

WORLD CITIES CULTURE FORUM

Policy Briefing 2:

Buenos Aires Regional World Cities Culture Summit 2014

World Cities Culture Forum Informe sobre Políticas 2: Buenos Aires Foro Regional de Cultura de Ciudades del Mundo 2014

Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago de Chile, Montevideo y Londres. ¿Qué tienen en común estas ciudades? ¿Cuán diferentes son sus experiencias con las políticas culturales y cuáles son los principales desafíos que enfrentan? ¿Pueden contribuir las actividades culturales a combatir los problemas de la desigualdad social, la inestabilidad económica y la segregación urbana?

Éstas son algunas de las preguntas que funcionarios públicos de la cultura de dichas ciudades discutieron durante el primer Foro Regional de Cultura de Ciudades del Mundo, realizado en la Ciudad de Buenos Aires entre el 27 y el 28 de agosto de 2014. El foro fue el primer encuentro regional del World Cities Culture Forum (WCCF), una red global de colaboración entre ciudades del mundo que comparten una visión de la cultura como herramienta central para el desarrollo urbano sustentable. El objetivo fue proporcionar una plataforma para el debate sobre políticas culturales entre ciudades latinoamericanas, intercambiando experiencias y buscando soluciones a problemas comunes que enfrenta la región en la actualidad. Otros participantes fueron la Alcaldía de Londres, como creadora de la red, y BOP Consulting, consultora especializada en políticas públicas, cultura y economía creativa, que está encargada de la organización de esta iniciativa global.

Policy Briefing 2: Buenos Aires Regional World Cities Culture Summit 2014

Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago de Chile, Montevideo, London. What do these cities have in common? How different are their experiences with cultural policies and what challenges do they face? How are they using cultural activities to address social inequality, economic instability and urban segregation?

These are some of the questions that policymakers from these five cities discussed during the Latin American regional summit of the World Cities Culture Forum (WCCF), held in Buenos Aires from 27 to 28 August 2014. The WCCF is a collaborative network of world cities that share a belief in the importance of culture for sustainable urban development, and this summit was its first region-specific event. It provided a platform for Latin American cities to discuss cultural policy questions, exchange experiences and seek solutions to problems that they share. Other participants included representatives from the Mayor of London's office (the founder of the WCCF network), and BOP Consulting, the UK's leading specialist firm in public policy, culture and the creative economy, (organiser and coordinator of the global WCCF programme).

Políticas culturales en contextos de desigualdad social

América Latina, junto con el Caribe, es la región más urbanizada del planeta. Sus ciudades se encuentran en un momento de profunda transformación y enormes oportunidades de crecimiento. Los procesos de transición democrática han implicado avances en los niveles de participación social y descentralización en las actividades políticas, así como también en las culturales. Las mejoras en el transporte urbano, la revitalización de áreas degradadas y la creciente autonomía de los gobiernos locales acompañaron este proceso de democratización.

Sin embargo, la extrema desigualdad social que existe en ésta y en otras regiones del mundo es una gran deuda pendiente. Es por esto que las políticas públicas de cultura en ciudades de América Latina se están orientando, en diferentes medidas, a reducir la desigualdad social a través de programas de participación destinados a la inclusión y a la incorporación de zonas previamente excluidas de los circuitos culturales oficiales. Si bien las ciudades participantes del Foro Regional presentan marcadas diferencias geopolíticas, económicas y poblacionales (por ejemplo, mientras que Río de Janeiro tiene 6.3 millones de habitantes y Buenos Aires 2.8 millones, Montevideo tiene 1.3 millones y Santiago de Chile sólo 308.027), comparten también experiencias y desafíos en torno al diseño, la implementación y la evaluación de las políticas culturales.

El objetivo de las políticas culturales, es decir para qué sirven y a quiénes están destinadas, fue un tema alrededor del cual los funcionarios de las ciudades participantes compartieron el énfasis en una concepción de la cultura como herramienta de transformación social. Sin embargo, alejándose de una mirada meramente instrumental, se recordó que la cultura atraviesa todas las formas de producción de significado social y da forma a nuestros encuentros con los otros, sobre todo en ciudades fragmentadas por la exclusión, la intolerancia hacia la diversidad social, cultural y de clase, y la pobreza. Se trata de una noción de la cultura como algo público, de todos y para todos.

