

Consideraciones y criterios para el diseño de una política cultural municipal

Héctor Padilla

Presentación

Este documento pretende ofrecer un diagnóstico de las líneas de acción que permitan diseñar y ejecutar una política cultural acorde con la magnitud metropolitana de Ciudad Juárez, y con las necesidades sociales y las demandas culturales que se han recopilado en foros y consultas ciudadanas realizadas la pasada década. Esta ponencia forma parte de la investigación "La política cultural en el municipio de Juárez, 1990-2000", en la cual pretendo analizar la oferta cultural municipal, enfocando el problema desde la perspectiva de las políticas públicas. Específicamente, estudio los factores que se han hecho presentes a nivel local para que la "cultura" se insertara dentro del conjunto de "cuestiones" que son objeto de discusión pública.

El documento consta de cuatro partes. En la primera presento el contexto social al que debe orientarse la política cultural. En la segunda, reseño las principales demandas y coincidencias que la comunidad de trabajadores de la cultura ha expresado al respecto. En la tercera, expongo varios criterios que pueden ayudar a configurar la política cultural, con base en una exposición de las carencias que caracterizan a este campo en nuestro país y las propuestas de solución ofrecidas sugeridas por organismos como la UNESCO. En la cuarta y última parte, enlisto algunos programas que podrían impulsarse.

I. El contexto social de la problemática cultural

Ciudad Juárez es una metrópoli en ciernes y la prueba de ello son la amplitud, intensidad y complejidad de los procesos industriales y demográficos que la animan. En 1990 tenía cerca de 800 mil habitantes. Según el conteo de población que realizó el INEGI en 1995, ese año se alcanzó un millón 114 mil habitantes, y en el 2000 las cifras arrojaron más de 1 millón doscientas mil personas. Estas cifras rebasan ampliamente las estimaciones realizadas en el Plan de Desarrollo

Urbano de 1995, cuyas previsiones menos conservadoras contemplaban una población menor al millón de habitantes para finales de la década de los noventa.

Hacia 1995, la población económicamente activa ascendía a un 51.4% de la población total. De las personas empleadas en el sector formal, el 49.3% se ocupaba en la industria, principalmente maquiladora, y el resto en el comercio y los servicios. Entre 1980 y 1990 la maquiladora pasó de 121 plantas que ocupaban a casi 40 mil trabajadores, a 287 plantas con cerca de 125 mil empleados. Estas cifras ahora están cercanas a los 344 empresas, en las cuales se ocupan cerca de 140 mil personas. Hay indicios de que la maquiladora está disminuyendo su tamaño promedio, lo que apoya la hipótesis de que está utilizando procesos más intensivos en tecnología.

La mancha urbana se incrementó de 13,169 hectáreas en 1980, a casi 17,078 en 1988. Para 1994 esa cifra creció a 18,767 hectáreas y en la actualización del Plan de Desarrollo Urbano de 1995 (PDU-95), se estimaba un crecimiento programado que llegaría a 22,269 hectáreas hacia el año 2000. En servicios urbanos la década pasada exhibió un rezago en la cobertura del agua y el drenaje cercana al 10 % y el 33 %, respectivamente. De acuerdo con la densidad de población por vivienda, esto implica que casi 45 mil 500 personas no contaban con agua en 1980 y que en 1990 la cifra llegó a más de 95 mil; por su parte, las personas sin el servicio de drenaje fueron 198 mil en 1980 y 263 mil en 1990. Esos porcentajes han variado de modo significativo, aunque en 1994 la Junta Municipal de Agua y Saneamiento estimó que el rezago en drenaje se había disminuido a 16 %.

Los datos anteriores dan cuenta de un espacio que se orienta hacia la metropolización, debido la presencia de la industria maquiladora, que convierte a Ciudad Juárez y El Paso en un lugar propicio para que se desarrollen nuevas actividades industriales, más sofisticadas y estrechamente articuladas con las tendencias más recientes del mercado globalizado. El reconocimiento de esta dimensión metropolitana, binacional y transfronteriza de los procesos que actúan sobre la configuración urbana y repercuten en la problemática urbana de Ciudad Juárez, ha generado un discurso –compartido por académicos y actores

gubernamentales- que alude a ellas para justificar la exigencia de que se realicen medidas urgentes para los rezagos en infraestructura y servicios urbanos. Este discurso subraya el potencial de la ciudad no sólo en tanto metrópoli, sino como ciudad "global", articulada a procesos económicos internacionales que ahora están atrayendo a ella nuevos desarrollos en tecnología, que la empujan en la "lógica de la terciarización y de la competitividad global".

