



Documento de Antecedentes: Participación en Ciudades Interculturales

La red de Ciudades Interculturales (ICC según sus siglas en inglés) ha manifestado su interés en dar prioridad a acciones sobre participación democrática e inclusiva¹. Durante 2018 y más adelante, la red se propone impulsar acciones para desarrollar las directrices y estrategias ya establecidas en materia de participación civilⁱ dentro de ciudades con población diversa.

Todas las personas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la sociedad civil en generalⁱⁱ deberían poder participar en la vida civil y en la toma de decisiones políticas a nivel local. Las personas pueden elegir a sus representantes (democracia representativa); votar en un referéndum sobre un asunto importante (democracia directa); o tratar de influenciar o determinar las acciones de una autoridad pública mediante otra forma de participación que abarca acciones que van más allá del voto (democracia participativa).

La palabra “participación” tiene muchos significados y se puede producir de distintas maneras. El Consejo de Europa define participación como referida:

“... a que las personas y grupos de personas tengan el derecho, los medios, el espacio, la oportunidad y, en su caso, el apoyo para expresar libremente sus opiniones, ser oídos y contribuir a la toma de decisiones en asuntos que les afecten, dándosele la importancia debida a sus opiniones según su edad y madurez”²

Otras formas frecuentes de participación, como las relativas al arte comunitario o al voluntariado, podrían perseguir directamente este objetivo o constituir importantes oportunidades de desarrollo para mejorar las aptitudes y confianza de las personas a la hora de emprender procesos civiles y democráticos de mayor envergadura. Está ampliamente reconocido que las oportunidades de aprendizaje, sean formales o no, juegan un papel esencial en la ciudadanía y participación democráticas.

Las ciudades interculturales están interesadas en analizar cómo personas unidas por la comunidad – ya se defina esta última con base a la geografía, identidad, experiencia u otro criterio – participan elaborando, dando forma o influenciando y evaluando las decisiones y acciones que afectan a sus vidas.

El objetivo de esta área temática será la participación civil y la democracia participativaⁱⁱⁱ.

Ciudades Interculturales y Participación

Mediante la adopción en los últimos años de convenios, recomendaciones y protocolos, el Consejo de Europa ha adoptado medidas para fomentar entornos donde pueda prosperar la participación civil^{iv}. En septiembre de 2017, el Comité de Ministros adoptó las “directrices para la participación civil en la toma de decisiones políticas” que anima a los Estados miembros a:

“... inspirarse en las opiniones, información y experiencia obtenidos a través de la participación y promover una cultura de participación efectiva basada en el respeto a los

¹ Véase las principales conclusiones del ICC Milestone Event, Lisboa, 28 y 29 de noviembre, 2017:

<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/icc-milestone-event-main-conclusions>

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb0ca [Apéndice Sección I]

derechos humanos, la democracia y el estado de derecho”

Las Ciudades interculturales pueden comenzar a nivel local, donde las personas desarrollan su vida cotidiana, poniendo en marcha prácticas participativas integradoras. Los requisitos restrictivos en materia de residencia que, a menudo, impiden a las personas participar en modos más tradicionales de toma de decisiones, como votar en las elecciones, pueden superarse para crear nuevas y significativas oportunidades de participación no supeditadas a la nacionalidad. **El objetivo es crear ciudades donde un abanico diferenciado de personas posea las aptitudes, conocimientos, confianza y oportunidades para participar; pero también donde las autoridades públicas estén abiertas a la participación diversa y la aplaudan.**

La participación equitativa, la no discriminación y la inclusión son principios de suma importancia para las ICC. La participación puede cultivar un sentido de propiedad y pertenencia a la comunidad, incluso en personas que están más de paso o se enfrentan a barreras sistemáticas como comunidades de inmigrantes, refugiados y romaníes^v. Las estrategias de participación también pueden fomentar un mayor contacto e interacción entre grupos diversos dentro del espacio público.