Cultural Policies in Contexts of Social Inequality

Latin America, along with the Caribbean, is the world's most urbanised region. Its cities face profound change and tremendous growth opportunities. In many countries, transitions to a democratic state have led to improvements in levels of social participation, and the decentralisation of political and cultural activities. In turn, the growing autonomy of local governments has had a positive impact on things like public transport, and urban regeneration.

However, as extreme social inequality is still a problem for most Latin American cities, cultural policies in these places frequently have a specific social intent. Often this takes the form of participation programmes that actively include and incorporate parts of the city previously excluded from the cultural landscape. Debating the objectives of cultural policies – what they are for and whom they serve – delegates at the WCCF summit returned again and again to the idea of culture as a tool for social transformation. However, far from pure instrumentalism, we were reminded that culture cuts across all forms of production of social meaning, shaping our encounters with others, especially in cities fragmented by exclusion, intolerance towards social and cultural diversity, and poverty. The debate was based on a notion of culture as something that is public and for everyone.

While the participating cities of the Regional Forum show marked geopolitical, economic and socio-demographic differences – for example, the cities' administrative territories have wildly varying populations: Rio de Janeiro has 6.3 million inhabitants, Buenos Aires, 2.8 million, Montevideo, 1.3 million, and Santiago de Chile only 308,027 – they also share experiences and challenges relating to the design, implementation and evaluation of cultural policies.

El rol del Estado frente a lo público

¿Cuáles son, entonces, las responsabilidades del Estado frente a la cultura? En un contexto donde las políticas neoliberales han apuntado a la privatización de los servicios públicos frente a una lógica de mercado, sobre todo a partir de los años 1980s y 1990s, los gobiernos locales necesitan ocupar un lugar central en la gestión de la cultura y resistir las presiones económicas hacia la búsqueda de un mero rédito comercial en el sector cultural. La cuestión del territorio entra en juego en la formulación de políticas públicas de cultura en ciudades de distinto tamaño, con diferentes presupuestos de cultura y a veces tirantes relaciones con los gobiernos nacionales, como es el caso de Buenos Aires, o complejas divisiones político-administrativas, como en Santiago de Chile. Se hace necesaria, entonces, la formulación de políticas estratégicas para el sector cultural en articulación con los distintos niveles de gobierno y los movimientos sociales existentes.

Programas como los Centros Culturales Barriales de Buenos Aires o los Pontos de Cultura de Rio de Janeiro han apuntado a la descentralización de la oferta cultural en términos territoriales. Dicha descentralización apunta no sólo a facilitar el acceso a actividades y servicios culturales en áreas periféricas, sino también a ampliar la concepción de la cultura que sostiene los programas públicos, hacia una diversidad de formas (no elitistas) de producción cultural. Dentro de este tipo de iniciativas, la creación del Polo Circo en el barrio de Parque Patricios, la Usina del Arte en la Boca, y el Centro Metropolitano de Diseño en Barracas buscaron revitalizar áreas degradadas de Buenos Aires y reducir la brecha que existe entre el norte más rico y el sur más pobre de la ciudad, que también se refleja en ámbito cultural en relación a los recursos existentes. En particular, el Polo Circo a través de su prestigioso festival, trabajo conjunto con escuelas barriales y apoyo técnico a artistas e instituciones circenses, reafirmó el papel del circo como parte integral de la cultura popular porteña, creando un espacio único para el circo, difundiendo las artes circenses y apoyando el trabajo auto-gestivo en el sector. Rio de Janeiro, a través del programa Cultura Viva, en asociación con el Ministerio de Cultura de la Nación que lo creó y el gobierno estadual y el municipal, buscó descentralizar el acceso a bienes, servicios y medios de producción cultural priorizando las zonas norte y oeste de la ciudad, por medio del apoyo a 50 iniciativas culturales comunitarias en 39 barrios.

