



culture 21

Agenda 21 de la cultura

Agenda 21 de la cultura:
algunas reflexiones sobre
el papel de las ciudades y
los gobiernos locales en
la traducción práctica de
sus principios a través de
alianzas

MINJA YANG

23 de abril de 2014

La Comisión de Cultura de la asociación mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es la plataforma de ciudades, organizaciones y redes que fomenta la relación entre políticas culturales locales y desarrollo sostenible. Utiliza la Agenda 21 de la cultura como documento fundador, promueve el intercambio de experiencias, mejora el aprendizaje mutuo y transmite los mensajes de las ciudades y gobiernos locales sobre temas culturales de interés mundial. La Comisión de Cultura está presidida por Lille-Métropole, co-presidida por Buenos Aires, Montreal y México, y vice-presidida por Angers, Barcelona y Milán.

Este artículo fue encargado en el marco de la revisión de la Agenda 21 de la cultura (2013-2015) y contribuye también a los trabajos de la Taskforce mundial de gobiernos locales y regionales sobre el Post-2015 hacia Habitat III (2016).

Este artículo se encuentra disponible en el sitio web www.nueva.agenda21culture.net en español, inglés y francés. El artículo se puede reproducir gratuitamente siempre que se cite como fuente "Agenda 21 de la cultura - Comisión de cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)". El autor es el responsable de la elección y la presentación de los hechos contenidos en este texto y de las opiniones expresadas en el mismo, que no son necesariamente las de CGLU y no suponen ningún compromiso para la organización.

Agenda 21 de la cultura: algunas reflexiones sobre el papel de las ciudades y los gobiernos locales en la traducción práctica de sus principios a través de alianzas

MINJA YANG

La profesora Minja Yang es la Presidenta del Centro Internacional para la Conservación Raymond Lemaire en la KU de Lovaina (Bélgica) y fue la directora de la Oficina para Asia del Sur de UNESCO en Nueva Delhi y la directora adjunta del Centro Mundial del Patrimonio de UNESCO en París.

La Agenda 21 de la cultura,¹ entrelazada con la llamada global en favor del desarrollo sostenible, ha alcanzado ya 10 años de vida y goza del apoyo de unas 500 ciudades y autoridades locales, mientras que “el poder de la cultura” lamentablemente sigue estando al margen de la agenda del desarrollo.²

La definición de cultura por parte de CGLU está en sintonía con la formulada por UNESCO, considerándola como el conjunto de características espirituales, materiales, intelectuales y emocionales distintivas de una sociedad o grupo social, incluyendo el arte, la literatura, los estilos de vida, las formas de convivencia, los sistemas de valores, tradiciones y creencias, reafirmando en la Agenda 21 de la cultura que los derechos culturales son parte integral de los derechos³ y resultan esenciales para la democracia.⁴

¹ Fue adoptada por ciudades y gobiernos locales de todo el mundo el día 8 de mayo del 2004. Los principios de la Agenda 21 de la cultura se entrelazan con la llamada global al desarrollo sostenible, especialmente en lo relativo a los derechos humanos -derechos sociales, económicos y culturales-, tanto grupales como individuales, que dan cobertura a asuntos tan amplios como los relativos a la protección del medio ambiente, el cambio climático, la prevención de riesgos, el acceso equitativo a los bienes y servicios básicos, el acceso específico a las calificaciones para el empleo, las expresiones artísticas, creativas y culturales y todo lo que pueda ser calificado como impacto en la calidad de vida. En este sentido, la Agenda 21 de la cultura se preparó desde el principio en colaboración con las entidades internacionales y regionales responsables de la estandarización y la normativa, y en especial con las del Sistema de las Naciones Unidas.


² Dadas las especificidades del contexto nacional y local, la diversidad entre los sistemas socioculturales, económicos, legales y fiscales e incluso el grado de descentralización existente, la Agenda 21 de la cultura, que plantea una serie de principios, debe ser operativizada a través de un Plan de Acción que sólo puede establecerse por parte de cada ciudad o gobierno local miembro de CGLU de acuerdo con sus condiciones locales. Los gobiernos locales ofrecen actualmente estudios de caso a CGLU para que puedan ser de utilidad a otros miembros.

