilidad de resignificación en la esfera de la práctica discursiva de los principios de IS, pareciera que el personal técnico y político los reconoce. Sin embargo, este artículo también muestra que estas alineaciones ofrecen tensiones discursivas que tienden a su resignificación. Entre los resultados más destacados, se identifica que la lógica de cambio y la implementación que el marco institucional propone no son entendidas como algo causal. Así, las participantes discuten limitaciones estructurales y perfiles ciudadanos que no necesariamente están dispuestos a ser sujeto de cambio alineado con los principios que se proponen desde el marco institucional. En este sentido, el personal técnico y político resignifica el paradigma de cambio propuesto por la IS a través lógicas más complejas, menos naturalizadas y adaptadas al territorio gracias al trabajo junto a las iniciativas ciudadanas.

En lo referente a cómo este artículo responde al tercer objetivo sobre la práctica social vehiculada a través de agentes y acciones que resignifican el entendimiento de la IS como paradigma de cambio, se atiende a varios hallazgos. Por un lado, se identifica que las iniciativas ciudadanas y el personal técnico político son estratégicos en la promoción de acciones de IS. Por

otro lado, se observa que las acciones de ISC aportan un valor añadido por su promoción de formas de consumir y producir alternativas a las hegemónicas capitalistas.

3.1.3. Capítulo 4. Las políticas locales de cooperación al desarrollo como una herramienta potencial de innovación social para la cogobernanza en la Comunitat Valenciana.

Autores: Alba Talón Villacañas y Sergio Belda Miquel

En proceso de revisión en la Revista Española de Ciencia Política (2024 -).

Indexada en SCImago (Q3).

Las políticas de cooperación municipalista valenciana en el periodo de 2019 a 2021 configuran el segundo caso práctico de la tesis. Este artículo, como pasara en los anteriores, profundiza y ejemplifica parte de los debates planteados en el capítulo 1 relativos a los aportes de este tipo de políticas a los principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS. Utilizando un marco teórico propio de los estudios del desarrollo y la sociología política, y una estrategia metodológica mixta, se realiza una caracterización exploratoria de la política de cooperación al desarrollo de municipios socios del FVS. Concretamente, se construye una imagen general sobre sus elementos clave -marco institucional, instrumentos y acciones y espacios de participación-. Este análisis no solo permite un diagnóstico sobre las dinámicas de cooperación al desarrollo existentes en el territorio, sino que también aporta luz sobre las potencialidades y limitaciones que este tipo de política puede aportar a la resignificación de la IS desde el discurso y la práctica local. Este hecho es posible por la vinculación del análisis a las cuestiones de participación ciudadana y cogobernanza.

De una muestra de 123 municipios valencianos, el caso evidencia una realidad valenciana limitante en términos de cogobernanza, que como se decía, es principio clave de la IS como paradigma de cambio en la política pública. Concretamente, los resultados reflejan una gran disparidad de recursos, capacidades y dinámicas entre los distintos municipios del FVS que impiden la generación de políticas que generen espacios transformadores en términos de IS. Sin embargo, la exploración muestra que existen algunos municipios que, a pesar de su pequeño tamaño, parecen estar resignificando en términos discursivos y prácticos los principios asociados a la IS. Por ejemplo, si atendemos a la práctica discursiva enunciada en el objetivo dos vemos, que el personal técnico y político entrevistado se alinea con el marco discursivo institucional europeo, pero ofrece matices al potencial y a la lógica adscrita IS como paradigma de cambio transformador de la política pública. Por otro lado, en lo referente al objetivo tres, se identifica que más allá de la ciudadanía como agente de cambio, es totalmente necesario acompañar a las ONGD en su trabajo, cogestionando acciones junto a la administración pública local.

3.1.4. *Capítulo 5. Decentralised international development aid from municipalities: Exploring its added value, challenges and implications for international social work.*

Autores: Sergio Belda Miquel y Alba Talón Villacañas

Publicado en la International Social Work (2024).

Indexada en JCR (Q3).

Este artículo aborda el mismo caso de estudio que en el anterior. Comparte y complementa parte del análisis realizado por el artículo anterior sobre valor añadido que tiene la política de cooperación municipalista como espacio de resignificación de la IS. Desde un análisis discursivo, el texto discute los retos y las potencialidades que tiene el personal profesional del trabajo social para desplegar este tipo de política y, por ende, los principios asociados a la IS.

Con un planteamiento teórico algo distinto al del resto de capítulos, que incluye literatura sobre la cuestión de los roles y capacidades profesionales del trabajo social, sus hallazgos permiten discutir con especial profundidad la cuestión relativa al objetivo tres sobre agentes que resignifiquen la IS. Concretamente, se identifica que los conocimientos, valores y competencias que tiene el cuerpo de trabajadoras sociales son clave a la hora de superar los retos que conlleva el despliegue de las políticas de cooperación municipalista alienados con el marco de la IS. Así mismo, los discursos se alejan de entender a la ciudadanía como sujeto de cambio por antonomasia y construyen una comprensión más colectiva del agente que sería estratégico (ONG o entidades ciudadanas). En términos más amplios, el artículo también dialoga con el objetivo de investigación número dos, relativo al conocimiento de percepciones y tensiones del personal técnico sobre los principios de la IS. Los hallazgos muestran cómo los discursos identifican las potencialidades que tiene trabajar bajo principios asociados con la IS, como la participación ciudadana la transversalización de políticas. Sin embargo, también se detectan tensiones a la hora de entender los cambios sociales que se desprenden de este tipo de acciones. La comprensión del paradigma de cambio transformador en la esfera local se ve resignificada en términos de complejidad social.

3.2. Referencias.

- Ajuntament de València (2018). *Estratègia Agroalimentaria 2025*. https://cerai.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Estrategia_alimentaria_Municipal_CAS_Octubre2018.pdf
- Ajuntament de València (2020). *Missions València 2030: Ciudad saludable, sostenible, compartida y emprendedora*. <https://www.missionsvalencia.eu/cpivalencia/wp-content/uploads/2021/07/marco-estrategico-mvlc2030.pdf>
- Ajuntament de València. (2022). *Estrategia Urbana València 2030*. https://estrategiaurbanavlc2030.es/wp-content/uploads/2023/02/3_PLAN-DE-ACCION-es.pdf
- Alberdi, J. (2010). The role of local and regional authorities in European Community development aid policy. In: Hoebink P (ed.) *European Development Cooperation: In between the Local and the Global*. Amsterdam University, Press, 291–320.
- Alonso, L.E., y Fernández, C.J. (2011). Social innovation and the new management discourses: limits and alternatives. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 187(752): 1133-1145. <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6009>
- Amador, S. M. (1994). Análisis comparativo de tres paradigmas de las ciencias sociales. *Revista Estudios*, 11, 59-67.
- Amigot, P., y Martínez, L. (2013). Gubernamentalidad neoliberal, subjetividad y transformación de la universidad. La evaluación del profesorado como técnica de normalización. *Athenea Digital*, 13(1), 99-120. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1046>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Arregui, J. (2022). *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos*. McGraw Hill.
- Ayuntamiento de Alicante. (2015). *Estrategia de Participación ciudadana y de los agentes clave de Alicante*. <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/documentos/documento-propuesta-plan-actuacion-y-elaboracion-estrategia-edusi-alicante-area-cigarreras/6-participacion-ciudadana-y-agentes-clave.pdf>
- Badia, F. (2009). Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña. *Documentos Cidob Europa*, 5.
- Bárcena, A. (2015). *Macrofilosofía del capitalismo* (Tesis doctoral, Universidad de Barcelona).
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Polity Press.
- Belda-Miquel, S., Pellicer-Sifres, V., y Boni, A. (2020). Exploring the contribution of grassroots innovations to justice: Using the capability approach to normatively address bottom-up sustainable transitions practices. *Sustainability*, 12(9), 3617. <https://doi.org/10.3390/su12093617>
- BEPA. (2010). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Social innovation in the European Union. https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/empowering-people-driving-change-social-innovation-european-union_en
- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *GAPP. Nueva Época*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>

- Boltanski, L., y Chiapello, E. (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Akal.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., y Passeron, J.-C. (2008). *El oficio de sociólogo: Presupuestos epistemológicos* (2ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Calabuig, C., y de los Llanos, M. (2010). *La cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia: Universitat Politècnica de València. <https://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- Calderon, C., y Butler, A. (2020). Politicising the landscape: a theoretical contribution towards the development of participation in landscape planning. *Landscape Research*, 45(2), 152-163. <https://doi.org/10.1080/01426397.2019.1594739>
- Capuano, J., de Marchi, M., Franch, S., Rossi, S., y Rosso, P. (2015). Trentino con: la valutazione della cooperazione decentrata trentina tra sistema degli obiettivi e pratiche organizzative. *RIV Rassegna Italiana Di Valutazione*, 60, 102–122. <https://doi.org/10.3280/riv2014-060007>
- Carayannis, E.G., y Campbell, D.F.J. (2009). “Mode 3” and “Quadruple Helix”: Toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201. <https://doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374>
- Comisión Europea. (2017). *Social Innovation as a Trigger for Transformations: The Role of Research*. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a7b4de0a-1070-11e8-925301aa75ed71a1/language-enúCE, 2019>
- Comisión Europea. (2020). *Agenda urbana de la Unión Europea*. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/urban-development/urban-agenda-eu/
- Comisión Europea. (2021). *Misiones europeas*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/e_c_com_heu_randi_missions_29092021.pdf
- Conejero, E., y Redondo, J.C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época* 15: 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10310>
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad-CONFOCOS (2021). *Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales*. Informe CONFECOS.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill.
- De Sousa Santos, B. (2014). *Epistemologías del sur: Justicia social y conocimiento alternativo*. Siglo XXI Editores.
- De Vicente, J. y Matti, C. (2016). *Systems innovation toolbox*. Climate-KIC
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Echeverría, J., y Gurrutxaga, A. (2012). *La luz de la luciérnaga: Diálogos de innovación social*. Plaza y Valdés Editores.
- Espiau, G. (2017). Nuevas tendencias de la innovación social. *Revista Española del Tercer Sector*. 36: 139-168.
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: The universities. *Discourse & society*, 4(2), 133-168.
- Fairclough, N. (2001). The dialectics of discourse. *Textus*, XIV(2), 231-242.

- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras y propuestas*. Editorial CCS.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Fabula Tusquets Editores.
- Fons Valencià per la Solidaritat (FVS). (2022). *La cooperación al desarrollo en la esfera local desde el Fons Valencià de Solidaritat y las entidades socias: trayectoria y acciones para una cooperación desde los valores del municipalismo*. <https://roderic.uv.es/rest/api/core/bitstreams/0727c1a5-91a4-443b-8441-b8605dd44011/content>
- Gaventa, J. (2006). Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate. *Working paper series, IDS*. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064>
- Generalitat Valenciana (GVA). (2022). *V plan director de la cooperació valenciana*. https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/172383338/VPDCV-V3.3_MAUQUETACI%C3%93N+FINAL+CAST.pdf/33e9607e-582b-44fe-bdde-5158bddad4fc (accessed 4
- Gershuny, J. (1983). *Social Innovation and the division of Labour*. Oxford University Press.
- Gobierno de España. (2023). *Estrategia Española de Economía Social 2023-2027*. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033
- Gobierno de España. (2023). *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 44, de 21 de febrero de 2023. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/1>
- Gómez Gil, C. (2008). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales*. Cuadernos Bakeaz. Políticas de Cooperacion. <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>
- Guba, E.G. (1990). *The paradigm dialog*. Sage.
- Gurrutxaga, A. (2013). No todo es innovación social. *Revista iberoamericana de argumentación* 7, 1-14. <https://doi.org/10.15366/ria2013.7.007>
- Hayek, F. (1966). *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press.
- Hernández-Ascanio, J., Tirado-Valencia, P. y Ariza-Montes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88, 165-199. <https://doi.org/10.7203/ciriec-e.88.8849>
- Herzog, B. (2016). *Entender crimen y justicia: Métodos y técnicas de investigación social cualitativa en criminología*. Tirant lo Blanch.
- Herzog, B., Pecourt, J., y Hernández, F. (2015). La dialéctica de la excelencia académica: de la evaluación a la medición de la actividad científica. *Arxius de Ciències Socials*, 32, 69-82.
- Hodson, M., & Marvin, S. (2010). Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? *Research Policy*, 39(4), 477-485. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.01.020>
- Howaldt, J., y Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. Aachen: International Monitoring (IMO). <http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/social-innovation--concepts-research-fields-and-international-trends>
- Iborra, J., y Santander, G. (2012). *La cooperación para el desarrollo en la Comunidad Valenciana*. Plataforma 2015 y Más. <https://www.cvongd.org/wp->

- content/uploads/2020/03/la_cooperacion_para_el_desarrollo_en_la_comunitat_valenciana.pdf [Consulta: 12 abril de 2023]
- Jones, C.O. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth.
- La Mundial. 2020. *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. Diputació de Barcelona. <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136> [Consulta: 12 abril de 2023]
- Lipovetsky, G. (2006). *La era del vacío: Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Anagrama.
- MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J., y Vicari, S. (2009). *Social Innovation and Territorial Development*. Ashgate.
- Maniglio, F. (2017). El discurso tecnopolítico de la gobernanza europea: un análisis crítico del discurso (ACD) de las políticas post-Lisboa. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 327-351. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.16>
- Marques, P., Morgan, K., y Richardson, R. (2018). Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(3), 496-512. <https://doi.org/10.1177/2399654417717986>
- Martínez, I. (2021). *Nuevos Horizontes para la Cooperación Internacional: Una Mirada a la Cooperación Descentralizada a Través del Caso Vasco*. Tirant Lo Blanch.
- Martínez, I., y Sanahuja, J.A. (2010). Decentralized development aid in Spain and the effectiveness challenge. *ICEI Paper*, 18. https://www.researchgate.net/publication/302269297_Decentralized_development_aid_in_Spain_and_the_effectiveness_challenge [Consulta: 16 abril de 2023]
- Martínez, L., y Amigot, P. (2015). Una aproximación al discurso Europeo sobre la educación emprendedora a nivel superior, ¿cambiar la mentalidad para generar empleo? *Arxius de Ciències Socials*, 32: 99-110.
- Martínez, M. (2011). The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 147-171. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x>
- Mérida, J., y Tellería, I. (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y Ayuntamientos del cambio en España (2015-2019). *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (26), 92–110. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>
- Morales, A., Martín, P., y Mestre, J.M. (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. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1793106>
- Moreno, A.M. (2012). Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: Panorama general y aspectos destacados. *Anuario Aragón Del Gobierno Local*, 4, 213–256.
- Moulaert, F., y Nussbaumer, J. (2005). Defining the social economy and its governance at the neighbourhood level: A methodological reflection. *Urban Studies*, 42(11), 1-20. <https://doi.org/10.1080/00420980500351351>
- Moulaert, F., Martinelli, F., y González, S. (2005). Towards alternative model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990. <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>

- Moulaert, F. y MacCallum, D. (2019). *Advanced Introduction to Social Innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., y Sanders, B. (2007). *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Young Foundation.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., y Mulgan, G. (2010). The Open Book of Social Innovation. *Young Foundation*, 30(8), 224.
- Naser, A., Williner, A., y Sandoval, C. (2020). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf
- Nganje, F. (2015). *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?* Nueva York: United Nations University. Centre for Policy Research. https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu_cpr_decentralized.pdf
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., y Leubolt, B. (2013). *The butterfly and the elephant: Local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics* (ImPROvE Working Paper No. 13/03). Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Pellicer, V. (2018). *Innovación social colectiva para la transición energética: Caracterizando prácticas transformadoras desde la ciudadanía para un nuevo modelo energético* (Tesis doctoral, Universitat Politècnica de València).
- Robinson, M., y van Veelen, B. (2022). Thinking outside the neoliberal box? The discursive potential of national climate legislation for the local governance of climate change. *Local Environment*, 27(6), 682–696. <https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2068140>
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Roth, L., Monterde, A., y Calleja, A. (Eds.). (2019). *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*. Icaria Editorial.
- Rubio-Pueyo, V. (2017). *Municipalismo en España. Barcelona, Madrid, y las ciudades del cambio*. Rosa Luxemburg Stiftung. http://www.rosalux-nyc.org/wp/content/files_mf/rubiopueyo_spa96.pdf
- Rueede, D., y Lurtz, K. (2012). Mapping the various meanings of social innovation: Towards a differentiated understanding of an emerging concept. *EBS Business School Research Paper* 12(03), 1-51. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2091039>
- Ruiz, S. (2005). Unha análise crítica da cooperación descentralizada. *Tempo Exterior* 11: 119–129.
- Serrano, A., Fernández, C.J., y Artiaga, A. (2024). Ingenierías De La Subjetividad: El Caso De La orientación Para El Empleo. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, 138, 41-62. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.41>.
- Seyfang, G. (2009). *The New Economics of Sustainable Consumption: Seeds of Change*. Palgrave Macmillan.
- Seyfang, G., y Smith, A. (2007). Grassroots Innovations for Sustainable Development: Towards a new research and Policy Agenda. *Environmental Politics*, 16(4), 584-603. <https://doi.org/10.1080/09644010701419121>

- Seyfang, G., y Haxeltine, A. (2012). Growing Grassroots Innovations: Exploring the Role of Community-Based Initiatives in Governing Sustainable Energy Transitions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 381-400. <https://doi.org/10.1068/c10222>
- Strumm, B. (2020). Using critical reflection to question self and power in international development. *Gender & Development* 28(1): 175–192.
- Subirats, J. y García, A. (2015). *Innovación Social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2012). *Análisis y Gestión De Políticas Públicas*. Ariel
- Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M.J., Malagon, E., Sabalza, M., Villena, U., y Zabala, I. (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Instituto Hegoa (UPV/EHU). https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/36/Cooperacion_al_Desarrollo_Descentralizada_Investigacion.pdf?1488539169 [Consulta: 15 abril de 2023]
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Díaz de Santos.
- Van Dijk, T. (2000). *El discurso como estructura y proceso. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria*. Gedisa
- Van Ewijk, E. (2012). Window on the Netherlands – Mutual learning in Dutch- Moroccan and Dutch-Turkish municipal partnerships. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 103(1), 101–109.
- Winter, K., Neeson, L., Sweet, D., Smith, A., Millen, S., y Connolly, P. (2021). Social Innovation and Social Work: A Case Study of the Early Intervention Support Service. *The British Journal of Social Work*, 51(8), 2872-2891. <https://doi/10.1093/bjsw/bcaa125>
- Zubero, I. (2015). *Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación*. In *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*. Edited by Subirats and Ángela García Bernardos. Icaria Editorial, 13 – 41.

2. THE BEING AND THE OUGHT TO BE OF CITIZENSHIP IN EUROPEAN SOCIAL INNOVATION DISCOURSE.

Autora: Alba Talón Villacañas

Publicado en la revista *Social Sciences*, 13(10), 552 (2024).

Abstract

Social Innovation is defined as both a concept and a tool for social change that, in recent decades, has formed the backbone of numerous policies implemented by the European Commission. However, part of the academic literature identifies several limitations in the discursive potentialities presented within the institutional framework. Accordingly, the aim of this article is to examine how European social policies on Social Innovation conceptualise the “being” and “ought to be” of citizenship, or the subject, from a critical Foucauldian perspective, with a view to problematising its implications for the analysis of the social reality represented in these policies. To this end, a qualitative strategy employing discourse analysis and the “logics of critical explanation” approach is utilised, analysing 26 institutional documents from the European Commission issued between 2010 and 2024. The findings indicate that this discursive institutional framework construes citizenship as embodying a rational, active, capable, and conscious subject, committed to solving social problems. This conception of the “being” of a citizen implies a significant transformation in the “ought to be” of that citizen. If citizens are deemed capable of understanding and transforming their environment, they are thereby responsible for ensuring their own well-being and equipping themselves with the necessary skills to adapt to economic change, transforming them into “neoliberal subjects” within a Foucauldian framework. This new normativity appears to naturalise the functioning of social and economic structures and their dynamics, resulting in an undialectical analysis of social realities.

Keywords: social innovation; neoliberal subjectivity; politic discourse.

2.1. Introduction

Over the past few decades, the European Commission (hereafter EC) has increasingly focused on the role of citizenship in Europe’s adaptation to the modernisation of the economic system (European Commission 2007, 2010, 2020). A knowledge-based society, designed to respond to the emerging needs of the labour market, was established as a primary focus in light of the challenges posed by an ageing population, growing social inequality, accelerating technological globalisation, and shifts in the economic system (European Commission 2010; Misuraca et al. 2015). However, in practice, this normative transformation of the structural forms of societal organisation has encountered challenges that directly impact people’s lives and needs: “the associated benefits and risks are not evenly shared, and some parts of the population have

difficulty adapting and face the risk of unemployment and exclusion” (European Commission 2007, p. 3). Consequently, the EC recognised that the structural changes required to address these challenges would need to be accompanied by policies aimed at investing in human capital. Specifically, policies that would bring about changes in citizens’ competences and skills, such as the EACEA and the European Year of Skills, to ensure that no one is excluded from the future social model.

As some of the literature indicates, this new European social policy has focused on the labour sphere and centred around key concepts such as employability, flexicurity, entrepreneurship, and Social Innovation (hereafter SI) (Serrano et al. 2012; Martínez and Amigot 2015). Some authors argue that the incorporation of these terms by the EC represents an attempt to align public policy discourse with managerial (Alonso and Fernández 2011) or business discourse (Herzog et al. 2015). This process is thought to have involved, on the one hand, a rearticulation of citizens’ responsibilities, transforming them into active participants in their own welfare and social inclusion, alongside an objectification of social analysis and a naturalisation of the proposed lines of action (Serrano et al. 2012; Subirats et al. 2012; Bárcena 2015), and on the other hand, the establishment of the need to revive the concept of the “innovative personality” as a prerequisite for economic growth and employment (Sztompka 1995), thereby equating the qualities associated with a good worker to those of a good citizen (Martínez and Amigot 2015).

In this context, the EC introduced a new paradigm of social policies which, aiming to support and align with the objectives of social and labour policies, focused on exploring, promoting, and scaling up the “innovative personality” that could be realised through SI initiatives (Misuraca et al. 2015; European Commission 2020). SI thus positioned itself both as an object of public policy and as an optimal approach to achieving inclusive and sustainable economic prosperity with citizen participation (BEPA 2010), a priority established in the Europe 2020 Strategy (European Commission 2010).

It is therefore necessary to understand this concept, which has established itself as recurrent in European normative discourse. Thus, although over the years the European institutional discursive framework has employed various approaches to understanding SI (European Commission 2022a), it continues largely to adhere to the traditional definition of SI: “new ideas (products, services, and models) to meet social needs and create new social relationships or collaborations. It represents new responses to pressing social demands, which affect the process of social interactions. It aims to improve human well-being. SI is an innovation that is social in both its ends and its means. It is an innovation that is not only beneficial to society but also enhances individuals’ capacity to act” (BEPA 2010, p. 9). Making this concept the subject of public policy involves recognising new activities that, while not generated a priori by the state or the market, are crucial for social welfare, economic growth, and addressing challenges such as social exclusion, poverty, climate change, and economic globalisation (European Commission 2013, 2022e, 2021b). To this end, several programmes and funding instruments have been deployed, with notable examples including: the Programme for Employment and Social Innovation (EaSI), Horizon 2020, Horizon Europe, Missions Europe, and the ESF Social Innovation

+ initiative (ESF+). In all of these, citizens are called upon to foster a new social contract that emphasises generating a culture of citizenship based on values, skills, and capabilities to mitigate the impact of technology-driven economic transformations and to promote a fairer and more sustainable future (European Commission 2013; Misuraca et al. 2015).

In parallel, academia has shown increasing interest in the phenomenon of SI, analysing its potential for driving social and systemic change. SI is often portrayed as a participatory, effective, and transformative process for addressing global challenges (Conejero and Redondo 2016; Jessop et al. 2016; Seyfang and Haxeltine 2012; Marques et al. 2018). However, a substantial body of literature also exists that, before emphasising the term's virtues, highlights its lack of clear definition and explores the potential implications this might have for its relationship with social and systemic change (Hernández-Ascanio et al. 2016; Zubero 2015; Rueede and Lurtz 2012; Gurrutxaga 2013; Swyngedouw 2009; Fougère et al. 2017).

The key concerns raised by these studies include, in summary: the potential co-optation of innovative processes by specialised bodies that may not be fully aligned with social demands, thereby questioning their participatory nature; the weakening of the welfare state and its universalism in favour of private initiatives, which could undermine their effectiveness; and the exclusion of power relations in the analysis of social realities that underpin innovative processes, potentially casting doubt on the transformative nature of SI.

However, within this body of criticism, there is relatively little reflection on the implications that the “being” and the “ought to be” of citizenship or the subject hold for the model of social change that European SI policies are intended to bring about, although, as mentioned above, this object of study has been explored in the context of European labour policies (Serrano et al. 2012; Martínez and Amigot 2015) and social exclusion policies (Arregui 2022; Crespo and Serrano 2007). Accordingly, this article has two research objectives: first, to characterise the “being” and “ought to be” of the citizenship model within the European SI discursive framework, drawing on the Foucauldian conceptualisation of the “neoliberal subject”; and second, to problematise the implications of this model for the analysis of the social reality of European social policies on SI. To address these objectives, the study employs a qualitative methodological strategy based on discourse analysis as outlined by Van Dijk (2000) and Glynos and Howarth (2008). Specifically, this research technique is applied to a selection of 26 institutional texts from the EC pertaining to SI policy from 2010 to 2024. Through the development of deductive and inductive analytical categories, the study aims to provide a comprehensive analysis of these texts, offering critical explanations of the discourse related to the research subject.

The structure of the document is as follows: The first section introduces the object of study and its discursive institutional context. The second section presents the theoretical framework, addressing the concept of SI and its relation to literature linking it to social change, as well as the framework necessary to understand the construction of the neoliberal subject in public policies. The third section details the methodological process used and analyses the EC documents on SI. The fourth and fifth sections present the results of the discourse analysis, organised into four

categories that characterise the “being” and “ought to be” of the object of study and illustrate the implications for analysing the social reality of European social policies on SI. Finally, the conclusions offer reflections on the results and suggest new ways to understand the discursive framework of European SI.

2.2. Social Innovation as a Solution for Social Change

Although, as noted earlier, there is a lack of consensus within academia (Hernández- Ascanio et al. 2016; Zubero 2015; Rueede and Lurtz 2012; Gurrutxaga 2013) and the EC (European Commission 2022a; Misuraca et al. 2015) regarding the definition of SI and its potential for social change, the literature often presents the concept as a tool with significant transformative capacity in both structural and systemic terms (Seyfang and Haxeltine 2012; Marques et al. 2018; Edwards-Schachter and Wallace 2017). Thus, SI is expected not only to impact the economic sphere but also to induce changes in the political and cultural realms, interrelating macro and micro dynamics (Martínez-Celorrio 2017).

Many authors (Moulaert and MacCallum 2019; Mulgan et al. 2007) argue that SI fosters such transformations through its unfolding in social reality, which involves the following phases: diagnosis of problems and needs, generation of ideas and innovative solutions, design and implementation of actions, evaluation and feedback, and scaling and sustainability (Murray et al. 2010; European Commission 2022a, 2022b, 2022c).

For this innovative process to effect structural or systemic changes in social realities, Subirats et al. (2012) assert that it is essential first to define these realities as problematic and make their functioning comprehensible by breaking down the involved elements. As with any act of interpretation, this operationalisation of reality in public policy relies on, firstly, situated knowledge, which is inherently non-neutral, with certain causal logics and political solutions prevailing over others (Martínez and Amigot 2015); and, secondly, a technocratic and instrumental approach to the analysis of social reality (Jessop et al. 2016; Espiau 2017; Conejero and Redondo 2016). The fragmentation of social logics often obscures their relational, conflictual, and structural nature, prioritising technical/rational solutions (Rueede and Lurtz 2012; Zubero 2015). Consequently, the reduction of reality into measurable social problems presents a naturalised perspective that is difficult to interpret in structural terms (Hernández-Ascanio et al. 2016).

Furthermore, considering that this process occurs within a capitalist framework, public intervention must ensure, on the one hand, an argument about collective advantages in terms of the common good, and on the other, models of everyday actions that can challenge citizens (Boltanski and Chiapello 2010). The moral and normative relationship between capitalism and labour, as established by Weber (2004), has evolved into what is referred to as the “new capitalist spirit”, characterised by naturalised arguments to which adaptation is deemed necessary (Weiss and Wodak 2003). As Boltanski and Chiapello describe, “The spirit which, at a given moment in

history, makes the process of accumulation possible, finds itself permeated by cultural productions which are contemporary to it, but which have been developed in most cases for purposes totally unrelated to the justification of capitalism” (2010, p. 27).

Having characterised the framework within which current public policies operate, European public institutions—disseminators of this “new spirit” (Boltanski and Chiapello 2010)—establish the discursive conditions necessary to communicate their message. As Crespo and Serrano observe, “These justifications, even if they are sufficiently substantial, acquire the status of self-evident facts. At present, this impression of substance is created by a continual appeal to economics, which is endowed with an appearance of political and ethical neutrality. This is particularly true of the discourse used by European institutions” (2007, p. 7). Specifically, this European discursive framework identifies social issues to be addressed through SI and evaluated by the Theory of Change (ToC) methodology (European Commission 2021c), aiming for scenarios of sustainable growth, competitiveness, and inclusion (European Commission 2020, 2022a, 2022b, 2024a). The state is presented as an obsolete entity, whose bureaucratic rigidity hinders flexibility and responsiveness to rapid social and economic changes such as “climate change; pollution; biodiversity loss; the digital transition; an aging population; and the need to build a more resilient, competitive, democratic, and inclusive Europe” (European Commission 2024a, p. 3). Discourses identifying the lack of institutional innovation and the misalignment between state policies and local realities reinforce the notion that the state is unable to provide adaptive or effective solutions (Hernández-Ascanio et al. 2016; Zubero 2015). In response to this perception, the model of new governance materialised in SI policies (European Commission 2018a, 2021a) emerges as an alternative that distributes power more horizontally, granting non-state actors an active role in the implementation of solutions. However, an evaluation of the ESF programme (European Commission 2018b) indicates that practical realities often diverge from discursive ideals. This report notes that only 35.7% of European SI programmes focused on addressing competencies (social issues) traditionally managed by the state. Social challenges and systemic changes remain largely at the discursive level.

The Role of Individuals in European SI Discourse

We have seen how literature reflects on the apparent neutrality of social analyses that inform public policies. Now, we will explore in greater depth the subjects of their intervention. We noted that there are multiple policies (European Commission 2018a, 2024c). This has led to a range of public policies aimed at compensating for deficits in citizens’ social and cultural capital, framed within the imperatives of progress and the common good associated with economic growth (Crespo and Serrano 2007).

In this context, public institutions discursively present a construction of the citizen being as a subject capable of knowing rationally and tackling the global problems described, urging them to commit themselves to the reality before them. Amigot and Martínez describe this normativity of “being” as follows: “Discourses on human capital have provided new insights into subjective formation, shifting the focus from homo economicus—the market-driven subject of exchange

guided by interest and calculation—to a subject expected to manage himself (and every aspect of his life) as capital whose maximisation must be promoted: the entrepreneur of the self” (2022, p. 5). Therefore, when we talk about the process of subjective construction or citizen “being”, we refer to the Foucauldian sense (Foucault 2005, 2009). Moving away from the traditional conception of an individual with a fixed or pre-existing essence, it is understood that the conception of the subject’s being is a contingent construction that emerges from power relations and discourses that—understood as practices of knowledge production—name the individual, classify him or her, and position him or her within a defining and normative framework. This construction of the understanding of the subject (the “being” of citizenship in this text), understood as relational, in the context of public policy, is the result of a non-neutral process of subjectification that entails a specific normativity (the “ought to be” of citizenship).

Specifically, the literature (Briales 2017; Serrano et al. 2012; Amigot and Martínez 2022) that reads Foucault (2005, 2009) perpetuates the idea that such understanding and normativity are not neutral and are embedded with a neoliberal logic within the space of public policies. This “neoliberal subject” being referenced is understood through two traditional liberal qualities (Hayek 1966): the first is (economic) rationality, which associates citizenship with qualities of autonomy, coherence in the decision-making process, and the ability to use reasoning to understand the world objectively and beneficially; and the second is agency, which grants citizens the capacity to act according to rationality, that is, to self-govern (Giddens 1995).

However, the “neoliberal subject” in Foucauldian terms contributes to the construction of the rational and agentic subject with a normativity that must be understood within its economic context. Thus, in contrast to a system that appears almost naturally given (non-contradictory, unchanging, and conflict-free), the individual is considered a responsible subject capable of integrating into its political and economic renewal (Bauman 2000). The qualities of the ideal person and citizen are dialectically mimicked by those that once defined the good worker (Martínez and Amigot 2015). This new collectivity is discursively constructed within public policies as the engine of development and change within the complex reality of capitalism (Sennett 2006). Specifically, the policies that target SI revive that “innovative personality” which had previously been presented as a requirement for economic growth (Sztompka 1995).