Promoviendo una ciudad multicultural, patrimonial y participativa, la Comuna Capital de Santiago de Chile buscó resaltar la diversidad étnica y cultural y valorizar la cultura material e inmaterial de los distintos barrios junto a ciudadanos activos e involucrados con lo público. El Departamento de Cultura de Montevideo, por su parte, enfatizó su visión de la cultura como derecho humano, puesta en práctica a través del Programa de Fortalecimiento de las Artes que apunta a la democratización del acceso a bienes y servicios culturales y a su descentralización, otorgando mayor protagonismo a municipios y vecinos de la ciudad. Uniendo la oferta cultural con una política de apoyo a la inserción educativa, la tarjeta Montevideo Libre permitió el acceso a bienes y servicios culturales de forma gratuita para todos aquellos jóvenes en el rango etario donde es común la deserción escolar. Bajo el lema 'Si estudias, salís', más de nueve mil estudiantes han participado de este original programa.

Si bien hubo acuerdo en la necesidad de que la cultura ocupe una posición más central dentro de las prioridades presupuestarias locales, también se reconoció que en la actualidad no existen dudas sobre el valor que efectivamente tienen las actividades culturales para el desarrollo urbano, económico y social. La presentación realizada por la ciudad de Londres resaltó el lugar central que deberían ocupar los artistas dentro del sector cultural, pues ¿qué sería de los teatros, los cines, los festivales, los museos y los centros culturales sin aquéllos que producen cultura día a día? También aludió a los obstáculos existentes en torno a legislaciones de cultura anticuadas que deben ser actualizadas a fin de dar lugar a los cambios del sector a través del tiempo y reducir burocracia innecesaria.

The Public Role of the State

What, then, are the responsibilities of the state in relation to culture? Since the 1980s and 1990s, neoliberal, marketisation policies have led to the widespread privatisation of public services. In this context, local governments need to play a central role in the management of culture, and resist economic pressures to view the cultural sector merely as a source of commercial revenue.

The issue of territory comes into play in the formulation of cultural policies in cities of different sizes with varying cultural budgets, and sometimes strained relations with national governments, as in the case of Buenos Aires, or complex political and administrative divisions like the ones in Santiago de Chile. Strategic policies for the cultural sector need to be designed in coordination with the various levels of government and existing social movements.

Programmes such as Buenos Aires' Centros Culturales Barriales, or Rio de Janeiro's Pontos de Cultura, have sought to spread the cultural offer beyond its traditional geographic boundaries. Such moves were aimed not only at facilitating access to cultural activities in outlying areas, but also at expanding the conception of culture itself. Public policy objectives might be just as well served by non-elite, non-traditional forms of cultural production.

Among these initiatives, the creation of Polo Circo in the Parque Patricios neighborhood, the Usina del Arte in La Boca, and the Centro Metropolitano de Diseño in Barracas, have sought to revitalise deprived areas of Buenos Aires, while reducing the existing gap between the city's richer North and the poorer South. The Polo Circo initiative reaffirmed the role of circus as an integral part of the city's popular culture, creating a unique space for circus, spreading circus arts and supporting self-managed work in the cultural sector. This was achieved through a high profile festival, joint work with local schools and the provision of technical support to artists and circus institutions.

Rio de Janeiro has developed the Cultura Viva programme, in partnership with the National Ministry of Culture that created it, and the state and municipal governments. This initiative seeks to expand access to goods, services and means of cultural production, with priority given to the Northern and Western areas of the city, by supporting 50 community cultural initiatives in 39 districts.

Promoting a multicultural, equal and participatory city, the Capital Municipality of Santiago de Chile sought to highlight ethnic and cultural diversity and to value tangible and intangible culture in different neighborhoods, along with active citizens engaged in public matters.

Meanwhile, the Department of Culture of Montevideo emphasised its view of culture as a human right, put into practice through programmes such as Programa de Fortalecimiento de las Artes. This programme aims to democratise access to cultural goods and services, granting a greater role to municipalities and city residents. The Montevideo Libre card, bridging cultural and educational policies aimed at greater social inclusion, gives free access to cultural goods and services to all young people in the age range where dropping out of education is most common. Under the slogan 'If you study, you go out', more than nine thousand students have participated in this unique programme.

Although there was agreement on the need for culture to occupy a more central position within local budget priorities, WCCF delegates thought that today there is greater appreciation amongst policymakers of the value of cultural activities for urban, economic and social development. The presentation by the City of London highlighted the central role that artists play in the cultural sector: where would theaters, cinemas, festivals, museums and cultural centers be without them? Unfortunately often though, outdated cultural legislation presents unnecessary obstacles. These need to be overcome, and bureaucratic burden reduced, by updating laws to reflect how the cultural industries have changed over time.