³ Como para la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

⁴ Ver artículos 2 y 3 de la Agenda 21 de la cultura.

En el seguimiento de los vínculos entre la Agenda 21 de la cultura y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵ CGLU se ha visto involucrada al subrayar la importancia de la cultura para el desarrollo sostenible en el proceso de definición de la Agenda post-2015.⁶

La declaración de Hangzhou “Situando la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible” del 17 de mayo del 2013⁷, reafirma la urgente necesidad de avanzar hacia una nueva perspectiva que tenga en cuenta un panorama más amplio del progreso humano, considerando la armonía entre los pueblos, los humanos y la naturaleza, la equidad... e instando al reconocimiento de la “cultura” considerada como sistema de valores, capital cognitivo y fuente de sentido, creatividad e innovación, así como recurso para manejar los restantes desafíos y lograr soluciones adecuadas desde un punto de vista centrado en las personas y en la base. Hace un especial hincapié en el hecho de que perspectivas culturales distintas comportan diferentes vías hacia al desarrollo, destacando que las políticas de “café para todos” no son viables.



Es difícil imaginar que se haya ignorado la dimensión cultural en la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre, la educación, la equidad de género, la salud materno-infantil, el combate contra el SIDA o la protección medioambiental. Pero así ha sido.

Numerosos estudios llevados a cabo desde una perspectiva fundamentalmente sectorial,⁸ revisando los logros de los ODMs, ponen de manifiesto consideraciones críticas acerca del enfoque “descendente”⁹, la ausencia de participación local y el énfasis excesivo de un enfoque meramente económico en la medición de los resultados. Es difícil imaginar que se haya ignorado la dimensión cultural en la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre, la educación, la equidad de género, la salud materno-infantil, el combate contra el SIDA o la protección medioambiental. Pero así ha sido.

Frente al creciente número de población mundial que está viviendo en asentamientos urbanos, donde la sujeción a la “tradición” es menos significativo que en las zonas rurales de origen, no podemos ignorar el fuerte vínculo social y económico de los migrantes recientes con sus comunidades étnicas y religiosas, especialmente en aquella tierra de nadie de las ciudades donde la pobreza es más patente, requiriendo el apoyo de su red sociocultural.

⁵ La consecución de los ODMs fue un compromiso de los gobiernos locales, tanto a través de sus gobiernos nacionales como, de forma colectiva, mediante CGLU. Es en este sentido que CGLU se ha visto implicada a lo largo de los últimos cuatro años en la evaluación de los logros de los ODMs, así como en la formulación de la denominada “Agenda post-2015”.

⁶ Las resoluciones N. 65/1 (“Manteniendo el compromiso: Unidos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2010), N. 65/166 (2011) y N. 66/208 (2012) sobre “Cultura y Desarrollo”, de la Asamblea General de la ONU, así como un cierto número de otras declaraciones significativas e instrumentos normativos adoptados a escala internacional, regional o nacional. El documento final de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de la ONU, “El futuro que queremos” (Río de Janeiro, junio del 2012), destaca la importancia de la diversidad cultural y la necesidad de un enfoque más holístico e integrado respecto al desarrollo sostenible.

⁷ Declaración de Hangzhou resultante del Congreso Internacional de UNESCO sobre “La Cultura: clave para el desarrollo sostenible”, véase http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_spanish.pdf

⁸ En la revisión de los ocho ODMs desde la perspectiva de qué mejor resultado se podía haber obtenido gracias a una mayor inclusión del papel de la cultura en los procesos de desarrollo y el papel de los gobiernos locales, debemos indicar las limitaciones de una perspectiva sectorial en la determinación del alcance de dichos objetivos.

⁹ El hecho de que más de la mitad de la ayuda procedente de los países desarrollados se destine al pago de la deuda y una parte importante de los fondos restantes se use al pago de desastres y de la ayuda militar quizás explica el porqué del enfoque descendente y la dependencia casi exclusiva de los mecanismos de los estados nacionales.

