

## COMPETENCIAS INTERCULTURALES APLICADAS AL DESARROLLO DE PROYECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Área de Cooperación, Convivencia y Fiestas del Ayuntamiento de Bilbao.

El **desarrollo de competencias interculturales** entre el personal al servicio de las administraciones locales -en los diferentes ámbitos de actuación sectorial- es un aspecto clave para avanzar en la construcción de ciudades y territorios interculturales.

Las ciudades de Bilbao, Castelló de la Plana y Donostia-San Sebastian, junto al Cabildo Insular de Tenerife, pertenecientes a la Red Española de Ciudades Interculturales (RECI), han publicado un manual práctico para la elaboración de proyectos con perspectiva intercultural<sup>(1)</sup> en el marco de un proyecto financiado por el Consejo de Europa (Programa Intercultural Cities).

Este manual ofrece a las y los profesionales públicos las claves para tener en cuenta en el proceso de diseño de proyectos, que se pueden aplicar en diferentes ámbitos de competencia sectorial de las administraciones locales, así como en la evaluación de los proyectos de entidades privadas que concurren en convocatorias de subvenciones municipales o en el propio marco de la contratación pública. El manual persigue destilar las preguntas concretas que cualquier técnica/o municipal o entidad social en el territorio debería hacerse para diseñar, implantar y evaluar un proyecto con perspectiva intercultural.

Para esta tarea, el proyecto ha contado con un equipo académico investigador y redactor, que además asegura una mayor y mejor transferibilidad de la acción: la Fundación General de la

Universidad de La Laguna(2) y la entidad social bilbaína MATIZ(3), ambas especializadas en la investigación social, en la intervención comunitaria en el ámbito de la convivencia intercultural, la educación en valores, así como la promoción y transferencia del conocimiento.

## **Algunos apuntes sobre la ciudad intercultural**

La incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas tiene como objetivo la cohesión social y el desarrollo en sociedades culturalmente diversas y se basa en la aplicación simultánea de tres principios: igualdad, diversidad e interacción positiva. La igualdad se formula en términos de derechos, deberes y oportunidades sociales, pero también desde la dimensión de la lucha contra la discriminación y la exclusión de personas y colectivos; la diversidad hace referencia a la construcción de un discurso positivo de la diversidad cultural, a su reconocimiento y al aprovechamiento de las ventajas que surgen de las comunidades diversas; y por último, el fomento de la interacción social positiva entre el conjunto de la ciudadanía es la piedra angular de un modelo que plantea complementar y mejorar las aportaciones del multiculturalismo como enfoque en las políticas públicas.

El Consejo de Europa(4) nos recuerda que las ciudades que adoptan políticas interculturales han dado mejores resultados en términos de percepción de la cohesión por parte de los residentes, confianza en la administración, seguridad, calidad de los servicios, bienestar, buena gobernanza y crecimiento económico.

Según el manual del Consejo de Europa Step by step: La ciudad intercultural paso a paso(5), elaborado en el marco del Programa Intercultural Cities (ICC), estamos ante municipios pequeños y medianos o ciudades de mayor tamaño que presentan una situación multicultural de facto en lo que se refiere a la conformación de su propia comunidad, es decir están integradas por una población diversa que incluye a personas de diferentes nacionalidades, orígenes, culturas, lenguas o religiones/creencias y cosmovisiones. La movilidad humana internacional contemporánea (migraciones, así como las situaciones de refugio o protección internacional) es sin duda un elemento amplificador de esa diversidad, pero no el único. Sabemos que las ciudades y pueblos europeos siempre han sido diversos desde muy diversos puntos de vista: los de las migraciones y desplazamientos internos, grupos étnicos minoritarios, diversidad lingüística, diversidad religiosa, etc. Además, es preciso tener en cuenta otros ejes que diversifican los grupos humanos: sexo y

(2) <https://fg.ull.es/>

(3) <https://asociacionmatiz.org/>

(4) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/results-and-impact>

(5) <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/7982-the-intercultural-city-step-by-step-revised-edition.html>

género, edad, clase social, orientación sexual o diversidad funcional (por virtud de las cuales se pueden generar o reforzar desigualdades). La ciudad intercultural también debe tener muy presente que junto a los factores históricos políticos, sociales, económicos y culturales que determinan su manera de entender la diversidad, existen marcos jurídicos que condicionan la vida de una parte de sus vecinos y vecinas por afectar exclusivamente a población no nacional, como por ejemplo la Ley Orgánica de Extranjería en el estado español.