Finally, we must consider the construction of this discursive strategy for the (re)legitimation of neoliberal rationality and the necessary transformation of subjectivities (Fougère et al. 2017). Far from being mere discursive desiderata, evaluations of projects funded by SI programmes conclude that “The vast majority of initiatives in the sub-sample (72%) are related to investing in people’s skills and capacities to improve their opportunities for integration into society and the labour market. These are followed by initiatives addressing “Investing in individuals throughout their lives” (46%), which aim to ensure that social protection systems respond to people’s needs at critical moments during their lives” (Misuraca et al. 2015, p. 6).

2.3. Materials and Methods

This research has two main objectives: first, to characterise the “being” and “ought to be” of the citizenship model within the European SI discursive framework, drawing on the Foucauldian conceptualisation of the “neoliberal subject”; and second, to problematise the implications of this model for the analysis of the social reality of European social policies on SI, in line with critical literature.

The study employs a qualitative methodological strategy using Van Dijk (2000) discourse analysis technique, framed within the “logics of critical explanation” perspective of Glynos and Howarth (2008). Similar to Foucault’s (2005) conceptualisation of discourse, these authors enable us to treat institutional texts—specifically, the European institutional discursive framework of SI—as sources of ontological and epistemological meaning regarding social reality (Fougère et al. 2017). This perspective not only helps to characterise the regime of SI discursive practice but also to understand its political implications. To conduct a critical and contextualised discourse analysis, Glynos and Howarth advocate for a strategy of equivalence and difference: “Logics of equivalence and difference thus emphasize the dynamic process by which political frontiers are constructed, stabilized, strengthened, or weakened” (2008, p. 12).

The analysis will examine key official documents on SI from the main Directorates- General (Employment, Social Affairs and Inclusion; Education, Youth, Sport and Culture; Research and Innovation) that manage social policy within the European Commission from 2010 to 2024. It is worth noting that this analysis is not intended to be representative of the entire corpus of European policy documents but rather exploratory of the discursive framework of SI in terms of “the being” and duty of citizenship or subjectivity. In this sense, it appears appropriate to categorise these premises regarding citizenship within social policies, as they specifically address aspects related to daily life and tend to engage more explicitly with citizens as subjects of rights and responsibilities (BEPA 2010; European Commission 2018a, 2021a, 2021d). Moreover, it is necessary to justify that among the selected documents are included strategies, framework programmes, toolkits, and calls for proposals. The selection of these documents is informed by the EC’s direct statement on the concept of SI: “the literature on SI is dominated by “grey literature”, such as policy advisory reports, applied research memoranda, and normative “to-do” lists” (Misuraca et al. 2015, p. 20). This justifies the choice of the sources of information for this study. Furthermore, the decision not to include legislative documents (regulations, directives, decisions, opinions, etc.) is based, firstly, on the definition of “grey literature” and, secondly, on the decision to avoid the discursive fragmentation of the object of study.

Regarding the document selection process, the search was conducted via the official website of the European Commission using the following search terms: “social innovation” + “EaSI” + “ESF”. The latter two terms are justified by the EC’s designation of the programmes: “ESF and EaSI Funds in general are key elements for mainstreaming social innovation, not only because they provide essential resources that can trigger innovation to address societal challenges, but also due to their “contextualised” nature—stemming from shared management—that means they operate closer to the local and regional economy and social fabric (which is a key feature of social innovation)” (European Commission 2021c, p. 14). The search results yielded 42 documents that

formally met the selection/exclusion criteria mentioned (non-legislative, only related to the Directorates-General for social policy, and aligned with the proposed time frame). From this initial selection, those referring only to “innovation” or “technological innovation” (n = 13) were discarded, as well as those mentioning “social innovation” but not focusing on it (n = 7). Finally, the selection was completed with documents related to funding instruments indirectly associated with SI policies, such as “Horizon Europe” and “EU Missions” (n = 4), resulting in a total of 26 texts for discourse analysis (see Table 1).

Table 1. Selected documents for discursive analysis.

Year of publication	Title of document
2010	Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth
2010	Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union
2013	Guide to Social Innovation
2015	ICT-Enabled Social Innovation in support of the Implementation of the Social Investment Package (IESI)
2018a	The Lisbon Declaration. Social Innovation as a path to a sustainable, resilient and inclusive Europe
2018b	ESF performance and thematic reports: The ESF support to Social Innovation
2019	European Programme for Employment and Social Innovation (2014-2020): Actions to boost the development of finance markets for social enterprises
2020	Social innovation: inspirational practices supporting people throughout their lives
2021	Regulation (EU) 2021/692 for European Social Fund Plus (ESF+)
2021a	Building an economy that works for people: An action plan for the social economy
2021b	The European Pillar of Social Rights Action Plan
2021c	Finance your Social Innovation: Funding toolkit for early-stage social innovators
2021d	Horizon Europe strategic plan (2021 – 2024)
2021e	Practical guide: Creating pathways of support for vulnerable young people to enter training and the labour market
2022a	Social experimentation: A practical guide for project promoters
2022b	The ESF and community-led local development: Lessons for the future
2022c	Scaling-up social innovation: Seven steps for using ESF+
2022d	Commission Implementing Decision on the financing of the Citizens, Equality, Rights and Values programme and the adoption of the work programme for 2023-2024
2022e	Fostering creative solutions to Europe’s societal challenges
2023a	EACEA and the European year of skills supporting upskilling and reskilling
2023b	2024 annual work programme within the framework of the European Social Fund Plus
2023c	EU Missions two years on: assessment of progress and way forward
2024a	Horizon Europe strategic plan (2025 – 2027)
2024b	Assessing and disseminating the results of the social innovation calls financed by the EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) 2014-2020
2024c	New European Innovation Agenda on the move

2024d	Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches
-------	---

Source: own elaboration.

Finally, the discourse analysis is conducted through a two-stage process: first, by describing the analytical categories derived from the theoretical framework (deductive) and the documents analysed (inductive); and second, by performing a comprehensive reading of these categories, establishing relationships of equivalence and difference (Glynos and Howarth 2008). A table outlining the analytical categories is presented below (Table 2).

Table 2. Analytical categories and subcategories.

Type of analytical categories	Dimension	Category	Subcategory
Deductive/Inductive	The being	Rational subject	The individual is able to understand reality through learning
Deductive/Inductive	The ought to be	Active subject	The individual is capable of changing reality and, understood as a labour force, can solve structural problems, which are identified normatively
Deductive	The being	Social reality	Reality is determined, can be fragmented and measurable.
Inductive	The ought to be	Subjective implications of reality analysis	The individual, understood as a labour force within a reality that can change, becomes a neoliberal subject.

Source: own elaboration.

2.4. Results

2.4.1. Citizenship as a Rational Subject in European Social Innovation Policies

Before commencing the categorical analysis, it is pertinent to make an important observation. While it is methodologically essential to favour a characterisation of the “ideal types” that will be delineated in the analysis, the qualitative logic itself requires that this is understood not as a fixed construct, but rather dialectically. In some instances, it will be observed that in explaining the dimension of the “being”, certain elements of its normative aspect will be posited, and conversely, to enhance understanding. Nonetheless, it will be ensured that the meanings predominantly corresponding to each category emerge.

Thus, let us explore how the dimension of the “being” in citizenship is characterised within the institutional discursive framework of SI in European social policies. The analysis of the documents shows that most of them address their discourse to two main strategic actors for deploying SI processes: firstly, public institutions or “public innovation” processes; and secondly, citizens, referred to as “innovators” (e.g., European Commission 2018a, 2021c) or, to a lesser

extent, “experimenters” (e.g., European Commission 2024d). Conversely, organised civil society and the private sector are less frequently addressed in documents that aim to explain the “step-by-step” of SI or to evaluate SI practices (e.g., European Commission 2020, 2021e, 2022c), although theoretical documents often identify these groups as key actors (e.g., European Commission 2018a, 2024c). While this focus may seem peripheral to the research aim of this paper, it has significant implications for the characterisation sought here. Citizenship is emerging as a co-protagonist in promoting social and systemic change through SI. For example, the document *The ESF and Community- Led Local Development: Lessons for the Future* states that “In responding to these challenges, we need new ways of doing, which put citizens at the centre of the action” (European Commission 2022b, p. 5). Another representative fragment of this characterisation can be found in the Social Investment Package (SIP): “Investing in people’s skills and capacities to improve their opportunities to integrate into society and the labour market” (Misuraca et al. 2015, p. 39).

From this premise, the SI discourse produces and reproduces a series of ontological and epistemological characteristics ascribed to the “being” of the subject or citizen and their role in enabling social change. On one hand, citizens are depicted as capable of understanding their environment, as reality and its problems are presented as knowable, determined, and measurable. Numerous examples illustrate this, especially in practical documents that detail how problems can be addressed and solved through SI processes (e.g., European Commission 2019, 2021d, 2024b).

On the other hand, this understanding of the subject is framed as rational. The texts frequently suggest that solving (intelligible) problems involves training and informing citizens. Examples include documents such as EACEA and the European Year of Skills and Horizon Europe (2021–2024). A subject aware of the social reality in which they live and the consequences of their actions is seen as sufficiently equipped to overcome these challenges (e.g., BEPA 2010, European Commission 2013, 2022c). The EU’s discursive framework reinforces this approach with educational arguments based on the principles of individual autonomy. That is, the individual capable of rationally understanding social reality is shaped by “learning throughout life”, a central theme in European SI policies (e.g., European Commission 2024a, 2018b, 2013). A concrete example of this is the following excerpt from the Social Investment Package (SIP): “The idea of social investment (i.e., investing in people) has emerged as a means of providing an adequate standard of living for all citizens in the context of economic and financial crisis. This investment is intended to prepare citizens throughout their lives to confront risks, rather than simply repairing their consequences -especially considering the societal challenges Europe faces today. The need to invest in people’s skills and capacities starts at a very early age and continues throughout their lives” (Misuraca et al. 2015, p. 39).

2.4.2. Citizenship as an Active Subject in European SI Policies

Continuing with the characterization of the “ought to be” of the subject, the discourse on SI shifts from the need for learning to the capacity for action. The rational logic inherently calls for an active, responsible subject, capable of generating and equipping themselves with the necessary elements for social change. An example of this is found in the Horizon Europe programme document (2021–2024):

“People will also have more equitable access to knowledge and skills required for making informed choices and being actively engaged in the sustainable management of natural resources, from production to consumption and disposal” (European Commission 2021d, p. 92).

Interestingly, this process is not only depicted as a self-conscious and logical aspect of the “being” of the subject due to the learning they carry out, but also as a normative scenario directed by EU institutions. The documents frequently convey this normative aspect of citizenship through terms such as “reforming society” (e.g., European Commission 2021b, 2022a), “changing decision-making” (e.g., European Commission 2024a, 2024b), “changing values and attitudes” (e.g., BEPA 2010; European Commission 2021a, 2022d), or “teaching new skills” (e.g., European Commission 2010, 2023a, 2023c).

This normativity appears to be justified on two grounds: firstly, by the inherent potential of SI processes, and secondly, by the consideration of the citizen as a working subject. Concerning the first argument, all the documents analysed emphasize that individuals are expected to change and be changed under the objectives of “common good”, “social welfare”, “social progress”, and “economic growth”. For instance, Regulation 2021/692 for the European Social Fund Plus (ESF+) states: “Taking into account the changing realities of the world of work, the Union should be prepared for current and future challenges by investing in relevant skills, education, training, and lifelong learning, making growth more inclusive and improving employment and social policies, while considering economic and industrial sustainability, labour mobility, and aiming to establish a gender-balanced labour market” (European Parliament and Council 2021, p. 2).

Regarding the second reason for this normativity, it is notable that in almost half of the texts, the boundaries between citizenship and the labour force are blurred. Terms such as “work/labour force” (e.g., European Commission 2022a, 2021a, 2018b) and “workers” (e.g., European Commission 2021b, 2023a, 2019) are recurrent in discursive contexts that justify the use of SI as a means of promoting social progress. This conflation of terms reinforces an economic-centric view of reality, which is analysed in subsequent sections. Examples include:

“Europe needs to make full use of its labour potential to face the challenges of an aging population and rising global competition. Policies to promote gender equality will be needed to increase labour force participation, thus contributing to growth and social cohesion” (European Commission 2010, p. 16).

“Supporting manufacturing technologies, standards, and data availability [...] will empower workers, consumers, and the general public to ensure that technology benefits everyone” (European Commission 2024a, p. 14).

Having identified what the individual is and can be, and justified the need for changes in behaviour and skills, the next step is to characterize these new capabilities necessary for securing Europe’s future. Among the most recurrent adjectives are “healthy”, “empowered”, “informed”, “digital”, and “resilient” (e.g., BEPA 2010; European Commission 2021c). The European institutional discursive framework is linked to a hypothetical future, achievable through the implementation of the described skills and facilitating SI processes. As stated in the Horizon Europe document (2021–2024): “Creating a more resilient, inclusive, and democratic European society, prepared and responsive to threats and disasters, addressing inequalities and providing high-quality health care, and empowering all citizens to act in the green and digital transitions” (European Commission 2021d, p. 9).

2.4.3. Subjective Implications of the Social Reality Depicted in European SI Policies

In the characterization of the “being” and “ought to be” of the citizen or subject proposed by European social policies on SI, some elements of the understanding of social reality (its being) that frame and justify the deployment of SI processes and initiatives have already emerged. In this section, we will detail how key ideas reiterated in these public policies are presented and explore the implications for the shaping of a neoliberal subject.

SI policies, due to their role as tools for social or systemic change (e.g., European Commission 2013, 2020, 2022c, 2024b), include an analysis of social reality and the identification of social problems they aim to address. Typically, these issues are described—a way of the “being” of reality is identified—through causal logic, where one fact necessarily leads to another. This chain of reasoning is evident not only in texts or sections of social diagnosis (e.g., European Commission 2021d, 2023a) but also in those detailing necessary interventions (e.g., European Commission 2018a, 2021c). Additionally, problems often receive ad hoc solutions, rather than being addressed dialectically or relationally. For example, “The development of the regional economy is a requirement for the creation of jobs, which facilitates the participation of vulnerable persons in the labour market and thus contributes to reducing poverty” (European Commission 2018a, p. 34).

Within this framework, SI is envisioned as being deployed across various fields: social services (e.g., Misuraca et al. 2015), labour policies (e.g., European Commission 2024b), and environmental policies (e.g., European Commission 2023c). The common objective that justifies the use of SI in such diverse areas is based on three normative premises regarding the “ought to be” of reality: firstly, social challenges have changed, and the state does not know how to generate economic growth; and secondly, social welfare relies on citizens’ adaptation to the economic system as a workforce.

Concerning the first premise, the analysis of social policy focused on the deployment of SI tends, in most cases, to question the problem-solving and adaptive capacity of bureaucratized institutions. The European Commission argues that if the object of public policy changes due to new social needs and demands, the way it is managed and the spaces where it is developed must change accordingly (e.g., BEPA 2010; European Commission 2013, 2018a, 2021b, 2023c). In this way, a primary space is offered to the new model of citizenship to be the protagonist of the desired change: economic growth.

“Of the challenges we have faced over the last decade, some of the most creative and resourceful solutions were initiated not by powerful, well-resourced institutions, but by compassionate, principled and committed citizens, entrepreneurs and civil society organisations, often in partnership with public authorities. We have seen renewed interest in using cooperatives as part of the solution for creating meaningful employment” (European Commission 2018a, p. 3).

Regarding the second, European documents consistently indicate that identifying social problems for SI intervention involves strengthening the competitiveness of the European economy through the technological sector (e.g., European Commission 2013, 2018b, 2023a; European Parliament and Council 2021). Despite the extensive period under analysis (2010-2024) and the various policies considered, the SI discourse predominantly portrays economic growth as the essential means to achieve a better quality of life and social cohesion. Examples of this enduring discourse include:

“Investing in research and development, innovation, education, and resource-efficient technologies will benefit traditional sectors, rural areas, and high-skill service economies. It will reinforce economic, social, and territorial cohesion” (European Commission 2010, p. 13).

“Investment in R&I in key digital technologies is crucial for improving Europe’s competitiveness in the digital value chain, integrating world-leading digital capabilities and technologies into its economy and industry, and strengthening its position in global markets of innovative goods and services. Such investment is also crucial to ensure that digital technologies uphold, by design, Europe’s principles and values, and people’s rights” (European Commission 2024a, p. 14).

The third premise, which involves the dependence of social welfare on citizens’ adaptation to the economic system, becomes clearer when examined in the context of economic growth. Many documents not only discuss changing skills and values to make citizens more “resilient,” “healthy,” “empowered,” or “digital,” but they also equate social welfare with labour market welfare (e.g., European Commission 2019, 2023b). An illustrative example is found in the founding document of SI, *Empowering People, Driving Change*:

“The aim [of SI] is to create the socio-economic and cultural conditions for an innovative, risk-taking society. Overcoming marginalization and unemployment in the labour market, maintaining high health and education standards, and

improving the quality of life in Europe go hand in hand with an innovative European knowledge-based society and a competitive Europe. An enabling welfare system based on a risk-sharing approach that is institutionally embedded and provides proactive support and trust to individuals as employees, entrepreneurs, family members, and citizens engaged in creating value” (BEPA 2010, p. 85).

Thus, regardless of the social issue addressed by SI—whether gender inequality, population ageing, climate change, migration crises, or social cohesion—the analysis often explains challenges solely through the labour factor (e.g., European Commission 2022a, 2021a, 2018b, 2021b, 2023a, 2019). The labour market becomes the “magic arena” where all social problems are presumed to be solvable, with SI serving as the ideal framework for entry into this arena. As stated in the Europe 2020 strategy:

“Better educational levels help employability, and progress in increasing the employment rate helps to reduce poverty. Greater capacity for research and development, as well as innovation across all sectors of the economy, combined with increased resource efficiency, will improve competitiveness and foster job creation. Investing in cleaner, low-carbon technologies will help our environment, contribute to fighting climate change, and create new business and employment opportunities” (European Commission 2010, p. 13).

In conclusion, the European social policies on SI analysed in this study appear to tend towards a discursive production and reproduction of the “being” of the subject as rational and capable of understanding their environment (social reality). Furthermore, throughout the analysis, it has been observed how normative expectations often overlap with the configuration of this model of citizenship and the characterization of a reality subject to change. This expectation of the “ought to be” of the subject is largely justified by the need for a reality of economic growth that cannot be addressed solely by the state, mimetising the rational and active subject in the “neoliberal subject”. This reality, understood in terms of competitiveness and technological progress, is presented as an end in itself due to its appearance of well-being and social progress. These premises, as we have seen, constantly appeal to the subject to fulfil that construction of the “ought to be” proposed discursively by the institutional framework of SI social policies.

2.5. Discussion

To address this point, we will use the perspective outlined in the methodological section by Glynos and Howarth (2008), known as the “logics of critical explanation”. This approach will allow us to (re)construct the critical logic behind the institutional discourse of European SI and address the research objectives set out for this article.

Starting with the equivalences that respond to the first research objective, the analysis of the “being” and the “ought to be” of the subject or citizenship within European SI social policies

reveals elements that, when interpreted through the theoretical framework, characterise it as neoliberal in Foucauldian terms. The findings indicate a tendency to portray the “being” of the subject as a responsible protagonist of the social change pursued by SI policies; rational, in the sense of understanding social reality and its problems; and active, or capable of becoming so, based on self-conscious normative premises directed by public institutions. As highlighted in critical literature (Briales 2017; Serrano et al. 2012; Amigot and Martínez 2022), the prominence of entrepreneurial logics centred on the “entrepreneur of the self” and economic reasoning has become significant in public SI policy.

However, as Glynos and Howarth (2008) suggest, generating critical explanations also involves identifying discursive differences. This means that in the process of characterising the subject, political implications derived from the analysis of reality emerge. Thus, European SI policies present fundamental contradictions that can support a critical explanation of the phenomenon addressed. Below, we describe some reflections that help to inform our responses to the second research objective.

Among the implications of constructing this model of citizenship or subject in relation to the analysis of social reality (or differences in terms of Glynos and Howarth 2008), it is noteworthy that the construction of the subject is done in a way that is distanced from dialectical and conflictual understandings (Foucault 2005, 2009). Decision-making, from the perspective of economic rationality, is characterised by an emphasis on individuals’ capacity to act autonomously and logically in pursuit of their personal interests. This approach promotes an agential interpretation (Giddens 1995) that highlights individual freedom and choice. However, this perspective can obscure the power relations and structural inequalities inherent in social practices (Fougère et al. 2017; Hernández-Ascanio et al. 2016). By promoting an image of “omnipotent” and free citizenship, it creates the illusion that any individual, by following the correct steps and adopting a rational approach, can address and resolve complex social problems (Foucault 2009). This model suggests that poverty, inequality, and other social issues are merely matters of personal choice and action, ignoring the systemic barriers that limit individuals’ options. Such a conception may influence public policies, which, by basing themselves on the premise that individuals should take responsibility for their circumstances, often fail to address the structural roots of social problems, thereby perpetuating inequalities rather than resolving them. Furthermore, while individuals possess the capacity to act, their choices are mediated by a social and economic context that can either restrict or facilitate their agency.

Nevertheless, the model of citizenship presented in SI social policies is shaped by normative premises that, far from being neutral, as critical literature suggests (Martínez and Amigot 2015), guide the “ought to be” of the subject towards a particular way of promoting specific changes.

On the one hand, it seems that one way of promoting systemic transformations through the deployment of SI is by recognising that the subject is an agent of change who understands and solves problems more effectively than the state. As critical literature has pointed out (Gurrutxaga 2013; Hernández-Ascanio et al. 2016; Zubero 2015), the new model of citizenship not only has

the capacity but also the responsibility to procure its own well-being (Sennett 2006). However, this phenomenon, observed in the texts, becomes a fundamental tool for problematising these policies. As some authors have suggested, understanding the subject from non-conflictual perspectives can undermine the transformative capacity of SI (Hernández-Ascanio et al. 2016; Rueede and Lurtz 2012; Swyngedouw 2009).

On the other hand, the social welfare that is to be pursued is presented as achievable only through the promotion of economic growth. SI policies, under discursive logics of systemic change, propose promoting skills and values that help individuals become more participatory, informed, adaptable, etc. This moral and normative relationship, observed in the analysed texts, reminds us of Boltanski and Chiapello's (2010) "new spirit of capitalism", which disguises collective benefits as what ultimately becomes categorised as skills and values aligned with the capitalist labour market.

Thus, this discourse becomes plausible thanks to a naturalised, given, and fragmented analysis of reality (Weiss and Wodak 2003). This way of understanding the social environment and its functioning, widely employed in SI (Jessop et al. 2016; Espiau 2017; Conejero and Redondo 2016), guarantees a discourse that presents systemic solutions instrumentally. This links directly to the belief in the "being" of the subject. If reality can be operationalised and its problems addressed in a fragmented manner, it seems logical to associate the subject's being with a capacity for total understanding, detached from any context. However, this simplicity of the "being", the "ought to be", and reality may operate discursively, but in practice, it presents many obstacles that suggest that SI-based policies operate on premises far removed from reality (Hernández-Ascanio et al. 2016). As critical literature (Briales 2017; Serrano et al. 2012; Amigot and Martínez 2022) and some institutional documents (European Commission 2018b, 2020) note, the evaluation of practical SI experiences reveals a gap in the justification of all the potentialities attributed to the concept. Moreover, the persistent emphasis on changing, adapting, or (re)educating citizenship, supported by the literature (Crespo and Serrano 2007; Weiss and Wodak 2003), may obscure the true nature of this change. Instead, a workcentred logic seems to emerge that prioritises economic growth, which is difficult to reconcile with the SI discourse.

2.6. Conclusions

The aim of this article was to examine how European social policies on SI conceptualize citizenship or the subject from a Foucauldian critical perspective, and to explore the implications of the social realities presented in these policies. To achieve this, the study analysed the results and relevant literature, seeking to identify equivalences and differences in order to provide a critical explanation of this political practice.

This study reveals notable trends in the discourse surrounding European SI policies. Citizens are positioned at the heart of SI processes, which implies a responsibility for instigating social

change. This central role is justified by characterizing the subject as rational, active, and in alignment with institutional norms. However, this characterization reveals certain contradictions, which enable a more critical perspective. Specifically, the portrayal of the subject often revolves around the enhancement and reform of labour skills to foster economic growth. Consequently, the discourse of empowerment is coupled with an implicit normativity that equates the ideal citizen with an effective worker in the technological era.

Moreover, the citizen model proposed by the European Commission assumes a reality and social problems that are presented as natural and measurable, devoid of conflict. The analysis of the texts reveals a conceptualisation of social reality characterised by a deterministic and causal logic. It is suggested that economic growth driven by SI promotes social welfare, thereby simplifying and overlooking the more complex structural dimensions of social issues. This underscores another significant contradiction between the ideal of an active subject and the power relations that constrain this agency.

Regarding the limitations, this exploratory study acknowledges that its findings should not be read as representative of the discursive institutional framework of SI but rather as an approximation to its possible characterisation informed by critical literature. Future research could continue to characterise the discursive institutional body that nourishes this object of study, SI, to extend the proposed reflections to a more representative number of documents. Furthermore, the discursive nature of the research leaves unexamined political practices that would greatly enrich the holistic view of the SI phenomenon. Therefore, it would also be interesting to attempt to identify these premises in local or practical contexts. Finally, this article underscores the importance of critically examining social policy discourses, which often translate collective experiences into individual responsibilities within structural frameworks. Such an approach may limit the effectiveness of these policies in comprehensively addressing the identified social challenges. Therefore, it is essential to adopt more critical and reflexive perspectives that question underlying economic assumptions and support a more dialectical and conflictual approach if the goal is social transformation.

2.7. References

- Alonso, Luis Enrique, and Carlos Jesús Fernández. 2011. Social innovation and the new management discourses: limits and alternatives. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 187(752): 1133-1145. <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6009>
- Amigot, Patricia, and Laureano Martínez. 2022. Processes of (self-) subjectivation in the neoliberal weave. An approach to the techniques of the self and their conditions of possibility. *ENCRUCIJADAS* 22(2): 1- 23.
- Arregui, Javier. 2022. La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos. Madrid: McGraw Hill.
- Bárcena, Alfonso. 2015. Macrofilosofía del Capitalismo. Ph.D. thesis, Universitat de Barcelona, Barcelona, Spain.

- Bauman, Zygmunt. 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BEPA. 2010. *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Social innovation in the European Union.
- Boltanski, Luc and Éve Chiapello. 2010. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Editorial Akal.
- Briales, Álvaro. 2017. Emprendedores fracasados: individualización neoliberal en los discursos sobre el desempleo. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi* 20: 79-104. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.20.5>
- Conejero, Enrique, and Juan Carlos Redondo. 2016. La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época* 15: 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10310>
- Crespo, Eduardo and Amparo Serrano. 2007. The paradoxes of the active subject in the discourse of the EU institutions. In *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Edited by Rik van Berkel and Ben Valkenburg. Bristol: Policy Press, pp. 107 – 127.
- Edwards-Schachter, Mónica, and Matthew L. Wallace. 2017. Shaken, but not stirred: Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting & Social Change*, 119: 64-79. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.03.012>
- European Commission. 2007. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Opportunities, access and solidarity: towards a new social vision for 21st century Europe*. COM(2007)726 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2010. *Communication from the Commission, Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010)2020 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2013. *Guide to Social Innovation*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/72046> (accessed on 25 January 2024).
- European Commission. 2018a. *The Lisbon Declaration. Social Innovation as a path to a sustainable, resilient and inclusive Europe*. Luxembourg: Publication Office of European Union.
- European Commission. 2018b. *ESF performance and thematic reports – The ESF support to social innovation - Final report*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/52176> (accessed on 25 January 2024).
- European Commission. 2019. *Call for proposals for European Programme for Employment and Social Innovation (2014-2020). Actions to boost the development of finance markets for social enterprises*. VP/2019/015. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2020. *Social innovation: inspirational practices supporting people throughout their lives*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/664477> (accessed on 25 January 2024).
- European Commission. 2021a. *Building an economy that works for people: An action plan for the social economy*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/12083> (accessed on 1 February 2024).

European Commission. 2021b. *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/89> (accessed on 1 February 2024).

European Commission. 2021c. *Finance your Social Innovation: Funding toolkit for early-stage social innovators*. Brussels: European Commission.

European Commission. 2021d. *Horizon Europe strategic plan (2021 – 2024)*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753> (accessed on 1 February 2024).

European Commission. 2021e. *Practical guide: Creating pathways of support for vulnerable young people to enter training and the labour market*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/477340> (accessed on 1 February 2024).

European Commission. 2022a. *Social experimentation: A practical guide for project promoters*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/619329> (accessed on 15 February 2024).

European Commission. 2022b. *The ESF and community-led local development: Lessons for the future*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/224469> (accessed on 15 February 2024).

European Commission. 2022c. *Scaling-up social innovation: Seven steps for using ESF+*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/68505> (accessed on 15 February 2024).

European Commission. 2022d. *Commission Implementing Decision on the financing of the Citizens, Equality, Rights and Values programme and the adoption of the work programme for 2023-2024*. C(2022) 8588 final. Brussels: European Commission.

European Commission. 2022e. *Fostering creative solutions to Europe's societal challenges*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi:10.2830/044675> (accessed on 15 February 2024).

European Commission. 2023a. *EACEA and the European year of skills supporting upskilling and reskilling*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/273774> (accessed on 7 March 2024).

European Commission. 2023b. *2024 annual work programme within the framework of the European Social Fund Plus (ESF+) and in particular its Employment and Social Innovation (EaSI) strand*. Brussels: European Commission.

European Commission. 2023c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Missions two years on: assessment of progress and way forward*. COM(2023) 457 final. Brussels: European Commission.

European Commission. 2024a. *Horizon Europe strategic plan (2025 – 2027)*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/092911> (accessed on 7 March 2024).

European Commission. 2024b. *Assessing and disseminating the results of the social innovation calls financed by the EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) 2014-2020*.

- Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/88548> (accessed on 7 March 2024).
- European Commission. 2024c. *New European Innovation Agenda on the move Report on the State of play of the New European Innovation Agenda*. Luxembourg: Publication Office of European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/097305> (accessed on 7 March 2024).
- European Commission. 2024d. *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches*. Brussels: European Commission.
- European Parliament and Council. 2021. *Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the European Social Fund Plus (ESF+) and Repealing Regulation (EU) No 1296/2013*. Official Journal of the European Union, L 231, 30 June 2021. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj> (accessed on 1 February 2024).
- Espiau, Gorka. 2017. Nuevas tendencias de la innovación social. *Revista Española del Tercer Sector*. 36: 139-168.
- Foucault, Michael. 2005. *El orden del discurso*. Argentina: Fabula Tusquets Editores.
- Foucault, Michael. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, Michael. 2009. *El nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Akal.
- Fougère, Martin, Beata Segercrantz, and Hannele Seeck. 2017. A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism. *Organization*, 24(6): 819-843. <https://doi.org/10.1177/1350508416685171>
- Giddens, Anthony. 1995. *Constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Glynos, Jason, and David Howarth. 2008. Critical Explanation in Social Science: a Logics Approach. *Swiss Journal of Sociology* 34(1): 5-35.
- Gurrutxaga, Ander. 2013. No todo es innovación social. *Revista iberoamericana de argumentación* 7: 1-14. <https://doi.org/10.15366/ria2013.7.007>
- Hayek, Friedrich. 1966. *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hernández-Ascanio, José, Pilar Tirado-Valencia, and Antonio Ariza-Montes. 2016. El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 88: 165-199. <https://doi.org/10.7203/ciriec-e.88.8849>
- Herzog, Benno, Juan Pecourt, and Francesc Hernández. 2015. La dialéctica de la excelencia académica: de la evaluación a la medición de la actividad científica. *Arxius de Ciències Socials*, 32: 69-82.
- Howaldt, Jürgen, and Michael Schwarz. 2010. *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. Aachen: International Monitoring (IMO). https://doi.org/10.1007/978-3-531-92469-4_5
- Jessop, Bob, Frank Moulaert, Lars Hulgård, and Abdelillah Hamdouch. 2016. Social Innovation Research: A New Stage in Innovation Analysis? *The International Handbook on Social Innovation*, n.d., 110–30. <https://doi.org/10.4337/9781849809986.00020>.