Esa forma de percibir a la ciudad ha sido asumida por las autoridades al momento de diseñar organismos como el Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Dicho instituto cuenta con recursos humanos y materiales permiten confiar en que la política urbana dispone de instrumentos que le imprimen un fuerte contenido de racionalidad técnica, que salvaguarde a la ciudad de políticas clientelares que atenten contra el desarrollo armónico de la ciudad. Otra iniciativa que se encamina en la misma dirección, aunque todavía muy incipiente y frágil, es la creación del Instituto Municipal de Seguridad Pública.

Este avance en materia de gestión urbana, sin embargo, no se observa en el ámbito de la política cultural. Existe una falta de comprensión sobre el hecho evidente de que los procesos industriales y demográficos poseen una dimensión cultural compleja, la cual se encuentra en la raíz de muchos problemas de deterioro de la cohesión social. Mientras que la ciudad ha crecido y se ha dotado de instrumentos de política urbana más o menos adecuados a la magnitud de la problemática, el rezago en materia cultural se aprecia en los siguientes datos:

- La estructura urbana de la ciudad se caracteriza por una profunda división socio-espacial, en la cual el poniente alberga a cientos de miles de familias que viven condiciones de marginación; mientras que en el oriente, han aparecido nuevos desarrollos inmobiliarios en los que no se contemplan espacios adecuados para la recreación y el fomento de las actividades culturales.
- En los años noventa, se han manifestado tendencias "xenofóbicas" hacia compatriotas de otras entidades (los "torreoneros" o los "juarochos") que llegan a esta ciudad en busca de fuentes de empleo, a quienes se rechaza sin apreciar que sus valores y costumbres pueden enriquecer nuestro

acervo cultural. Frente a ello, no existen políticas que promuevan la integración social y cultural de la población inmigrante.

- La violencia en contra de las mujeres de extracción humilde y la delincuencia juvenil asociada a la distribución y consumo de drogas, son quizás la expresión más violenta de fenómenos de escala extra-local en los cuales está inserta nuestra ciudad debido a su posición geográfica, que la hace atractiva para la operación del crimen organizado.
- Los equipamientos culturales existentes en la ciudad se encuentran subutilizados, deteriorados y mal equipados. En muchos casos se trata de edificios construidos en administraciones anteriores, pero dejados en el olvido. La carencia de bibliotecas municipales es el ejemplo que mejor ilustra esta situación: la ciudad cuenta con sólo dos bibliotecas municipales mal equipadas.

II. El debate local sobre la política cultural

La falta de comprensión sobre la naturaleza compleja de los procesos culturales, como puede verse, provoca vacíos en la política gubernamental. Las acciones que se emprenden suelen ser decididas de manera discrecional, provocando con ello que la distribución de los recursos sea ineficiente. Esta problemática, ha sido discutida en diversos foros realizados desde finales de 1990.

El primero se organizó luego de la ocupación de la Sala de Espectáculos del INBA en octubre de 1990, para impedir su destrucción al ser vendidos los terrenos del Programa Nacional Fronterizo. A partir de entonces se generó un proceso de discusión sobre la cultura, entendida ésta como una nueva y específica demanda social que los gobernantes deben atender. En diciembre de 1994 hubo un segundo foro, en el cual por vez primera se puso de manifiesto que para combatir el rezago cultural de la ciudad era necesario crear organismos públicos especializados. La creación de Instituto Municipal de Cultural, se convirtió en una propuesta viable con la finalidad de destinar más recursos a la cultura, diseñar acciones con mayor sustento y poner al frente a personas calificadas.

El tercero y más reciente de estos foros fue organizado por la UACJ y el

gobierno municipal en febrero de 1999. Este foro se llamó Primeras Jornadas de Discusión sobre Procesos y Políticas Culturales. A dicho evento acudieron funcionarios públicos, administradores de instituciones culturales, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos y trabajadores de la cultura, con la finalidad de crear las bases para el diseño de una política cultural, basada en el consenso y la coparticipación entre el gobierno y la sociedad.