Pueden ya observarse ejemplos de interesantes iniciativas y buenas prácticas en algunas ciudades miembros de las ICC.

Ejemplos de la red de ICC

En todo el mundo podemos observar cómo surgen algunos tipos frecuentes de métodos participativos: jurados ciudadanos, paneles de ciudadanos, presupuestos participativos, generación de ideas, asambleas de jóvenes, grupos de acción comunitarios y círculos de consenso, por citar algunos. Aunque las personas se implican en acciones y en la toma de decisiones de distinto modo y con distintos grados de poder, el abanico de actividades de “participación” es amplio. La red de ICC ofrece múltiples ejemplos pasados y presentes para compartir.

En **Reikiavik** (Islandia)³, **Ciudad de Méjico** (Méjico) y **Cascáis** (Portugal)⁴ el presupuesto participativo (PB según sus siglas en inglés) se ha venido utilizando en la ciudad en un ciclo anual desde 2011, y en París (Francia) desde 2014. En su forma más simple, el PB es un proceso mediante el cual las personas del lugar deciden cómo se asigna un presupuesto. Ello puede referirse a cantidades considerables de dinero: el presupuesto de París, por ejemplo, era de 100M€ en 2016. En todo el mundo encontramos ejemplos y experiencias de aprendizaje enriquecedoras.

En **Swansea** (Reino Unido) el Ayuntamiento ha puesto en marcha una serie de herramientas para involucrar y consultar a todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones municipal. Las prioridades, planes, presupuesto, servicios sociales y vida civil están sometidos a procesos de consulta. Cualquier política e iniciativa nueva se elabora sobre la base de una evaluación de igualdad realizada por la oficina de igualdad que cuestiona al departamento concreto verificando si tienen planes de consulta e implicación.

En **Lisboa** (Portugal)⁵, “Somos” era una iniciativa municipal destinada a desarrollar una “cultura universal de ciudadanía democrática y derechos humanos”. El programa, que contaba con miles de participantes, incluía un “intercambio de multiplicadores” y ofrecía una bolsa de formadores para facilitar actividades sobre temas interculturales como derechos humanos, violencia de género, y ciudadanía democrática. Paralelamente, se organizaron campañas de comunicación para informar a los residentes de sus derechos. Toda la ciudad tenía libre acceso al programa, pero fue suspendido

³ https://www.citizens.is/portfolio_page/my-neighbourhood/

⁴ <http://www.casi2020.eu/casipedia/cases/participatory-budgeting/>

⁵ <http://www.programasomos.pt/>

recientemente tras las elecciones de octubre de 2017. En **Vinnytsia** (Ukrania) la ciudad ha lanzado hace poco el proyecto “Centro Intercultural”, cuyo objetivo principal es crear un espacio para potenciar las sinergias entre representantes de diferentes culturas e implantar las condiciones necesarias para establecer una economía creativa/artística común basada en su interacción.

En **Dublín** (Irlanda)⁶ se estableció una Red de Participación Pública (siglas en inglés PPN) en 2015 para reunir a grupos locales, voluntarios y “sin ánimo de lucro” para su implicación en la toma de decisiones y en comités de supervisión. Los representantes se eligen y son dirigidos por “grupos de vinculación” que reúnen a miembros con intereses afines.

En **Londres-Lewisham** (Reino Unido) desde 2008 están en funcionamiento Asambleas Locales formando una red de foros ciudadanos que faculta la toma de decisiones y la acción a nivel local, a través del diálogo directo con el Ayuntamiento y de un presupuesto destinado a proyectos en beneficio del área. Lewisham también ha puesto en marcha el plan llamado “Alcalde Joven”, que otorga poder y responsabilidad a los jóvenes. El Alcalde Joven es elegido anualmente por votación directa y, junto con un gabinete de jóvenes asesores, se pone a su disposición un presupuesto para iniciar un programa de trabajo, así como supervisar la labor del Alcalde de Lewisham y su Ayuntamiento.