Sin duda la clave más importante en el proyecto de ciudad intercultural, tal y como apunta el manual Step by step, es que combate activamente los prejuicios y la discriminación, y garantiza la igualdad para todas las personas mediante la adaptación -acomodación- de sus estructuras, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin vulnerar los principios de los derechos humanos, la democracia, y el estado de derecho.

En el modelo de ciudad intercultural las autoridades, personificadas en sus representantes políticos/as, así como el personal al servicio de la administración, abogan públicamente por el respeto a la diversidad y por una identidad plural de la ciudad. Si el modelo sociopolítico ampara el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de una ciudadanía que es en sí misma culturalmente diversa, las autoridades y las plantillas de personal deberán ser cada vez más diversas. En la actualidad, existe una casi total homogeneidad sociocultural en las plantillas de las administraciones públicas y en la composición de los plenos municipales.

Como proyecto sociopolítico, de vocación cohesionadora e igualitaria, la ciudad intercultural aspira a que la mayoría de su población considere que la diversidad cultural es un recurso y una ventaja, no un problema. Sin duda, ello pasa por promover estrategias que empoderen actitudes tolerantes, así como prevenir y luchar activamente contra la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia. Una ciudad intercultural acepta mayoritariamente que todas las culturas cambian cuando las personas coinciden en el espacio público. En la ciudad conviven personas con diferentes prácticas culturales y cuando interactúan en el espacio público se ponen en marcha procesos en los que muchas veces se manifiesta lo que de común tienen los miembros de una comunidad.

Pero la ciudad intercultural es mucho más que la sola acción de los poderes públicos y las administraciones locales. La ciudad intercultural requiere de la alineación en objetivos y metodologías de muchas otras administraciones públicas de carácter supralocal (regional, autonómico, estatal...) que están presentes en el territorio.

Pongamos por ejemplo las administraciones vinculadas al sistema educativo, al sistema sanitario, al sistema de empleo, al sistema de vivienda pública, al sistema de seguridad social, o al sistema de seguridad ciudadana... Además, la ciudad intercultural no solo requiere del sector público, también conlleva la alineación de objetivos de la empresa privada, y cómo no, de organizaciones de empresariado y organizaciones sindicales, de organizaciones del tercer sector, del ámbito social, del cultural, del deportivo... organizaciones y colectivos en los que se organizan muchos de sus vecinos y vecinas, y que a menudo han sido protagonistas adelantados de iniciativas y enfoques interculturales en sus formas de trabajar e incidir.

A la vista de todas estas inspiradoras ideas, da la impresión de que el proyecto es abrumadoramente grande y complejo, que es poliédrico e implica a una inmensidad de agentes. Y no es para menos, porque de hecho las sociedades son diversas y complejas. Lo podemos medir en el ejemplo cercano de la lucha histórica y el día a día del trabajo por la igualdad de mujeres y hombres, con los avances de los feminismos como referente y marco de aprendizaje de mecanismos de intervención y metodologías. Por eso, solemos decir que el paradigma intercultural, como proyecto social y político, es un trabajo en proceso, un work in progress y una permanente acción de adaptación y aprendizaje. Es un viaje que cada vez más administraciones públicas locales deciden iniciar, y que busca sintonizar con las estrategias supralocales (forales o regionales, autonómicas, estatales), así como con el conocimiento generado en el ámbito internacional por militantes, comunidades, ciudadanía organizada y colectivos sociales, academia e instituciones. Sin embargo, no solo tenemos el convencimiento de que es un viaje que se deba hacer, sino que es un viaje transformador que puede promoverse de abajo hacia arriba con el desarrollo de competencias interculturales, y muy especialmente con el desarrollo de competencias aplicadas al ciclo de los proyectos promovidos por agentes diversos, entre los cuales hemos decidido prestar una atención muy especial a las personas al servicio de las diferentes áreas en las que se organiza la administración local.

## Las competencias interculturales

En las administraciones locales a menudo nos encontramos con que la implantación de actividades, programas, servicios y recursos que incorporan un mayor o menor grado de perspectiva intercultural están promovidas exclusivamente por aquellas unidades, departamentos o servicios específicamente vinculados al ámbito de la convivencia intercultural o las políticas de inmigración y refugio (Servicios de inmigración, convivencia, interculturalidad, diversidad, etc.). Sin embargo, tal y como reconoce la Guía Step by Step, es preciso asegurar que todos los departamentos de la administración local adopten una perspectiva intercultural en su área de trabajo, que estén capacitados en enfoques interculturales, y que puedan discutir y coordinar estrategias y acciones.