Los objetivos de las jornadas culturales fueron conocer e intercambiar la diversidad de opiniones y de reflexiones que existen dentro de la comunidad, en torno de los factores que inciden en la problemática cultural de la ciudad; y recabar propuestas para incorporarlas al diseño de una política cultural con un carácter democrático, incluyente y adecuado a la complejidad de los procesos culturales que atraviesan a nuestra sociedad fronteriza. Las conclusiones más importantes de ese foro fueron:

- Que el municipio de Juárez, siguiendo otros pasos dados en materia de gestión urbana, diera un paso decisivo en la gestión cultural de la ciudad creando nuevos instrumentos que le imprima una racionalidad técnica y legitimidad política a los esfuerzos que actualmente realiza en ese ámbito. Esto sería a través de la creación de un Instituto Municipal de Cultura.
- Impulsar actividades de promoción de la cultura y desarrollar la investigación sobre procesos y políticas culturales, para que la política municipal incorpore la dimensión cultural en todas las áreas de su competencia.
- Introducir mecanismos como la consulta ciudadana, para recibir propuestas de diseño (funciones, atribuciones, recursos) de la política cultural municipal.
- Elevar los recursos a la cultura, con la finalidad de contratar y capacitar a los recursos humanos adecuados para conducir el proceso de creación del instituto e introducir modificaciones en los programas culturales actuales y hacerlos funcionar conforme a los principios en que se sustentaría el citado instituto.
- Elaborar reglamentos de uso del patrimonio municipal, desarrollar

programas de trabajo y diseñar espacios de consulta y participación ciudadana permanentes (consejo consultivo).

Después de este último foro, el gobierno municipal se negó a cumplir con los compromisos que públicamente contrajo. Esta negativa provocó la movilización de algunos trabajadores de la cultura, de manera semejante a como lo hicieron durante la toma del INBA en 1990 y el rechazo al Festival Internacional de Cine en 1994. Fue así que el 9 de junio del mismo año, luego de la presión que este grupo ejerció al ocupar simbólicamente la sala del INBA durante su reinauguración –con el nombre de Centro Cultural de la Ciudad-, el alcalde Gustravo Elizondo (PAN, 1998-2001) firmó un documento en donde reconocía varios compromisos por la cultura.

En ese documento se retomaron varias de las conclusiones del foro antes mencionado. La introducción del citado documento rezaba: "Hoy 9 de junio de 1999 y en el marco de la reapertura de este centro cultural, rescatado por las y los artistas y su comunidad hace nueve años, y con el propósito de ampliar y consolidar los espacios de decisión democrática y el ejercicio de los derechos ciudadanos en materia cultural, quienes suscribimos este documento, declaramos nuestros los siguientes compromisos...":

Los compromisos más significativos que contrajo la administración de Elizondo fueron:

- Diseñar la política cultural en términos de política pública, entendida ésta como la garantía de que la sociedad y el gobierno se hacen co-responsables del diseño y la ejecución de la acción gubernamental.
- Administrar los espacios culturales con criterios claros, a través de reglamentos que garanticen una política cultural inclusiva que de prioridad a los trabajadores de la cultura y a los usuarios de la ciudad.
- Democratizar la relación entre los ciudadanos y los tres niveles de gobierno, a través de mecanismos efectivos de consulta y participación
- Pugnar porque la distribución de la inversión pública en materia de cultura sea equitativa y transparente, de acuerdo con la capacidad de cada instancia de gobierno y tendiente a paliar el rezago en que se ha tenido a

esta comunidad en materia de cultura.

- Respetar y proteger los derechos culturales de todos los habitantes de la ciudad sin distinción de origen étnico, regional, religión, clase social, género y preferencia sexual.

La firma de ese documento se llevó a cabo en la ceremonia de reinauguración de la sala del INBA. A este acto acudió el gobernador del estado, Patricio Martínez, a quien también se le pidió que firmara y asumiera así el compromiso de proteger y promover los derechos culturales de los juarenses. Pero este se negó, aduciendo que él no respondía ante las presiones (“no firmo documentos en las esquinas”, dijo).