- Martínez-Celorrío, Xavier. 2017. La innovación social: orígenes, tendencias y ambivalencias. *Sistema* 247: 61-88.
- Martínez, Laureano, and Patricia Amigot. 2015. Una aproximación al discurso Europeo sobre la educación emprendedora a nivel superior, ¿cambiar la mentalidad para generar empleo? *Arxius de Ciències Socials* 32: 99-110.
- Marques, Pedro, Kevin Morgan, and Randal Richardson. 2018. Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(3), 496-512. <https://doi.org/10.1177/2399654417717986>
- Misuraca, Gianluca, Clelia Colombo, Csaba Kucsera, Stephanie Carretero, Margherita Bacigalupo and Raluca Radescu. 2015. *Mapping and analysis of ICT-enabled Social Innovation initiatives promoting social investment through integrated approaches to the provision of social services*. European Commission's Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. <https://data.europa.eu/doi/10.2791/743181> (accessed on 25 January 2024).
- Moulaert, Frank and Diana MacCallum. 2019. *Advanced Introduction to Social Innovation*. London: Edward Elgar Publishing.
- Mulgan, Geoff, Simon Tucker, Rushanara Ali, and Ben Sanders. 2007. *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: Young Foundation.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). The Open Book of Social Innovation. Young Foundation, 30(8), 224.
- Phillips, Wendy, Hazel Lee, Abby Ghobadian, Nicholas O'Regan, and Peter James. 2015. Social Innovation and Social Entrepreneurship: A Systematic Review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461. <https://doi.org/10.1177/1059601114560063>
- Rueede, Dominik and Lurtz, Kathrin. 2012. Mapping the various meanings of social innovation: Towards a differentiated understanding of an emerging concept. *EBS Business School Research Paper* 12(03): 1-51. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2091039>
- Sennett, Richard. 2006. *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama Colección Argumentos.
- Serrano, Amparo, Carlos Jesús Fernández, y Alba Artiaga. 2024. Ingenierías De La Subjetividad: El Caso De La orientación Para El Empleo. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas* 138:41-62. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.41>.
- Seyfang, Gil, and Alex Haxeltine. 2012. Growing Grassroots Innovations: Exploring the Role of Community-Based Initiatives in Governing Sustainable Energy Transitions. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30(3): 381-400. <https://doi.org/10.1068/c10222>
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne LARRUE, and Frederic Varonne. 2012. *Análisis y Gestión De Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel
- Sztompka, Piotr. 1995. *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza Editorial
- Van Dijk, Teun. 2000. *El discurso como estructura y proceso. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa
- Weber, Max. 2004. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.

- Weiss, Gilbert, and Ruth Wodak. 2003. *Critical Discourse Analysis*. London: Palgrave Macmillan.
- Zubero, Imanol. 2015. *Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación*. In *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*. Edited by Subirats and Ángela García Bernardos. Vilassar de Dalt: Icaria Editorial, pp. 13 – 41.

3. LA INNOVACIÓN SOCIAL DESDE LA CIUDADANÍA PARA AVANZAR EN LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDADES: ESTUDIO DEL AJUNTAMENT DE VALÈNCIA.

Autores: Alba Talón Villacañas, Sergio Belda Miquel, Iván Cuesta Fernández y Guillermo Palau Salvador.

Publicado en la revista *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 100 (2024).

Resumen

El marco discursivo-institucional europeo sobre innovación social y gobernanza democrática local se caracteriza por plantear el ámbito local como espacio estratégico donde promover nuevas soluciones a los problemas sociales actuales y por promover iniciativas ciudadanas innovadoras que cogestionen bienes y servicios públicos. Este estudio tiene como objetivo principal conocer cómo la política y la gestión pública local están incorporando y significando el marco discursivo-institucional de la Innovación Social Ciudadana como forma de avanzar en la gobernanza democrática. A través de una metodología cualitativa, centrada en entrevistas semi-estructuradas, se realiza un análisis crítico del discurso desde las tesis de Fairclough. Las percepciones de las personas que trabajan en la gestión pública del Ajuntament de València ilustran la relación entre discurso, práctica discursiva y práctica social necesaria para responder al objetivo sobre el proceso de significación. En este sentido, la ciudad de València refleja en sus planes y estrategias más recientes tanto una incorporación de estos objetivos como una legitimación de prácticas previas sobre la base de los mismos. Finalmente, el caso ilustra las complejidades y la diversidad en la aplicación de este marco europeo a las realidades urbanas.

Palabras clave: políticas públicas; gobernanza democrática local; participación ciudadana.

Abstract

The European discursive-institutional framework on social innovation and democratic local governance is characterized by proposing the local level as a strategic space in which to promote new solutions to current social problems and to promote innovative citizen initiatives that co-manage public goods and services. The main objective of this study is to know how local public policy and management are incorporating and signifying the discursive-institutional framework of Citizen Social Innovation to advance in democratic governance. Through a qualitative methodology, focused on semi-structured interviews, a critical analysis of the discourse from Fairclough's thesis is carried out. The perceptions of people working in the management of public policy of the City Council of Valencia illustrate the relationship between discourse, discursive practice, and social practice necessary to respond to the objective on the process of signification. In this sense, the city of Valencia reflects in its most recent plans and strategies what is apparently not only an incorporation of these objectives but also a legitimization of practices based on them. Finally, the case illustrates the complexities and the diversity in the application of this European framework to local contexts.

Key words: public policies; local democratic governance; citizenship participation.

3.3. Introducción

En el escenario de la política pública europea de las tres últimas décadas han ido adquiriendo importancia los principios de gobernanza democrática y de innovación social (Comisión Europea, 2001; 2011; 2014a; 2014b; 2015; 2021a). Estos conceptos han aparecido relacionados, de modo que la innovación social (en adelante IS) ha sido vista como herramienta para la promoción de la gobernanza democrática (Comisión Europea, 2011; 2017a; 2017b; 2017c). Cabe decir que, aunque no existen definiciones cerradas, la Comisión Europea (en adelante CE) entiende la gobernanza democrática como aquellas: “normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes [...], especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión Europea, 2001, p. 5). La IS se entiende como “nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen las necesidades sociales y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones” (Comisión Europea, 2017c, p. 7). La relación entre ambos conceptos sería estrecha, en tanto que “las políticas de innovación social crearían aperturas para promover una gobernanza pública más democrática, existiendo una tendencia a ver la innovación social principalmente como un instrumento que puede activarse en apoyo de la provisión de bienestar” (Comisión Europea, 2017b, p. 20).

Las prioridades fijadas por la CE para el periodo 2019-2024, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (2015), abogan por un futuro sostenible, saludable, inclusivo y justo, para el cual la gobernanza democrática resulta un principio clave y la IS un vector fundamental (Naser et al., 2020). El renovado programa Horizonte Europa 2021-2027 (2021a) y su vinculación al instrumento de Misiones Europeas (2021b) son el ejemplo más reciente de cómo la Unión Europea pretende generar nuevas formas de hacer política y de gestionar bienes y servicios públicos donde la IS sea un elemento clave.

En este sentido, la CE (2014a; 2014b; 2015) centra sus esfuerzos en promover acciones de gestión pública dirigidas a cuestiones tales como: la creación de nuevas alianzas público-privadas para crear soluciones innovadoras; la apertura espacios de deliberación y participación ciudadana para mejorar la pertinencia de las políticas públicas; o el impulso de modelos de gestión pública que fomenten la economía social. Se trata de acciones que pueden tener carácter puntual pero también estructural, suponiendo cambios sustanciales y de enfoque en la interacción de la administración pública con la ciudadanía y otros actores.

Sobre el aspecto concreto de la gestión pública para avanzar en la gobernanza democrática local, tanto la CE como la literatura científica han enfatizado la necesidad de cambios en este campo. En primer lugar, debido a la emergencia de nuevos retos globales (Winter et al., 2020; Calderon & Butler, 2020). En segundo lugar, por el cuestionamiento de la capacidad resolutoria del sector

público burocratizado para abordar estos retos (Subirats & García, 2015; Conejero & Redondo, 2016; Maniglio, 2017). La CE considera que, si el objeto de la política pública cambia a raíz de nuevas necesidades y demandas sociales, la forma de gestionarla y los espacios donde desarrollarla han de cambiar consecuentemente (Comisión Europea, 2017b, 2021a).

Como también reconoce la literatura académica, la gestión y la política pública deberían impulsar modelos e iniciativas más colaborativos, flexibles y democráticos para poder garantizar el bienestar (Fantova, 2014). En este proceso de cambio es pertinente apoyar iniciativas de IS que están generando modelos alternativos y más inclusivos (Morales et al., 2021). Así, para avanzar en un modelo de gobernanza más democrático, la política pública debe apoyar la IS mediante nuevos instrumentos y formas institucionales.

Dos aspectos clave en estos debates deben ser señalados: el creciente énfasis en lo local y el énfasis en la ciudadanía como agente de innovación. En una primera dimensión, como solicita la Nueva Agenda Urbana (2020), la gobernanza multi-nivel y las ciudades se han ido reivindicando cada vez más como el anclaje básico de las políticas públicas europeas (Tomàs, 2018). En este sentido, tanto la CE (2019; 2021b) como las Naciones Unidas (2015) destacan la esfera local como espacio estratégico para desarrollar políticas públicas que tengan en cuenta la IS para avanzar en la gobernanza democrática. La literatura al respecto coincide en buena medida (MacCallum et al., 2009; Moulaert et al., 2005), aunque desde la geografía urbana no faltan aproximaciones críticas a las luces y sombras de los discursos y prácticas de la IS para la transformación urbana (McFarlane et al., 2021; Lorne, 2020; Certomà, 2020).

En cualquier caso, las ciudades han visto acentuado su rol como espacio para el despliegue de políticas públicas que tienen el propósito de transformar la propia ciudad (Kern, 2019). En la Unión Europea, la Misión de 100 Ciudades Europeas Inteligentes y Climáticamente Neutras para 2030 es la iniciativa más ambiciosa en este sentido. Los esfuerzos de transformación urbana en la dirección de la sostenibilidad acumulan ya varias décadas, desde las Agendas de Desarrollo Local 21 de los 90 hasta los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible de los años 2010. Las políticas públicas para la sostenibilidad aspiran a reconfigurar los sistemas sociotécnicos que operan en la ciudad (Bulkeley et al., 2014).

En el contexto de las nuevas problemáticas globales, las ciudades están implementando políticas hacia la economía circular, la descarbonización de sus suministros energéticos o la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero (Petit-Boix & Leipold, 2018; Bulkeley et al., 2011; Seto et al., 2021). Las ciudades no se transforman sólo a sí mismas, sino que emergen como mediador privilegiado para las transiciones a escala nacional en varios órdenes (movilidad, logística, energía, alimentación, etc.) (Rohracher & Späth, 2014). En las ciudades se conciben, prueban, replican y escalan innovaciones sistémicas con capacidad de transformar el orden sociotécnico existente, con soluciones lideradas por los actores hegemónicos (arriba-abajo) pero también por nichos de innovación (abajo-arriba) (Wolfram & Frantzeskaki, 2016).

Las políticas públicas generan las condiciones facilitadoras para que los actores existentes innoven, pero también apoyan experimentos desde la base (Karvonen & Van Heur, 2014; Voytenko et al., 2016). Tres aspectos emergen como centrales para que la “hipótesis urbana” de una transición impulsada desde la ciudad se materialice: la construcción de visiones compartidas en y sobre la ciudad, la presencia de organizaciones que intermedien la operacionalización de tales visiones urbanas y desarrollen la capacidad de actuar, y el grado de aprendizaje que sucede durante el proceso (Hodson & Marvin, 2010).

Por otro lado, en una segunda dimensión se ha ido reivindicando de manera creciente la importancia del rol activo de la ciudadanía en la IS, como “cuarta hélice” de la innovación (Carayannis & Campbell, 2009; Seyfang, 2009; Smith et al., 2016). Así, para la IS tendrían un papel fundamental las iniciativas impulsadas por la ciudadanía al margen del sector público y del lucrativo. Este énfasis es lo que podemos llamar la innovación social desde la ciudadanía (en adelante ISC) (Seyfang & Smith, 2007), una idea que reivindica también la importancia de lo local y que se refleja en la reciente estrategia de la CE para un futuro de ciudades sostenibles y justas (Comisión Europea, 2021b).

En el marco de estos debates, la literatura ha abordado la cuestión de cómo se ha ido incorporando la gobernanza democrática y participativa local en las instituciones públicas (Blanco et al., 2018; Font, Alarcón, Galais & Smith, 2017). Especialmente relevantes son los estudios sobre lo denominados “gobiernos del cambio” (Rubio-Pueyo, 2017; Roth et al., 2019), en tanto que ilustran los esfuerzos por aterrizar el marco discursivo-institucional europeo. En este sentido, el estudio de Méndez de Andés (2019), atendiendo a aquellas ciudades de mayor peso poblacional (de más de 100 000 habitantes según datos del INE a fecha de 2015), explora las políticas y acciones municipalistas desplegadas por los nuevos “gobiernos del cambio”.

Figura 1. Mapa de “gobiernos del cambio” en 2015.



Fuente: elaboración propia

A través de la categorización por áreas de intervención pública, se observa por ejemplo que: en lo relativo al acceso a la vivienda destaca el caso de Barcelona y Zaragoza; respecto al fortalecimiento de derechos sociales se encuentran ciudades como Cádiz y A Coruña; en la generación de procesos de ecología urbana se ilustra València y Madrid; y sobre el apoyo a acciones basadas en el Derecho a la Ciudad se ubica a Badalona y Castellón. Si bien, la autora no se centra específicamente en aquellas de ISC, el detalle del análisis que realiza de las mismas posibilita la caracterización como tal de algunas de las exploradas. En la tabla siguiente se especifican:

Tabla 1. Relación de “gobiernos del cambio” y políticas de ISC.

“GOBIERNOS DEL CAMBIO”	ÁREA DE INTERVENCIÓN	POLÍTICA PÚBLICA DE ISC
A Coruña (Marea Atlántica)	Derechos sociales	Plan de Hábitat Digno
	Participación ciudadana	Dillo Ti Plan de Hábitat Digno
Badalona (Guanyem Badalona en Comú)	Participación ciudadana	Participa y Decidim Badalona
	Derecho a la ciudad	Ciudades amables, ciudades seguras
Barcelona (Barcelona en Comú)	Ecología urbana	Barcelona Energía
	Participación ciudadana	Plan de barrios
	Vivienda	Defensa del derecho a la vivienda
Cádiz (Por Cádiz Sí Se Puede)	Ecología urbana	Coproducción público-ciudadana de políticas de energía
	Derechos sociales	Plan de atención integral a las personas sin hogar
Castellón (Compromís)	Derecho a la ciudad	Castellón Ciudad Viva
	Economía social	Beta.coop
Madrid (Ahora Madrid)	Ecología urbana	Plan A de Calidad de Aire y Cambio Climático 2017-2020
	Derecho a la ciudad	Madrid Sí Cuida
	Economía social	Proyecto MARES
València (Compromís)	Ecología urbana	Consejo Alimentario y la Estrategia Alimentaria de Valencia
	Participación ciudadana	FabricA Barri
	Derecho a la ciudad	Nuestra ciudad, tu refugio
Zaragoza (Zaragoza en Comú)	Vivienda	Oficina municipal de vivienda y plan de medicación
	Economía social	Cultura del bien común

Fuente: elaboración propia basada en Méndez de Andés (2019).

La geografía urbana también ha realizado aportaciones a este debate desde la innovación territorial (Farinós 2010; Farinós & Romero 2008; Casellas, 2016, 2007; Martínez 2011). Por otro lado, encontramos investigaciones que analizan el auge de experiencias de ISC en ámbitos urbanos en el contexto español y los cambios sociales que han ido generando en términos de sostenibilidad, salud, justicia e inclusión social (Subirats & García, 2015; Martínez et al., 2019). Sin embargo, son escasos los trabajos que hayan explorado cómo se ha apropiado el marco discursivo-institucional europeo sobre el rol de la ISC para la gobernanza democrática en el ámbito local.

Teniendo en cuenta que una de las principales líneas de investigación en el campo de la geografía urbana explora nuevas formas y herramientas de democratizar la planificación de las ciudades (Michelutti, 2022; Fischer, 2009). Esta investigación exploratoria se centrará en la realidad de la ciudad de València que, en los últimos años, ha puesto en marcha multiplicidad de políticas alineadas con el marco europeo sobre la ISC como vector de la gobernanza democrática y ha reforzado el reconocimiento de proyectos ciudadanos.

Así, desde una estrategia definida por Fairclough (1993, 2001), establecemos como objetivo general de esta investigación: conocer cómo la política y la gestión pública local valenciana están incorporando y significando el marco discursivo-institucional de la ISC como forma de avanzar en la gobernanza democrática. Como objetivos específicos nos planteamos: 1) comprender las principales percepciones y tensiones relativas al marco discursivo-institucional de la ISC y de la gobernanza democrática del personal funcionario del Ajuntament de València; 2) identificar las acciones y políticas públicas locales en materia de ISC y gobernanza democrática; 3) explorar la relación entre discurso, práctica discursiva y práctica social como elementos centrales de la teoría de Fairclough en la realidad política valenciana.

La estructura del trabajo es la siguiente: las secciones dos y tres desarrollan el marco teórico y metodológico. Se explica cómo, desde una estrategia cualitativa y a través de datos recogidos de fuentes secundarias y primarias, se realiza el análisis crítico del discurso. La sección cuarta analiza el caso de estudio del Ajuntament de València abordando tres niveles relacionados: el contexto discursivo-institucional de la ISC como vector de la gobernanza democrática; la práctica discursiva, esto es, las percepciones de las personas gestoras de las políticas municipales; y las prácticas sociales, esto es, las políticas públicas de apoyo de la ISC desarrolladas en València. La discusión pone en relación estos niveles en vista de ofrecer reflexiones relevantes para informar las políticas públicas sobre la incorporación de la ISC en sus acciones. Aunque escapa al trabajo evaluar los cambios promovidos por las políticas, la significación de los marcos discursivos a través de ellas apunta a la necesidad de seguir profundizando sobre el tema.

3.4. Marco teórico

El marco teórico abarca tres cuestiones fundamentales: la visión sobre cómo las políticas públicas tienden a incorporar los marcos discursivos-institucionales; qué rol tiene el personal técnico de las administraciones públicas; y cómo se interrelaciona la realidad simbólica y práctica en el discurso.

En primer lugar, se parte de la consideración de que existe una relación múltiple y compleja entre escalas en el desarrollo de la política pública. Como reconoce la literatura, puede verse la escala local como el espacio donde pueden representarse una mayor multiplicidad de visiones y se puede avanzar en agendas ambiciosas en materias como la innovación, la sostenibilidad (Robinson y Van Veelen, 2022) y la gobernanza democrática (Blanco, Gomà y Subirats, 2018; Font, Alarcón, Galais y Smith, 2017). Sin embargo, el marco local está fuertemente condicionado a los marcos nacionales e internacionales, de modo que en el contexto local hay cierto margen, aunque limitado, para la resistencia o la adopción de estos discursos (Robinson y Van Veelen, 2022). Así, en el estudio de la política pública resulta necesario comprender la complejidad de las relaciones entre niveles.

Por otro lado, la literatura ha enfatizado cómo la articulación de la gobernanza democrática requiere del despliegue de mecanismos e instrumentos específicos que afecten a las distintas fases de la elaboración e implementación de la política pública (Cernadas et al., 2016; Carmona, 2016). En estos procesos de articulación y puesta en marcha de mecanismos toman lugar una multiplicidad de actores, con distintas visiones (Fuenmayor, 2017). Sin embargo, en estos procesos, el personal de la administración pública tiene un rol fundamental en sus prácticas concretas de adopción y puesta en marcha de las políticas públicas, en tanto son claves para facilitar o dificultar que se desarrollen modelos de mayor calidad democrática (Dente & Subirats, 2014).

Desde estos puntos de partida, que nos hablan de la complejidad y naturaleza dialéctica de los procesos de toma de decisiones políticas (Fontaine, 2015), resulta necesario un marco que aborde: por un lado, las complejas relaciones en la producción y adaptación de discursos entre los distintos niveles; por otro, las complejas relaciones entre discursos y práctica en la articulación de la política pública.

Para lo anterior y para responder al objetivo principal de conocer cómo son incorporados los discursos europeos sobre ISC para avanzar en la gobernanza democrática en la esfera local, asumimos las ideas de la teoría y análisis crítico del discurso de Fairclough (2001). Este marco integral ha sido abundantemente empleado como marco teórico, tanto para el análisis de políticas públicas como para el estudio específico de prácticas en el ámbito urbano (Marston, 2004; Caballero, 2015; Borrielo, 2017). Para distintos autores, este marco permite poner en el centro la relación entre las distintas escalas de análisis (de lo internacional a lo local), las

relaciones y tensiones entre discursos dominantes y alternativos, así como las relaciones entre actores que configuran discursos y prácticas (Marston, 2004).

Fairclough (1993) establece que los discursos tienen como fin incidir o producir un efecto en la realidad material, sin embargo, no es posible comprender el discurso sin entender su contexto de producción. De esta forma, el autor expone que discurso y contexto se ven entrelazados en un juego de producción y reproducción de significados (Fairclough & Wodak, 1997). De forma concreta, se identifican tres niveles categoriales que han de ser puestos en relación: en primer lugar, es necesario delimitar el contexto discursivo (esto es, el lenguaje escrito); en segundo lugar, comprender la práctica discursiva (esto es, el proceso de producción e interpretación del texto); y en tercer lugar, describir la práctica social, que mediada siempre por el poder, hace referencia a las acciones que significan las categorías anteriores (esto es, la realidad material surgida de la discursiva) (Fairclough, 1992). Así, entender la manera en la que se adopta y activa el discurso va ligado a la comprensión de las prácticas y procesos que se relacionan con el objeto de discurso. Por lo anterior, el análisis crítico de discurso como marco propone analizar el discurso en tres planos conectados (Fairclough, 1992).

Así mismo, esta perspectiva asume que comprender el discurso y la práctica social también posibilita comprender las distintas escalas y niveles discursivos, de lo global a lo local. Adoptar esta teoría implica conectar de manera dialéctica distintos niveles de análisis para poder entender el discurso en términos de cómo es generado, apropiado y recontextualizado en lugares y prácticas específicas (Fairclough, 2001). El modelo de Fairclough puede permitir así comprender el cambio social considerando los distintos niveles (Marston, 2004), lo que para este estudio resulta fundamental.

En definitiva, el marco propuesto consta de los siguientes elementos clave: la importancia de lo local en la articulación del discurso de la gobernanza democrática; la compleja relación entre este discurso a nivel local con su estructuración en niveles superiores; la importancia del personal de la administración en el despliegue local de este discurso; la relevancia, para comprender el despliegue local del discurso de la gobernanza democrática, de la relación entre el propio discurso, la producción y la adaptación local del mismo, y las prácticas sociales concretas de la administración.

3.5. Metodología

El trabajo considera sobre la base del análisis crítico del discurso (Lincoln et al., 2011), que este nos posibilita la comprensión de la influencia discursiva en la realidad material de las acciones y políticas objeto de estudio. Desde este punto de partida, se plantea una investigación exploratoria, pero intentando abordar de una manera integrada el contexto institucional-discursivo, los propios discursos y las acciones del Ajuntament de València.

En coherencia con las ideas de Fairclough (1993, 2001) sobre el análisis del discurso, se contempla la siguiente estrategia metodológica: primero, se realiza un análisis del contexto discursivo del ámbito europeo y local; segundo, se aborda cómo y a través de qué elementos se significa este discurso en el ámbito de la gestión pública local; tercero, se describen las acciones y políticas públicas que se alinean con el marco discursivo-institucional de la ISC para mejorar la gobernanza democrática local.

Para la obtención de información se han empleado las siguientes técnicas:

Obtención de información a través de fuentes secundarias: documentos estratégicos de políticas públicas a nivel europeo y local. La selección de textos que conforman el marco discursivo-institucional se basa en criterios teóricos de idoneidad, entendiendo la naturaleza exploratoria del actual estudio. Así, se escogieron documentos por su actualidad y relevancia temática atendiendo a textos marco sobre gobernanza, innovación social y sostenibilidad. Además, para su consulta se tuvieron en cuenta criterios de heterogeneidad (textos de vertiente burocrática, estratégica e informativa). Por otro lado, en lo referente al marco discursivo-institucional valenciano, se han seleccionado aquellos documentos estratégicos que desde 2015 están vehiculando la política pública local en términos estratégicos sobre las principales temáticas del estudio.

Obtención de información a través de fuentes primarias: realización de entrevistas en profundidad semi-estructuradas. A lo largo del mes de julio de 2021 se realizaron diez entrevistas a personas técnicas responsables de servicios y áreas del Ajuntament de València en los que la elaboración de acciones y política pública se estaba llevando a cabo desde la atención documentos estratégicos marco. La selección de la muestra se basó en criterios de relevancia priorizando a aquellas personas que, dentro de la administración local, tuvieran posiciones de responsabilidad (exceptuando a cargos electos o puestos de confianza) con amplia experiencia y pertenecientes a áreas relevantes en gobernanza democrática e ISC. Finalmente, se dio prioridad a la preservación de la confidencialidad, adoptando medidas para garantizar el tratamiento anonimizado de la información recopilada durante las entrevistas. Para proteger la identidad, se asignaron códigos alfanuméricos (E1, E2, etc.) a cada una, y cualquier información que pudiera revelar la identidad directa fue modificada. La Tabla 2 presenta los detalles de la muestra y la relación de códigos.

Con todo ello, la información obtenida por ambas fuentes de información se analiza siguiendo una estrategia deductivo-inductiva (Herzog, 2019). Por un lado, se realizó un análisis deductivo basado en categorías predefinidas a partir del enfoque de Fairclough expuesto en el marco teórico. Por otro lado, el carácter interpretativo del estudio permitió el surgimiento de subcategorías inductivas.

Tabla 2. Relación de personas entrevistadas y códigos

SEXO	CÓDIGO	CARGO	SERVICIO
Mujer	E1	Jefa de Servicio	Participación Ciudadana
Mujer	E2	Coordinadora	Agencia de la Bicicleta
Mujer	E3	Jefa de Servicio	Sociedad de la Información
Hombre	E4	Jefe de Servicio	Emergencia Climática
Hombre	E5	Jefe de Servicio	Jardinería Sostenible
Hombre	E6	Jefe de Servicio	Gestión Sostenible de Residuos
Hombre	E7	Jefe de Servicio	Transparencia y Gobierno Abierto
Hombre	E8	Director Gerente	Fundación Municipal València Clima i Energía
Hombre	E9	Jefe de Servicio	Innovación Social y Urbana
Hombre	E10	Jefe de Servicio	Agricultura y Huerta

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Categorías y subcategorías de análisis

CATEGORIAS DEDUCTIVAS	FUENTE DE INFORMACIÓN	SUBCATEGORIAS INDUCTIVAS
Nivel contexto discurso: Marco discursivo-institucional de la ISC como vector de gobernanza democrática	Primaria: entrevistas a personas gestoras municipales (Bloque 3 del guion: coherencia y alineación de las acciones de ISC)	- Marco discursivo-institucional europeo - Marco discursivo-institucional local
	Secundaria: consulta de planes, programas, acciones y políticas públicas de ISC como vector de gobernanza democrática	
Nivel práctica discursiva: Percepciones de las personas gestoras municipales	Primaria: entrevistas a personas gestoras municipales (Bloque 1, 2 y 4 del guion: descripción acciones de ISC; alianzas y participación; retos y motivaciones)	- Gobernanza democrática - ISC - Rol de la Administración Pública Local (en adelante APL) con relación a la ISC para avanzar en la gobernanza democrática
Nivel prácticas sociales: Acciones y políticas de ISC del Ajuntament de València para avanzar en la gobernanza democrática local	Primaria: entrevistas a personas gestoras municipales (Bloque 1 del guion: descripción acciones de ISC)	- Acciones y políticas puntuales - Acciones y políticas estructurales
	Secundaria: consulta de planes, programas, acciones y políticas públicas de ISC como vector de gobernanza democrática	

Fuente: elaboración propia

3.4. Análisis crítico del discurso del caso de estudio: Ajuntament de València

3.4.1. Contexto: el marco discursivo-institucional europeo de la ISC como vector de la gobernanza democrática y su adopción local

El Ajuntament de València ha puesto en marcha estrategias y planes dirigidos a implementar la ISC como factor de promoción de la gobernanza democrática. Estas políticas se alinean con el marco europeo promoviendo la coherencia vertical de políticas abogada por las Naciones Unidas (2016) como instrumento primordial para la consecución de la Agenda 2030. Veamos los elementos principales que conforman el marco discursivo-institucional europeo de la ISC y cómo se incorporan en el marco local.

Iniciativas de la CE como los programa URBAN (1994), URBAN II (2000), URBACT (2018b) o EDUSI (2013) fueron pioneras en incorporar la IS en programas y herramientas de financiación públicas dirigidas al desarrollo sostenible, movilidad urbana e inclusión social. Estableciendo formas de

gobernanza democrática reconociendo el papel estratégico de las ciudades europeas como agentes de cambio. Finalmente, en la última década, la CE desplegó iniciativas como la Estrategia Horizonte Europa 2020 (2014a), la Agenda Urbana (2019) y el programa Horizonte Europa (2021a). Estas culminan el proceso de institucionalización de la ISC como elemento esencial de la gobernanza democrática teniendo como última manifestación el programa Misiones Europeas (2021b).

Esta última tiene como objetivo financiar líneas de investigación que, a través de acciones de ISC, promuevan una Europa neutra de carbono para 2030. Sobre este fin, se habla de la ISC como respuesta efectiva frente a los retos globales y se reitera la dificultad de los Estados y los mercados de afrontar estos nuevos problemas sociales (Hosain, 2016; Edwards-Schachter et al., 2017) sin incorporar formas públicas más participativas. Por un lado, se refuerza el reconocimiento de las ciudades como espacios estratégicos para el cambio social, donde operan iniciativas que ya están generando formas alternativas de consumir y producir bienes y servicios colectivos. Se insiste en la necesidad de que las políticas públicas locales apoyen el trabajo de estas iniciativas y se incorpore el conocimiento de la ciudadanía en los procesos de decisión para reforzar la gobernanza democrática. De esta manera:

“las ciudades deberían incluir (y ya lo hacen) la planificación de acciones de IS en su conjunto de herramientas de políticas intersectoriales para la transición climática. Los equipos dedicados pueden mapear las actividades locales relevantes y los dominios de acción, organizar los servicios municipales, asignar fondos y crear programas para nutrir el ecosistema de innovación social local” (Comisión Europea, 2021b, p. 68).

Por otro lado, la CE profundiza en que la existencia de iniciativas de ISC supone asistir a un cambio cultural basado en valores sociales, capacidades y hábitos sostenibles, saludables y comprometidos con la justicia social que ha de ser considerado por la política pública como un fin en sí mismo. Sobre la propuesta de Misiones Europeas el jefe de Servicio de Innovación Social y Urbana de València apunta:

“el sector público está llamado a hacer algo más, que es lo que postula Mariana Mazzucato y ha propuesto a la Comisión con las Misiones Europeas. El sector público es el modelador y debe fijar el foco [...] en eso Europa lo ha hecho muy bien, ha marcado dos o tres direcciones ayudándonos a poder hacer lo que hacemos aquí de involucrar a todo el ecosistema de la sociedad civil en nuestras políticas” (E9).

Desde este marco discursivo general, si atendemos a documentos más específicos, la entidad local está incorporando el marco europeo en un doble sentido: por un lado, desplegando y

localizando los objetivos y prioridades fijadas por la Unión Europea (2021b); por otro, legitimando a través de él las políticas públicas locales, nuevas y también preexistentes.

Como ejemplo de la localización del marco europeo, la ciudad de València ha desplegado y localizado las Misiones Europeas creando un programa propio llamado Marco estratégico - Missions València 2030: ciudad saludable, sostenible, compartida y emprendedora (2020b). Este marco, alineado con las orientaciones de la CE (2018; 2021b), legitima la necesidad de promocionar la ISC como herramienta para la consecución de la gobernanza democrática. Así, este programa estratégico contempla acciones dirigidas a elaborar, planificar, gestionar y evaluar la política pública considerando no solo el conocimiento generado por la ciudadanía sino también su participación en la gestión de bienes y servicios públicos.

Como ejemplo de la legitimación de políticas nuevas o preexistentes, se puede citar el Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible:

“el presente documento [...] afronta los siguientes retos interconectados: energía sostenible, mitigación y adaptación al cambio climático. Se trata de una visión compartida por las autoridades locales, regionales y nacionales de todo el mundo firmantes del actual Pacto de los Alcaldes y Alcaldesas para el Clima y la Energía, lo que fortalecerá el respaldo político a largo plazo.” (2019, p. 1).

En todo caso, existen otras muchas políticas, algunas anteriores al marco de las Misiones Europeas, como la Estrategia de Educación para el Desarrollo en el ámbito no formal (2017), el Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia (2020a), la Estrategia Agroalimentaria de València (2018) o la Estrategia Urbana de Valencia 2030 (2021), que también incorporan el discurso-institucional europeo como elemento legitimador. En todos estos documentos encontramos una promoción de nuevas formas de gestionar bienes y servicios públicos poniendo el foco en el papel estratégico de las iniciativas ciudadanas en la resolución de problemas sociales.

3.4.2. Práctica discursiva: el marco discursivo-institucional de ISC como vector de la gobernanza democrática según profesionales técnicos de la gestión pública

Tras describir cómo el marco discursivo-institucional europeo de la ISC como vector de gobernanza democrática está siendo incorporado al marco local, continuaremos con el análisis de los discursos de las personas que ejercen la gestión pública. En ellos se identificarán aquellos elementos que nos ayuden a comprender la significación de este marco discursivo-institucional.

a) Percepciones sobre la gobernanza democrática

En lo referente a las percepciones sobre la incorporación de la gobernanza democrática el personal técnico articula sus discursos entorno a tres cuestiones relacionadas: los cambios

producidos en la adopción de nuevos principios políticos vinculados a este modelo de gobernanza; los cambios consecuentes en la estructura administrativa; y los cambios en los procedimientos e instrumentos de la APL.