Step by step dedica una especial atención al establecimiento municipal de estructuras de liderazgo y gestión para la incorporación de la perspectiva intercultural. Así, las entidades locales vinculadas a la Red Española de Ciudades Interculturales RECI(6) (20 en la actualidad) han establecido puestos técnicos con capacitación acreditada en materia de inmigración y gestión intercultural de la diversidad (un elemento muy positivo si pensamos en términos de competencias interculturales) que trabajan con mayor o menor grado de dificultad o de éxito en la incorporación de la perspectiva junto con otros departamentos de la administración o agentes sociales del tercer sector en el territorio. La dificultad estriba precisamente en el desarrollo autónomo de proyectos en otros departamentos o áreas, que pueden carecer de competencias interculturales, así como de pautas metodológicas para la mejor incorporación de la perspectiva en el ciclo de vida de los proyectos (ideación, diseño, ejecución y evaluación).

El Índice de Ciudades Interculturales(7) desarrollado por el Consejo de Europa (ICC Index), herramienta fundamental para medir el avance en el desarrollo de la políticas interculturales, incorpora como indicador dentro de las Políticas de Inteligencia y competencia intercultural de la ciudad, el desarrollo de competencias interculturales por parte del personal de las administraciones públicas, estableciendo que Un funcionario público competente en una ciudad intercultural ideal debe ser capaz de detectar y responder a la presencia de diferencias culturales, y modular su enfoque en consecuencia, en lugar de tratar de imponer un modelo de comportamiento único en todas las actuaciones.

(6) <https://www.ciudadesinterculturales.com/>

(7) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about-the-index>

El concepto de competencias interculturales ha sido desarrollado en diferentes ámbitos de intervención, tales como el aprendizaje de lenguas extranjeras, la educación, la mediación intercultural o la esfera empresarial. Sin embargo, son escasas las investigaciones y herramientas prácticas generadas en relación con el desarrollo de competencias interculturales para personal técnico y político al servicio de las administraciones locales. La Comisión Europea estableció en 2007 (8) que hablar de competencias interculturales significa combinar destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes que permiten afrontar, actuar e intervenir de manera efectiva y apropiada en una variedad de contextos, en los que se entrecruzan líneas culturales, socioeconómicas, étnicas y de otros tipos, que pueden derivar en situaciones que fracturen la cohesión social.

En consecuencia, un personal interculturalmente competente al servicio de la administración pública favorecerá que se proporcionen mejores servicios públicos, servicios más inclusivos, aumente la satisfacción de las personas usuarias y contribuirá a una mayor eficiencia de los citados servicios. Para ello, es necesario el desarrollo e implementación de herramientas prácticas que permitan adquirir los conocimientos precisos y responder a las necesidades que plantean las ciudades culturalmente diversas.

La Red Española de Ciudades Interculturales identificó esta necesidad de profundizar en el análisis y la comprensión común de las competencias interculturales que deben tener las personas responsables del diseño y la aplicación de las políticas públicas. Y por ello, en su plan anual de intervención 2020 desarrolló el análisis de las necesidades de competencia de los responsables políticos y técnicos locales, la definición y elaboración de un documento sobre competencias interculturales(9) y el diseño de módulos de capacitación (que han sido testados con personal de las cuatro administraciones participantes en el presente proyecto).

El proyecto que se ha desarrollado por parte de las ciudades de Bilbao, Castelló de la Plana y Donostia-San Sebastián, junto al Cabildo Insular de Tenerife, ha perseguido complementar esta propuesta de trabajo anual de la RECI, diseñando un **manual** práctico para la elaboración de proyectos(10) y un **video** para su difusión(11). Este manual pretende ofrecer a las y los profesionales públicos las claves a tener en cuenta en el proceso de diseño de proyectos con perspectiva intercultural, que pueden ser de aplicación en diferentes ámbitos de competencia sectorial de las administraciones locales.

(8) <https://www.educacionyfp.gob.es/dctm/ministerio/educacion/mecu/movilidad-europa/competenciasclave.pdf?documentId=0901e72b80685fb1>

(9) [http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2020/11/COMPETENCIAS-INTERCULTURALES\\_RECI.pdf](http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2020/11/COMPETENCIAS-INTERCULTURALES_RECI.pdf)

(10) <http://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2020/12/ANNEX-II-2020-12-18-Handbook-SPANISH.pdf>

(11) <https://www.youtube.com/watch?v=c7PtMt6pwsM>

Pero estas ideas también pueden aplicarse a la evaluación intercultural de los proyectos de entidades privadas que concurren en convocatorias de subvenciones municipales o licitaciones públicas o en los criterios que pueden orientar la contratación pública de la administración con perspectiva intercultural.