En **Ballarat** (Australia) la ciudad está llevando a cabo su Programa de “Embajadores Multiculturales” (siglas en inglés MAP) desde noviembre de 2009. Este programa fue creado para proporcionar un liderazgo a la comunidad inmigrante, animando a las minorías a participar en la vida política de la ciudad.

En **Botkyrka** (Suecia), los políticos se reúnen con los residentes en persona en foros de diálogo. En **Erlangen** (Alemania), las partes interesadas, incluyendo empresas privadas, se han sentado a dialogar en conferencias de vecinos. En **Estrasburgo** (Francia), los inmigrantes participaron en el diseño del museo.

En **Hamamatsu** (Japón), se anima a los residentes extranjeros a unirse a las asociaciones de vecinos. El Ayuntamiento también coordina un consejo para estudiantes extranjeros que trabaja en pos del modelo de ciudad intercultural. En **Bilbao** (España) el Consejo Local de Inmigración es un órgano colegiado de naturaleza consultiva e informativa, con vocación de garantizar la participación democrática de las asociaciones de inmigrantes y su interacción con otros agentes en las distintas áreas de la vida política, cultural, económica y social. En **Stavanger** (Noruega), el Consejo de Inmigrantes (siglas en inglés IC) es un órgano asesor, ya creado en 1986, cuyo objetivo principal es garantizar una implicación más activa de la población inmigrante en la vida pública local, en igualdad de condiciones. El IC también tiene como misión cooperar muy estrechamente con los políticos locales (consejeros municipales) y con las autoridades regionales competentes en materia de inclusión y participación.

En **Pavlograd** (Ukrania) las autoridades municipales apoyaron una iniciativa de los romaníes locales para crear una organización pública, “*Amaro Kher*”, que permite a los representantes romaníes participar directamente en la vida de la ciudad a través de su organización comunitaria. El Ayuntamiento también ha facilitado gratuitamente los locales para el trabajo de la organización desde 2012.

Los miembros de las ICC ven un amplio abanico de oportunidades para llevar a cabo iniciativas participativas en sus ciudades y en toda la red. En la sección “Acciones Futuras”, al final de este informe, se recogen acciones surgidas de recientes debates.

Cabe también destacar que las Ciudades Interculturales han publicado un informe de políticas sobre “estrategias democráticas participativas y deliberativas para la Ciudad Intercultural”, a finales de

⁶ <http://www.dublincity.ie/housing-and-community-improving-my-community-section/dublin-city-public-participation-network-ppn>

2017, que sirve de referencia para diferentes estrategias de implicación de inmigrantes, refugiados y recién llegados⁷.

Deficiencias y Retos

La participación supone una oportunidad de construir y reconfigurar relaciones entre comunidades y autoridades públicas, sobre todo cuando la conexión es escasa o inexistente.

Hay una serie de retos diferentes a los que las ciudades se deben enfrentar al fomentar la participación, muchos de los cuales coinciden con otras cuestiones sistemáticas más amplias relacionadas con el poder, la discriminación y la exclusión. La existencia de un proceso no garantiza por sí sola que todos se sientan acogidos o capaces de participar, ni que tal proceso suponga una verdadera oportunidad de ocuparse de las cuestiones importantes para ellos.

Ahora bien, un proceso bien diseñado que tenga en cuenta múltiples necesidades comunitarias y tome medidas para abordarlas puede forjar una participación fuerte, relevante y transformadora. Es más fuerte cuando las personas tienen claro por qué se les invita a participar, cuando pueden ver cómo su participación provoca un resultado (incluso aunque este no sea el deseado), y son testigos del impacto del proceso en general.