Todas las personas entrevistadas coinciden en que la APL de València, desde 2015, ha ido transformando las formas de elaborar y gestionar la política pública. Para la mayoría, estos cambios derivan de la incorporación y significación del marco discursivo-institucional europeo sobre gobernanza democrática con el que se alinea el equipo de gobierno y parte del personal técnico. Entre los elementos más destacados se establece el cambio en los procedimientos y recursos administrativos. Así, la totalidad de las personas entrevistadas fijan un punto de inflexión en la incorporación de cambios sobre las formas de hacer:

“Hay dos etapas, no vamos a hablar de política, pero hay diferentes fases en la relación de las asociaciones con la Administración. El gobierno actual de esta legislatura como en la anterior ha iniciado procesos abiertos en Valencia que antes costaban mucho de arrancar. Ahora parece que todo lo que se hace tiene un sentido más abierto y participativo, se escucha y se trabaja más con la ciudadanía, como se viene haciendo ya en otras grandes ciudades” (E2).

Políticas como el Pacto de Alcaldes y Alcaldesas para el Clima y la Energía (2008) o el marco de las Missions València (2020), son de las más reconocidas como referentes en la política pública local por las personas entrevistadas. En este sentido, la mayoría entiende que la incorporación de estos marcos ayuda a primar acciones dirigidas a promover y conectar la participación ciudadana, la economía social, la sostenibilidad medioambiental y la innovación social para avanzar en la gobernanza democrática.

Sin embargo, esta misma mayoría entiende su puesta en marcha como un gran reto para la APL. Se planean dudas sobre las implicaciones que conlleva la incorporación de estos principios en las formas de proveer bienes y servicios públicos. La mayoría de personas entrevistadas comparte que la consecución de nuevos objetivos departamentales, la elaboración de nueva normativa y la gestión de la política pública que comporta el nuevo marco estarían generando una sobrecarga de trabajo que no siempre se puede manejar. Así, cuando las personas técnicas valoran la alineación de la política pública local con los principios del marco discursivo-institucional europeo, gran parte incide en la importancia de no perder de vista las limitaciones de la propia APL para llevarlos a cabo. Entre los obstáculos más recurrentes nos encontramos con alusiones a la capacidad técnica y económica que dispone la APL para significar los nuevos principios.

“hablando con las compañeras, ves que se preocupan. Lo de lograr objetivos bajo este esquema, yo creo que nos va a cargar más de trabajo. Es que es

importante ser consciente de la carga, no todo se puede de un día para otro” (E3).

Por otro lado, casi la totalidad de las personas entrevistadas entiende que la voluntad de significar los principios de la gobernanza democrática ha supuesto una transformación de la estructura administrativa. El aumento de concejalías, producida desde 2015, ha ampliado la diversidad temática de los departamentos (por ejemplo, incorporando igualdad, emergencia climática o movilidad sostenible), ha incrementado el número de espacios de diálogo interdepartamentales (grupos de trabajo en materias transversales como datos abiertos, vivienda o participación) y ha supuesto la creación y/o recuperación de órganos consultores (como la conversión de las juntas municipales de distrito o la creación del Consejo Alimentario Municipal de València) donde participa la sociedad civil organizada. Estos cambios de estructura han contribuido a su vez a complejizar la gestión.

La mayoría de las personas entrevistadas sostiene además la lógica que, si los principios que guían la política pública se amplían y la estructura se complejiza, los procedimientos e instrumentos que los van a hacer posible no pueden permanecer inmutables:

“el marco de las Misiones nos permite alinear esfuerzos para crear nuevos instrumentos, la aceleradora pública o los laboratorios ciudadanos. Pensar sobre salud, sostenibilidad, solidaridad, sobre emprendimiento y desarrollo económico... no es algo menos que pueda hacerse sin más. Son cosas importantes y necesitan cambios importantes. Estamos dirigiendo nuestros esfuerzos e instrumentos para sumarnos a la estrategia europea como hacen todas las grandes ciudades que saben dónde quieren llegar y qué modelo de ciudad quieren tener y alinear sus recursos para eso” (E9).

Así, los cambios en los marcos regulatorios son uno de los procedimientos administrativos que más se destacan por las personas entrevistadas a la hora de ejemplificar las implicaciones que conlleva la significación del marco discursivo- institucional europeo sobre la gobernanza democrática en València. Por ejemplo, un entrevistado señala:

“lo que estamos haciendo en el PACES [Plan de Acción para el Clima y Energía Sostenible] viene del Pacto de alcaldes para el Clima y la Energía de la CE. [...] Al mismo tiempo hay una hoja de ruta para cumplir unos compromisos de aquí al 2030 con unos indicadores y una estimación presupuestaria. [...] A la hora de implementar todo esto, las acciones afectan a diversos servicios. Entonces, el ayuntamiento tiene que cambiar normativa, abrir canales administrativos, constituir un grupo de trabajo interno donde estén todos los servicios implicados, asignar presupuesto, cambiar criterios de selección de empresas...” (E4).

Entre las implicaciones en los procedimientos e instrumentos para incorporar el marco de la gobernanza democrática, las personas entrevistadas incluyen especialmente los relacionados con la participación ciudadana. Según buena parte de las personas informantes, la APL tiene limitaciones a la hora de conocer la realidad social que le rodea. Para solventar esta problemática y avanzar en la gobernanza democrática, coinciden en que la APL en València ha ido incorporando diferentes instrumentos dirigidos a potenciar la comunicación y la transferencia de conocimiento con agentes sociales estratégicos. La mayoría de las personas entrevistadas valoran así positivamente la elaboración participativa de planes y estrategias.

Concretamente, el incremento de órganos, consejos y grupos de trabajo (como las Redes Conecta de Las Naves, la Mesa de la Bicicleta del Servicio de Movilidad o la Mesa de Transición Energética) se reconoce mayoritariamente como facilitadores en la significación de la gobernanza democrática, en tanto sirven para tener en cuenta los conocimientos de la sociedad civil organizada:

“Pequeñas y grandes instituciones han entendido que la transición energética y la adaptación al cambio climático no se puede hacer si las personas no están en el centro. [...] Entonces todas las políticas que se tienen que hacer la ciudad deben de ir todas a la ciudadanía [...]. Y nosotros [el ayuntamiento en su conjunto] tenemos la suerte de estar muy, muy en contacto con las personas, porque a través de nuestros equipamientos atendemos y colaboramos con decenas de miles de personas al año y sentimos de forma directa todo el impacto y percibimos lo que la gente quiere o necesita. Compartir la información de parte de esta ciudadanía organizada para nosotros es vital” (E8).

No obstante, personas favorables a entender estos espacios como facilitadores de la gobernanza democrática apuntan que la creación del espacio per se no suponen un avance, ya que estos deben dirigirse a promover la deliberación y el trabajo conjunto con las iniciativas de ISC. Muchas personas denuncian que algunos órganos de nueva creación mantienen una utilidad meramente informativa y unidireccional, sin aportar valor alguno.

En definitiva, la idea compartida por el funcionariado consultado es que la significación del marco europeo sobre la gobernanza democrática pasa inevitablemente por transformar no solo los principios guía de la política pública, sino la estructura administrativa y los procedimientos e instrumentos administrativos. Se trata para estas personas de transformaciones profundas, que enfrentan muchas limitaciones y que han de ser sustanciales para poder considerarse como un auténtico valor añadido.

b) Percepciones sobre la ISC

En esta sección se aborda cómo se posicionan los discursos entorno a la ISC como instrumento de la gobernanza democrática. Si a la hora de hablar de la gobernanza democrática la mayoría

de personas entrevistadas parecía tener una idea similar del concepto y articulaba su respuesta en torno a los mismos aspectos (abordando principios, estructura institucional y procedimientos), no se dan estas similitudes ni puntos de partida comunes cuando hablan de ISC. Algunas de las personas informantes conciben la ISC como “algo novedoso” y asimilan cualquier tipo de iniciativa de la sociedad civil como ISC, mientras que otras, en la línea de lo expuesto en el marco teórico, sí entienden que las ISC están relacionadas específicamente con la generación de modelos y sistemas alternativos producción, gestión y consumo de bienes y servicios, más justos y sostenibles. En todo caso, todas las personas entrevistadas sí relacionan la ISC como un vector de gobernanza democrática.

Las personas entrevistadas comparten su mirada sobre algunas características la naturaleza de los colectivos ciudadanos, sus objetivos y sus prácticas: todas identifican a los colectivos de ISC como grupos de personas que tienen intereses y necesidades comunes y que trabajan de manera altruista para crear iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de vida de su alrededor. Las personas informantes entienden, además, que gracias a la estructura horizontal las entidades tienen mayor capacidad para generar ideas alternativas y ponerlas en marcha. La practicidad y la inmediatez de acción de los colectivos de la ISC son atributos muy valorados en los discursos, ya que se contraponen a la forma de proceder adscrita a la APL, más rígida.

“las dinámicas [de los colectivos] son totalmente diferentes a las que te puedes encontrar aquí [APL], no es que sean mejores personas, pero entienden que todos van a una, tienen un objetivo común y se lo creen” (E1).

Por otro parte, aquellas personas que sí reconocen la ISC como iniciativas que van más allá de la participación en la esfera pública y que generan también canales alternativos de producción y consumo alineados con formas de vida más justas y sostenibles, destacan que en los últimos años ha habido un auge de estas experiencias en València. Estas personas resaltan las potencialidades que supone la incorporación de estos colectivos en la acción de la APL para la generación de conciencia social y para la gestión de bienes y servicios públicos. Además, plantean que, gracias al trabajo en el desarrollo de políticas públicas cogestionadas que se ha realizado en los últimos años, se ha podido repensar las formas y el alcance de la acción de la APL y el rol de las iniciativas de ISC. Como muestra, una de las personas entrevistadas señala:

“Te puedes imaginar que, teniendo un ayuntamiento que asume compromisos como la firma del Pacto de Milán o que se adhiere a la reforma agroecológica queriendo liderar el Pacto de Alimentación Sostenible, pues los compromisos son muchos... y los medios para cumplirlos son pocos... De manera que desde esta concejalía teníamos claro que quien tiene el saber hacer, la experiencia y la capacidad para gestionar estas temáticas de transición ecológica y soberanía alimentaria eran los colectivos sociales de la ciudad. Hace muchos años que en la ciudad hay colectivos [...]que producen transformación social, tienen un impacto positivo en la ciudad y están trabajando con más capacidad, más

centrados que nosotros y por eso hay que ponerlos en valor y hacerlos servir para poder llevar a cabo proyectos que de otra manera no podríamos hacer nosotros” (E10).

En conjunto, independientemente de la definición específica sobre lo que se entiende por ISC, la mayoría de los discursos enfatiza el papel de los colectivos como vectores de gobernanza democrática, ya sea por su conocimiento de la realidad social, por su capacidad de concienciación sobre valores sociales y hábitos saludables y sostenibles o por su impacto social. Algunas personas van más allá y ponen también en valor estas iniciativas como espacios de producción de bienes y servicios, que pueden por ello cogestionar la acción pública.

c) El rol de la APL con relación a ISC como vector de la gobernanza democrática

Se han ido avanzando elementos sobre cómo, para el caso valenciano, se está significando el marco discursivo-institucional de la ISC como vector de la gobernanza democrática. Como se ha visto, las percepciones del personal técnico del Ajuntament de València entrevistado identifican ciertas limitaciones de la propia APL a la hora de hacer efectivo este marco. En este epígrafe ahondaremos en estas limitaciones identificando cómo las personas entrevistadas entienden el rol que tiene la APL para la promoción de ISC. Veremos que el reconocimiento de la ISC como vector de gobernanza democrática no depende únicamente de la comprensión de la ISC, sino también de la concepción misma de la APL.

La mayoría de las personas entrevistadas tienen una visión similar sobre lo que piensa el conjunto del personal funcionario sobre el rol de la APL: considera que la APL se entiende desde una perspectiva “rígida” que limita la promoción de la ISC. Consideran que esta concepción entiende que el agente más capacitado en la gestión de “lo público” es la propia APL, de modo que, aunque se puedan apoyar, no se puede dar responsabilidad pública a las iniciativas de ISC, ni sería esto algo deseable ni posible para la consecución de la gobernanza democrática.

La mayoría de las voces apuntan que una de las cuestiones que apuntalan esta concepción de la APL es el marco legal. La APL es la única que ostenta la capacidad organizativa y el conocimiento técnico-jurídico necesario para elaborar y gestionar la política pública en base a los criterios de igualdad y no arbitrariedad que establece el marco legal. Esta postura no ha de ser necesariamente contraria al reconocimiento de otros agentes estratégicos en la gestión de ciertos bienes y servicios públicos, como las entidades sociales, el sector privado o las universidades. De hecho, gran parte de las personas entrevistadas considera que la mayoría de personas que trabajan en la APL valoran positivamente la participación de otros agentes en la elaboración e implementación de políticas públicas. Sin embargo, explican que esta participación supone una mayor carga y enfrenta muchas limitaciones (entre ellas, los marcos normativos estatales no adaptados, los escasos recursos técnicos y económicos para facilitar la participación, los prolongados tiempos administrativos o la sobrecarga de procedimientos de transparencia y de rendición de cuentas que implica esta participación). Por ejemplo, un entrevistado afirma:

“Entre algo tan básico como contratar con los colectivos, que no se sabe cómo hacer, y contratar con dinero público a una empresa, todos elegimos la empresa. A fin de cuentas, nosotros hacemos las bases de las convocatorias tal y como marca la ley de contratos” (E6).

Así, aunque la mayoría de las personas entrevistadas afirman que estas son las ideas más comunes en el personal funcionario sobre el rol de la APL, estas personas aseguran también no estar de acuerdo con este enfoque mayoritario. Así, dicen entender la APL de forma más “abierta” y en la línea que se propone desde el marco discursivo-institucional europeo. La APL sería así para ellas un agente más en la gestión de “lo público”, ya que tanto normativas como recursos públicos y procedimientos administrativos se están adaptando mediante el apoyo a las ISC para que cogestionen políticas, bienes y servicios públicos. Enfatizan que hay que prestar atención a las prácticas que ya desarrollan las iniciativas de ISC y tratar de apoyarlas, más allá de las declaraciones institucionales de alineación con principios marco.

“Podríamos decir que desde el punto de vista de lo que sería la innovación social [...] son los ciudadanos los que están generando soluciones innovadoras en muchos aspectos, en servicios, productos, procesos, modelos... Y todo esto se está orientado hacia la resolución de las necesidades sociales de la propia gente... No se trata de preguntar a la gente y hacer luego un proyecto de eso sin contar con ellos, sino de entender que estas soluciones tienen que surgir de las personas... Esta gente está aportando valor público llamando a la puerta de las instituciones y por eso, yo y mi equipo hacíamos lo posible por hacer cosas con ellos” (E7).

A pesar de ello, se incide en que esta perspectiva no forma parte del imaginario común en la administración, por lo que ven fundamental trabajar en la concienciación sobre el nuevo papel de la APL con relación a la ISC avanzar en la gobernanza democrática.

3.4.3. Práctica social: descripción de políticas y acciones de ISC del Ajuntament de València para avanzar en la gobernanza democrática

Hasta ahora se ha abordado cómo la APL ha incorporado el marco discursivo-institucional europeo sobre la ISC para avanzar en la gobernanza democrática a través de la localización y caracterización de planes europeos y de la legitimación de planes y estrategias locales. Las personas entrevistadas afirmaban que este marco se ha ido significando por medio de cambios en estructura, en los procedimientos administrativos y en los instrumentos de política pública. Entendiendo la ISC en sentido amplio, las personas reconocen que la ISC es necesaria para caminar hacia la gobernanza democrática debido a las potencialidades que ofrecen las iniciativas. Sin embargo, apuntan que la significación del marco pasa necesariamente por una

concepción de la APL más “abierto” y aún no generalizada en la administración. Ahondaremos ahora en aquellas prácticas concretas que realiza la APL para apoyar las ISC.

El análisis de la información primaria y secundaria sugiere que el Ajuntament de València ha realizado acciones puntuales y estructurales de apoyo a la ISC. Las acciones puntuales son las mayoritarias y se realizan por casi la totalidad de servicios entrevistados. Las acciones o estrategias estructurales son minoritarias y se despliegan por parte de algunos de los servicios que forman parte del estudio - cabe recordar que la investigación no ha contado con la participación de todas las áreas municipales ni busca representatividad.

Entre la multiplicidad de acciones puntuales destacan aquellas dirigidas, en primer lugar, a la creación y difusión del conocimiento en ISC a través del apoyo a redes. Ejemplos de ello serían: estrategias integrales participativas en barrios, campañas de sensibilización sobre temas como el comercio justo y la creación de cátedras en las universidades públicas donde las iniciativas de ISC son un agente estratégico. En segundo lugar, aquellas acciones dirigidas a la legitimación de iniciativas de ISC a través del reconocimiento de sus principios y valores. Manifestación de ello sería la creación de servicios nuevos en la APL gracias a las demandas ciudadanas y la firma de convenios directos en los que se reconocen los valores de las entidades, como los realizados con Horta Sud.

Por otro lado, encontramos algunas acciones de naturaleza más estructural. Por ejemplo, algunos servicios como el de Emergencia Climática, Agricultura y Huerta y la Fundación Municipal València Clima y Energía, elaboran estrategias integrales de apoyo a las iniciativas de ISC. Esto es, a través de sus acciones se puede reconstruir una lógica de la política pública que consiste en desarrollar acciones de conocimiento y reconocimiento como las descritas, pero de forma que posibiliten el despliegue de otras políticas de mayor calado. Según los discursos, afianzadas las redes entre APL e iniciativas de ISC, se tiende a facilitar la participación de estas iniciativas en la financiación pública abriendo canales de acceso a bienes y servicios. Ejemplo de ello son tanto la incorporación de nuevos criterios valorativos basados en la sostenibilidad en órdenes de bases de convocatorias a subvenciones o la promoción de la compra pública a través de cooperativas y empresas de economía social. Además del apoyo económico, muchas acciones se dirigen a acompañar procesos de fortalecimiento de las iniciativas ofreciendo apoyo técnico y logístico. Una de las acciones más destacadas es el proyecto piloto de generación de comunidades energéticas locales en dos barrios de València, que supone un claro ejemplo de cómo co-gestionar bienes y servicios públicos entre APL e iniciativas de ISC. Finalmente, estos servicios entienden que, para desplegar estas acciones estructurales de política pública, los espacios de trabajo han de contar con el conocimiento de las ISC para dinamizar y sistematizar la información que va surgiendo en el proceso (como se ha realizado con la creación de la Mesa de Transición Energética o en el Consejo Alimentario Municipal de València, dinamizados por colectivos sociales).

3.5. Discusión

En este apartado se realiza una reflexión integrada, en la línea de Fairclough (1993, 2001), asumiendo que el discurso institucional y la práctica de las políticas públicas han de ser comprendidas de forma dialéctica. Así se comprende cómo, desde la exploración del caso del Ajuntament de València, la política y la gestión pública local está incorporando y significando el marco discursivo-institucional de la ISC como forma de avanzar en la gobernanza democrática local.

El marco discursivo-institucional se caracterizaba por plantear el ámbito local como espacio estratégico donde responder a los problemas sociales, y las iniciativas de ISC como agentes legítimos en la gestión pública para articular esta respuesta (Robinson y Van Veelen, 2022; Blanco, Gomà y Subirats, 2018). En este sentido, se veía cómo las estrategias valencianas más recientes estaban desplegando y legitimando sus acciones en base a este marco de referencia (Ajuntament de València, 2018, 2019, 2020a, 2021). Además, la mayoría de los discursos identificaban que, desde 2015, no solo se habían producido cambios en materia de gestión, sino en el enfoque de la política pública local. Así, se podría decir que la ciudad de València ilustra la realidad de los denominados “gobiernos del cambio” estudiada por Roth, Monterde y Calleja (2019) en lo relativo al despliegue del marco discursivo-institucional europeo en la política pública local. Se veía como todas ellas se dirigían a implementar acciones relacionadas con la construcción de ciudades más democráticas y sostenibles a través de la ISC.

Lo anterior se podría haber producido en parte por la alineación del equipo de gobierno y de parte del equipo técnico, lo que refuerza la postura teórica expuesta por Dente y Subirats (2014) relativa al papel estratégico del personal funcionario a la hora de desplegar la voluntad política y problematizar los objetos de la política pública. Además, parece existir un amplio consenso entre las personas entrevistadas acerca de las implicaciones de adoptar este marco discursivo-institucional para avanzar en la gobernanza democrática (ampliación y complejización de principios, ampliación de estructura administrativa y adaptación de procedimientos y herramientas administrativas). También, sobre la relevancia de las iniciativas altruistas sociales para fortalecer la gobernanza democrática local. Se atiende, entonces, a una incorporación paulatina de mecanismos e instrumentos específicos tal y como apuntaban Cernadas, Chao y Pineda (2016).

En este sentido, la adopción del marco discursivo-institucional ha supuesto, no solo una localización acciones, sino una significación del mismo gracias a la relación entre el plano discursivo y el material (Fairclough, 2001).

Sin embargo, desde los consensos expuestos también se encuentran divergencias entre las percepciones compartidas. Entre los objetivos de la investigación no solo se encontraba el de identificar las principales percepciones, sino también las principales tensiones entre las

interpretaciones de las categorías analíticas. De esta manera, se observan variaciones perceptivas relativas al rol concreto de la ISC según las diversas formas de comprender el propio papel de la APL y la promoción de la ISC. Estas divergencias en términos interpretativos irían vinculadas a las distintas prácticas desplegadas por los servicios en los que trabajan las personas entrevistadas a la hora de significar el marco discursivo-institucional de la ISC como forma de avanzar en la gobernanza democrática.

En este sentido, los discursos que más enfatizan las potencialidades de las iniciativas de ISC son aquellos que, relacionando a estos colectivos con la economía social, han trabajado con ellas de forma sostenida en el tiempo. Este conocimiento y reconocimiento de las entidades de ISC se asocia con una comprensión más “abierta” de la APL y del rol que pueden jugar distintos actores en la elaboración y ejecución de la política pública. Así, aquellas personas que comprenden el rol de la APL como un agente más en la gestión pública son las responsables de los servicios centrados en promover estrategias estructurales de promoción de la ISC. Estas se concretan en acciones tales como la adopción de sus principios y su valoración en las estrategias o en las acciones de compra pública, o la transferencia de conocimiento. Las personas técnicas destacan que el mayor aporte a la significación del marco de la ISC como forma de avanzar en la gobernanza democrática es la distribución equitativa de las responsabilidades generada en los espacios de cogestión. Esta forma de promover políticas públicas a través de las ISC sería un camino incipiente y minoritario en el conjunto de la administración, pero especialmente relevante en la significación del marco.

Por otro lado, nos encontramos que otras personas asimilan las iniciativas de ISC a entidades sociales de participación –sin profundizar en su rol como agentes que crean bienes y servicios. Se comparte con el resto de personas entrevistadas el marco de la ISC, en sentido amplio, como vector de gobernanza y agente legítimos en la gestión pública. Sin embargo, se pone el foco en las limitaciones de la APL a la hora de abrir espacios y adaptar los procedimientos de la administración para significar el marco y dar un rol central a la ISC. En todo caso, y a pesar de enfatizar estas limitaciones, estas personas no consideran compartir la visión “rígida” que se atribuye al funcionariado general y a la administración en general sobre la cuestión. Las personas con estas percepciones son responsables de servicios que llevan a cabo acciones de apoyo a ISC, pero de carácter más puntual e incidencia más dispersa. Esta forma de entender el rol de la ISC es la más extendida en el Ajuntament de València a pesar de existir la voluntad de avanzar en la generación de redes más cooperativas.

Finalmente, recogiendo las respuestas a nuestros objetivos específicos, vemos que la complejidad de los procesos de toma de decisiones políticas de Fontaine (2015) en la articulación de la política pública y la implementación de la gobernanza democrática local (Cernadas, Chao y Pineda, 2016; Carmona, 2016) se refuerzan. Sin embargo, esta exploración del Ajuntament de València no solo refuerza lo expuesto por la literatura, sino que la enriquece. La apuesta por la perspectiva de Fairclough (2001) nos posibilita comprender la forma concreta en la que la ciudad

de València significa el marco discursivo-institucional europeo. Así, respondiendo finalmente al objetivo principal de la investigación, vemos que el despliegue de políticas de gobernanza democrática, en este caso, está relacionado necesariamente con el reconocimiento y el trabajo cogestionado con entidades de ISC. Este vínculo identificado se muestra como uno de los puntos de anclaje en la promoción de acciones estructurales relacionadas dialécticamente con el marco discursivo- institucional.

3.6. Conclusiones

En este artículo nos planteamos comprender cómo se está significando el marco discursivo-institucional de la ISC para avanzar en la gobernanza democrática local. Para ello, hemos caracterizado y puesto en relación contexto, discurso y práctica. Este estudio discierne algunas tendencias en la gestión municipal desde el año 2015. Parece acertado decir que la entidad local no solo ha cambiado los principios que guían las políticas públicas, sino que de forma paulatina ha ido incorporando cambios que fortalecen y significan estos principios. Si bien el concepto de ISC y la cogestión de la política pública son aún elementos novedosos que presentan retos a la concepción y funcionamiento de la APL, parte del personal técnico ya está desplegando acciones dirigidas a promoverlos. Este despliegue de acciones es en todo caso diverso, de modo que algunos servicios realizan acciones más puntuales y otras más estratégicas, una diversidad que parece asociada a las distintas miradas sobre el rol de las ISC y las barreras para avanzar en la cocreación de políticas y cogestión de la provisión de bienes y servicios. Una posible continuación del presente estudio sería ampliar la caracterización de las acciones con discursos provenientes de otros agentes que pudieran dar cuenta de los impactos y transformaciones en la esfera social.

No obstante, a través del análisis de las acciones de los distintos servicios, se pueden extraer varias reflexiones sobre las potencialidades de la ISC para profundizar en una gobernanza más participativa. El caso ilustra cómo políticas de ISC pueden suponer un valor añadido y un aprendizaje para desplegar acciones más pertinentes y menos dispersas en el ámbito de la gobernanza democrática local. Apoyarlas parece ayudar a generar más impacto en la acción de la APL. En segundo lugar, la apertura de espacios y procesos participativos junto a iniciativas de ISC parece estar conllevando una mayor legitimidad, aceptación y apropiación de las políticas públicas según los discursos. En tercer y último lugar, la dinamización profesional y sistematización de información son percibidos como factores relevantes para avanzar en la cogestión con iniciativas de ISC.

Finalmente, estas reflexiones suponen un aporte necesario para el conocimiento sobre cómo se pueden ampliar los procesos democratización de la política pública local y, concretamente, aquellos elementos relacionados con la distribución del espacio urbano y sus recursos. Siendo la geografía urbana una de las ciencias en las que este debate cobra relevancia, el caso estudiado sugiere que, para continuar significando el marco discursivo-institucional de ISC como vector de gobernanza democrática local, es necesario superar la visión instrumental de la misma. Desde

este punto de vista, fortalecer y apoyar a colectivos autogestionados que generan redes vecinales, conocimiento local y consensuan respuestas prácticas a los problemas de su entorno debiera ser un fin en sí mismo para la APL.

3.7. Bibliografía

- Ajuntament de València (2017). *Estrategia de Educación para el Desarrollo en el ámbito no formal de la ciudad de València*.
http://innovacionsoci.webs.upv.es/images/pdfs/Publicaciones1/01Estrategia_EPD_no_formal_COMPLETA_CAS_TELLANO1.pdf
- Ajuntament de València (2018). *Estratègia Agroalimentaria 2025*. https://cerai.org/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Estrategia_alimentaria_Municipal_CAS_Octubre2018.pdf
- Ajuntament de València (2019). *Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible de la ciudad de València*. <https://www.c-track50.eu/sites/default/files/repo/2020-05/SECAP%20Valencia.pdf>
- Ajuntament de València (2020a). *Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia*. <https://www.valencia.es/es/cas/transparencia/publicaciones>
- Ajuntament de València (2020b). *Missions València 2030: Ciudad saludable, sostenible, compartida y emprendedora*.
<https://www.missionsvalencia.eu/cpivalencia/wp-content/uploads/2021/07/marco-estrategico-mvlc2030.pdf>
- Ajuntament de València (2021). *Marc estratègic ciutat de València: Estratègia Urbana València 2030*.
https://www.valencia.es/documents/20142/13020350/MARC+ESTRAT%C3%88GIC+CIUTAT+DE+VAL%C3%88NCIA_2030_V47.pdf/52090504-b48f-95bc-4252-098a89c66792?t=1621318992425
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *GAPP. Nueva Época*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Borriello, A. (2017). "There is no alternative": How Italian and Spanish leaders' discourse obscured the political nature of austerity. *Discourse & Society*, 28(3), 241-261.
<https://doi.org/10.1177/0957926516687419>
- Bulkeley, H., Broto, V.C., & Maassen, A. (2014). Low-carbon transitions and the reconfiguration of urban infrastructure. *Urban Studies*, 51(7), 1471-1486.
<https://doi.org/10.1177/0042098013500089>
- Bulkeley, H., Broto, V.C., Hodson, M., & Marvin, S. (Eds.) (2011). *Cities and low carbon transitions*. Routledge.
- Caballero, A. (2015). Critical discourse analysis in the study of representation, identity politics and power relations: a multi-method approach. *Communication & Society*, 28(2), 39-54.
<https://doi.org/10.15581/003.28.2.39-54>
- Calderon, C., & Butler, A. (2020). Politicising the landscape: a theoretical contribution towards the development of participation in landscape planning. *Landscape Research*, 45(2), 152-163.
<https://doi.org/10.1080/01426397.2019.1594739>

- Carayannis, E.G., & Campbell, D.F.J. (2009). "Mode 3" and "Quadruple Helix": Toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201. <https://doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374>
- Carmona, S. (2016). Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 66, 29-60. <https://doi.org/10.21056/aec.v16i66.362>
- Casellas, A. (2016). Desarrollo urbano, coaliciones de poder y participación ciudadana en Barcelona: una narrativa desde la geografía crítica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (70). <https://doi.org/10.21138/bage.2162>
- Casellas, A. (2007). Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a estrategias globales. *Scripta Nova*, XI(243). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-243.htm>
- Cea D'Ancona, M.A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Editorial Síntesis.
- Cernadas, R., Chao, L., & Pineda, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad*, 54(1), 163-189. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.49980>
- Certomà, C. (2020). Digital social innovation and urban space: a critical geography agenda. *Urban Planning*, 5(4), 8-19. <https://doi.org/10.17645/up.v5i4.3278>
- Comisión Europea (1994). Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN). Diario Oficial nº L 180 de 01.07.1994. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1994:180:FULL&from=DE>
- Comisión Europea (2000a). Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II). Diario Oficial C 141 de 19.5.2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0519%2803%29>
- Comisión Europea (2001). *La Gobernanza Europea: Un libro Blanco*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>
- Comisión Europea (2011). *Empowering people, driving change*. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/empowering-people-driving-change-social-innovation-european-union_en
- Comisión Europea. (2014a). *Promoting Good governance*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0875829d-2b46-457b-a2b8-0ee1cd6e5630>
- Comisión Europea (2014b). *Horizon 2020*. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/default/files/H2020_ES_KI0213413ES_N.pdf
- Comisión Europea (2015). *Social Innovation: A decade of change*. https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/social_innovation_decade_of_changes.pdf

- Comisión Europea (2017a). *Vision and trends of Social Innovation for Europe*.
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a97a2fbd-b7da-11e7837e-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea (2017b). *Social Innovation as a Trigger for Transformations: The Role of Research*.
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a7b4de0a-1070-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-enú>
- Comisión Europea (2017c). *Opening to an era of Social Innovation*.
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5371630f-332f-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-8758092>
- Comisión Europea (2018a). *Mission-Oriented Research and innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mazzucato_report_2018.pdf
- Comisión Europea (2018b). *Cities in action. Stories of change*.
https://urbact.eu/sites/default/files/2022-10/urbact-stories_of_change-web.pdf
- Comisión Europea. (2019). *Urban agenda for the EU: Multi-level governance in action*.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf
- Comisión Europea (2020). *Plan de Acción para la Democracia Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>
- Comisión Europea (2021a). *Horizonte Europa 2030*. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-12-missions_horizon-2021-2022_en.pdf
- Comisión Europea (2021b). *Misiones europeas*.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/funding/documents/e_c_com_heu_randi_missions_29092021.pdf
- Conejero, E., & Redondo, J.C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *GAPP. Nueva Época*, (15), 23-42.
<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10310>
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Edwards-Schachter, M., & Wallace, M. (2017). Shaken, but not stirred: Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, (119), 64-79.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.03.012>
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: The universities. *Discourse & society*, 4(2), 133-168.
<https://doi.org/10.1177/0957926593004002002>
- Fairclough, N. (2001). The dialectics of discourse. *Textus*, XIV(2), 231-242.
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.1214&rep=rep1&type=pdf>
- Fairclough, N., & Wodak, R. (1997). *Critical Discourse Analysis*. In T. van Dijk (Ed.), *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction* (pp. 258-284). SAGE.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructuras y propuestas*. Editorial CCS.