Trabajo con la sociedad civil

La cuestión de quién decide el contenido y los modos de planificación cultural fue un tema de discusión alrededor de las experiencias de trabajo con asociaciones comunitarias. En el caso de la Comuna de Santiago de Chile, la realización de cabildos abiertos para la consulta popular o la implementación del programa Radio Escuelas, por el cual organizaciones sociales y comunitarias participan de la creación y gestión de una radio barrial, priorizaron la participación de los vecinos y pusieron en práctica una visión de ciudad participativa en donde se hace cultura con los ciudadanos y no sólo para ellos. Londres, por su parte, mostró una estrategia de promoción turística basada en la cooperación con artistas locales; al ofrecerles participar en la programación cultural durante los Juegos Olímpicos del 2012, se les dio un rol protagónico por medio del financiamiento de proyectos artísticos de su propia autoría. De forma similar, Rio de Janeiro creó un Programa de Fomento à Cultura Carioca a través del cual se premian acciones locales con generoso financiamiento como un nuevo modelo de colaboración que apunta a reducir la distancia entre el Estado y la sociedad civil.

El trabajo con organizaciones de la sociedad civil presenta retos culturales que tienen que ver con lograr modos de colaboración no invasivos que respeten la autonomía de las distintas organizaciones. Mientras Montevideo y Buenos Aires se preguntaban cómo promover lo emergente mediante distintos grados de intervención, Rio de Janeiro y Santiago de Chile enfatizaban la importancia de ir más allá de una política de reparación hacia una de apoyo a formas de producción cultural local.

Pero no se trata sólo de otorgar mayor financiamiento. Como muestra el caso de la ciudad de Montevideo, es necesario también posicionar a los artistas como agentes claves de la producción cultural de la ciudad, entendiendo las políticas culturales como las intervenciones realizadas por el Estado así como también aquellas llevadas a cabo por las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, como una vez explicó el antropólogo argentino Néstor García Canclini. Esta amplia visión de las políticas culturales le ha permitido a Montevideo trabajar conjuntamente con los gremios, federaciones y sindicatos de músicos, escritores, actores y otros artistas para el diseño de políticas innovadoras que se abren a las propuestas del sector y apoyan sus iniciativas. A modo de ejemplo, la Ley del Artista busca la formalización del trabajo artístico frente a la prevaleciente informalidad y precariedad laboral de aquellos que deciden dedicarse a las artes, por medio de la creación de contratos formales con aportes de seguridad social y de salud.

El sector privado también juega un papel en la oferta y la producción cultural de las ciudades participantes. Invitando a pensar la ciudad como plataforma, la Secretaría de Industrias Creativas de Buenos Aires compartió su visión sobre la importancia de trabajar hacia formas de cultura colaborativas entre el sector público y el sector privado, dando cuenta de la activa escena cultural independiente porteña. La creación de Distritos Creativos en varias zonas de la ciudad (Distrito de las Artes en La Boca, Distrito Audiovisual en Palermo, Distrito de Diseño en Barracas y Distrito Tecnológico en Parque Patricios) ejemplifica esta visión, impulsando el desarrollo de la economía creativa junto a emprendedores y organizaciones no gubernamentales y recordando que cultura y creatividad no tienen por qué ser miradas o sectores opuestos.

En Montevideo, el Consejo Departamental de Cultura ha diseñado un programa de apoyo a las salas de teatro independientes por el cual sus gastos de manutención son cubiertos por el gobierno municipal a cambio de butacas a espectáculos que luego son destinadas a grupos sociales desfavorecidos a través de Pase Libre, la tarjeta para el acceso gratuito a bienes y servicios culturales.

El espacio público ha sido y continúa siendo el escenario predilecto de las actividades culturales, sobre todo luego de las dictaduras militares del Cono Sur. Hoy en día el espacio público funciona también como estrategia de trabajo con organizaciones culturales comunitarias. El vínculo establecido entre la Comuna de Santiago de Chile con los grafitteros es un buen ejemplo de la importancia de apoyar y trabajar conjuntamente con formas alternativas de producción cultural informal.