Puede ponerse en peligro la confianza si se hace un mal uso de la participación (por ejemplo, si los resultados ya se han decidido de antemano), si se debaten cuestiones que las comunidades no consideran relevantes, si se desdeñan las aportaciones de la comunidad, o si se diseñan procesos complicados.

Si los procesos se inician a instancia de autoridades públicas es importante pensar en qué estadio está implicado el público. Podría ser tan pronto como desde la creación del concepto, cuando es la comunidad quien plantea las cuestiones; o podría ser en el diseño del mismo proceso, cuando el público puede ayudar a diseñar algo que creen que podría funcionarles. No se debe subestimar la importancia de la amplia gama de habilidades y preparación que debe tener el personal de las entidades públicas y otros que coordinen las actividades de participación.

Otro reto es mejorar la preparación y aptitudes de las comunidades para participar. Algunos procesos, por ejemplo, requieren que los participantes expongan argumentos o intervengan en debates. Otros demandan a los participantes escribir o comparar fragmentos de información, a veces, en un lenguaje que no dominan. Muchos exigen el uso de herramientas en línea, que necesitan acceso a internet y conocimientos básicos de informática. La mayoría de los procesos requerirán que personas con diferentes orígenes y experiencias vividas interactúen y compartan sus opiniones. Las ciudades deberían procurar apoyar a las personas para que sus voces sean más fuertes y convincentes, al tiempo que les facilitan un espacio donde esas voces se escuchen y tengan en cuenta.

El diseño del proceso y un apoyo estructurado pueden determinar quién puede tomar parte y quién es capaz de expresar realmente lo que quiere decir. Las medidas de divulgación selectivas y el apoyo para facilitar y estimular la participación de diferentes personas y grupos pueden ser de gran ayuda. Se necesita experiencia para encontrar los procesos que mejor encajan con cada grupo determinado de participantes.

Las Ciudades Interculturales deberían, quizás, tomar en consideración distintas cuestiones sobre percepciones; barreras lingüísticas; uso de terminología; gestión de conflictos; implicación de comunidades cerradas e insulares; intereses creados y jerarquías de grupo; barreras temporales y espaciales; debates “a posteriori” y de “noticias falsas”; y, fundamentalmente, recursos.

⁷ Véase el Informe de Políticas aquí: <https://rm.coe.int/icc-policy-brief-participatory-and-deliberative-democracy-strategies-f/168073f6b8>

Acciones Futuras

Actualmente, podemos agrupar las ideas para fomentar la participación en Ciudades Interculturales en tres categorías principales: información y revisión; aprendizaje entre iguales e intercambio; apoyo de la red y desarrollo.

a) Información y revisión

Una serie de Ciudades Interculturales ya llevan a cabo proyectos participativos y podrían compartir sus experiencias con la red. Hay otras herramientas, métodos y procesos de aplicación en otros lugares que podrían comunicarse.

Se podría iniciar una base de información recopilando experiencias y celebrando éxitos, aprovechando aquellos recogidos en el presente informe, para crear una **biblioteca de estudios de caso y noticias**. El Consejo de Europa está actualmente evaluando opciones para la puesta en marcha de un portal de participación en línea que podría recoger esta información.

Las ciudades nuevas que se unan a la red en el futuro deberían recibir detalles sobre todas las áreas temáticas, con una introducción a la información, apoyo y oportunidades disponibles. Podrían agruparse con otra u otras ciudades formando grupos de aprendizaje activo para estudiar este tema, lo que podría ampliar su conocimiento de los modelos existentes de participación y aquello que podría funcionar (o no) en su ciudad.

Un área específica que debe ser analizada con mayor profundidad es **cómo evaluamos la calidad de la participación**. Podría realizarse de varias maneras, pero los miembros sugieren que podría ser útil ver los comentarios de los participantes. Una de las recomendaciones es un “*booking.com*” de participación en línea que invite a los participantes a dejar comentarios sobre determinadas áreas clave e incluya una clasificación por estrellas.

b) Aprendizaje entre iguales e intercambio

Se podría establecer un equipo de “campeones de la participación” de ciudades miembros y entrenarlos para llevar a cabo investigaciones en ciudades que desarrollen iniciativas participativas. Su papel sería recopilar aprendizaje sobre el proceso para compartirlo con toda la red, así como actuar como un amigo crítico para la ciudad misma y que así pueda mejorar.