- Farinós, J. (2010). Nuevas prácticas de gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica. Hacia la innovación socio-territorial. In A. Martín & R. Merinero (Eds.), *Metodología de la Planificación Estratégica Territorial* (pp. 87-113). Junta de Andalucía.
- Farinós, J., & Romero, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 5-9. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/667>
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford University Press.
- Font, J., Alarcón, P., Galais, C., & Smith, G. (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. <https://doi.org/10.4000/mcv.7794>
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Hodson, M., & Marvin, S. (2010). Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? *Research Policy*, 39(4), 477-485.
- Hossain, M. (2016). Grassroots innovation: A systematic review of two decades of research. *Journal of Cleaner Production*, 137, 973-981. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.07.140>
- Herzog, B. (2019). *Análisis sociológico del discurso*. Valencia: PUV
- Karvonen, A., & Van Heur, B. (2014). Urban laboratories: Experiments in reworking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 379-392. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12075>
- Kern, K. (2019). Cities as leaders in EU multilevel climate governance: Embedded upscaling of local experiments in Europe. *Environmental Politics*, 28(1), 125-145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>
- Lincoln, Y., Lynham, S., & Guba, E. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. In Denzin, Norman & Yvonna S. (Eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*. SAGE.
- Lorne, C. (2020). The limits to openness: Co-working, design and social innovation in the neoliberal city. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52(4), 747-765. <https://doi.org/10.1177/0308518X19876941>
- MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J., & Vicari, S. (2009). *Social Innovation and Territorial Development*. Ashgate.
- Maniglio, F. (2017). El discurso tecnopolítico de la gobernanza europea: un análisis crítico del discurso (ACD) de las políticas post-Lisboa. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 327-351. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.16>
- Marston, G. (2004). Managerialism and public housing reform. *Housing Studies*, 19(1), 5-20. <https://doi.org/10.1080/0267303042000152140>
- Martínez, M. (2011). The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 147-171. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x>

- Martínez, R., Cruz, H., Blanco, I., & Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿Prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología* 77(2), e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- McFarlane, C., Langley, P., Painter, J., Lewis S., & Vradis A. (2021). Interrogating “urban social innovation”: relationality and urban change in Berlin. *Urban Geography*, 44(2), 337-357. <https://doi.org/10.1080/02723638.2021.2003586>
- Méndez de Andés, A. (2019). Políticas públicas y acción de gobierno en las ciudades del cambio. In L. Roth, A. Monterde & A. Calleja-López (Eds.), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M* (pp.113-145). Icaria editorial.
- Michelutti, E. (2022). Democratising the interface research-policymaking in landscape planning: experiences in Friuli Venezia Giulia (Italy). *Boletín De La Asociación de Geógrafos Españoles*, (94). <https://doi.org/10.21138/bage.3275>
- Morales, A., Martín, P., & Mestre, J.M. (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. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1793106>
- Moulaert, F., Martinelli, F., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990. <https://doi.org/10.1080=00420980500279893>
- Naciones Unidas (2015). Transformando nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Naciones Unidas (2016). *Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países*. https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide_Spanish-clean.pdf
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2020). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf
- Petit-Boix, A., & Leipold, S. (2018). Circular economy in cities: Reviewing how environmental research aligns with local practices. *Journal of Cleaner Production*, 195, 1270-1281. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.05.281>
- Rohracher, H., & Späth, P. (2014). The interplay of urban energy policy and socio-technical transitions: The eco-cities of Graz and Freiburg in retrospect. *Urban Studies*, 51(7), 1415-1431. <https://doi.org/10.1177/0042098013500360>
- Roth, L., Monterde, A., & Calleja, A. (Eds.). (2019). *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15M*. Icaria Editorial.
- Rubio-Pueyo, V. (2017). *Municipalismo en España. Barcelona, Madrid, y las ciudades del cambio*. Rosa Luxemburg Stiftung. http://www.rosalux-nyc.org/wp/content/files_mf/rubiopueyo_spa96.pdf
- Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *GAPP. Nueva Época*, (20), 53-64. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>
- Unión Europea (2013). Reglamento (UE) No 1301/2013 del Parlamento Europeo y del consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones

- específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1080/2006. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2013%3A347%3A0289%3A0302%3AES%3APDF>
- Seto, K. C., Churkina, G., Hsu, A., Keller, M., Newman, P. W., Qin, B., & Ramaswami, A. (2021). From low-to net-zero carbon cities: The next global agenda. *Annual Review of Environment and Resources*, 46(1), 377-415. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-050120-113117>
- Seyfang, G. (2009). *The New Economics of Sustainable Consumption: Seeds of Change*. Palgrave Macmillan.
- Seyfang, G., & Smith, A. (2007). Grassroots Innovations for Sustainable Development: Towards a new research and Policy Agenda. *Environmental Politics*, 16(4), 584-603. <https://doi.org/10.1080/09644010701419121>
- Smith, A., Fressoli, M., Dinesh, A., Around, E., & Ely, A. (2016). *Grassroots Innovation Movements*. Routledge.
- Subirats, J., & García, A. (2015). *Innovación Social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Voytenko, Y., McCormick, K., Evans, J., & Schliwa, G. (2016). Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: Towards a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 123, 45-54. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.08.053>
- Winter, K., Neeson, L., Sweet, D., Smith, A., Millen, S., & Connolly, P. (2021). Social Innovation and Social Work: A Case Study of the Early Intervention Support Service. *The British Journal of Social Work*, 51(8), 2872-2891. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa125>
- Wolfram, M., & Frantzeskaki, N. (2016). Cities and systemic change for sustainability: Prevailing epistemologies and an emerging research agenda. *Sustainability*, 8(2), 144. <https://doi.org/10.3390/su8020144>

4. LAS POLÍTICAS LOCALES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMO UNA HERRAMIENTA POTENCIAL DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA COGOBERNANZA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

Autores: Alba Talón Villacañas y Sergio Belda Miquel

En proceso de revisión en la *Revista Española de Ciencia Política* (2024-)

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 de cooperación e identificar posibles potencialidades y limitaciones en términos de cogobernanza. Desde técnicas cuantitativas y cualitativas, se analizan los tres aspectos clave para el análisis de esta tipología de políticas: 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 development studies literature identifies 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 Valencian local context. This study examines a sample of 123 Valencian municipalities that are members of the *Fons Valencià per la Solidaritat*, an association of local authorities and inter-municipal communities in the Comunitat Valenciana, with the aim of characterising their cooperation policies and identifying potential opportunities and limitations in terms of co-governance. Employing both quantitative and qualitative methodologies, the research analyses three key dimensions of this policy framework: the institutional context, specific instruments and actions, and mechanisms for participation. The findings largely depict a constrained landscape in terms of co-governance. Nevertheless, the diversity of the sample in terms of size and technical capacity presents opportunities that merit

consideration. Moreover, the results suggest that smaller municipalities are more inclined to explore resources, spaces, and initiatives geared towards co-governance.

Key Words: Municipalist development cooperation, public policy, co-governance, Third Sector.

4.1. 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 (CE, 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. Hasta ahora, distintos trabajos académicos (Capuano et al., 2010; 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. 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 autonómicas, a falta de una imagen más municipalista.

En este sentido, los objetivos del estudio son: en primer lugar, caracterizar de forma exploratoria los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas; y, en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como herramienta de innovación social entendida en términos 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 herramienta útil de 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.

4.2. 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 Rio 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.

Antes de comenzar, es preciso apuntar que 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, instrumentos y acciones cooperación al desarrollo y 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 (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 (Martínez y Sanahuja, 2010).

Respecto a la caracterización de los instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo, se tiene 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 (en adelante EPCG), acciones de concienciación, formación, investigación e incidencia política para generar una ciudadanía crítica y activa en favor del DHS.

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 (en adelante APL). Concretamente, esta puede reducir la apropiación e implicación de las APL con la conceptualización amplia de la cooperación al desarrollo. Acciones de cooperación directa y dirigida 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). Concretamente, este tipo de acciones suelen promover mayores procesos de coestión 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.

4.3. Metodología

Los objetivos que vertebran esta investigación son caracterizar de forma exploratoria los tres aspectos clave (marco institucional, instrumentos y acciones y mecanismos de participación) en el análisis de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas e identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de la política como herramienta de innovación social entendida en términos de cogobernanza. Así, este estudio emplea una estrategia metodológica mixta a través de técnicas cuantitativas para la caracterización descriptiva de las políticas y técnicas cualitativas para la identificación de potencialidades y limitaciones.

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 abiertas y cerradas, 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). 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 de los municipios restantes se completaron con la revisión de fuentes de información oficiales pertenecientes al FVS y a APL. De tal, forma se logró completar toda la información demandada en el cuestionario a través de otras técnicas. Para el análisis estadístico descriptivo se realizaron tablas de frecuencia.

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.

- 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 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.

Tabla 1. 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.

Tabla 2. Listado de documentos consultados.

Municipio	Tamaño poblacional	Tipología documental
Alfaz del Pi	Entre 20.000 y 50.000	Convenio con ONGD Reglamento Consejo de Cooperación
L'alcúdia	Entre 5.000 y 20.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Betxí	Entre 5.000 y 20.000	Convocatorias de subvenciones
Castelló de la Plana	Más de 50.000	Plan estratégico de Cooperación
Elche	Más de 50.000	Convocatorias de subvenciones

Gandia	Más de 50.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Onda	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Ontinyent	Entre 20.000 y 50.000	Convocatorias de subvenciones
Morella	Menos de 5.000	Reglamento Consejo de Cooperación
Picanya	Entre 5.000 y 20.000	Convocatorias de subvenciones
Quart de Poblet	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.

4.4. Resultados

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

La muestra no probabilística sobre la que se basa este estudio es de 123 ayuntamientos valencianos distribuidos por tamaño poblacional 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.

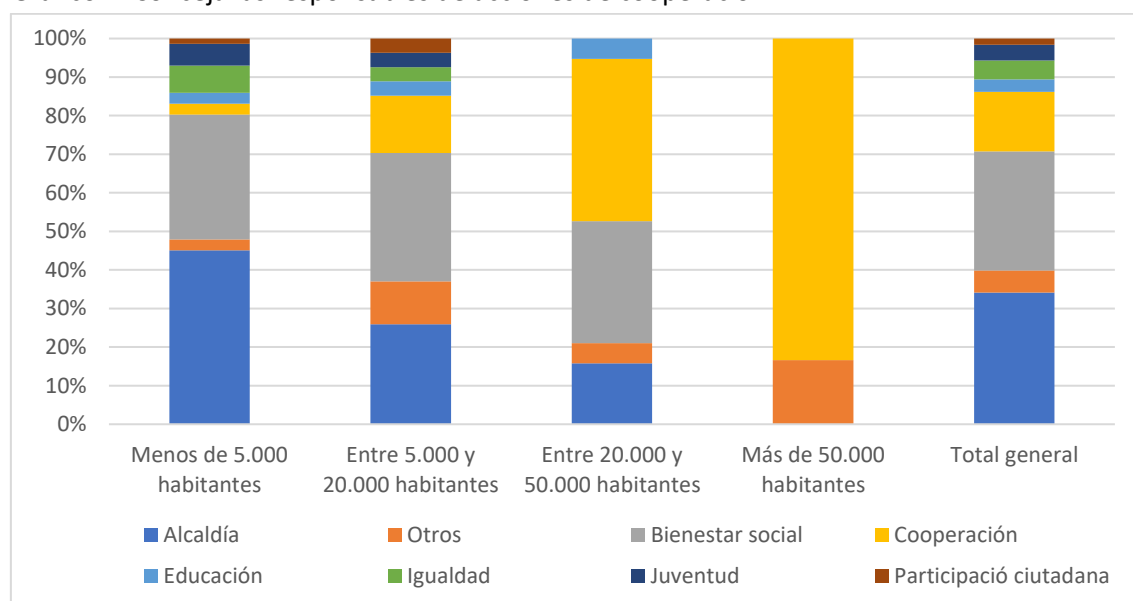
Marco institucional

De los discursos compartidos y del análisis de documentos institucionales se observa que la totalidad de los municipios entiende la cooperación al desarrollo alineada discursivamente 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.

Por otro lado, se observa que 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 cooperación².



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

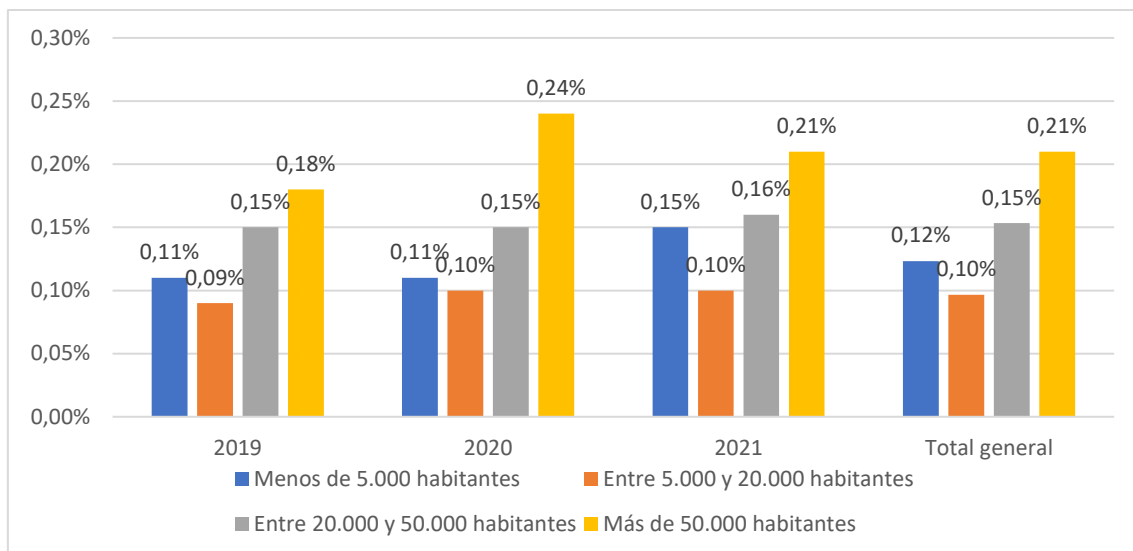
En cuanto al porcentaje de gasto en cooperación en relación con los ingresos propios³, un cálculo aproximado⁴ revela varias cuestiones clave. En primer lugar, el esfuerzo dedicado a cooperación es discreto, entre el 0,1% y el 0,2% aproximadamente. En segundo lugar, este esfuerzo parece asociado al tamaño poblacional del municipio: cooperan más los más grandes, aunque 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.

² 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.

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).

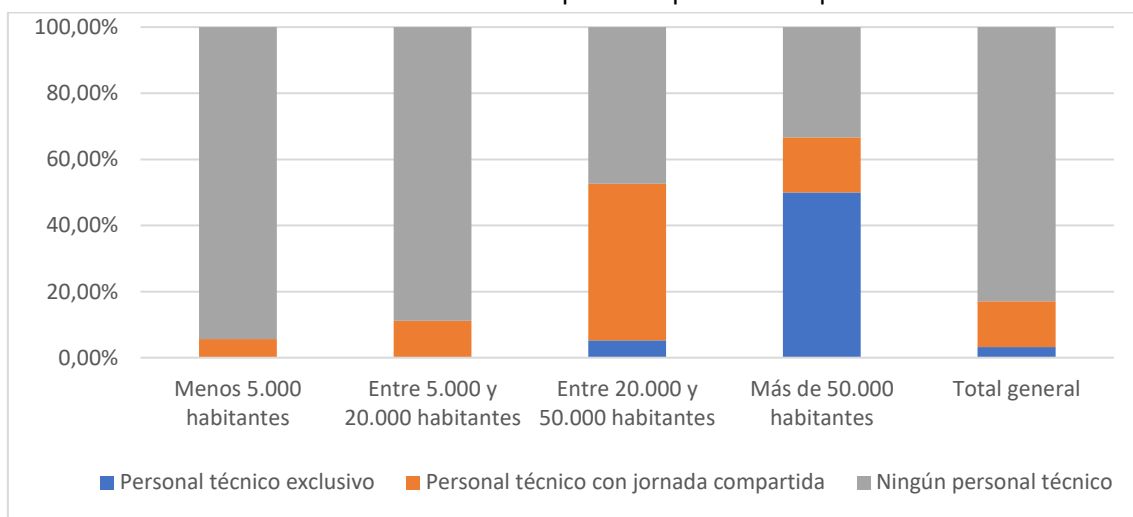
⁴ Es un cálculo aproximado y suficiente para los objetivos de la investigación.



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 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.



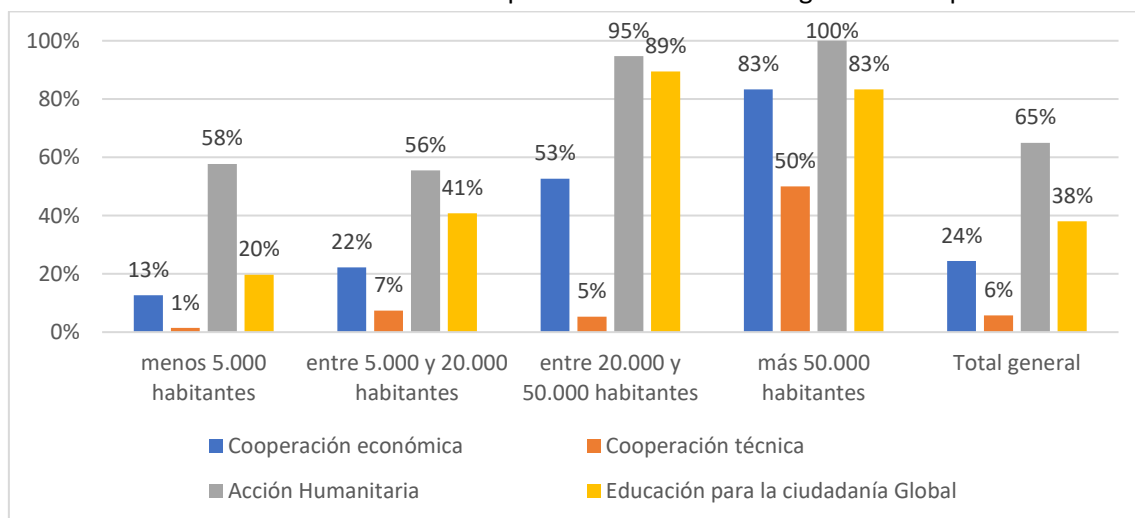
Fuente: elaboración propia.

Instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo

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.



Fuente: elaboración propia.

Mecanismos de participación

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

Tabla 3. 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
Paiporta	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 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 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.

A pesar de la escasa presencia de órganos de participación formales de cooperación, la información recogida muestra que la totalidad de los municipios dispone de espacios de coordinación para el despliegue de estas acciones. Independientemente del tamaño poblacional y de la importancia en términos institucionales que suponga esta área, los municipios dicen contar con la participación de agentes estratégicos en al menos una fase de la política pública de

cooperación al desarrollo. Entre ellos destaca la oficina técnica del FVS, que en múltiples ocasiones ofrece asesoría a los municipios que quieren desplegar acciones propias, más allá de las que financian a través de él.

4.4.2. Potencialidades y limitaciones de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas como herramienta de innovación social para la 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 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 a 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 a otras áreas consideradas “afines” o de “temática social” se entienden en términos positivos para la cogobernanza. 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 las 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 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 cogestión. 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 cogestión 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 cogestión 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 representante política de un 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.

4.5. Discusión

Esta investigación tenía como objetivos en primer lugar, caracterizar de forma exploratoria los tres aspectos clave en el análisis de las políticas de cooperación al desarrollo municipalistas, y en segundo lugar, identificar potencialidades y limitaciones para la consideración de esta política como herramienta de innovación social para la cogobernanza.

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 pero alineada discursivamente con la Agenda 2030. Mayoritariamente, su forma de vehicular los fondos se realiza a través de cooperación indirecta y, concretamente, se dirige a la financiación de acción humanitaria. Los mecanismos de participación 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. A continuación, se destalla cómo se articulan estas particularidades y de qué formas interpelan al marco teórico.

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 potencialidad 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 (Nganje, 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.

4.6. 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. Concretamente, se ha realizado una caracterización e identificaciones de limitaciones y potencialidad de las políticas de cooperación al desarrollo en la generación de procesos de cogobernanza.

En este sentido, el caso de estudio evidencia que las acciones de cooperación municipalista valencianas tienen un largo camino a 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.

Con todo ello, parece razonable concluir que este estudio refuerza la idea sobre el sentido de las políticas de cooperación como herramientas útiles para la cogobernanza, ya que existen evidencias materiales y discursivas alineadas. No obstante, resultan necesarios cambios en los tres elementos analizados de la política, si se quiere aprovechar la potencialidad que presenta esta política específica. Con ello, resulta pertinente abordar nuevas investigaciones que amplíen la muestra de municipios y profundicen el análisis de la calidad participativa. Este hecho ofrecería una imagen más precisa del territorio para informar a las políticas públicas sobre los procesos concretos a seguir en el camino hacia la cogobernanza.

4.7. Bibliografía

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/259eaab-a-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.es/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/document/s/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-GOBIERNOS-LOCALES-1.pdf> [Consulta: 12 abril de 2023]
- CONGDE. 2021. *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. Agencia Española de Cooperación internacional al desarrollo. Madrid: CONGDE. Disponible en: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf> [Consulta: 10 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: HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. 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/gypp.v26i2>
- 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.fonscatala.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]
- 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.eus/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.eus/uploads/pdfs/227/Cooperacion_base_local_Euskadi.pdf?1488539776 [Consulta: 15 abril de 2023]

5. DECENTRALISED INTERNATIONAL DEVELOPMENT AID FROM MUNICIPALITIES: EXPLORING ITS ADDED VALUE, CHALLENGES AND IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SOCIAL WORK.

Autores: Sergio Belda Miquel y Alba Talón Villacañas

Publicado en la revista *International Social Work*, 67(3), 819-833. (2024).

Abstract

This study focuses on international development aid policies implemented by municipalities. By proposing a theoretical framework and addressing the Spanish context, it first explores the added value and the challenges involved with this kind of decentralised aid. Second, it discusses the implications in terms of the competencies required by social workers in order to leverage the potential of these aid policies. The research draws on the qualitative analysis of documents, interviews and discussion groups. It concludes that international social workers need knowledge, values and skills in widely different aspects in order to overcome the challenges entailed in aid from municipalities.

Keywords

Aid, competence, local government, social work, Spain, sustainable development

5.1. Introduction

The academic literature and global professional networks recognise that social work has a key role in promoting global justice and sustainability through local contexts and practices (Hawkins and Knox, 2014; Healy and Thomas, 2020; IASSW et al., 2020; IFSW, 2021). More recently, discussions have specifically highlighted the role of international social work in promoting the Global Agenda 2030 (IFSW, 2021; Palattiyil et al., 2019).

The increasing importance of international social work has fostered the debate on the need to improve specific competencies for such work (Barner and Okech, 2013; Morgan, 2011). The literature affirms that social workers have to be equipped with specific knowledge, skills and values to address social justice from a global perspective through their local actions. Nevertheless, little empirical evidence exists outlining what these competencies are (Kahn and Sussman, 2015; Palattiyil et al., 2019).

In any case, international social work remains a complex concept that is associated with very different practices (Mapp and Gabel, 2019; Midgley, 2001), although it is generally accepted that it “means those social work activities and concerns that transcend national and cultural boundaries” (Sanders and Pederson, 1984: xiv). However, the literature identifies various ways in which social workers engage in international issues (Healy and Thomas, 2020): they deal with

domestic issues with an international dimension (for example, working with refugees); they engage in international exchange of knowledge; they are involved in advocacy and debates at the global level; and they contribute to international development in development aid organisations. The latter area has been a crucial aspect of international social work since the origin of the concept (Strumm, 2020).

The literature on social work in international aid organisations addresses a number of issues, from humanitarian aid to advocacy, but essentially focuses on three kinds of organisations: national aid agencies; the UN and other intergovernmental agencies; and international development non- governmental organisations (NGOs), along with other entities from civil society that habitually collaborate with such agencies (Healy and Thomas, 2020; Kahn and Sussman, 2015; Mapp and Gabel, 2019; Midgley, 2001).

Hence, the practice of international social work in aid deployed by regional and local governments – known as decentralised aid – remains unexplored. Like national and international bodies, a number of regions and municipalities of the Global North develop their own aid policies, in which social work and social workers play a relevant role. This aid is quantitatively much less important than aid deployed by national or international agencies, but the literature and global institutions have recognised its added value (Alberdi, 2010; Waeterloos and Renard, 2013); for example, it can more easily engage citizens and local stakeholders (ECOSOC, 2018; Martínez, 2021). Nevertheless, this added value needs to be explored in more depth, considering its specific contexts and challenges (Martínez, 2021).

Decentralised aid deployed by municipalities is particularly limited in quantitative terms (Schulpen et al., 2011) but may be of particular relevance for social work. Social workers are increasingly more important at the local level, given that municipalities have been deepening their involvement in social policies since the 1980s (Kalaycı, 2021; Lyngstad, 2013). This may involve the increasing importance of social workers in the aid policies deployed by municipalities, which seems particularly true in the cases of decentralised countries in which both development aid and social services are relevant competencies for local governments. This is the case in Spain, where local development aid is relevant – at least if compared with other donor countries (Pérez, 2018) – and in which community social services are wholly managed by local entities (Pastor Seller, 2017). In fact, as several reports show (FCCD, 2021; FVS, 2021; Unceta et al., 2012), international aid policies from the local level are very frequently developed by social workers and/or by social services departments, often led by social workers.

That said, while some work has been carried out regarding the competencies needed for international social work in development aid practice (Kahn and Sussman, 2015), no research exists on the specific competencies required for social workers engaged in aid policies in municipalities. Considering this gap and the importance and particularities of this kind of aid, a specific exploration of these competencies becomes relevant.

From this standpoint, this study has two objectives: first, to explore the specific features and added value of development aid deployed by municipalities, as well as the challenges in making

the most of these values; and second, to discuss the implications of this exploration in terms of the competencies needed for social workers in municipalities managing international development aid policies in order to leverage the potential of aid at this level.

To this end, the article proposes a theoretical framework which identifies aspects in which aid from municipalities can provide added value, as well as the overall competencies needed in international social work. This framework is then applied to the Spanish context by using a qualitative strategy and by analysing strategic documents, in addition to six interviews and two discussion groups with stakeholders engaged in aid from municipalities.

The Spanish context is of particular relevance to this topic, considering the characteristics of municipal organisation, the function of aid policies and the role of social workers in these policies at this level. Specifically, the study focuses on the case of municipalities in the Valencian Community (País Valencià or Comunitat Valenciana), one of the 17 autonomous regions in Spain. The case is of particular interest due to the increasing political relevance of aid from municipalities, as illustrated by the Valencian International Aid Strategic Plan (Generalitat Valenciana, 2022). The article is structured as follows: the next section addresses the context of aid from municipalities in Spain; the third section defines the theoretical framework; the fourth section describes the methodology; and the fifth section first presents the results and discusses the objectives mentioned, and then makes some final considerations and suggests future avenues of research.

5.2. Context: International aid in Spanish municipalities and social work

The relevance of aid deployed by sub-national governments has significantly evolved since the 1980s (OECD, 2018; Schulpen et al., 2011; Unceta et al., 2012). In quantitative terms, it is still limited – representing only 2 percent of global aid (Pérez, 2018) – but it has consolidated its importance, increasing by 13 percent since 2005 (Pérez, 2018). At the qualitative level, it is characterised by a discursive evolution in the search for its diverse character (Martínez, 2021).

Decentralised aid presents significant differences between countries. Sub-national governments of 13 of the 30 donor countries of the Development Assistance Committee of the OECD have their own aid policies (OECD, 2018; Pérez, 2018). Some countries have a clear normative framework in this regard, such as Belgium, France or Spain (Copsey and Rowe, 2012; OECD, 2018). The quantitative importance differs, but it is usually greater in decentralised countries; for example, around 20 percent of total official aid in Austria is decentralised (Pérez, 2018), 10 percent in Spain (Oxfam Intermón, 2022), 7 percent in Belgium, while less than 0.03 percent in Japan and the United Kingdom (Pérez, 2018).

Regarding aid from municipalities, the situation is again diverse but mostly unknown. Quantitatively, it may represent a very limited part of total aid, from around 2.5 percent in Spain to 1 percent in Austria (Oxfam Intermón, 2022; Schulpen et al., 2011). Motivations for developing aid policies may also differ between countries and municipalities, from developing city

diplomacy (Kihlgren Grandi, 2020) to responding to the demands of local NGOs. The way it is managed also varies, but two instruments are essential in most cases: first, the use of technical cooperation – that is, developing projects for capacity building of municipalities and other local stakeholders, frequently by using city-to-city cooperation structures (Bontenbal, 2010); and second, the use of indirect cooperation through financing development NGOs.

The Spanish context illustrates this diversity. It is characterised by significant institutional differences between municipalities, depending on whether they are large or small, coastal or inland and within dense urban areas or not (Rodríguez, 2010). Nevertheless, autonomy, experience and some other general trends regarding municipal aid can be identified (Pérez, 2018). Around 80 per cent is used for financing NGOs, usually through public calls for projects. This financing essentially supports two kinds of projects: first, aid projects in countries in the Global South – usually with local organisations or municipalities as counterparts, and mostly for the provision of public services (FEMP, 2011); and second, development education projects – actions to raise awareness and understanding of global inequalities and our responsibilities in this regard. Direct aid is also used, particularly by bigger cities, which implement their own projects without the support of NGOs – usually involving technical cooperation or development education.

Partly due to fragmentation and financial limitations, Spanish municipalities have a long tradition of inter-municipal cooperation – as do other Western European countries – and of networking, from international to county level (Moreno, 2012; Rodríguez, 2010). Networks are generic or focused on fields such as participation (the Participatory Group has 45 Spanish members from a total of 72) or international aid. Nine regional aid funds exist in Spain, which gather together municipalities in order to share learning and jointly develop aid projects, usually on technical cooperation and development education (CONFOCOS, 2021). They are particularly relevant for smaller municipalities, who have limited capacities.

Local cooperation operates in a context of rapid changes. The pandemic has emphasised the relevance of a series of key aspects for social workers and aid: the importance of community initiatives; understanding how the macro environment affects the micro; the need for cross-sectorial approaches (Fronek and Rotabi-Casares, 2022) and the necessity of addressing problems such as food security and health promotion at the local level. The Global Agenda of Social Work has also highlighted the key role of quality relationships and of networking (López Peláez et al., 2022).

5.3. Theoretical framework

5.3.1. Added value of development aid from municipalities

The literature specifically addressing aid from municipalities is limited and generally covers very broad ideas. Nevertheless, it identifies questions in various aspects regarding the added value offered by aid from this level.

First, regarding institutional aspects, several authors highlight that municipalities have autonomy to articulate aid policies without interference or hidden agendas (Gómez Gil, 2008; Kihlgren Grandi, 2020; Unceta et al., 2012). Due to local competencies, aid policies at this level are generally removed from the strategic, diplomatic and commercial interests that frequently model development aid at other levels (Kihlgren Grandi, 2020; Unceta et al., 2012). In this way, municipalities can develop aid policies which are more genuinely based on solidarity.

Second, another institutional aspect is the ability to more easily mainstream development aid policies in public administration (La Mundial, 2020). Due to the aforementioned autonomy, municipalities are more likely to adopt a ‘whole-of-government approach’ to development (Forster and Stokke, 1999). In other words, they mainstream aid policies in other departments, so donors adopt policies and political actions which support global justice and the guarantee of rights in the South: for example, adopting policies of responsible public procurement or providing political support to those demanding or defending human rights in Southern countries.

Third, most authors dealing with the subject mention that aid from municipalities may offer a clear added value given its expertise and technical knowledge in certain areas which are crucial for development, and which can be shared with stakeholders in the South – through technical cooperation, for example. These areas include urban planning, the supply of basic services, participation (Alberdi, 2010; La Mundial, 2020) and local transparency and accountability (Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012).

Fourth, the literature considers that development aid from local governments can more easily engage citizens in its actions. As the local level is the most direct space for citizen participation and for the exercise of democratic responsibilities – including global ones – participation in aid policies at this level should be easier (Badia and Dalmases, 2009; OECD, 2018; Ruiz Seisdedos, 2005; Van Ewijk, 2012).

Fifth, and again regarding participation, due to the direct connection of municipal administrations with their regions, it is possible to engage stakeholders who do not usually take part in aid actions, but who are of key importance in the struggles for global justice; for example, local community groups and cooperatives, environmental movements, educational and sports centres, local unions, youth clubs or migrant associations (La Mundial, 2020; Van Ewijk, 2012). Spanish decentralised aid has been very active in engaging migrant networks in aid policies – for example, by promoting partnerships with NGOs to run projects in countries of origin (Lacomba and Royo, 2020). The engagement of these kinds of stakeholders also applies to the participation of local counterparts in the South, as many are frequently disconnected from large-scale interventions funded by national and international agencies.