El proyecto ha contado con un equipo académico investigador y redactor, que además asegura una mayor y mejor transferibilidad de la acción: la Fundación General de la Universidad de La Laguna(12) y la entidad social bilbaína MATIZ(13), ambas especializadas en la investigación social, en la intervención comunitaria en el ámbito de la convivencia intercultural, la educación en valores, así como la promoción y transferencia del conocimiento.

El equipo académico, en coordinación con las administraciones participantes, ha desarrollado las siguientes actividades:

- Muestreo cualitativo sobre la competencia intercultural entre profesionales de áreas diversas de la administración.
- Elaboración de un Manual práctico para la elaboración de Proyectos interculturalmente competentes, tanto en la acción pública municipal como en las líneas de la acción pública subvencionadora y en la promoción de una contratación pública con perspectiva intercultural.
- Elaboración de un material audiovisual para la difusión de las principales ideas del manual.
- Diseño de un módulo de capacitación online.

Los resultados del proyecto son transferibles al conjunto de las administraciones públicas locales por los siguientes motivos:

- Se desarrolla un conocimiento práctico aplicado, necesario y demandado por personal técnico al servicio de las administraciones públicas para el diseño de proyectos en cualquier ámbito de intervención (tal y como acredita el muestreo cualitativo realizado).
- La implementación de esta herramienta incide en los resultados del Índice de Ciudades interculturales que obtienen las ciudades y territorios, ya que se profundiza en el ámbito de la inteligencia y competencia intercultural de las políticas locales.
- Se incorporan productos de carácter audiovisual facilitando la comunicación y difusión de resultados e impactos mediante el uso de redes sociales.
- La participación de cuatro territorios que forman parte de la RECI garantiza su difusión al conjunto de la red estatal e internacional, y su tratamiento con perspectiva de futuro.

El proyecto se ha nutrido del conocimiento del equipo científico contrastado con el conocimiento, las habilidades y la práctica de las técnicas y técnicos de las 4 entidades locales implicadas. Producto de todo ello, se ha sintetizado un conjunto de recomendaciones prácticas para propiciar y multiplicar acercamientos y desarrollos interculturales entre la plantilla municipal que desarrolla actividades, programas, servicios y recursos en la ciudad.

Este proyecto propone un primer acercamiento, un trabajo en proceso abierto a nuevas herramientas como la interseccionalidad, y nuevos retos y debates sobre diversidad y convivencia, migraciones y refugio, antirracismo, decolonialidad, etc. para destilar las preguntas concretas que cualquier técnica/o municipal o entidad social en el territorio debería hacerse a la hora de diseñar, implantar y evaluar un proyecto interculturalmente competente. Esas preguntas tienen respuestas con un enfoque práctico, obtenidas de los grupos de trabajo y metodologías participativas, y el objetivo de estas es propiciar al resto de la estructura municipal una hoja de ruta para el desempeño de una acción pública intercultural. Quizás dentro de unos años sean otras las preguntas que debamos hacernos y las respuestas que encontraremos. De la misma manera, esa hoja de ruta de la interculturalidad podrá propiciar una acción promotora de la acción del tercer sector alineada con el principio municipal de la interculturalidad (como ocurre muy especialmente con la promoción de la perspectiva de género, y siendo conscientes de que la temática intercultural no goza ni del mismo respaldo legal de las políticas de igualdad de mujeres y hombres, ni del mismo desarrollo político, teórico y práctico). La suma de actividades, programas, servicios y recursos que incorporen la perspectiva intercultural en una administración local es la mejor prueba de que el compromiso político (uno de los primeros elementos valorados por Índice de Ciudades Interculturales y especialmente resaltado en el manual) es coherente y no meramente cosmético. Entretanto, sirva la idea, tenemos la L de Intercultural Learning Drivers, de conductoras y conductores que transitan y exploran nuevas vías, con herramientas y maniobras que nos hacen ganar en experiencia y conocimiento en este apasionante viaje de la Interculturalidad.

**Nota:** este artículo ha sido construido con las aportaciones de las y los agentes implicados en el proceso de ideación, diseño, ejecución y evaluación del proyecto financiado por el programa Intercultural Cities del Consejo de Europa en 2020, y el apoyo de RECI.