En las ciudades de numerosos países desarrollados, donde se produce una falta de regulación y de gobernanza, el control de la comunidad ocupa dicho espacio. Esta especie de auto-ayuda en forma de bienestar comunitario puede ser excelente, pero requiere la supervisión por parte de las autoridades públicas con el fin de garantizar que las tradiciones de la comunidad no resulten opresivas ni antidemocráticas. El acceso a la supervivencia básica pasa por el agua potable, la atención sanitaria y la educación, tanto como por los engranajes culturales, especialmente en las sociedades tradicionales. Se trata, por lo tanto, de algo que debe ser tenido en cuenta por parte de las autoridades locales responsables de la provisión de servicios.

El acceso a la supervivencia básica pasa por el agua potable, la atención sanitaria y la educación, tanto como por los engranajes culturales, especialmente en las sociedades tradicionales. Se trata, por lo tanto, de algo que debe ser tenido en cuenta por parte de las autoridades locales responsables de la provisión de servicios.

En el proceso de seguimiento de los ODMs, la ONU dio a conocer el 30 de mayo del 2013 un nuevo informe titulado “Una nueva alianza global: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”, en el que se traza una agenda hasta el año 2030. El informe indica que “el crecimiento económico por sí sólo no es suficiente para garantizar la justicia social, la equidad y la prosperidad sostenida para toda la población... la protección y el *empoderamiento* de la ciudadanía es algo crucial.”¹⁰ El enfoque no sectorial de estos 5 puntos, que incide en la importancia de la inclusión social y la creación de empleo mediante alianzas y en el buen gobierno basado en la transparencia, quizás pueda ser interpretado de forma más adecuada como la acción por parte de los gobiernos locales y la sociedad civil en todo el mundo que en un principio los ODMs establecían para los gobiernos.

Seguidamente presentamos algunos ejemplos de acciones exitosas en el pasado que pueden ser tomadas en consideración por parte de los gobiernos locales con el propósito de trasladar los principios globales consignados en 5 puntos a sus políticas y proyectos locales.

1. No dejar a nadie atrás: Resulta evidente que las autoridades situadas en los niveles administrativos más bajos de la estructura de gobernanza¹¹ están en mejores condiciones para identificar las distintas formas de pobreza y las posibles modalidades de apoyo. En países en los que no cabe esperar ninguna forma de subsidio, los gobiernos locales pueden establecer una unidad anti-pobreza o por lo menos asignar un funcionario que estudie un mecanismo local de apoyo, preferiblemente en colaboración con ONGs y OBCs. Pese a la distinta naturaleza y niveles de la pobreza, la aplicación de la noción de “pobreza compartida”¹² puede ser tomada en consideración con el propósito de observar de qué modo la riqueza y los recursos locales pueden ser distribuidos de forma más adecuada. Los perceptores de las ayudas pueden ser invitados a tomar parte en las tareas con el fin de evitar la dependencia en la libre provisión de alimentos o de lugares de amparo. Los proyectos de alimentos a cambio de trabajo implementados en el Sur también pueden aplicarse para promover la agricultura urbana en las ciudades tanto del Sur

¹⁰ Panel de alto nivel sobre la Agenda del Desarrollo post-2015 (designado por el Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon en el mes de julio del 2012, co-presidido por el Presidente de Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, la Presidenta de Liberia Ellen Johnson Sirleaf y el Primer Ministro del Reino Unido David Cameron) denominado “Una nueva alianza global: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”.

¹¹ Ya sean consejos de pueblo o una circunscripción de una alcaldía.

¹² Este término, acuñado inicialmente por Clifford Geertz en su estudio sobre las sociedades rurales en Java, ha evolucionado a lo largo de los años hasta significar la puesta en común de los recursos escasos para la convivencia de la comunidad.

como del Norte, y la ciudadanía puede participar en la producción de alimentos de proximidad, aun cuando dicha producción no satisfaga sino una pequeña parte de las necesidades alimenticias locales¹³. La agricultura urbana hace posible que la ciudadanía, especialmente los jóvenes, permanezcan en contacto con las reglas de la naturaleza. Pueden plantearse alianzas con universidades e instituciones de investigación con el fin de llevar a cabo investigaciones socioeconómicas y estudios de soluciones apropiadas que permitan comprender las causas de la pobreza y adoptar medidas de alivio. La optimización del capital sociocultural, incluidas las prácticas tradicionales, que pueden ser consideradas como “patrimonio intangible”, constituyen bases importantes para una sociedad y pueden aportar innovaciones, tanto o más que la importación de prácticas de gestión ajenas a las comunidades locales.