Sixth, in connection with the previous two ideas, most authors concur that local governments can have more direct and better quality relationships with stakeholders engaged in aid actions. This relationship can be more horizontal and based on closeness, trust, shared values, reciprocity and mutual cooperation (Bontenbal, 2009; La Mundial, 2020; Nganje, 2015; Van Ewijk, 2012). These relationships involve, on the one hand, organisations that collaborate with the

municipality to implement development aid policies – NGOs and other organisations which receive financial or other kind of support – and on the other hand, municipalities and other stakeholders in recipient countries with whom municipalities in the North create links (Badia and Dalmases, 2009; La Mundial, 2020; OECD, 2018).

Seventh, participation and relationships connect with the potential for co-designing aid policies and actions. The literature mentions that ‘cross-boundary collaboration through networks and partnerships provide[s] arenas for creative, legitimate, and effective problem-solving co-creation at local level by the interaction of stakeholders [...] crucial for sustainable global development’ (Ansell et al., 2022: 5), and that decentralised aid can be more bi-directional and innovative in its definition and implementation (Martínez, 2021). The aforementioned tradition of municipal collaboration is of key relevance for these processes.

5.3.2. Competencies for international social work in development aid in municipalities

In spite of the increasing amount of literature on international social work education and on social work education, very few studies address the capacities needed to improve social workers’ readiness for international work (Kahn and Sussman, 2015), and there are no studies on the capacities required for working in decentralised aid.

This study draws on the limited literature on generic capacities for international social work, which essentially differentiates competencies or abilities between knowledge, skills and values (Das and Rösner, 2022; Gray and Fook, 2004; Kahn and Sussman, 2015; Voss et al., 2017).

Concerning the knowledge required, authors mention general aspects such as knowledge of alternative paradigms beyond modernisation (Das and Rösner, 2022); knowledge of institutions, both within and outside the nation-state (Gray and Fook, 2004), including international treaties and conventions (Kahn and Sussman, 2015); knowledge of human behaviour and social environment practice (Voss et al., 2017) or knowledge of social change from a holistic perspective (Kahn and Sussman, 2015).

Regarding values, some of the general aspects mentioned are reflexivity (Das and Rösner, 2022; Kahn and Sussman, 2015; Voss et al., 2017); respect and interest for advancing human rights and global justice, with a gender orientation (Kahn and Sussman, 2015; Voss et al., 2017); cultural sensitivity, recognition and respect for differences (Gray and Fook, 2004; Kahn and Sussman, 2015); and adhesion to the ethical principles of the social work profession, such as the construction of quality relationships (Voss et al., 2017) and empathy (Das and Rösner, 2022).

With respect to skills, the literature mentions widely different aspects, ranging from project management to relationship building or critical thinking; the anti-oppressive and critical practice of social work; the deconstruction of norms and asking critical questions (Das and Rösner, 2022); understanding and responding to changing and complex environments (Das and Rösner, 2022; Voss et al., 2017); team building (Kahn and Sussman, 2015); grant application and report writing

(Kahn and Sussman, 2015); international programme monitoring and evaluation (Kahn and Sussman, 2015); communication with media and high-level officials (Kahn and Sussman, 2015); research skills (Kahn and Sussman, 2015; Voss et al., 2017) and applying critical thinking to inform and communicate professional judgement practice (Voss et al., 2017). As in other fields of social work and social services, the relevance of skills related to co-creation through networking and community engagement should also be emphasised (Toros et al., 2022).

5.4. Methodology

The research is exploratory in nature; hence, it does not seek to make generalisations, but rather to identify and discuss relevant aspects of the topic. The methodology is purely qualitative and combines both inductive and deductive strategies.

Both primary and secondary data were gathered. Regarding the latter, an analysis was made of strategic aid plans from Valencian municipalities or networks of municipalities. Only four municipalities and one network produce these kinds of documents. The city of Valencia has two documents (a Plan for Development Aid and a specific plan for Development Education), so six documents were taken into account in total.

Regarding primary data, the results from two discussion groups and six interviews were taken into consideration. The groups were composed of different stakeholders engaged in aid from municipalities in order to promote exchange (see Table 1). Two broad topics were discussed: the value of aid from municipalities; and the instruments available, along with the challenges in implementing them in reality. The discussions were held in January 2021 and lasted approximately 55 minutes.

This study used interviews with the staff of municipalities and with councillors in charge of aid policies and actions. They shared some aspects in common: being accessible; working in municipalities that continuously develop aid policies; and being social workers (in the case of officers) or the heads of aid departments with social workers (in the case of councillors). They differed in their positions and in terms of the size of the municipalities in which they work (more information on the position, studies and gender of interviewees is provided in Table 2). They were asked about the approach to aid in their municipality; about the virtues, strengths and added value of this aid; and also about the challenges faced and the changes required. The interviews were undertaken between February and June 2022 and lasted between 40 and 60 minutes.

Table 1. Discussion groups composition: position and gender of participants.

Position of participant of group	Gender	Code
Discussion group 1		
Officer in a regional network of municipalities	Male	G.1.1
Officer in a specific network of municipalities for aid	Male	G.1.2
Representative of network of Valencian development NGOs	Male	G.1.3
Public officer in an aid department in a city of >500,000 inhabitants	Male	G.1.4
Aid expert and consultant	Female	G.1.5
Officer in an NGO in El Salvador	Female	G.1.6
Discussion group 2		
Officer in a Valencian NGO	Male	G.2.1
Officer in a Valencian NGO	Male	G.2.2
Officer in a network of Valencian development NGOs	Male	G.2.3
Member of a professional association of social workers	Female	G.2.4
University expert	Female	G.2.5
Public officer in aid and social services – city of 100,000–500,000 inhabitants	Male	G.2.6
Public officer in aid and social services – city of 10,000–100,000 inhabitants	Female	G.2.7
Public officer in aid and education – city of 10,000–100,000 inhabitants	Male	G.2.8

Source: Self-elaboration.

NGO: non-governmental organisation.

Table 2. Description of sample for interviews: position, studies and gender of interviewees.

Position of interviewee	Studies	Gender	Code
Public officer in an aid department – city of >500,000 inhabitants	Social Worker	Male	E1
Public officer in an aid, migration and social services department - city of 10,000 - 100,000 inhabitants	Social Worker	Male	E2
Public officer in an aid and social services department - city of 10,000 - 100,000 inhabitants	Social Worker	Male	E3
Councillor of aid and culture - city of 10,000 - 100,000 inhabitants	Education Studies	Female	E4
Councillor of aid - city of 10,000 - 100,000 inhabitants	Education Studies	Female	E5
Councillor of social wellbeing and aid - city of <2500 inhabitants	Social Worker	Female	E6

Source: Self-elaboration.

A content analysis of secondary data and of transcriptions was conducted. Following Miles et al. (2014), the data analysis consisted of three activities: data reduction, data display and drawing results. For the data reduction, text from primary and secondary data were coded following a deductive strategy, applying the seven categories identified in the theoretical framework regarding aspects of added value of aid from municipalities. Pieces of text were also coded by considering whether they referred to a 'specific dimension' (a subcategory) or to 'a challenge' regarding these aspects.

The data were visualised in a matrix which included aspects of added value in the rows and 'specific dimensions' and 'challenges' in the columns. Cell entries consisted of the coded content of texts. This display made it possible to cluster the most frequently mentioned ideas in the cells and to inductively identify new (sub) categories (Miles et al., 2014). In this case, specific dimensions and challenges for each aspect were identified. Then, for these dimensions and challenges the competencies which may be relevant were identified, considering the three key areas of competencies established in the theoretical framework. This rationale structured the discussion of the results and conclusions – see Figure 1, at the end of next section. For the organisation and coding of texts and for building matrixes, the software NVivo 12 was used.

The study conforms to internationally accepted ethical guidelines and to relevant professional ethical prescriptions, including the informed consent of participants.

5.5. Results and discussion

5.5.1. Reality and challenges for activating the added value of development aid from municipalities

In the first place, regarding the autonomy for articulating aid policies, several participants in the group discussions affirmed that municipalities are freer with regard to commercial, economic or political interests, to which central governments are more and more linked" (G.1.2). In this sense, aid from municipalities is characterised as being "genuinely solidary, since its very beginnings" (G.1.2). Various participants specify that aid should be an autonomous policy in itself, and not a "complement" to any other local policy. For example, the Valencia Strategic Plan on Development Cooperation (Ayuntamiento de Valencia, 2019: 22) states that: "Aid from Valencia is conceived as a public policy which responds to the commitment of the city in the resolution of global development problems". Moreover, for several participants, aid in fact "reinforces local autonomy". Interestingly, several people indicated that this autonomy can be used to innovate, and that municipalities can respond to their financial limitations by articulating aid policies which are original, in comparison with those of other government levels.

Nevertheless, challenges emerge regarding this autonomy. Those most frequently mentioned in the documents, discussions and interviews are presented below. First, aid is not a political priority in most municipalities, so resources are generally limited and volatile – they change depending on the government in charge and the economic situation. Second, most municipalities lack personnel and/or technical capacities, as only a few Valencian cities have structures or experts exclusively dedicated to aid policies. In the majority of municipalities, public officers from other areas, generally social services, dedicate only a part of their time to aid actions. These people usually lack specific training on aid. Third, the instruments and administrative procedures which are most frequently used in aid (such as project calls) are considered "long, very bureaucratic and rigid", so they "really should be simplified" (G.1.3). This

greatly limits the capacity for exercising autonomy and for innovation. This is why numerous participants stressed that “other possible instruments are under-used and should be explored” (G.1.4). Finally, there is no strategic planning or much reflection on aid policies, so they are “frequently limited to providing NGOs with financing” (G.1.2).

In second place, with regard to mainstreaming development aid, the discussions, interviews and documents emphasise this aspect. Valencia’s Aid Strategy states that “aid policy should not be considered as an isolated policy, but has to be mainstreamed and engage other municipal policies” (Ayuntamiento de Valencia, 2019: 23). In fact, this city’s specific Strategy for Development Education focuses on engaging local services such as libraries and youth centres with development education actions (Ayuntamiento de Valencia, 2019). In the interviews and discussion groups, participants specifically referred to two strategic means to mainstream aid: first, as one person summarised it, the local level is key in order to promote “responsible public procurement, fair trade and sustainable consumption in cities” (G.1.3); second, municipalities should engage experts from different municipal departments to participate in technical aid actions, so they can help build capacities in local institutions in the South.

In practice, nevertheless, there is a very rigid compartmentalisation between local government areas, so it becomes difficult to mainstream policies. As several people mentioned, the increasing importance of Global Agenda 2030 has provided some assistance in this sense: “Agenda 2030 has been necessary to work in a transversal way [...] Now we say: No, no! Mobility affects tourism; urbanism affects tourism! The 2030 agenda is impossible to achieve if you work from a single department” (E6). Nevertheless, municipal coordination spaces are limited and not very effective, as officers recognise. Moreover, it is recognised that areas of development aid have very limited influence, so it is difficult to mainstream aspects such as fair-trade public procurement.

In third place, expertise and technical knowledge in certain key areas is one of the most mentioned aspects. Interviewees and group participants stated that municipalities have experience in areas such as water management, urban planning, social services and local management procedures. Interestingly, participants not only affirmed that they have this knowledge, but also that officers experience the same problems as local governments in the South (for example, they experience a permanent work overload and lack of resources), so they can empathise. For this reason, a number of people referred to the importance of technical cooperation and of engaging municipal experts in order to exchange knowledge with municipal officers in the South.

However, due to compartmentalisation, municipal officials rarely take part in aid policies. As an example, one interviewee, referring to a technical cooperation programme developed by a network of municipalities – in which local officers stay for a month in local institutions in the South in order to provide advice – mentioned that it is very difficult to engage experts of any area in the programme, as they are not really interested or feel that it is dangerous or problematic.

In the fourth place, with respect to the possibility of engaging citizens more easily, the participants made statements that are also found in the strategic documents, such as “municipalities are in close relation with the citizenry (G.1.1), and how this can help when it comes to engaging citizens in aid actions. For example, it is easier to communicate the results of development projects financed by the municipality or undertake development education programmes that more easily connect local problems with global challenges.

Nevertheless, this engagement is difficult in practice, considering the reality of local governments. For example, Valencia’s Aid Strategy explicitly mentions the limited local accountability and participation of the citizenry and the reduced capacity of the administration to communicate (Ayuntamiento de Valencia, 2019). Moreover, some participants stated that, in any case, citizens are not really interested and do not really demand aid policies: “It would be impossible for a councillor to dramatically cut the budget for local music bands, but this can be easily done in the case of aid and finance for development NGOs” (G.2.2).

In the fifth place, several people mentioned the added value of municipalities in engaging stakeholders who do not usually take part in development aid actions. Specifically, they referred to two groups which have been particularly prominent in the Spanish public sphere in recent years: environmental movements and feminist movements. Participants and interviewees affirmed that, given the relevance of these groups, they must be present in the aid sector in order to contribute their ideas and to connect local struggles for justice with global ones. People also referred to other stakeholders who are habitually absent, such as neighbourhood associations, local schools and migrants. However, engaging these stakeholders is considered very challenging. Usually, only development NGOs who receive financing for projects are interested in aid policies. Some people mentioned that NGOs are in most cases the only organisations that take part in local participation spaces (such as the municipal development aid councils that some municipalities have): “There is a certain endogamic dynamic in these spaces” (G.1.4). It is difficult to attract the interest of other stakeholders, as the meetings of these councils are usually unappealing, very technical and focused on financial questions.

In the sixth place, the potential for creating more direct and quality relationships between Northern and Southern stakeholders is considered to be one the most important virtues of aid from municipalities, which has to be leveraged. This applies both to the relationships of municipalities with the organisations they fund and to the relationships of municipalities with stakeholders in the South, especially with local authorities. People stressed two aspects of this reciprocity: “mutual learning” and “mutual exchange of experiences” (G.2.8). This entails the municipality receiving knowledge and experience both from the development NGOs, which are financed, and from the local authorities or other stakeholders in the South, who are the recipients of aid. It is also worth mentioning that most of those defending this argument considered that, in order for such reciprocity to emerge, it is crucial to create long-term relationships.

However, building quality relationships is complicated for local aid managers. Various reasons were mentioned in this regard. First, the relationships both with development NGOs and stakeholders in the South are mostly bureaucratic, excessively focused on monitoring and on financial aspects; therefore, they do not produce any substantial learning or quality exchanges. The nature of administrative procedures and instruments makes it difficult to be flexible and causes project management to be burdensome and demanding for development NGOs and for their partners in the South. Second, the approach to aid policies from municipalities (and all donors) frequently encourages competition rather than collaboration between stakeholders. For representatives of NGOs, this is clearly the case when it comes to calls for projects. Moreover, much to the regret of both NGOs and municipal officers, the duration of the projects which can be funded is short (usually 1 year), which makes it very difficult to sustain long-term relationships.

Seventh, the potential for the co-creation of policies and actions was also mentioned, in two senses. The first concerns co-creation between municipalities in the North. Participants referred to statements also found in strategic documents regarding the importance of the Valencian Fund for Solidarity – the regional fund for aid, in which 131 municipalities take part – particularly for the smallest municipalities. The second involves co-creation with local partners in the South. In this sense, people essentially indicated the importance of sharing the ideation and implementation of aid projects – they do not refer to aid policies in general. Constraints regarding co-creation were also mentioned, especially the limited capacity of municipalities regarding aid policies. In any case, this limitation seems to also be an incentive for networking and co-creation, particularly in the case of smaller cities.

5.5.2. Competencies needed for international social work from aid from municipalities

Considering the added value of aid policies and actions deployed by municipalities, as well as their challenges, it is possible to discuss the specific competencies which may be relevant for international social workers in this environment. The competencies discussed connect with and detail those mentioned in the theoretical framework.

Regarding the *knowledge* needed for international social work in municipalities, the discussions in the previous section highlight the need for competencies related to knowledge of the local area, knowledge of institutions and holistic perspectives of social change. First, social workers should know about local problems and concerns, as well as their connections with global ones (for example, those involving unemployment, pollution or violence and their connections with global process and with other local realities in the South), so they may mobilise citizens and local stakeholders by connecting with their realities and concerns. Second, discussions indicate the need for knowledge of local stakeholders (from environmental and feminist movements to neighbourhood, migrant and other local associations) and their interests and dynamics. Third, interdisciplinary knowledge is highly relevant, so social workers can converse with and engage other areas of municipalities in aid policies. Fourth, a deep knowledge of municipal institutions

appears to be crucial, particularly knowledge of municipal policy instruments and procedures. Considering the bureaucratic constraints of local administration, social workers should be aware of the existing room for manoeuvre in bureaucratic procedures in order to exploit the possibilities for innovation and flexibility, avoiding bureaucratisation. This includes knowledge of the best practices of other municipalities and professionals. Finally, it seems relevant to know about project monitoring and evaluation approaches which are centred on learning and exchange – and not just on technical and financial control.

Regarding the *values* that should be at play in international social work when managing aid from municipalities, competencies can be found which connect with aspects in the theoretical framework such as reflexivity, respect for differences and other key ethical principles of the profession. First, it seems that social workers should recognise the value of other fields, disciplinary areas and stakeholders, beyond social work, development aid and the traditional stakeholders in these areas. This is relevant in order to promote multidisciplinary approaches and to mobilise different departments and kinds of stakeholders. Second, the values of dialogue, empathy, collaboration and trust, which are crucial for the construction of long-lasting and quality relationships, should be at play. This involves reflexivity and adaptation as key values in management, so policy instruments and bureaucratic procedures can be put at the service of quality relationships. This includes building collaboration with local officers who ensure the compliance with procedures, so collaborative solutions to avoid bureaucratic constraints can be explored.

Regarding the skills that international social workers in municipalities should have, the results point to specific competencies connected with most of the questions identified in the framework, from critical practice to communication with high-level officials. First, regarding critical practice and the deconstruction of norms, the discussions indicated the need for skills in managing administrative procedures and using bureaucratic instruments with creativity and flexibility, so they can be placed at the service of processes, relationships and learning. Second, abilities in mobilisation, persuasion, lobbying and advocacy seem crucial, so different stakeholders can be engaged, from local associations and other municipal officials to local authorities – thereby being able to give more attention and continuity to municipal aid policies. Third, abilities of communication and dialogue are also relevant, involving interaction with different stakeholders and audiences, from social movements to local councillors and the wider public. These abilities include facilitating the co-creation of policies and actions – sometimes with municipalities of very different characteristics and/or with other very diverse stakeholders. They also involve the communication of aid policies and actions, connecting them with local awareness, problems, interests and demands, as well as with other priorities and actions of municipal policy. Finally, all this implies developing a strategic view and skills for strategic planning, so the endemic problem of lack of planning in municipal aid policies can be overcome.

Figure 1 summarises and connects the results discussed in this section.



5.6. Final remarks

This study has illustrated how the practice of development aid from municipalities is an under explored space; however, as the Spanish context shows, it is also full of potential. It has a clear added value, considering its autonomy, the specific capacities of municipalities and its proximity to the citizenry and other stakeholders. Nevertheless, this potential suffers from a number of tensions and limitations of a very diverse nature, ranging from institutional to social, such as the lack of resources and expertise, the bureaucratisation of processes and relationships or the general disinterest of the citizenry regarding aid. Be that as it may, it would appear that most of these problems could be addressed to some extent if social workers developing aid policies and practices in municipalities were able to implement a number of competencies entailing various aspects of knowledge, values and skills.

Thus, this article has revealed how a specific practice of international social work may leverage the potential of development aid policies from municipalities. In broader terms, this practice can help municipalities to fulfil their responsibilities towards global sustainable development more competently, and, at the same time, it can contribute to a more participatory, accountable, critical and democratic governance.

Considering the object and objectives of this study, its aims were exploratory in nature, and its limitations are evident from the results, given that they reveal the number of aspects which should be considered in order to understand and foster international social work in development aid at the municipal level. New studies may focus on specific profiles of municipalities and on the precise aspects which have been presented here. For example, future research can focus on the complexities of mobilising stakeholders, of communicating and connecting with the citizenry or of aligning different municipal areas with sustainable development in the Global South – and how international social work can play a key role in all these questions. Alternatively, new exploratory research could reveal aspects of the object of study which were not presented in the proposed framework, nor unveiled through the cases and methodological strategy, by using alternative strategies such as data mining analysis.

5.7. References

- Alberdi J (2010) The role of local and regional authorities in European Community development aid policy. In: Hoebink P (ed.) *European Development Cooperation: In between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 291–320.
- Ansell C, Sørensen E and Torfing J (2022) *Co-Creation for Sustainability: The UN SDGs and the Power of Local Partnerships*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Ayuntamiento de Valencia (2019) *Plan municipal de cooperación internacional para el desarrollo 2019– 2022*. Ayuntamiento de Valencia.
- Badia i Dalmases F (2009) *Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña*. Documentos CIDOB - Europa 5
- Barner JR and Okech D (2013) Teaching globalization to social work students: In and out of the classroom. *Social Work Education* 32: 1061–1074.
- Bontenbal M (2010) The role of European local governments in development cooperation: Examples from the Netherlands and Germany. In: Hoebink P (ed.) *European Development Cooperation: In between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 261–290.
- CONFOCOS (2021) Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales. Available at Ailalefile:///C:/ Users/Home/Downloads/CONFOCOS-UN-NUEVO-SISTEMA-DE-COOPERACION-PARA-LOS-GOBIERNOS-LOCALES-1.pdf (accessed 22 May 2022)
- Copsey N and Rowe C (2012) Study on the competences, financing and action undertaken by local regional authorities in international development. *European Union*. Available at: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Local-and-Regional-Authorities-in-International-Development/EN.pdf>

- Das C and Rösner V (2022) Exploring semester abroad as a model for developing competencies for international social work. *International Social Work* 66: 490–503.
- ECOSOC (2018) *Trends and progress in international development cooperation*. Report of Secretary General, Report no. (E/2018/55), 10 April 2018. New York: Economic and Social Council, United Nations.
- FCCD (2021) Cooperació municipalista. Available at: <https://www.fonscatala.org/ca/observatori/cooperacio-municipalista> (accessed 5 April 2022).
- Federación Española de Municipios y Provincias (2011) *Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. Madrid: FEMP.
- Forster J and Stokke O (1999) Coherence of policies towards developing countries: Approaching the problematique. In: Forster J and Stokke O (eds) *Policy Coherence in Development Cooperation*. London: Frank Cass, pp. 16–57.
- Fronek P and Rotabi-Casares K (eds) (2022) *Social Work in Health Emergencies: Global Perspectives*. Abingdon: Routledge.
- FVS (2021) Memoria anual 2020. Available at: <https://fonsvalencia.org/wp-content/uploads/2021/08/Memo%CC%80ria-2020-FVS.pdf> (accessed 4 April 2022).
- Generalitat Valenciana (2022) V plan director de la cooperació valenciana. Available at: https://cooperaciovalenciana.gva.es/documents/164015995/172383338/VPDCV-V3.3_MAUQUETACI%3%93N+FINAL+CAST.pdf/33e9607e-582b-44fe-bdde-5158bddad4fc (accessed 4 April 2022).
- Gómez Gil C (2008) Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Cuadernos Bakeaz. Políticas de Cooperacion. Available at: <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>
- Gray M and Fook J (2004) The quest for a universal social work: Some issues and implications. *Social Work Education* 23(5): 625–644.
- Hawkins CA and Knox K (2014) Educating for international social work: Human rights leadership. *International Social Work* 57(3): 248–257.
- Healy LM and Thomas RL (2020) *International Social Work: Professional Action in an Interdependent World*. Oxford: Oxford University Press.
- IASSW, ICSW and IFSW (2020) *Global Agenda for Social Work and Social Development: Fourth Report*. Rheinfelden, Switzerland: IFSW.
- IFSW (2021) Social work and the UN sustainable development work. Available at: <https://www.ifsw.org/social-work-and-the-united-nations-sustainable-development-goals-sdgs/> (accessed 8 October 2021).
- Kahn S and Sussman T (2015) Claiming a space for international social work: Voices from the field. *Social Work Education* 34(7): 751–770.
- Kalaycı S (2021) The role of municipalities in the management of social work practices in Turkey. In: Özsungur F (ed.) *Handbook of Research on Policies, Protocols, and Practices for Social Work in the Digital World*. Pennsylvania, PA: IGI Global, pp. 324–338.
- Kihlgren Grandi L (2020) City diplomacy and migration. In: Kihlgren Grandi L (ed.) *City Diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 137–150.

- La Mundial (2020) Guía de cooperación descentralizada para cargos electos. Diputació de Barcelona. Available at: <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136> (accessed 22 September 2022).
- Lacomba J and Royo I (2020) El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 9(1): 232–257.
- López Peláez A, Erro-Garcés A and Pérez-García RM (2022) Food security and social protection in times of COVID-19. *International Social Work* 65(3): 421–433.
- Lyngstad R (2013) Social work in municipalities. *Journal of Comparative Social Work* 8(1): 71–94.
- Nganje F (2015) Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?. United Nations University Centre for Policy Research, 5.
- Mapp S and Gabel GS (2019) Educating students on international social work issues in US social work pro- grams: How is it done? *Journal of Social Work Education* 55(2): 238–250.
- Martínez I (2021) *Nuevos Horizontes para la Cooperación Internacional: Una Mirada a la Cooperación Descentralizada a Través del Caso Vasco*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Midgley J (2001) Issues in international social work: Resolving critical debates in the profession. *Journal of Social Work* 1(1): 21–35.
- Miles MB, Huberman MA and Saldaña J (2014) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Moreno AM (2012) Las estructuras administrativas de la cooperación intermunicipal en Europa: Panorama general y aspectos destacados. *Anuario Aragonés Del Gobierno Local* 4: 213–256.
- Morgan A (2011) Diverse service users and diverse workers: The impact of globalization. In: Seden J, Matthews S, McCormick M, et al. (eds) *Professional Development in Social Work: Complex Issues in Practice*. Abingdon: Routledge.
- OECD (2018) *Reshaping Decentralised Development Co-Operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. Amsterdam: OECD Publishing.
- Oxfam Intermón (2022) La realidad de la ayuda. Available at: <http://www.realidadayuda.org/> (accessed 21 June 2022).
- Palattiyil G, Sidhva D, Pawar M, et al. (2019) Reclaiming international social work in the context of the global agenda for social work and social development: Some critical reflections. *International Social Work* 62(3): 1043–1054.
- Pastor Seller E (2017) Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: Opportunities for the development of social work with a citizenist approach. *European Journal of Social Work* 20(3): 441–458.
- Pérez A (2018) La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España. Documento Trabajo 3/2018, Real Instituto Elcano, Madrid, 22 December 2018.
- Rodríguez JM (2010) Estructura institucional y organización territorial local en España. *Política y Sociedad* 47(3): 67–91.

- Ruiz Seisdedos S (2005) Unha análise crítica da cooperación descentralizada. *Tempo Exterior* 11: 119–129.
- Schulpen L, Loman B and Kinsbergen S (2011) Worse than expected? A comparative analysis of donor proliferation and aid fragmentation. *Public Administration and Development* 31: 321–339.
- Sanders DS and Peterson P (1984) *Education for International social welfare*. University of Hawaii School of Social Work
- Strumm B (2020) Using critical reflection to question self and power in international development. *Gender & Development* 28(1): 175–192.
- Toros K, Kangro K, Lepik KL, et al. (2022) Co-creation of social services on the example of social hackathon: The case of Estonia. *International Social Work* 65(4): 593–606.
- Unceta K, Amiano I, Gutiérrez J, et al. (2012) La cooperación al desarrollo de base local. HEGOA. Available at: https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/227/Cooperacion_base_local_Euskadi.pdf?1488539776 (accessed 6 October 2021).
- Van Ewijk E (2012) Window on the Netherlands – Mutual learning in Dutch- Moroccan and Dutch-Turkish municipal partnerships. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie* 103(1): 101–109.
- Voss RW, Bolton DL, Rolly HF, et al. (2017) A qualitative study of an international social work course in Germany: Using the EPAS core competencies and practice behaviors as the coding scheme. *International Social Work* 60(4): 990–1000.
- Waeterloos E and Renard R (2013) Towards ‘Unity in Diversity’ in European development aid through donor harmonization and decentralized cooperation? A case study of Flanders and Belgium. *Public Administration and Development* 33(5): 325–342.

6. DISCUSIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS

Presentados los artículos que componen esta tesis, en este epígrafe respondemos a los objetivos generales de la misma combinando la teoría, los resultados y las discusiones realizadas en cada artículo. El hecho de conectar algunas realidades estudiadas en los trabajos permite generar reflexiones que trascienden los resultados concretos de cada artículo, configurando los tres niveles de análisis que se enunciaban en el apartado de análisis. Al final de este capítulo se puede apreciar una tabla resumen en la que se relacionan: niveles de análisis, objetivos de investigación y principales resultados.

6.1. Objetivo 1. Comprender el marco discursivo institucional de la innovación social europea, desde la literatura crítica.

En la respuesta a este objetivo veremos cómo se configura el nivel de análisis relativo al contexto discursivo de la IS. Este se nutre de la caracterización y la problematización de los principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS como paradigma de cambio de la política pública. Resumidamente estos eran: la identificación de retos globales que han de ser superados; el protagonismo de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones nuevas, eficientes, participadas y que respondan a necesidades sociales; y la necesidad de reformular la política pública para incorporar estas soluciones ciudadanas y convertirse en espacio de cogobernanza. Asimismo, este objetivo se responde mediante la lectura del capítulo 2.

6.1.1. *Caracterizar el “ser” y el “deber ser” del modelo de ciudadanía en el marco discursivo de la IS europea, desde la literatura crítica.*

A la luz del trabajo teórico del capítulo 2, la construcción de la ciudadanía como agente de cambio se alza como uno de los principios clave a problematizar en el marco discursivo institucional de la IS. Este actor se formula a través de un “ser” y el “deber ser” que revela elementos que lo caracterizan como un sujeto neoliberal en términos foucaultianos. El sujeto no solo es y ha de ser protagonista del cambio social perseguido por la IS, sino que esta responsabilidad se le adscribe por su comprensión como ser racional y agencial. Estos atributos se despliegan como formas naturales de comprender y actuar en la realidad social, en tanto que se le presenta tal y como es, esto es inteligible.

Cuando categorizábamos al sujeto como neoliberal, nos referíamos a aquellas percepciones que esperan que el sujeto se gestione a sí mismo a través de un proceso de aprendizaje que le posibilite ejercer su racionalidad económica. Sobre la base de los resultados empíricos del marco discursivo institucional explorado, se presenta una ciudadanía que es: autónoma y libre a la hora de tomar decisiones individuales y colectivas; capaz de pensar el mundo y sus retos desde una lógica causal, objetiva y beneficiosa en términos de interés individual; y, también, capaz de actuar de acuerdo con fines coherentes con sus necesidades de forma eficiente. Si bien, las

políticas alegan e identifican contextos de desigualdades sociales y retos globales, cuando se trata de definir a la ciudadanía que ha de promover el cambio de forma novedosa, estas realidades contextuales no parecen alterar ningún atributo del sujeto, ni parecen suponer ningún obstáculo a la hora de comprenderla. Desde la literatura crítica, esta lógica es altamente problemática, ya que todo sujeto habría de comprenderse en su arena de relaciones de poder y contexto, no como algo fijo y atomizado.

Del análisis de las políticas sociales europeas de IS, se observa la configuración de una necesidad de reformular la política pública mediante la incorporación de acciones que permiten el coprotagonismo con la ciudadanía. A esta ciudadanía se le presupone, de manera implícita, una ausencia de conflicto y un total alineamiento con el futuro que las instituciones proyectan para y sobre ella. El imaginario que se le adscribe al nuevo modelo de ciudadanía propuesto por el marco discursivo institucional se basa en un “deber ser” que se mimetiza con las prioridades enunciadas. Sin embargo, para poder asegurar esta normatividad que se asocia de forma natural al sujeto, el marco apela al aprendizaje de ciertas capacidades, comportamientos y valores. La sociedad ha de ser: “sana”, “trabajadora” “empresaria”, “informada”, “digital”, “resiliente”, etc. Estos, desde la perspectiva crítica, no son aleatorios ni neutrales. La nueva política pública europea que incorpora procesos de IS tiende a reforzar acciones de capital humano en base a necesidades laborales y no tanto sociales o participadas. Así, se combinan metonímica e indistintamente aquella “ciudadanía trabajadora, flexible y actualizada” con aquella “ciudadanía innovadora, participativa y responsable de cambio social y político”.

6.1.2. Problematizar las implicaciones de este modelo para el análisis de la realidad social de las políticas sociales europeas sobre IS, desde la literatura crítica.