Si bien estas iniciativas son excelentes ejemplos de articulación entre Estado y sociedad civil, los desafíos de trabajar con heterogéneas organizaciones culturales independientes, gremios o federaciones de artistas aún restan por ser del todo superados. Una mayor experimentación, propuestas concretas que atiendan a las demandas del sector y una menor confrontación puedan tal vez facilitar esta compleja, aunque indispensable, tarea.

Working with Civil Society

The question of who decides the content and forms of cultural planning was a topic of discussion in relation to experiences of working with community associations.

In the Municipality of Santiago de Chile, a participatory vision of the city guides cultural policies: culture is made with citizens and not just for them. Cabildos Abiertos were established to enable better public consultation. Radio Escuelas brought social and community organisations in to the creation and management of a neighborhood radio. London, in turn, has developed a tourism promotion strategy based on cooperation with local artists. During the 2012 Olympic Games, artists were given a leading role by offering them funding towards their own art projects for the city. Similarly, Rio de Janeiro's Programa de Fomento à Cultura Carioca awarded funding directly to local initiatives in a new model of collaboration aimed at reducing the distance between the state and civil society.

Working alongside civil society presents some procedural challenges: how to develop non-invasive methods of collaboration that respect the autonomy of the various organisations? While Buenos Aires and Montevideo discussed ways to promote emergent practices, Rio de Janeiro and Santiago emphasised the importance of going beyond a policy of repair for the periphery, towards supporting local cultural production.

It is not just about providing more funding. As the case of Montevideo illustrates, artists must be positioned as key agents of cultural production in the city. This suggests a wider understanding of cultural policies, as interventions made by the state, but also as those carried out by civil institutions and organised community groups, as Argentine anthropologist Néstor García Canclini explained. This broad view of cultural policies has allowed Montevideo to work together with the unions, federations and associations of musicians, writers, actors and other artists to design innovative policies that are open to proposals from industry, and willing to support their initiatives. For example, the Ley del Artista seeks to formalise artistic work through the creation of contracts with social security contributions and health insurance, countering the prevailing informal and precarious labour conditions associated with careers in the arts.

The private sector also plays a role in cultural production and provision. Inviting delegates to think of the city as a platform, Buenos Aires' Department of Creative Industries shared its views on the importance of supporting forms of collaborative culture between the public and the private sector, acknowledging the active independent cultural scene in the city. The existing Distritos Creativos in several neighbourhoods of Buenos Aires (Arts District in La Boca, Audiovisual District in Palermo, Design District in Barracas and Technology District in Parque Patricios) exemplifies this vision. The creative economies here are nurtured by entrepreneurs and non-governmental organisations, evidence that culture and creativity need not to be seen as opposite sectors. In Montevideo, the Departmental Council of Culture has designed a programme to support independent theaters by covering their utility bills in exchange for tickets for their shows. The tickets are then given to disadvantaged social groups through Pase Libre, a card that grants free access to cultural goods and services to young people.

Public space has been and continues to be the home of cultural activities in these cities, and is especially valued coming after the experiences of military dictatorship and censorship in some places. Today, public spaces provide local governments with a strategic platform for working with community cultural organisations. For instance, the Municipality of Santiago de Chile approached and hired graffiti artists to produce street art works, showing the value of working together with (rather than against) alternative forms of cultural production.

While these initiatives are excellent examples of the cooperation between the state and civil society, there are still a number of challenges associated with working with heterogeneous independent cultural organisations, and associations or federations of artists. Further experimentation, concrete proposals that meet the sector demands, and less confrontation may perhaps smooth the course of this complex, but essential task.

Desafíos actuales, políticas futuras

Un tema clave de preocupación en tiempos donde la saturación de información prevalece junto al rápido desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación, es cómo capturar evidencia del impacto de las actividades culturales sobre los barrios y sobre las experiencias subjetivas que produce el participar en ellas. La necesidad de relevar y evaluar datos del sector por medio de metodologías cualitativas que complementen las estadísticas existentes sobre el sector cultural fue compartida por las distintas ciudades. Se hace necesario producir información que luego permita mejorar el diseño y la implementación de programas culturales específicos. Hay tanto un reconocimiento acerca de la falta de datos en el sector como un fuerte interés en trabajar para producirlos junto a expertos que puedan asesorar en el proceso.