La optimización del capital sociocultural, incluidas las prácticas tradicionales, que pueden ser consideradas como “patrimonio intangible”, constituyen bases importantes para una sociedad y pueden aportar innovaciones, tanto o más que la importación de prácticas de gestión ajenas a las comunidades locales.

2. Situar el desarrollo sostenible en el centro: Si la noción holística de “desarrollo sostenible” se define incluyendo la sostenibilidad económica, ecológica, política y cultural¹⁴ como “desarrollo que resuelve las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para resolver sus propias necesidades”¹⁵ los gobiernos locales deben empezar por hacer un balance de los activos locales, incluyendo el patrimonio natural y cultural, con el fin de comprender el “qué”, el “por qué” y el “cómo” entra en juego la infraestructura física, económica y social existente. El análisis de las empresas y factorías ubicadas en el territorio local también resulta fundamental en la determinación de las políticas y los programas públicos de apoyo al sector privado en el mantenimiento del empleo local y la adopción de medidas anticontaminación y de eficiencia energética. El crecimiento de las ciudades puede preverse y la expansión territorial puede evitarse, impidiendo la densificación urbana. El parque de viviendas existente, especialmente en los centros históricos, puede mantenerse gracias a una reutilización adaptada de los edificios históricos, no sólo para conservar el patrimonio cultural, sino también para que el centro se integre y adapte en la ciudad más amplia, en lugar de permitir su degradación como asentamientos para los pobres o impulsar su *gentrificación* en forma de oasis para turistas. Por otra parte, un nuevo paradigma de crecimiento urbano necesita promoción mediante la adopción de diseño urbano, estándares constructivos y regulaciones que favorezcan la ciudad compacta y la rehabilitación de los edificios existentes, lo que causa un menor impacto medioambiental


Si la noción holística de “desarrollo sostenible” se define incluyendo la sostenibilidad económica, ecológica, política y cultural, los gobiernos locales deben empezar por hacer un balance de los activos locales, incluyendo el patrimonio natural y cultural, con el fin de comprender el “qué”, el “por qué” y el “cómo”.

¹³ Existen programas interesantes de agricultura urbana tanto en el Norte como en el Sur. Por ejemplo, en Estrasburgo, Francia, o en Luang Prabang, en Laos.

¹⁴ CGLU concibe la “cultura” como el cuarto pilar del desarrollo sostenible.

¹⁵ Definido así por la Comisión Brundtland en su informe “Nuestro futuro compartido” del año 1987.

que derribar y edificar de nuevo, como se hacía hasta hace poco. Las ciudades históricas dan muestras de densidad, uso mixto, eficiencia energética y reducción del tráfico rodado, propiciando una gran armonía entre el entorno natural y el entorno construido. Es necesario promover el transporte público colectivo como alternativa al vehículo individual, con el fin de proteger el espacio público para los habitantes, y no para los coches. Debe perseguirse la participación de empresas (aquellas que cuentan con un número considerable de empleados) y escuelas que necesitan garantizar el transporte de sus alumnos, con el fin de financiar los sistemas de transporte público, así como mediante tasas y contribuciones financieras o en especie, en función de la realidad local¹⁶. También puede promoverse y facilitarse mediante políticas institucionales el automóvil compartido entre ciudadanos individuales considerando las sensibilidades culturales y los grupos específicos. Siendo la concienciación del público algo de vital importancia para reducir la degradación del medio ambiente, las autoridades locales deben impulsar la preparación y divulgación de material informativo público didáctico culturalmente adaptado, de común acuerdo con las comunidades implicadas, apoyado por educadores y profesionales de la comunicación en todos los aspectos del entorno local. Mediante la movilización de las redes socioculturales para la resiliencia comunitaria y la acción en positivo debe lograrse un mejor conocimiento y uso del “patrimonio”, definido como la suma de los recursos existentes, y de la “cultura”, definida como las dinámicas de las relaciones sociales.