También se sugiere la realización de viajes de intercambio para compartir aprendizaje y experiencias. Esta modalidad de aprendizaje entre iguales podría referirse a funcionarios municipales, o podría organizarse más de abajo a arriba, implicando a residentes. En ambos ejemplos, se traería de vuelta información para compartirla con su ciudad y utilizarla para mejorar la participación.

Las ciudades deberían poder subir información sobre iniciativas actualmente en marcha o recientemente concluidas a un portal en línea donde también podría incluirse un espacio de debate y reflexión adoptando un modelo de autoayuda.

c) Apoyo de la red y desarrollo

Las ciudades han manifestado su interés en la formación y apoyo para el diseño y facilitación del proceso, así como en asesoramiento y ayuda para identificar redes y conectores locales. Este apoyo podría orientarse a ampliar la participación local de profesionales, comunidades, personal de las administraciones públicas u otras partes interesadas.

Siguientes pasos

Las ciudades miembros de la red de ICC necesitan valorar **si el marco político, legal y práctico existente facilita u obstaculiza la participación**. La competencia y responsabilidad en la toma de decisiones locales radica, en última instancia, en una autoridad pública legitimada democráticamente; en las autoridades públicas y sus representantes electos que están a cargo de los programas de participación y definen cómo y cuándo se la puede introducir. Hasta qué punto puede transferirse el poder de las autoridades públicas a las comunidades es materia objeto de debate, pero hay muchas maneras diferentes en que el público puede, significativamente y con resultados, influenciar, tomar y moldear las decisiones que afectan a sus vidas.

Un seminario temático sobre construcción de democracia inclusiva a través de la participación tendrá lugar los días 26 y 27 de abril de 2018 en Tenerife. Este seminario dará lugar a un plan de acción que orientará el trabajo de la red de ICC para fomentar la participación.

Notas finales

ⁱ “participación civil” se define por el CdE como la implicación de personas, ONGs y la sociedad civil en general en los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas. La participación civil en la toma de decisiones políticas se diferencia de las actividades políticas en términos de relación directa con partidos políticos y del ejercicio de presión en relación con intereses empresariales.

ⁱⁱ Según las *“Directrices para la participación civil en la toma de decisiones políticas”* (CdE, 2017) el derecho a participar debería abarcar a individuos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y a la sociedad civil en general. Operan y participan de distinta manera, pero todos son importantes. Mientras que un individuo puede compartir sus opiniones personales, una ONG participa en nombre de un interés colectivo (que puede haberse determinado en un proceso participativo).

ⁱⁱⁱ Se admite, sin embargo, que distintas formas de democracia trabajen conjuntamente: elegimos a nuestros representantes mediante elecciones libres y justas, pero podemos moldear y dirigir su trabajo entre elecciones, a través de la democracia directa y participativa.

^{iv} Puede consultarse una lista de documentos relevantes en la sección de referencias. Puede consultarse un resumen de los “estándares de participación civil significativa” a nivel internacional, del Consejo de Europa, Unión Europea y OSCE OIDDH en *“Participación Civil en procesos de toma de decisión política: un repaso de los estándares y prácticas en los Estados miembros del Consejo de Europa”* (CdE, 2016, págs. 8-17).

^v Asimismo, se ofrece un resumen de “valores y principios de participación civil” de fuentes diferentes en *“Participación Civil en procesos de toma de decisiones políticas: un repaso de los estándares y prácticas en los Estados miembros del Consejo de Europa”* (CdE, 2016, págs. 6-7).