Este modelo de ciudadanía, plasmado en el trabajo empírico sobre el marco discursivo institucional europeo de la IS, presenta al menos dos implicaciones relevantes en la forma de entender y analizar la realidad social de los retos globales en que se pretende intervenir y, por ende, en las acciones que han de desplegarse para poderlos superar y caminar hacia la cogobernanza.

Por un lado, las políticas europeas de IS realizan un análisis de la realidad en el que los problemas y retos globales son inteligibles. Cuando se explica cómo se originan y qué factores inciden en ellos, se suele utilizar una lógica causal en la que desde un elemento principal se derivan consecuencias o efectos relacionados. A esta realidad que se asemeja a un árbol de problemas, en tanto se le adscriben soluciones que -aunque novedosas- tienen un importante componente técnico o instrumental. Cuando se explica cómo adaptarse o superar estos problemas, se suele apelar a fórmulas de operacionalización y fragmentación de la realidad. De tal forma, las desigualdades, el aumento de los flujos migratorios, el cambio climático o la brecha digital se presentan como problemas reales, delimitados, medibles y, por ende, susceptibles de ser cambiados por aquella ciudadanía racional y activa. Esta forma de tratar la realidad social, objeto de intervención por parte de la política pública europea, es problemática en tanto que invisibiliza

la complejidad, la dialéctica y la naturaleza estructural de los procesos sociales. La realidad parece dada, naturalizada, casi externa a las lógicas económicas y políticas que la despliegan, hecho que obstaculiza su comprensión y superación, según la literatura crítica.

Por otro lado, desde esta comprensión, el marco discursivo institucional europeo de la IS aboga por corresponsabilizar a la ciudadanía en el cambio social, como se decía. Sin embargo, este cambio -al igual que ocurría con el deber ser de la ciudadanía- está relatado en términos normativos de apariencia neutral. Esto plantea necesariamente un porqué o, mejor dicho, para qué habría que superar y/o adaptarse a los problemas sociales. Es en la búsqueda de la respuesta donde se encuentra una contradicción necesaria desde la literatura crítica. El discurso de la IS aboga por la superación o adaptación para poder aumentar el crecimiento económico. En el análisis de la realidad social que se realiza desde estas políticas públicas se encuentra que las soluciones son aquellas que necesita el sistema de producción y su mercado de trabajo. Esto es, independientemente de que la IS se incorpore como metodología de una política de inclusión social, de cogobernanza o de sostenibilidad, los déficits de personal cualificado para los nuevos nichos de mercado son las causas que las informan. Por ejemplo, el Fondo Social Europeo (FSE+) se presentan como políticas de IS dirigida a promover la inclusión social. Este problema se explica por la falta de ciudadanía actualizada para el mercado de trabajo digital, hecho que imposibilita el crecimiento económico entendidos en términos de progreso. La solución pasa por incorporar la IS en programas de empleo, combinando formación digital y asesoramiento personalizado diseñados con la participación de personas beneficiarias y personas empleadoras. La IS se inserta como metodología de trabajo para reducir la exclusión social. Sin embargo, esto no anula que la inclusión social se entiende en términos de crecimiento económico. La literatura crítica identifica en esta lógica el denominado "nuevo espíritu del capitalismo". Bajo relaciones metonímicas, el "bien común", "progreso social" o "bienestar social" o "cogobernanza" justifican moralmente el funcionamiento del sistema económico.

6.2. Objetivo 2. Conocer percepciones y tensiones de personal funcionario y político que resignifican este marco discursivo institucional en la política local de ISC y en la de cooperación al desarrollo municipalista.

Como se decía líneas arriba, este objetivo se nutre de los marcos, resultados y discusiones abordados en los capítulos 3, 4 y 5. Todos ellos dotan de sentido el nivel de análisis relativo a la práctica discursiva, esto es, aquellas interpretaciones que los casos prácticos muestran sobre los principios asociados a la IS.

6.2.1. Caracterizar percepciones que resignifican principios asociados al marco institucional de la IS de personal funcionario y político local.

Retomando la enumeración de los principales principios asociados al marco discursivo institucional de la IS, en primer lugar, se exponen aquellas percepciones que resignifican el

principio relativo a la identificación de retos globales que han de ser superados. Los resultados muestran que tanto el personal técnico y político del Ajuntament de València como el de aquellos municipios socios del FVS suelen reconocer la importancia de los retos globales que establece el marco discursivo institucional de la IS. La pobreza, las desigualdades sociales y la sostenibilidad son ideas clave que aparecen recurrentemente en los discursos del personal estudiado. Asimismo, en ambos casos el personal afirma que sus políticas se suelen alienar con muchas de las estrategias europeas que abordan principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS. La alimentación sostenible, la participación ciudadana, economía social, el urbanismo sostenible o la cogobernanza, son algunos de los ejemplos más recurrentes.

Además, el personal técnico y político coincide en la importancia que ofrecen estas estrategias a la hora de poder justificar acciones públicas locales, que escapen a los bienes y servicios tradicionales ofrecidos por las administraciones públicas. Tanto para los que despliegan política de ISC como para los que realizan cooperación al desarrollo municipalista, la implementación de estos principios ofrece potencialidades, en tanto que posibilita al municipio ser partícipe en la solución de los problemas de mayor calado, esto es, de naturaleza global.

No obstante, frente a esta percepción se plantea necesario diferenciar entre el reconocimiento de los retos globales y la atención a las problemáticas locales. Los casos ilustran, en múltiples ocasiones, que la práctica local nutre y enriquece la consideración de las problemáticas desprendiéndose de aquella lógica causal y economicista. Cuando el personal técnico y político local identifica los retos globales los explica bajo lógicas más relacionales e identificando objetivos ulteriores de cohesión social y solidaridad. Por ejemplo, tanto en los documentos institucionales como en los discursos compartidos relativos a ambos casos, las alusiones finalistas o relativas al futuro ideal económico se ven aminoradas. En este caso se ven reforzados imaginarios procesales, que inciden en la necesidad de mejorar las relaciones entre agentes sociales estratégicos, apoyar técnicamente a colectivos y ciudadanía, y aprender de ellos como solución, pero también como prevención de problemas locales. Las fórmulas causales a la hora de explicar los retos globales se sustituyen, al menos en los discursos, por otras más dialécticas y comprensivas, haciendo su solución una menos obvia. Asimismo, es interesante que, ni en los relatos institucionales ni en los discursivos, se realiza un mimetismo entre progreso social y crecimiento económico. Por el contrario, las narraciones que justifican las políticas locales apelan más a la mitigación de los efectos del cambio climático, a la soberanía alimentaria, a la mejora de las condiciones de vida o a la democratización de la toma de decisiones colectiva sobre cómo hacer la ciudad más habitable.

Respecto al protagonismo de la ciudadanía en los procesos de IS, que buscan soluciones nuevas, eficientes, participadas y que respondan a necesidades sociales, los casos ilustran cómo gran parte del personal que despliega las políticas objeto de estudio afirma que la ciudadanía, eso sí organizada, es un sujeto altamente relevante para gestionar bienes comunes y dar respuesta a nuevas problemáticas. Es importante destacar que, desde la mirada local, en los casos abordados, cuando se habla de ciudadanía siempre se tiene en cuenta su organización colectiva, sin apelar al sujeto individual. El personal técnico reconoce la relevancia de estos colectivos en

términos de: experiencia y conocimiento en las necesidades de la población; capacidad de acción adaptada al entorno; nuevas formas de organización, flexibles y horizontales. Así, incorporar a esta ciudadanía definida por el personal técnico y político a los procesos de toma de decisiones pública es esencial si se quieren solucionar los retos y problemáticas antes identificados.

Los casos muestran que las percepciones mayoritarias frente a este principio resignifican la construcción de la ciudadanía establecida por el marco discursivo institucional europea de la IS. Por un lado, la capacidad de la ciudadanía organizada de acompañar procesos de mejora de las condiciones de vida de su entorno viene explicada desde lo local por la experiencia de años de trabajo voluntario y la militancia. Por otro lado, la eficiencia y novedad de las acciones que el marco institucional asocia a las acciones de la ciudadanía se ve resignificada desde lo local. Así, los colectivos parecen ofrecer soluciones no tan eficientes, sino adaptables al contexto local y no tan novedosas, sino alternativas a las dinámicas hegemónicas. Con ello, tanto las ONGD como las entidades de ISC se podrían reconocer, al menos, por sus valores transformadores y su reconocimiento de las desigualdades Norte-Sur que provoca el sistema capitalista.

Relativo a la necesidad de reformular la política pública como un espacio de cogobernanza a través de la IS, ambos casos muestran cómo la mayoría de los discursos del personal técnico y político comparte este principio y reconoce estar generando procesos que ayudan a su consecución. Asimismo, aquella premisa del marco discursivo institucional de entender el funcionamiento de la política pública como una rígida, burocratizada y poco actualizada, también es reconocida por el personal. Sin embargo, tanto los discursos asociados con el despliegue de la política de ISC como los de la política de cooperación al desarrollo municipalista consideran que esta realidad no puede ser cambiada únicamente con la incorporación de la ciudadanía en los procesos. Como veremos en líneas siguientes, el papel del personal funcionario se presenta especialmente relevante en este sentido. Parecería que nada -externo e interno a la administración- puede cambiar si no hay voluntad política y técnica. Asimismo, cuando se concretan los cambios que están dirigiendo la práctica pública a la cogobernanza, se observan aquellos apuntados en el marco de la IS: la creación de nuevos instrumentos y criterios de financiación, espacios participación y transferencia de conocimiento, elaboración de planes y estrategias marco.

6.2.2. Explorar tensiones discursivas que resignifican principios asociados al marco institucional de la IS de personal funcionario y político local.

La exploración de los casos ofrece la identificación de ciertas tensiones discursivas a la hora de aterrizar en la política local de ISC y cooperación al desarrollo municipalista aquellos principios identificados por el marco discursivo institucional europeo de la IS.

En primer lugar, el personal técnico y político local, comprendiendo los retos globales y la necesidad de alienarse con las políticas europeas e internacionales marco que los identifican,

reconocen la dificultad de su puesta en práctica. Este obstáculo se suele explicar por dos factores. Primero en múltiples ocasiones, la consecución de nuevos objetivos y objetos de intervención pública derivados de las políticas de ISC y cooperación al desarrollo municipalista supone una sobrecarga de trabajo, que no siempre puede ser asumida. La naturaleza novedosa -en términos de incorporar a nuevos agentes a sus procesos- y compleja -en términos de cambios de procedimientos, creación de espacios y acciones diferenciadas a las tradicionales- de estas políticas supone dificultades para ciertas realidades locales que no disponen de la capacidad técnica cualificada en la materia, estructura administrativa y capacidad económica suficiente. Segundo, los discursos compartidos reconocen que, si bien la mayoría de ellos entienden las políticas de ISC y de cooperación al desarrollo municipalista como relevantes para el cambio social y político, la mayoría no suelen ser reconocidas como prioridades políticas. Este hecho limita de forma significativa que el plano discursivo pueda generar acciones que se mantengan en el tiempo y promuevan cambios en términos de valor añadido.

En segundo lugar, en algunas ocasiones, los casos muestran tensiones a la hora de considerar a la ciudadanía como sujeto corresponsable, concienciado con los principios que la IS designa y capacitado para ofrecer respuestas adecuadas que solventen los problemas. Esta perspectiva cuestiona la premisa identificada por el marco de la IS sobre la necesidad que tiene la política pública de transformarse para dirigirse a la cogobernanza. La mayoría de discursos concuerdan en reconocer que su percepción no es la mayoritaria y que gran parte del personal técnico y político entiende que la administración pública es el agente más experimentado en la elaboración de la política pública, y no la ciudadanía -organizada o no. Por lo tanto, se entiende que no se debería equiparar los roles de ambos actores. Por otro lado, es interesante apuntar que las tensiones respecto a la consideración de la ciudadanía como sujeto corresponsable no solo derivan en una percepción “invalidante” de este sujeto; también existen ciertas narraciones que, reconociendo la necesidad de incorporar a la ciudadanía en procesos de cogestión política y aceptando su capacidad, aluden a ciertas limitaciones. Algunas percepciones que entienden el despliegue de la “nueva política” y sus acciones de innovación como algo complejo, reconocen que en muchas ocasiones estas no implican por igual a toda la ciudadanía ni a todos sus colectivos. Este hecho podría ser leído, en cierta medida, como reconocimiento de las dinámicas de poder que obstaculizan la apropiación de este “deber ser” de la ciudadanía participativa y corresponsable.

En tercer lugar, parte del personal técnico y político que despliega este tipo de políticas relacionadas con los principios del marco discursivo institucional de la IS percibe la creación de espacios de participación como un elemento sujeto a tensión. Los órganos deliberativos per se no suponen necesariamente, para parte del personal técnico, una forma de resignificar las políticas desde la IS o de caminar hacia la cogobernanza. Del análisis de la información primaria y secundaria se encuentra que, en algunas ocasiones, estos espacios se perciben como puramente informativos, endogámicos, poco eficaces y se dirigidos a la rendición de cuentas. Por ejemplo, en el caso concreto de las políticas de cooperación al desarrollo municipalista, se observa que algunas localidades de mayor tamaño que se alinean con los principios de la IS, no

siempre los materializan. Tanto los espacios deliberativos como las relaciones generadas con los agentes sociales acaban siendo entendidos en términos de delegación controlada o unidireccional de la APL a colectivos organizados, limitando los procesos que pudiera desplegar la práctica de la IS como paradigma de cambio transformador.

6.3. Objetivo 3. Explorar, desde la realidad local, agentes y acciones potenciales en la resignificación de la innovación social como paradigma de cambio transformador de la política pública.

Finalmente, para abordar este objetivo también nos basamos en las ideas y reflexiones recogidas en los capítulos 3, 4 y 5. Todos ellos dotan de sentido último nivel de análisis relativo a la práctica social, esto es, aquellas interpretaciones sobre agentes y acciones potenciales que resignifican de la IS.

6.3.1. Identificar agentes potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública.

De los casos explorados se identifican dos agentes con potencialidades en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública local: las entidades del tercer sector y el personal funcionario y político. Si se recuerda, los marcos teóricos e institucionales ya identificaban a estos agentes. Sin embargo, su exploración en las realidades locales concretas de las políticas de ISC y cooperación al desarrollo municipalista valenciana aportan nuevos matices prácticos que enriquecen su caracterización y resignifican los principios asociados a la IS.

Como se ilustra en aquellos casos en los que se exploran las políticas de cooperación al desarrollo municipalista (capítulo 4 y 5), las ONGD presentan casi todos los atributos para considerarlas, en algunas realidades, parte de la estructura administrativa pública -aunque de forma externalizada-. Si bien este hecho no supone per se algo que resignifique ni trascienda la política pública en términos de IS, ni tampoco algo novedoso para el marco discursivo institucional, sí parece haber ciertas características exploradas que ofrecen un valor añadido a su lectura como agente de cambio, según la exploración realizada. Así, las ONGD que realizan EpCG y cooperación técnica promueven acciones que enriquecen el diálogo en los espacios participativos y amplían las formas de desplegar los bienes y servicios públicos gracias a sus temáticas, objeto de la política que despliegan y valores que las guían. Concretamente, la promoción de procesos de fortalecimiento institucional desde el enfoque del desarrollo humano sostenible y las acciones de concienciación crítica de la ciudadanía desde una perspectiva glocal son especialmente relevantes en la percepción del personal técnico y político. Mediante ellas se generan nuevas dinámicas en la gestión de las políticas públicas, como por ejemplo la posibilidad de transversalizar acciones y conectar a la ciudadanía con las luchas locales por la justicia, ambas necesarias caminar hacia la cogobernanza. En este sentido, las políticas de cooperación al

desarrollo municipalista se presentan como un espacio que resignifica la IS como paradigma de cambio en la política pública gracias a estas modalidades de cooperación.

Dentro de las entidades del tercer sector, el capítulo 3 revela la importancia de las entidades de ISC como agentes de cambio en la política pública, como señalaba la literatura. Entre ellos se encuentran una multiplicidad de colectivos de diferente naturaleza: colectivos vecinales, los movimientos sociales hasta cooperativas de economía social y solidaria. Todos ellos presentan valores añadidos en la resignificación de la IS gracias a su incorporación en los procesos de toma de decisiones públicas y a la gestión de bienes y servicios. Concretamente, en la realidad valenciana se reconocen los siguientes atributos: conocimiento sobre cómo desplegar canales alternativos de producción y consumo alineados con formas de vida más justas y sostenibles, como ejemplo de bienes y servicios alternativos que amplíen la oferta pública; su estructura horizontal, como ejemplo de nuevas formas de organización a la lógica burocrática; su arraigo al territorio que posibilita acciones adaptadas e inmediatas, como posible canal de comunicación directo con la ciudadanía; y, su habilidad para dinamizar y sistematizar la información generada en los espacios participativos, como ejemplo de aprendizaje en la elaboración de política pública. Todos estos factores reconocidos por el personal funcionario y político han hecho que el municipio se replantee acciones, instrumentos y procedimientos alternativos alineados. En este sentido, la política de ISC se presenta como un espacio que resignifica el marco institucional de IS como paradigma de cambio en la política pública gracias a la incorporación de estas iniciativas concretas.

Por otro lado, de los capítulos 3, 4 y 5 se extrae otro agente estratégico. Para que las realidades locales puedan caminar hacia la cogobernanza es primordial contar con personal funcionario y político que no solo se alinee con los principios asociados al marco institucional de la IS, sino que reconozca y trabaje con las entidades del tercer sector como agentes capaces de coger los bienes y servicios. Como se decía, las realidades exploradas ilustran que poder desplegar acciones que rompan con las formas “rígidas” y hegemónicas de gestionar los bienes y servicios públicos depende, en muchas ocasiones, del “voluntarismo” del personal técnico y político. No obstante, en la realidad de la política de ISC y de cooperación al desarrollo municipalista se encuentra personal funcionario que parece “ir más allá de sus obligaciones”.

Dentro de agente destaca, como ilustra el capítulo 5, las personas profesionales funcionarias de trabajo social. Estos se presentan como agentes que aportan valor añadido en términos de conocimientos, valores y habilidades a la hora de desplegar acciones de IS para caminar hacia la cogobernanza, como son las de cooperación al desarrollo municipalista. Concretamente, presentan: competencias relacionadas con el conocimiento del área local, el conocimiento de las instituciones y las perspectivas holísticas del cambio social; principios alineados con el respeto y la perspectiva crítica frente a los modelos de gestión de bienes y servicios alternativos a los que ofrece el modelo hegemónico de la administración pública y el sistema capitalista; y, habilidades para gestionar procedimientos administrativos y utilizar los instrumentos burocráticos con creatividad y flexibilidad.

6.3.2. Caracterizar acciones potenciales en la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador de la política pública.

A la luz de los capítulos, se extraen ciertas regularidades que ofrecen oportunidades para caracterizar ciertas acciones como ejemplos potenciales a la hora de resignificar la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública. La realidad local valenciana muestra como ejemplos los siguientes tipos de acciones alineadas con los agentes, arriba mencionados: las de cooperación técnica y de EpCG a través del instrumento de cooperación directa, las acciones estructurales de ISC y, como se avanzaba previamente, acciones transversales locales en las que participan diferentes departamentos o servicios públicos.

En primer lugar, los casos en los que se exploran las políticas de cooperación al desarrollo municipalista destacan las modalidades de EpcG y cooperación técnica como acciones realmente útiles para que la política local avance en la cogobernanza de forma innovadora. Estas presentan potencialidades en términos de: creación de espacios de participación y cogestión, promoción de ciudadanía activa corresponsable con los problemas globales; concienciación del personal técnico; transferencia de conocimiento sobre temáticas de justicia social en los espacios de participación (Agenda 2030, Derechos Humanos, Desarrollo Humano Sostenible, Economía social, Transición Agroecológica, etc.); aprendizajes y alianzas con otras realidades locales. A modo de ejemplo, que los ayuntamientos realicen acciones de cooperación técnica posibilita que el personal funcionario de los municipios intercambie experiencias en áreas clave como la gestión del agua, la planificación urbana, los servicios sociales y la transición agroecológica. Este intercambio no solo fortalece las capacidades locales, sino que también fomenta una empatía significativa entre los actores involucrados, ya que las personas funcionarias municipales del Norte y del Sur enfrentan desafíos similares, como la sobrecarga de trabajo y la escasez de recursos. Esta conexión empática facilita un diálogo horizontal y enriquecedor, donde la cooperación técnica se convierte en un vehículo para el aprendizaje mutuo y la construcción de alianzas sostenibles que fomentan la cogobernanza más allá de los límites territoriales.

En segundo lugar, en el capítulo 2 se avista que las acciones estructurales de ISC son especialmente relevantes en la resignificación de la IS como paradigma de cambio en la política pública. Estas, aunque minoritarias, presentan la capacidad de reconfigurar las lógicas de gestión pública. El trabajo sostenido en el tiempo con las iniciativas ciudadanas no solo crea espacios de participación y redefine la relación entre agentes, sino que promueve la acumulación de conocimientos ampliando los objetos de política pública. Esto es, permiten abarcar nuevas necesidades sociales operando como catalizador de cambio. Así, los servicios que despliegan este tipo de acciones tienden a institucionalizar mecanismos que refuerzan las redes entre ambos agentes, facilitando su acceso a recursos financieros, técnicos y logísticos. Por otro lado, el trabajo sostenido en el tiempo también produce cambios estructurales y de funcionamiento en términos de IS dirigida a la cogobernanza. Ejemplo de ello es la incorporación de criterios de

sostenibilidad en las bases de subvenciones o la promoción de la compra pública a través de cooperativas y empresas de economía social.

En tercer lugar, en todos los casos se apunta -en mayor o menor medida- a la potencialidad de aquellas acciones transversales locales en las que participan diferentes departamentos para resignificar la IS. Aunque esta característica de las acciones no es ajena al marco institucional, dado que la integración y alineamiento de políticas forma parte del discurso oficial, las realidades locales exploradas aportan matices relevantes. Por un lado, las acciones transversales que se despliegan en lo local identifican áreas prioritarias como la igualdad de género, participación ciudadana, emergencia climática y economía social. Por otro lado, el nivel local no solo incrementa los espacios de diálogo, sino la creación de grupos de trabajo, lo que supone una potencialidad a la hora de profundizar en el trabajo en red y mejorar los reconocimientos entre agentes.

Tabla 2. Relación de objetivos de investigación, niveles de análisis y principales resultados.

Caracterización de principios asociados al marco discursivo institucional europeo de la IS como paradigma de cambio en la política pública	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
	Contexto discursivo	Práctica discursiva	Práctica social
	Resultados que problematizan los principios asociados a la IS	Resultados destacados que resignifican los principios asociados a la IS desde la política local	Resultados destacados sobre agentes y acciones potenciales que resignifican la IS
Identificación de retos globales que han de ser superados	Los retos globales se enuncian desde una lógica causal, de naturaleza fragmentada y como hechos inteligibles. Su no resolución merma el crecimiento económico	Los retos globales se entienden de forma relacional y compleja, con mayor énfasis en aquellos relativos a la cohesión social	
Protagonismo de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones nuevas, eficientes, participadas, que respondan a necesidades sociales	La ciudadanía se entiende desde una lógica neoliberal vehiculada a través de la racionalidad económica y la agencia descontextualizada de las relaciones de poder. Sus soluciones aparecen como un deber de la ciudadanía si se quieren incluidos en el nuevo orden social	La ciudadanía es comprendida como sujeto de cambio, sin embargo, se enuncia en términos colectivos. Sus soluciones se explican en términos de alternatividad, más que de eficiencia	Agentes: - ONGD - Iniciativas de ISC - Personal funcionario y político que trabaja conjuntamente a las entidades enunciadas
Reformulación de la política pública para incorporar soluciones ciudadanas y creación de espacio de cogobernanza	La reformulación de la política se centra en la incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones como requisito primordial de cambio. La inclusión social ciudadana invisibiliza el fin ulterior de crecimiento económico	La reformulación de la política para la cogobernanza no parece ser posible si no hay voluntad política y técnica para promoverla	Acciones: - Temáticas de intervención dirigidas a la promoción de la justicia social y la sostenibilidad - Lógicas de trabajo estructurales y sostenidas en el tiempo - Transversales

Fuente: elaboración propia.

7. CONCLUSIONES

A la luz de las discusiones enunciadas, se podría decir que este trabajo aporta reflexiones significativas que dialogan con los vacíos que aquella sociología urbana y política crítica, en su análisis de la IS desde la práctica local, entendía posible su resignificación como paradigma de cambio en la política pública. Concretamente, la política local valenciana explorada tiende a resignificar los principios asociados a la IS, de manera que: primero, suele enunciar los retos globales de forma más dialéctica y designa una finalidad menos economicista, narrando las intervenciones públicas en términos de mejora de condiciones de vida; segundo, su consideración de la ciudadanía apunta a reconocer las limitaciones que tiene para procurar su propio bienestar mediante la participación ciudadana, identificando que su capacidad de acción y concienciación no es universal y se concentra en colectivos específicos; y, tercero, se inclina a reconocer que la “nueva política” no solo es una cuestión de apertura de las decisiones colectivas, sino de concienciación compartida entre personal técnico y político. Revelando las tensiones de la implementación local de los principios asociados al marco discursivo institucional de la IS, esta tesis identifica agentes y acciones potenciales que pueden promover transformaciones en la política pública desde la resignificación de los principios expuestos. A continuación, se detallan las conclusiones que argumentan esta aportación general de la tesis.

En primer lugar, esta tesis sugiere que el marco discursivo institucional europeo de la IS analizado construye un modelo de ciudadanía alineado con los atributos del sujeto neoliberal en su “ser” y su “deber ser”. Aunque la base sobre la que se erige esta premisa no es representativa de toda la política pública europea, centrándose en textos estratégicos de política social de la Comisión Europea de 2010 a 2024, parece una aproximación relevante que pudiera ampliarse en futuras investigaciones. De lo explorado se deduce que la ciudadanía que se quiere y se piensa capaz de ser corresponsable en la “nueva política”, es y se quiere que sea, también, aquella que se adapta al mercado laboral y a sus necesidades de crecimiento económico. Esta fórmula, denominada por literatura crítica como “nuevo espíritu capitalista”, invisibiliza y naturaliza aquel objetivo que le es intrínseco al capitalismo mediante argumentaciones morales de progreso social y de cogobernanza. Con ello, el marco discursivo institucional europeo de la IS plantea una realidad social y unas formas de superarla en base a lógicas causales, técnicas y economicistas. Concretamente, esta conclusión se fundamenta en:

- El modelo de ciudadanía propuesto describe un sujeto que combina atributos como la autonomía y la libertad para tomar decisiones individuales y colectivas. Esta ciudadanía, además, posee la capacidad de analizar el mundo, sus desafíos y proponer soluciones desde una perspectiva lógica.
- Esta caracterización del “ser” ciudadano, que el marco discursivo institucional de la IS europea realiza, incurre en tensiones sobre la neutralidad u objetividad de su “deber ser”. A la ciudadanía no solo se presupone una alineación con las prioridades institucionales, sino que además se le adscribe una normatividad en términos de capacitación, que combina metonímicamente la ciudadanía trabajadora con la ciudadanía innovadora y participativa.
- Desde este “ser” y “deber ser” se construye un análisis de la realidad que presenta los problemas sociales como hechos inteligibles. Narrados de forma lógica y poco

dialéctica, los problemas sociales son perfectamente abarcables, medibles y divisibles para su superación mediante soluciones ciudadanas.

En segundo lugar, de las evidencias respecto a las percepciones del personal funcionario y político, que despliega políticas de ISC y de cooperación al desarrollo municipalista, se extrae que la implementación de estos principios asociados a la IS ofrece diversos elementos que lo resignifican desde su práctica local. Si bien estas percepciones no son, en ningún caso, representativas de todo el funcionariado y cuerpo político local del territorio valenciano que despliega estas políticas públicas locales, los discursos ofrecen una imagen interesante a explorar en otros trabajos. Así, se observa que existe una perspectiva de la IS más comprensiva con las dinámicas sociales en las que se pretende que surja y más cauta en la designación de cambios que se busca conseguir a través de ella. Específicamente, los argumentos que refuerzan esta conclusión son:

- Alinearse con la identificación de retos globales propuestos por el marco discursivo, resignificados en términos de cohesión social, posibilita al municipio ser partícipe en la solución de los problemas de mayor calado, esto es, de naturaleza global.
- Entender a la ciudadanía como sujeto de cambio corresponsable de la “nueva política”, resignificada en términos de ciudadanía organizada, facilita promover soluciones alternativas a las dinámicas hegemónicas en la política pública local, tanto por los valores de las iniciativas como por sus formas de generar bienes y servicios colectivos.
- Promover cambios en la elaboración y gestión de la política pública encaminados a la cogobernanza, resignificados en términos culturales o de profundidad, amplía el abanico de los espacios donde incidir y los sentidos con los que cabe desplegarlos. La “nueva política”, vehiculada a través del marco discursivo institucional de la IS, se centra en la incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones como requisito primordial de cambio. Sin embargo, la política pública local presenta una paradoja relevante e interesante, este cambio en la política pública para promover la cogobernanza no parece ser posible si no hay voluntad política y técnica para promoverla. Aquella perspectiva “de abajo arriba” tan característica de la “nueva política” se relaciona necesariamente con una perspectiva de “de arriba abajo” que ha de ser anterior.

En tercer lugar, el trabajo realizado muestra cómo, para el personal funcionario y político de ambas políticas, la alineación con estos principios asociados a la IS genera tensiones en su práctica local. De forma que, la política pública local explorada tiende a problematizar la apariencia lógica y naturalizada de la IS como paradigma de cambio. Algunas de las argumentaciones más relevantes que justifican esta conclusión son:

- Incorporar los principios asociados al marco discursivo institucional de la IS implica: por un lado, un alto nivel de carga de trabajo por su novedad y complejidad; y, por otro lado, múltiples dificultades debido a la falta de capacidad técnica, económica y

estructura administrativa adecuada para su despliegue. Asimismo, se reconoce que ni los objetivos ni los bienes y servicios que encajan en la “nueva política” suelen ser prioridades en la política pública local, lo que aumenta la dificultad de su implementación estructural.

- La idea sobre quién ha de ser sujeto de cambio por autonomasia de este paradigma no concuerda con el designado por el marco discursivo institucional europeo. El personal técnico y político afirma que la mayoría de los discursos reconocen que la administración pública es el agente más capaz y legitimado ello. Del mismo modo, existen ciertas tensiones alrededor de la consideración de la ciudadanía como sujeto consciente, concienciado y activo. Se reconoce que ciertos perfiles y colectivos tienen mayores dificultades para incorporarse a las lógicas participativas de IS en la política pública local.
- Con ello, el despliegue de espacios de participación derivados de la puesta en marcha de políticas que caminen hacia la cogobernanza son, en algunas ocasiones, vistos como poco transformadores. Tanto la información que se trabaja como las relaciones que se establecen están lejos de promover aquella forma participativa de “tomar parte” en la política pública local.

En cuarto lugar, de las discusiones enunciadas sobre los artículos de este trabajo, se concluye que ambas políticas locales presentan agentes capaces de resignificar la IS como paradigma de cambio transformador en la política pública. Si bien la identificación de estos actores no ha de entenderse como factor unívoco ni causal de la transformación de la esfera política, su identificación surge como elemento a tener en cuenta en la puesta en marcha de otras políticas. Con ello, algunas entidades del tercer sector y parte del personal funcionario y político se identifican como actores estratégicos debido a: los valores y principios de desarrollo humano sostenible con los que se alinean; conocimientos sobre el funcionamiento de la estructura administrativa y realidad local en la que trabajan; formas horizontales de relacionarse con otros agentes de intervención pública; y naturaleza alternativa a la hegemónica de bienes y servicios que generan. Concretamente, se identifican lo siguientes actores:

- Las ONGD que trabajan EpCG y cooperación técnica basan sus acciones en valores y temáticas que inciden en el fortalecimiento institucional desde el enfoque del desarrollo humano sostenible y promueven la concienciación crítica de la ciudadanía desde una perspectiva glocal. Ambos aspectos destacan a la hora de entender a los actores como sujeto transformador.
- Las iniciativas de ISC también se caracterizaban como tal. Ellas aportan valor añadido en la cogestión de bienes y servicios públicos, gracias a sus conocimientos críticos y adaptados a las realidades locales, formas de organización horizontal y habilidades a la hora de desplegar acciones alternativas a las formas hegemónicas de consumir y producir.
- También se encuentra aquel personal funcionario y político que trabaja y reconoce las necesidades de cambiar los escenarios de la política pública para dirigirla hacia

la cogobernanza. Esta cualidad se observa particularmente en el cuerpo de trabajadores sociales que, gracias a sus competencias, principios y habilidades, se establece como sujeto de cambio transformador.

En quinto lugar, la tesis resuelve que ambas políticas valencianas exploradas ofrecen ejemplos de acciones que pueden favorecer la resignificación de la IS como paradigma de cambio transformador. Estas, relacionadas estrechamente con la naturaleza de los agentes que las despliegan, se caracterizan por: sus temáticas de intervención dirigidas a la promoción de la justicia social y la sostenibilidad; sus lógicas de trabajo estructurales y sostenidas en el tiempo; y su capacidad de incorporar diferentes departamentos y servicios en el despliegue de las acciones, bien sean de cooperación al desarrollo o bien de ISC.