Posteriormente, el gobierno de Elizondo se mostró reticente a llevar a cabo acciones que llevaran a la práctica lo acordado en documento arriba citado. En especial, la administración de Elizondo, a través de sus funcionarios de la Dirección de Educación y Cultura, se negó a impulsar la creación de un instituto de cultura y realizar una política cultural en cuyo diseño participara la ciudadanía. En lugar de ello, elevó de modo significativo los recursos en la cultura, pero esto sólo sirvió para incrementar la burocracia y utilizar las actividades de difusión cultural para promover su acción de gobierno con fines electorales (“Más cultura que nunca”, fue una de las consignas que aparecieron con mayor frecuencia en los medios de comunicación).

III. Problemas comunes e inherentes a la política cultural

La problemática cultural arriba señalada no es exclusiva de Ciudad Juárez. Las carencias y los retos se presentan también en otros contextos. La literatura especializada muestra que todos los sectores culturales en los países del área latinoamericana comparten preocupaciones y carencias comunes. A continuación enlisto algunas de ellas:

- Insuficiente difusión de la pluralidad cultural y pérdida de la memoria histórica.
- Rezago legislativo y falta de autorregulación de los medios de información.
- Escasa relación entre los sistemas educativos y culturales;

- gobierno nacional;
- Centralismo nacional y regional y dispersión de recursos;
- Crecimiento del sector sin armonía ni equilibrio;
- Estructuras de gestión cultural inorgánicas, dispersas y verticales;
- Concepciones restringidas de la gestión y la promoción cultural;
- Modelos para la actividad cultural sin corresponsabilidad social y carentes de estímulos para la acción comunitaria.

Además de estos problemas comunes, también se han planteado dos aspectos centrales. El primero de ellos es acerca del financiamiento de la política cultural. Según la UNESCO, la mayoría de los países, a nivel nacional o por entidades federativas (municipios, que es nuestro caso), dedican menos de un 1% del presupuesto de egresos, que es el mínimo recomendado. La fragilidad del sector en muchos países se agudiza, además, debido a la postergación de la cultura ante otros rubros con los que guarda estrecha relación pero que son considerados prioritarios, como son la educación y la salud. El segundo aspecto central, es el referente a la existencia de un marco normativo y estructura orgánico-funcional que se debate en la precariedad jurídica. Por un parte hay ausencia de instituciones funcionales, y por otra falta una reglamentación consistente y adecuada, es decir, que facilite el despliegue de las acciones de política cultural, en lugar de generar problemas burocráticos.

Para hacer frente a problemas como los arriba mencionados, la literatura propone varias acciones. La primera y más importante de ellas es tener voluntad política para adaptar el aparato público y la normatividad a la realidad social y cultural. Esto supone, entre otras cosas:

- Fortalecer a las administraciones locales;
- Vertebrar programas con otras instituciones públicas y privadas, mediante relaciones equitativas en la distribución de los bienes culturales;
- Formar públicos para la oferta cultural en todos los estratos sociales.
- Profesionalizar a los administradores y gestores de la cultura.
- Desarrollar la contraloría social para la gestión de fondos.
- Idear empresas culturales viables.

- Generar información estadística del sector y en general impulsar la investigación para diseñar políticas con mayor sustento
- Diversificar las fuentes de financiamiento.

En estas recomendaciones aparece con mucha claridad la necesidad de la definición y los contenidos de las políticas culturales se diseñen considerando la *noción de desarrollo* (humano, social, económico, político). Este es el centro de la filosofía de la UNESCO acerca de la cultura, pues la noción de desarrollo comprende el acceso a los bienes y servicios, así como la oportunidad de que las sociedades escojan un modo de vida colectivo que sea pleno, satisfactorio y en el que florezca la existencia humana en todas sus formas y en su integridad.

IV. Contenidos posibles de la política cultural municipal

¿Cómo se podrían transmitir estas recomendaciones al terreno de la política cultural de Ciudad Juárez? Este es quizás uno de los principales retos que debe enfrentar cualquier administración municipal, con independencia del partido político del que haya emanado. A continuación enlisto algunas estrategias y acciones que pudieran impulsarse a partir de los elementos y consideraciones hasta ahora aportados. Son tres estrategias a seguir: una, acerca de la forma de organización y modo de operación de las dependencias municipales vinculadas a la cultura; otra, que se ocupe de impulsar acciones concretas según los campos de actividad cultural y una más en donde se busque una forma de coordinación intersectorial entre las diferentes dependencias municipales.