Mediante la movilización de las redes socioculturales para la resiliencia comunitaria y la acción en positivo debe lograrse un mejor conocimiento y uso del “patrimonio”, definido como la suma de los recursos existentes, y de la “cultura”, definida como las dinámicas de las relaciones sociales.

3. Transformar la economía en beneficio de la ocupación y del crecimiento inclusivo: Mientras notamos la importancia del crecimiento económico basado en los beneficios, las recientes crisis han puesto en evidencia que la economía global debe orientarse hacia la ocupación a escala local y hacia el crecimiento económico sostenido local, capaces de garantizar el sustento y el desarrollo social. Sin ello el progreso en el desarrollo humano dependería de mecanismos de ayuda y redistribución del gasto público a través de mecanismos externos y domésticos de transferencia, con sus inherentes limitaciones. Las autoridades locales deben adoptar políticas que trasladen el crecimiento al desarrollo social. En este sentido, los gobiernos locales de todo el mundo solicitan las inversiones del sector privado en su territorio. La concesión de arrendamientos del suelo público o los beneficios fiscales que atraigan la implantación de empresas privadas constituye hoy en día una práctica común generalizada, por lo que los procedimientos con transparencia resultan esenciales. En tanto que la propiedad de la tierra goza de fuertes raíces culturales, es fundamental que todas las comunidades reciban un trato justo, dada la existencia de numerosos casos en los que ciertos grupos étnicos han sido desposeídos de sus derechos tradicionales de propiedad. Además de tener en consideración las reglas de un trato justo, los gobiernos locales incluyen cada vez más en sus criterios de selección en la emisión de contratos públicos aspectos tales como la ocupación o los beneficios formativos para los habitantes del lugar, con especial atención a los grupos marginados para quienes el empleo constituye un instrumento básico de integración social.

¹⁶ Aunque el transporte colectivo es un servicio que suele ser proporcionado, o por lo menos facilitado, por las autoridades públicas, existen ejemplos de alianzas público-privadas innovadoras, e incluso mediante voluntarios.

Capitalizando la diversidad cultural de la ciudadanía mediante la puesta en valor de sus recursos culturales tangibles e intangibles pueden promoverse economías más diversificadas, promoviendo las industrias culturales y creativas que vayan más allá del turismo. Existen ejemplos interesantes sobre el apoyo de gobiernos locales a viveros de empresas culturales, especialmente para jóvenes diseñadores, artesanos, artistas y *start-up* en el sector de las tecnologías de la información, con buenos resultados gracias a la provisión por parte del gobierno municipal de tiendas y oficinas de alquiler a bajo coste o cesión gratuita por un periodo inicial de 2 o 3 años, o préstamos blandos en un sistema de micro-créditos reembolsables para las industrias culturales.¹⁷ Las empresas mencionan cada vez más el atractivo urbano como factor importante en la selección de los lugares donde invertir, valorando sustancialmente el patrimonio cultural y el entorno natural. El patrimonio urbano constituye también un valioso activo con un amplio potencial en el desarrollo no económico cuando se trata de fortalecer los vínculos sociales mediante la identidad y mejorar la habitabilidad de la ciudad. Cuando se requieren mayores habilidades para los empleos, o las empresas necesitan mayores recursos tecnológicos, las autoridades locales pueden fomentar alianzas tanto con instituciones docentes así como con organismos científicos.



La gestión de la diversidad cultural con el propósito de evitar los conflictos basados en un componente étnico constituye una importante tarea para los gobiernos locales, mediante la promoción de la tolerancia y la prevención de los conflictos, así como el fomento de la equidad entre comunidades a través de políticas sociales inclusivas.