Otros desafíos compartidos por las ciudades participantes se relacionan con encontrar o mejorar los mecanismos para:

- Consensuar los objetivos y la importancia de las políticas culturales con distintos sectores de la sociedad (responder a la pregunta para qué y para quién se gestiona)
- Descentralizar el acceso y la producción de bienes y servicios culturales, priorizando las áreas más desventajadas de la ciudad
- Incorporar voces de artistas, gremios, intelectuales y productores culturales al proceso de diseño de políticas públicas de cultura
- Implementar canales para mejorar la comunicación con la sociedad civil (escuchar más y mejor)
- Identificar las producciones culturales existentes en cada barrio e institucionalizarlas a fin de diagnosticar cómo el gobierno local puede brindar apoyo y capacitación

Hubo consenso alrededor de la necesidad de destinar recursos hacia la superación de obstáculos en torno al acceso y la producción de bienes y servicios culturales, la experimentación en políticas culturales, la capacitación y la formalización de empleo en el sector cultural, y comenzar a trabajar más y mejor junto a actores claves como son los artistas y otros trabajadores de la cultura. Lejos de ser de fácil o pronta resolución, estos desafíos requieren políticas realmente transformadoras de lo social con un alcance a largo plazo y que resulten de la cooperación entre distintos organismos del Estado y la sociedad civil.

Tal como sostuvo la Coordinadora del Foro de Cultura de Ciudades Mundiales, Justine Simons, si la cultura contribuye a reducir los niveles de criminalidad, ayuda a pensar de manera crítica, nos mantiene saludables, impulsa la economía, nos hace sentir orgullosos, ¿por qué se ubica siempre al final de la lista? Es tiempo entonces de aunar esfuerzos no sólo al interior de las ciudades, sino a nivel regional y global, a fin de intercambiar experiencias que permitan analizar y fortalecer las políticas culturales en contextos de creciente desigualdad social. Y ésta es, también, la misión que aúna a las ciudades miembro del World Cities Culture Forum, que se encontrarán próximamente en Ámsterdam para discutir una agenda de acción global frente a los principales retos culturales del siglo veintiuno.

Current challenges, future policies

A pressing concern today for all administrations is how to prove the impact of cultural activities, both upon neighborhoods, and upon the subjective experiences of participation. The need to obtain and evaluate industry data through qualitative methodologies that complement existing cultural statistics was shared by the participating cities. Policymakers need the right information to improve the design and implementation of specific cultural programmes. But, in spite of the fact that we are now living in an age of information overload and rapid development of communication technologies, there is still a lack of data about the sector. So there is a strong interest in working together – guided by technical experts – to produce some more usable data.

Other challenges shared by the participating cities relate to finding or improving mechanisms for:

- Building consensus between different sectors of society about the importance of cultural policies (and answering the question of what ends, and who, cultural policies serve)
- Democratizing access to and production of cultural goods and services, giving priority to the most disadvantaged city areas
- Bringing artists, unions, intellectuals and cultural producers into the development of cultural policy
- Finding the right channels for communication with civil society (listening more frequently and in more depth)
- Identifying existing cultural productions in each area and understanding how local government can provide support and training

There was consensus about the need to allocate resources towards overcoming barriers around: the access and production of cultural goods and services, experimentation in cultural policies, training and formalisation of employment in the cultural sector, and more frequent collaboration with artists and other cultural workers. Far from being an easy or quick solution, these challenges require long term cooperation between various state agencies and civil society to deliver truly socially transformative policies.

As the Chair of the World Cities Culture Forum, Justine Simons, argued, if culture helps to reduce crime levels, leads us to think critically, keeps us healthy, boosts the economy and makes us feel proud, why is it always positioned at the bottom of the list? It is time to join forces, not only within cities, but regionally and globally, to exchange experiences that enable us to analyse and strengthen cultural policies in the face of growing social inequality. This is the mission that brings the member cities of the World Cities Culture Forum together, and they will soon be meeting in Amsterdam to collectively set an actionable agenda for a sustainable urban future through culture in the 21st century.