Como parte de la *estrategia referente a gestión y administración de la política cultural*, se pueden introducir una serie de cambios en la dependencia encargada de la política educativa y cultural, para hacer más eficiente su desempeño y precisar el campo de actividad específico. Esto implica realizar acciones como: 1) reestructurar las subdirecciones y crear o atraer otras que aparecen en otras áreas, como son las de bibliotecas, sitios y monumentos y comunicación social; 2) emprender un programa de fortalecimiento jurídico de la política cultural.

En este sentido, se debe investigar y evaluar la factibilidad de crear un

instituto de cultura en esta ciudad u otro tipo de organismos con la misma finalidad, trabajar en el diseño de reglamentos para el uso de los espacios culturales y de los consejos consultivos o instancias ciudadanas en materia cultural. La reglamentación de estos espacios debe estar pensada para un uso democrático, incluyente, que no deje posibilidades para que los espacios se conviertan en el botín político de quienes los administran o los remozan; que no se conviertan en el taller privado de algún grupo artístico, o que no sean "elefantes blancos" sin una utilización constante e intensiva.

Dentro de la *estrategia para impulsar acciones según campos de actividad cultural*, se puede reagrupar a la política cultural en programas sustantivos como: preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural; educación e investigación artísticas; difusión de las artes; cultura en medios audiovisuales; fomento al libro y a la lectura; estímulo a la creación artística; fortalecimiento y difusión de las culturas populares; cooperación cultural internacional y desarrollo cultural infantil. Además de estos programas, debe crearse uno específicamente dedicado a la gestión y financiamiento. Su función sería crear una bolsa revolvente, o fideicomiso, que permita reinvertir en actividades culturales los ingresos que se generen por ese mismo concepto. También, se dedicaría a la búsqueda sistemática de fuentes alternativas y permanentes de financiamiento de la acción cultural del municipio, al igual que de ofertas culturales de otras instituciones a nivel estatal, nacional e internacional.

En la *estrategia de coordinación intersectorial*, se puede desarrollar conjuntamente con otras dependencias -Desarrollo Social, por ejemplo-, un proyecto de construcción, renovación y operación de nuevos complejos culturales distribuidos en cada uno de los sectores de la ciudad. Esto puede darse, a partir de un inventario exhaustivo de los equipamientos existentes, con la finalidad de crear corredores culturales y complejos administrativos semejantes a los existentes en la vecina ciudad de El Paso y a las unidades administrativas del Distrito Federal.

Para esto se pueden considerar algunas zonas prioritarias a las cuales orientar este esfuerzo, como lo son las nuevas áreas de expansión del sur-oriente,

el centro histórico y el poniente. Dentro de esta estrategia, debe retomarse la propuesta de rescate del Centro Cívico Paso del Norte y el apoyo a proyectos alternativos (planetario y museo de la ciencia, por ejemplo) que grupos ciudadanos han propuesto con insistencia.

Conclusión

Con base en lo antes dicho, sólo resta hacer explícitos cuatro ejes en torno de los cuales se debe diseñar la política cultural municipal.

Un primer eje consiste en crear una sólida **base institucional** a través, por ejemplo, de la creación de un Instituto Municipal de Cultura y la reglamentación de los espacios culturales, que impidan un ejercicio discrecional de la acción pública en dicha materia. Otro eje consiste en destinar una fuerte **inversión en recursos** humanos, infraestructura y operación; lo cual implica que la administración debe considerar a la política cultural como su principal prioridad.

Un tercer eje consiste en incorporar y tener siempre presente el carácter **fronterizo, metropolitano y binacional** de Ciudad Juárez, para comprender –y atender– problemáticas directamente vinculadas con la inmigración y el funcionamiento de la economía de la ciudad. Por último, un cuarto eje consiste en adoptar una **visión Intersectorial y territorial**, por ejemplo, a través de la creación de corredores culturales y de unidades administrativas en donde la acción pública municipal pueda tener un contacto directo y permanente con la ciudadanía.

En conjunto, estos ejes, al igual que las estrategias arriba mencionadas, están encaminadas a conseguir el diseño de una política cultural que integre a la ciudadanía, posea una estrecha relación con otras áreas de la política municipal (en especial, desarrollo social y urbano y seguridad pública), sea coordinada por funcionarios con perfil profesional adecuado y se guíe por los principios de transparencia, certidumbre y responsabilidad institucional