- 4. Trabajar por la paz y por unas instituciones efectivas, transparentes y abiertas a todo el mundo:** Aunque se considere a la descentralización como el mecanismo más adecuado para una gobernanza democrática y participativa, ésta debe ir acompañada de la transferencia de competencias técnicas y medios financieros. A pesar de que un tercio de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se dirige a los 50 países menos desarrollados, la falta de fondos que alcanzan el ámbito de lo local ha impedido que demuestre su eficacia en la promoción del desarrollo local. Siendo la multi-etnicidad una realidad presente en casi todas las ciudades hoy en día, la gestión de la diversidad cultural con el propósito de evitar los conflictos basados en un componente étnico constituye una importante tarea para los gobiernos locales, mediante la promoción de la tolerancia y la prevención de los conflictos, así como el fomento de la equidad entre comunidades a través de políticas sociales inclusivas. Los gobiernos locales, aún a pesar del insuficiente apoyo financiero por parte de los gobiernos nacionales, no pueden dejar de estimular la cooperación entre asociaciones comunitarias y perseguir su apoyo a la gobernanza de base. Incluso cuando la concesión de ayudas a las asociaciones de la comunidad no es posible, la creación de una plataforma para la implicación de la sociedad civil en los proyectos urbanos se ha demostrado efectiva en muchos países.

¹⁷Entre los numerosos ejemplos existentes, podemos citar historias de éxito tanto en Lión o Estrasburgo como en Saint Louis, Senegal, o Porto Novo, en Benín, relativas a viveros de negocios de industrias culturales. Para ejemplos recientes de proyectos, ver en la web de UNESCO el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural (www.unesco.org/culture/cultural-diversity).

5. Forjar una nueva alianza global: Este quinto punto, basado en la solidaridad, la cooperación y la transparencia mutua, requiere nuevas formas de partenariado orientado a la ciudadanía para el desarrollo inclusivo, vinculando gobiernos locales y nacionales, instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, la comunidad académica y científica, el empresariado y la filantropía privada, surge de la constatación que las autoridades públicas no pueden llevar a cabo por ellas solas los programas sociales necesarios para llegar a la gente, en especial a los grupos más vulnerables. Mientras que la importancia de la cultura no goce de una mención específica, de nuevo resulta evidente que la plena comprensión de las especificidades socioculturales de los grupos vulnerables, así como de los colectivos de la sociedad civil culturalmente vinculados a los beneficiarios primordiales, resulta necesaria para establecer alianzas. La alianza con las universidades resulta también vital en el diseño de actuaciones adaptadas a la realidad local.

La cultura, en conclusión, siendo omnipresente en todos los aspectos de las dinámicas sociales y el conocimiento de la diversidad cultural y su gestión, resulta fundamental en la promoción de las metas del desarrollo. Si se aprovechan positivamente, a través de los principios democráticos de la equidad y la transparencia, las diferencias entre comunidades pueden ser resueltas a través de consultas orientadas a alcanzar los compromisos necesarios para el interés común, siempre y cuando los gobiernos, y en especial las autoridades locales, proporcionen un marco de actuación favorable y desempeñen su función mediadora con justicia y corrección. Respecto al entorno construido, especialmente en la ciudad, su patrimonio representa un importante capital físico y socioeconómico, acumulado tanto por sus habitantes como por el gobierno de la ciudad a través de una inversión de conocimiento y de trabajo durante largos periodos del pasado, aportando un carácter a la identidad de la ciudad y una riqueza que hoy en día puede optimizarse con vistas al futuro mediante la educación pública en prácticas sostenibles. La cultura es un sector de actividad que todavía no se ha integrado por completo en las estrategias de desarrollo, los programas y las prácticas establecidas tanto a escala global como en los niveles nacionales, regionales y locales, por lo que el desarrollo sostenible no es todavía la suma total de la Agenda del Desarrollo post-2015, ni de los ODMs, sino un “proceso de humanización” cuyo éxito depende en buena medida de que el interés común de civilización de todas las naciones y pueblos sea entendido y perseguido. En este sentido, la Agenda 21 de la cultura no sólo es el cuarto pilar del desarrollo, sino también un principio transversal que es preciso integrar en el buen gobierno.



agenda21culture.net