De acuerdo con las conclusiones enunciadas, parece adecuado que este trabajo exploratorio ofrezca algunas recomendaciones generales para informar aquella política pública local que quiera incorporar la IS como paradigma de cambio transformador y dirigirse hacia escenarios de cogobernanza. Aunque en ningún caso han de entenderse como “fórmulas secretas finalistas” sobre cómo cambiar la administración pública, y teniendo en cuenta que todas ellas surgen de la realidad territorial concreta valenciana, pudiera ser relevante identificar ciertos cambios prácticos a implementar o reforzar:

- Podría considerarse contradictorio decir que sería oportuno emplear los principios del marco discursivo institucional europeo de la IS para orientar y contextualizar las políticas públicas locales. Sin embargo, se ha visto que la alineación de la esfera local con ellos, desde una perspectiva más comprensiva y cauta, posibilita el despliegue de acciones que amplían los objetos tradicionales de intervención pública desde valores de justicia social y sostenibilidad.
- Parece también considerable fomentar una “cultura de innovación social” que acompañe las acciones en la administración pública. Esta se podría materializar en la creación de espacios de aprendizaje, o aprovechamiento de los que existan, para el personal funcionario y político. Entre los aspectos a fomentar se encontrarían necesarios: conocimientos sobre el análisis de la realidad social desde la perspectiva crítica, formas alternativas de producción de bienes y servicios públicos, conocimiento de redes de entidades sociales, así como el desarrollo de habilidades para facilitar procesos de cogestión pública. Estos espacios estarían enfocados a continuar promoviendo cambios en la costumbre administrativa desde visiones más inclusivas y adaptadas a las realidades locales.
- Parece oportuno decir también que cabe aprovechar los espacios de participación existentes para establecer vínculos más estrechos entre personal funcionario, político y entidades sociales. El conocimiento, su transferencia y el reconocimiento de valores, habilidades y experiencias de estos tres actores se presenta como algo estratégico en el desarrollo de acciones de mayor calado o estructurales que transforman la política pública.

- Asimismo, desde este reconocimiento, resulta imprescindible recordar a las personas responsables de la política pública local que la ciudadanía organizada ya despliega acciones que mejoran las condiciones de vida de su entorno próximo. De tal forma, una línea estratégica para promover la cogobernanza local desde la IS sería fortalecer este tejido asociativo, independientemente de su incorporación en los procesos formales de gestión pública.

Con todo ello, este trabajo exploratorio presenta algunas líneas de investigación que en el futuro podrían profundizar aquellos aspectos que no se han abordado con suficiente detalle y ampliar los espacios que no han formado parte de los casos. Esto recuerda que los resultados de esta investigación, por su naturaleza exploratoria, no han de leerse en clave determinista, representativa ni unívoca, sino como aproximaciones a una realidad que, en movimiento, es conflictiva, múltiple y difícilmente aprehendida en su totalidad por su naturaleza construida. Con estos apuntes, parecería interesante:

- Los artículos dejan por abarcar las perspectivas del tercer sector. Conocer cómo dialogan estas con los discursos y prácticas que el personal funcionario y político despliega sería una forma de ampliar los casos de estudio. Concretamente, sería interesante no solo conocer el posible alineamiento respecto a la “nueva política” y su construcción de sinergias, sino su problematización como horizonte político y la exploración de otras dinámicas, que alternativas, puedan darse paralelamente fuera de espacios institucionales.
- Asimismo, la investigación dejaba sin comprender aquella perspectiva, que se decía mayoritaria, del personal funcionario y político respecto a la falta de reconocimiento de la ciudadanía organizada como sujeto de cambio. Este análisis podría esclarecer, desde las resistencias y tensiones, qué imaginarios sobre los problemas sociales perpetúan el “inmovilismo” en la administración pública y si estas tienen relación con formas más economicistas y tecnocráticas de entender la política pública.
- La investigación, además, incurre en nutrir la normatividad del término “transformador” desde la práctica local, hecho que se presentaba como limitación en la comprensión del concepto de la IS. Así, este estudio deja abierta tanto la caracterización epistemológica sobre cómo ha de ser una política pública local de IS que camine hacia la cogobernanza, como la caracterización de cómo es desde la práctica concreta. En este sentido, sería pertinente continuar la comprensión de este paradigma de cambio desde otras perspectivas como las feministas, antirracistas o anticapitalistas.
- En la tesis ha aparecido una paradoja particularmente notable respecto a la causalidad del cambio político. El enfoque “de arriba abajo” parecía una forma de asegurar el cambio de “de abajo hacia arriba”, con lo que la cogobernanza dependería de un impulso inicial técnico y político. Desde esta premisa, una investigación sobre la microsociología del poder y la toma de decisiones políticas que identificara las negociaciones de los actores internos en el despliegue de ciertas

acciones podría aportar luz sobre la articulación de los obstáculos burocráticos y estructurales como realidad simbólica y material.

Por último, las líneas de investigación futuras enunciadas recuerdan las limitaciones que esta tesis contine en términos teóricos y metodológicos. El trabajo no solo se ha desarrollado siendo consciente de las limitaciones, sino que ellas han influido en su estilo de redacción y en su naturaleza exploratoria. Desde estas, la investigación parece que dialoga con la literatura crítica del fenómeno de la IS a través de la generación de más preguntas que respuestas. Este hecho puede adjetivar este trabajo como sugerente, en tanto que anima a seguir desvelando la institucionalización de lógicas neoliberales y proponer dinámicas que mejores las condiciones materiales y subjetivas de la vida.

8. ANEXOS

8.1. Anexo 1. Guion de entrevista a personal técnico y político del Ajuntament de València.

Presentación:

Proyecto de investigadoras de la UPV y UV financiado por la Cátedra de Transición Energética que tiene como objetivo general comprender las políticas públicas puestas en marcha en los últimos años para apoyar la IS de base que realiza la ciudadanía.

Contextualización:

- Como se sabe, la ciudad ha aprobado la misión de orientar la innovación de la ciudad a trabajar por una ciudad más sostenible.
- Esto requiere que se innove desde las instituciones, desde la Universidad y el sector privado, pero también desde la propia ciudadanía.
- Por innovación desde la ciudadanía entendemos innovaciones por personas o colectivos, movidos únicamente por un fin social (no lucrativo): individuos, grupos informales, asociaciones (de vecinos, culturales, etc.), cooperativas, etc.
- Nos referimos a las llamadas “innovaciones sociales”, generadas fuera del Estado y del mercado, para cubrir necesidades de manera innovadora, a través de la colaboración
- La administración puede apoyar esta innovación de múltiples maneras: dando apoyo técnico y logístico, visibilizando, generando redes, ofreciendo subvenciones, generando cambios regulatorios, contratando servicios, consultando, etc., (adaptar los ejemplos al caso)
- Vamos a hablar de cómo apoyamos, por qué vale la pena apoyar, y cómo está funcionando.

Guion:

1. ¿Con qué colectivos de la ciudadanía tiene relación el área/departamento?

Revisar antes para que valide o amplía. La idea es identificar organizaciones, asociaciones, cooperativas, etc. o si es con la ciudadanía a título individual.

2. ¿Cómo se apoya la innovación realizada por estos colectivos?

Revisar antes para que valide o amplíe. La idea es identificar prácticas concretas (políticas, programas o acciones). Se pueden sugerir los ejemplos que puedan ser comprendidos (ya se habrán mencionado en la contextualización). Ver anexo con la tabla.

3. ¿Por qué vale la pena apoyar estas iniciativas? ¿Qué aportan en la innovación, que no pueda hacer la administración universidades o empresas?
4. ¿Cómo ha funcionado estas acciones de apoyo a estas iniciativas?

La idea es identificar qué ha funcionado mejor y peor y qué barreras y oportunidades se han encontrado.

ANEXO. TIPOS DE ACCIONES (POLÍTICAS, PROGRAMAS, ACCIONES CONCRETAS)

Acciones para la creación y difusión de conocimiento

- Poner conocimiento existente al alcance de iniciativas (guías, repositorios, mapeos, etc.).
- Apoyo a plataformas o redes de iniciativas del nicho para la reflexión y la generación e intercambio de conocimiento.
- Apoyo a sistematizar conocimiento producido por las iniciativas.
- Apoyo a iniciativas en recibir o compartir formación específica adecuada.
- Abrir participación en espacios de consulta y decisión existente con otros actores.
- Programas específicos de investigación en temas relevantes.

Acciones sobre el acceso a bienes y servicios alternativos

- Exención fiscal a iniciativas sostenibles.
- Protección legal a canales alternativos.
- Facilitar acceso a nuevos consumidores (por ejemplo, facilitar logística, información, etc.).
- Compra pública.
- Generar sellos locales con apoyo público.

Acciones para generar y fortalecer relaciones entre actores.

- Apoyo técnico y logístico para facilitar la participación de colectivos en espacios, redes y plataformas.
- Apoyar la realización de encuentros y la construcción de redes y plataformas.
- Participar como administración en los encuentros, redes y plataformas.
- Movilizar contacto de las iniciativas con otros actores habitualmente fuera de las redes de innovación de base.
- Facilitar acceso a de iniciativas a encuentros, redes y plataformas estatales o internacionales.
- Facilitar la participación de iniciativas en espacios de decisión.

Acciones para la experimentación de nuevos modelos.

- Generar marcos regulatorios específicos o regulaciones más laxas para determinados nichos.
- Apoyo técnico y logístico puntual.
- Ayudas directas a proyectos experimentales.
- Apoyo logístico y técnico integral y continuado.
- Generar cambios regulatorios que permitan escalar a las iniciativas sin renunciar a sus principios.

Acciones de legitimación de los principios y valores.

- Conocer y reconocer de principios y valores.

- Apoyo institucional explícito.
- Incorporación de principios en políticas públicas, pactos, posicionamientos, etc.

8.2. Anexo 2. Guion de entrevista a personal técnico y político del FVS

Presentación:

Estudio sobre la cooperación al desarrollo desde el ámbito local en la Comunitat Valenciana, encargado por el Fons Valencià per la Solidaritat y realizado por un equipo de investigadoras e investigadores de la Universitat de València. La información que nos pueda proveer será de un gran valor para que todos los actores implicados puedan comprender, visibilizar y mejorar la cooperación en el nivel local de la administración.

Guion:

Como asociación, el Fons está compuesto por municipios y mancomunidades cuyo número ha variado a lo largo del tiempo.

- ¿Cuál piensas que es el factor principal por el que los municipios entran a formar parte del Fons?
- ¿Qué factores, además de los establecidos en los estatutos, piensas que influyen en las bajas de estos socios?
- ¿Cómo piensas que han evolucionado las relaciones del Fons con las entidades socias?
- Además de los socios, el Fons tiene una red extensa de agentes con los que se relaciona directamente.
- ¿Cuáles dirías que son los agentes más estratégicos?
- ¿Cómo surge la relación entre el Fons y estos agentes?
- ¿Qué objetivo se persigue con la generación de estas alianzas?
- ¿Cómo dirías que es actualmente la relación con estos agentes? ¿Ha cambiado su objetivo a lo largo del tiempo?

Mecanismos de participación y gobernanza

- ¿Qué formas tienen los municipios de participar en la actividad del Fons más allá de los espacios formales?
- ¿Dirías que los socios ejercen un papel activo en la Asamblea?
- ¿Cuáles dirías que son los temas en los que más participan?
- En la mayoría de las actas, las votaciones de las juntas ejecutivas han sido aprobadas por mayoría ¿Cuáles son los pasos hasta llegar a la configuración de las listas?
- ¿Dirías que las Juntas ejercen un papel activo en la toma de decisiones, más allá de lo establecido formalmente por los estatutos?
- A parte de las reuniones de la Junta, ¿qué otros espacios de coordinación y comunicación existen entre la Oficina técnica y la Junta ejecutiva?

Fortalezas y limitaciones

- ¿Cuáles dirías que son las principales fortalezas de la actividad del Fons? ¿y las debilidades?
- ¿Cuáles dirías que son las principales fortalezas de la cooperación que realizan los municipios? ¿y las debilidades?

8.3. Anexo 3. Cuestionario a personal técnico y político del FVS.

Presentación:

El presente cuestionario hace parte de un estudio sobre la cooperación al desarrollo desde el ámbito local en la Comunitat Valenciana, encargado por el Fons Valencià per la Solidaritat y realizado por un equipo de investigadoras e investigadores de la Universitat de València coordinado por Sergio Belda Miquel (Departament de Treball Social, Facultat de Ciències Socials, Universitat de València). La información que nos pueda proveer será de un gran valor para que todos los actores implicados puedan comprender, visibilizar y mejorar la cooperación en el nivel local de la administración.

Los datos recabados serán gestionados cumpliendo los criterios éticos y de protección de datos que contempla la legislación y siguiendo lo establecido en el Código de Buenas Prácticas de Investigación y Transferencia de la Universitat de València.

Quizá haya algunas secciones que no podrá rellenar, por falta de datos o por no ser de aplicación a su ayuntamiento o mancomunidad. Esto no supone ningún problema, ya que lo importante es que rellene el cuestionario con los datos que sí tiene.

Recordamos que por Cooperación al Desarrollo entendemos todas aquellas actuaciones que la propia administración local u otros actores con su apoyo financiero llevan a cabo para contribuir al desarrollo humano sostenible y a la realización efectiva de los derechos humanos de las personas que viven en países del Sur o en desarrollo. Esto incluye tanto acciones realizadas en el Sur (por ejemplo, proyectos de desarrollo, de cooperación técnica, Acción humanitaria, etc.) como acciones realizadas en el territorio español para fomentar una ciudadanía valenciana más crítica, corresponsable y movilizada en favor del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos humanos (por ejemplo, campañas de sensibilización, encuentros, etc.).

DATOS GÉNERICOS

Nombre del Ayuntamiento/Mancomunidad	
Concejalía/área desde la que se responde el cuestionario	
Persona de referencia para rellenar el cuestionario	
Datos de contacto de la persona de referencia: dirección, correo electrónico y teléfono	

1º PARTE: MARCO INSTITUCIONAL

1. Respecto al organigrama, escoja cuál de las siguientes situaciones se da en su ayuntamiento.

Marque la casilla correspondiente con una cruz e indique lo que se pide:

- ☐ Disponemos de concejalía nominal de Cooperación al desarrollo, propia o compartida con otra concejalía (por ejemplo, *Concejalía de Solidaridad y Cooperación* o *Concejalía de Participación y Solidaridad*). *Indique el nombre de la concejalía:*
- ☐ No disponemos de concejalía nominal propia de Cooperación, pero sí de un área (departamento, servicio o sección) encargada de la temática. *Indique el nombre del área y de la concejalía de la que depende el área de Cooperación al Desarrollo:*
- ☐ No disponemos de concejalía ni de área propia de Cooperación al Desarrollo, pero sí desarrollamos acciones relacionadas con la cooperación al desarrollo. *Indique el nombre de la concejalía en la que se desarrollan las acciones de Cooperación al Desarrollo, o si se hace desde alcaldía:*

2.a ¿De qué personal técnico dispone para gestionar las acciones de Cooperación al Desarrollo?

- ☐ Disponemos de personal técnico que se dedica exclusivamente a gestionar acciones de Cooperación al Desarrollo. *Indique el número de personas, el puesto que ocupan y el departamento, servicio o sección:*
- ☐ No disponemos de personal técnico exclusivo, pero sí disponemos de personal técnico de referencia que dedica parte de su jornada laboral a gestionar las acciones de Cooperación al Desarrollo. *Indique el puesto que ocupan esta persona o personas, su departamento, servicio o sección y el porcentaje aproximado del tiempo de su jornada laboral que destina este personal a gestionar acciones de Cooperación al Desarrollo:*
- ☐ Aunque desarrollamos acciones relacionadas con la cooperación al desarrollo, no disponemos de personal de referencia para realizar estas acciones. *Indique qué personal ha gestionado acciones de cooperación al desarrollo, aunque no sea personal de referencia, su puesto y su departamento, servicio o sección:*

2.b ¿Qué formación de base tiene el personal técnico que gestiona las acciones de Cooperación al Desarrollo? *Indique la titulación del personal técnico mencionado (por ejemplo, grado o diplomado en Trabajo Social, licenciado en Economía, etc.):*

2.c ¿Qué formación específica en Cooperación tiene el personal técnico que gestiona las acciones de Cooperación al Desarrollo?

- ☐ El personal técnico dispone de alguna titulación académica superior específica en Cooperación al Desarrollo, como un título de Máster o Diploma Universitario. *Indique la titulación:*
- ☐ El personal técnico no dispone de titulación académica superior específica, pero sí de cursos de formación complementaria sobre Cooperación al Desarrollo. *Indique el número aproximado de horas realizadas y el contenido de los cursos:*
- ☐ El personal técnico no dispone de formación académica superior específica ni de cursos sobre Cooperación al Desarrollo.

3.a Seleccione los años en los que el ayuntamiento ha realizado o apoyado acciones de Cooperación al Desarrollo.

- ☐ En 2021
- ☐ En 2020
- ☐ En 2019

3.b Seleccione los años en los que se han contemplado partidas específicas de Cooperación al Desarrollo en el presupuesto municipal.

- ☐ En 2021
- ☐ En 2020
- ☐ En 2019

3.c Complete la tabla con los datos de las cuantías planificadas y ejecutadas en acciones de cooperación al desarrollo en los últimos 3 años.

	2019	2020	2021
Cuantía planificada en acciones de cooperación al desarrollo			
Cuantía ejecutada en acciones de cooperación al desarrollo			

2º PARTE: MARCO ESTRATÉGICO

4. ¿Tiene el ayuntamiento objetivos y/o líneas de actuación definidas para la cooperación al desarrollo que estén recogidos en algún documento (por ejemplo, planes directores o estratégicos de cooperación, cartas de servicios, ordenes de bases, documentos de convenios, etc.)?

☐ Si. *Indique el documento y la dirección web para encontrarlo (en caso de estar publicado). Si no están disponibles en la web, por favor adjunte el documento si es posible con el envío de este cuestionario:*

☐ No existe ningún documento que hable explícitamente sobre los objetivos y/o líneas de actuación de la política de Cooperación al Desarrollo del ayuntamiento.

3º PARTE: ACCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO PROPIAS

5.a ¿Qué instrumentos para realizar acciones de Cooperación económica al Desarrollo propias ha empleado su ayuntamiento en los últimos tres años? *La Cooperación económica al Desarrollo comprende todas aquellas acciones que la entidad local financia o cofinancia a entidades de distinto tipo que sean agentes de la cooperación (como ONGD, asociaciones, fundaciones, etc.) para que realicen actuaciones en países del Sur para contribuir al desarrollo humano sostenible y a la realización de los derechos humanos.*

☐ Convocatorias específicas de subvenciones para la presentación de proyectos de Cooperación al Desarrollo.

☐ Selección directa de proyectos de Cooperación al Desarrollo presentados al ayuntamiento por entidades para su financiación.

☐ Convenios firmados con entidades para la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo.

☐ Otros instrumentos. *Especifique cuáles:*

5.b Detalle en lo posible las cuantías ejecutadas en Cooperación económica al Desarrollo propias en los últimos tres años:

	2019	2020	2021
Convocatorias específicas de subvenciones			
Selección directa de proyectos			
Convenios			
Otros instrumentos			
TOTAL			

5.c Describa brevemente alguna acción o algunas acciones en materia de Cooperación económica al Desarrollo que haya sido especialmente relevante por su impacto, por su relevancia para el ayuntamiento, por su planteamiento innovador o por alguna otra cuestión que considere. *Utilice el espacio que desee para describir la acción escogida. En caso de existir en Internet información sobre la acción, indique su dirección web. Adjuntar en el envío de este cuestionario material que considere interesante sobre esta acción.*

6.a ¿Qué instrumentos para realizar acciones de Cooperación técnica al Desarrollo propias (es decir, sin considerar las que se realizan a través del Fons Valencià per la Solidaritat) se han empleado en su ayuntamiento en los últimos tres años? *La Cooperación técnica al Desarrollo comprende cualquier modalidad de apoyo realizado directamente por el propio ayuntamiento para apoyar a instituciones o entidades de países del Sur para contribuir al desarrollo humano sostenible y a la realización de los derechos humanos.*

- ☐ Intercambio de personal técnico.
- ☐ Convenios con municipios u otros actores de países del Sur. *Detallar el objetivo del convenio*
- ☐ Hermanamientos entre ayuntamientos.
- ☐ Donaciones directas del ayuntamiento de dinero o recursos materiales a entidades o instituciones de países del Sur.
- ☐ Becas de estudios para personas de países del Sur.
- ☐ Acciones para la acogida temporal de personas provenientes del Sur.
- ☐ Otros instrumentos. *Especifique cuáles:*

6.b Detalle en lo posible las cuantías ejecutadas en Cooperación técnica al Desarrollo propias en los últimos tres años:

Montos ejecutados en Cooperación técnica al Desarrollo

	2019	2020	2021
Intercambio de personal técnico			
Convenios con municipios u otros actores de países en desarrollo			
Hermanamientos			
Donaciones			
Becas			
Acciones de acogida temporal			
Otros mecanismos			
TOTAL			

6.c Describa brevemente una acción de Cooperación técnica al Desarrollo que haya sido especialmente relevante por su impacto, por su relevancia para el ayuntamiento, por su planteamiento innovador o por alguna otra cuestión que considere. *Utilice el espacio que desee para describir la acción escogida. En caso de existir en Internet información sobre la acción, indique su dirección web. Adjuntar en el envío de este cuestionario material que considere interesante sobre esta acción.*

7.a ¿Qué instrumentos para realizar acciones de Acción Humanitaria propias (es decir, sin considerar las que se realizan a través del Fons Valencià per la Solidaritat ni de otras administraciones) ha empleado su ayuntamiento en los últimos tres años? *La Acción Humanitaria comprende cualquier acción que la entidad local financia o cofinancia a entidades de distinto tipo que sean agentes de la cooperación (como ONGD, asociaciones, fundaciones, etc.) con el objetivo de asistir o proteger a las poblaciones afectadas por conflictos bélicos, crisis crónicas o desastres naturales.*

- ☐ Convocatorias específicas de subvenciones para la presentación de proyectos de Acción Humanitaria.
- ☐ Selección directa de proyectos de Acción Humanitaria presentado al ayuntamiento por entidades para su financiación.
- ☐ Convenios firmados con entidades para la financiación de proyectos de Acción Humanitaria.
- ☐ Otros instrumentos. *Especifique cuáles:*

7.b Detalle en lo posible los montos ejecutados en Acción Humanitaria en los últimos tres años:

Montos ejecutados en Acción Humanitaria

	2019	2020	2021
Convocatorias específicas de subvenciones			
Selección directa de proyectos			
Convenios			
Otros instrumentos			
TOTAL			

7.c Describa brevemente una iniciativa de Acción Humanitaria que haya sido especialmente relevante por su impacto, por su relevancia para el ayuntamiento, por su planteamiento innovador o por alguna otra cuestión que considere. *Utilice el espacio que desee para describir la acción escogida. En caso de existir en Internet información sobre la acción, indique su dirección web. Adjuntar en el envío de este cuestionario material que considere interesante sobre esta acción.*

8.a ¿Qué instrumento para realizar acciones de Educación para el Desarrollo propias (es decir, sin considerar las que se realizan a través del Fons Valencià per la Solidaritat ni otras administraciones) ha empleado su ayuntamiento en los últimos tres años? *La Educación para el Desarrollo comprende todas aquellas acciones de formación, investigación o sensibilización, en el ámbito educativo formal, no formal o informal, que la entidad local financia o cofinancia a entidades de distinto tipo que sean agentes de la cooperación (como ONGD, asociaciones, fundaciones, etc.) para generar una ciudadanía crítica, corresponsable y movilizadora en favor del desarrollo sostenible y la defensa de los derechos humanos.*

- ☐ Convocatorias específicas de subvenciones para la presentación de proyectos de Educación para el Desarrollo.
- ☐ Selección directa de proyectos de educación para el desarrollo presentado al ayuntamiento por entidades para su financiación.
- ☐ Convenios firmados con entidades para la financiación de proyectos de Educación para el Desarrollo.
- ☐ Organización directa de actividades de Educación para el Desarrollo por el ayuntamiento (por ej. exposiciones, encuentros, jornadas, charlas, talleres, etc.).
- ☐ Premios, concursos y reconocimientos por parte del ayuntamiento.

Otros instrumentos. *Especifique cuáles:*

8.b ¿Sobre qué temáticas han versado estas acciones de Educación para el Desarrollo en los últimos 3 años?

☐

Agenda 2030 y ODS

☐

Migraciones y racismo

☐

Género y feminismo

☐

Soberanía Alimentaria

☐

Cambio Climático

☐

Derechos Humanos.

☐

Otras. *Especifique cuáles:*

8.c Detalle en lo posible los montos ejecutados en Educación para el Desarrollo en los últimos tres años:

Montos ejecutados Educación para el Desarrollo

	2019	2020	2021
Convocatorias específicas de subvenciones			
Selección directa de proyectos			
Convenios			
Organización directa de actividades			
Premios, concursos y reconocimientos			
Otros instrumentos			
TOTAL			

8.d Describa brevemente una acción de Educación para el Desarrollo que haya sido especialmente relevante por su planteamiento innovador, su desarrollo técnico o impacto social. *En caso de estar publicada, indique también su dirección web. Adjuntar en el envío de este cuestionario material que considere interesante sobre esta acción. Utilice el espacio que desee para describir la acción escogida.*

4º PARTE: RELACIÓN ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL FONS VALENCIÀ PER LA SOLIDARITAT

9.a Indique con una cruz en qué proyectos y actividades del Fons Valencià per la Solidaritat ha participado su ayuntamiento en los últimos cinco años.

¿En qué proyectos y actividades de Cooperación técnica al Desarrollo del Fons?

	En el programa de <i>Especialistes Voluntaris/àries</i> , intercambiando personal técnico. <i>Indique número de personas técnicas que han estado en países del Sur en el año de participación.</i>
	2017:
	2018:
	2019:
	2020:
	2021:

En otros proyectos y actividades desarrollados por el Fons en el Sur, en algún momento de su proceso. *Marque todas las opciones que se adecuen a su experiencia:*

	Participando de manera activa en alguna fase de la ejecución del proyecto. <i>Describe brevemente en qué consistió:</i>
	Con visitas del personal técnico del ayuntamiento.
	Recibiendo visitas en el ayuntamiento.
	Participando en jornadas y/o reuniones para la evaluación y seguimiento de los proyectos.

¿En qué proyectos de Educación para el Desarrollo del Fons?

	<i>Ser Dona al Sud.</i>
	<i>In/Sostenible.</i>
	<i>Sensibilització Socis.</i>
	<i>Municipis Solidaris. Jornades de Cooperació Municipalista.</i>
	<i>Castelló y/o València per la Pau.</i>
	Otros. <i>Especifique cuáles:</i>

¿En qué tipo de acciones de estos proyectos de Educación para el Desarrollo del Fons?

	Talleres en centros escolares o en espacios no formales de educación.
	Cinefóruns
	Formaciones y cursos a personal técnico de ayuntamientos.
	Seminarios y conferencias
	Exposiciones
	Comisiones técnicas
	Ferias/Jornadas

9.b indique con una cruz quiénes han participado de las actividades del Fons que ha señalado.

	<i>Técnicos municipales</i>
	<i>Cargos municipales</i>
	<i>ONGD locales</i>
	<i>Otras asociaciones y fundaciones locales</i>
	<i>Centros escolares y AMPAS</i>
	<i>Organizaciones religiosas</i>
	<i>Ciudadanía no asociada</i>
	Otros. <i>Especifique cuáles:</i>

10.a En cuanto a las acciones realizadas a través del Fons, describa brevemente qué aportan y qué importancia tienen suponen para las políticas y acciones de su ayuntamiento. *Utilice el espacio que desee para responder.*

10.b De igual modo describa brevemente qué piensa que aporta su ayuntamiento al Fons (más allá de la aportación económica). *Utilice el espacio que desee para responder.*

5º PARTE: PARTICIPACIÓN DE AGENTES SOCIALES

11.a Señale con una cruz aquellos espacios de participación específicos sobre Cooperación al Desarrollo de su ayuntamiento en los que hay representación tanto de la administración pública como de otros agentes.

X	Espacios de participación
	Órganos o consejos consultivos. <i>Especificar el nombre:</i>
	Comisiones interdepartamentales. <i>Especificar el nombre:</i>
	Mesas de trabajo. <i>Especificar el nombre:</i>
	Espacios de diálogo puntuales (talleres, reuniones, encuentros, conferencias, etc.). <i>Especificar cuáles:</i>
	Otros. <i>Especifique cuáles:</i>

11.b Señale con una cruz otros espacios de participación no específicos de Cooperación al Desarrollo pero en los que se traten eventualmente temas relacionados con la Cooperación, en los que participe la administración pública junto a entidades sociales.

X	Espacios de participación
	Órganos o consejos consultivos. <i>Especificar el nombre:</i>
	Comisiones interdepartamentales. <i>Especificar el nombre:</i>
	Mesas de trabajo. <i>Especificar el nombre:</i>
	Espacios de diálogo puntuales (talleres, reuniones, encuentros, conferencias, etc.). <i>Especificar cuáles:</i>
	Otros. <i>Especifique cuáles:</i>

12.a Indique con una cruz en la siguiente tabla los modos de participación de los distintos tipos de entidades que participan en las acciones de Cooperación al Desarrollo propias del ayuntamiento.

Modos de participación

Tipo de entidad	Presencia en los espacios de participación mencionados	Recepción de transferencias de dinero público para realizar acciones	Participación en actividades organizadas por el ayuntamiento	Participación en actividades organizadas por las propias entidades	Participación en actividades organizadas por el Fons
ONGD con sede en el municipio					
ONGD sin sede en el municipio pero					

que actúan en el mismo					
Otras asociaciones y fundaciones locales					
Centros escolares y AMPAS					
Organizaciones religiosas					
Otras entidades					

12.b Explique qué cree que aportan las entidades sociales (reciban financiación o no) a la política de cooperación al desarrollo del ayuntamiento. *Utilice el espacio que desee para responder.*

6º PARTE: TRANSVERSALIZACIÓN Y OTROS

13. ¿Cuentan las acciones de Cooperación al Desarrollo realizadas por su ayuntamiento con la colaboración permanente o puntual de personal técnico de otras áreas más allá de aquella que gestiona las acciones de Cooperación?

☐

Si. *Señalar el personal, las áreas y la forma de colaboración.*

☐

No.

14. ¿Qué otras políticas y acciones desarrolla el ayuntamiento, orientadas a mejorar al desarrollo humano sostenible y la realización efectiva de los derechos humanos de las personas que viven en países del Sur?

☐

Se usan criterios éticos, sociales y/o de sostenibilidad en la compra pública.

☐

Se apoya el comercio justo

☐

Se participa en redes locales, estatales o globales por el desarrollo sostenible y al respeto a los derechos humanos. *Especifique cuáles:*

☐

Se han promovido mociones, firmas de cargos políticos u otras formas de apoyo institucional a declaraciones en favor de los derechos humanos. *Especifique cuáles:*

☐

Otros. *Especifique cuáles:*

15. ¿Indique con cruces con que tres Objetivos de Desarrollo Sostenible considera que se alinean principalmente las acciones de Cooperación al Desarrollo que realiza el ayuntamiento?

Objetivos de Desarrollo Sostenible

X		X	
	1. Fin de la pobreza		10. Reducción de las desigualdades
	2. Hambre cero		11. Ciudades y comunidades sostenibles
	3. Salud y Bienestar		12. Producción y consumo responsable
	4. Educación de calidad		13. Acción por el clima
	5. Igualdad de género		14. Vida submarina
	6. Agua limpia y saneamiento		15. Vida de ecosistemas terrestres
	7. Energía asequible y no contaminante		16. Paz, justicia e instituciones sólidas
	8. Trabajo decente y crecimiento económico		17. Alianzas para lograr los objetivos
	9. Industria, Innovación e Infraestructura		

16. Si lo hay, indique algún medio de comunicación de alcance local (publicado en papel o puramente on-line) en el cual se han publicado o le gustaría que se publicaran contenidos relacionados con las acciones de Cooperación al Desarrollo que realiza su ayuntamiento. *Utilice el espacio que desee para responder.*

7ª PARTE: VALORACIÓN

17. ¿Qué cree que aporta la Cooperación al Desarrollo a otras políticas y acciones del ayuntamiento? *Utilice el espacio que desee para responder.*

18. ¿Qué cree que aporta la cooperación al desarrollo a la población de su municipio? *Utilice el espacio que desee para responder.*

19. ¿Qué aporta la población de su municipio a las políticas de Cooperación al Desarrollo? *Utilice el espacio que desee para responder.*

20. Identifique al menos tres elementos que limiten y otros tres que faciliten el desarrollo de una política y acciones de Cooperación al Desarrollo que considere adecuadas. *Utilice el espacio que desee para responder.*