

**Encuentros y desencuentros de la política cultural municipal en
una ciudad fronteriza. El caso de Ciudad Juárez, 1990-2003.**

Héctor Padilla¹

¹ Profesor de sociología urbana y ciencia política en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Presentación

Durante el proceso electoral del año 2001 para renovar autoridades locales, las oficinas de comunicación social de los gobiernos municipal (PAN) y estatal (PRI) difundieron su obra pública para convencer a los electores de votar por sus respectivos partidos. Llamó la atención que uno de los lemas más difundidos por el gobierno municipal panista rezaba "Más cultura que nunca".

Con ese lema, el partido en el poder local –que hasta ese año se mantuvo durante tres administraciones consecutivas (1992-2001)- y la administración por concluir (Gustavo Elizondo, 1998-2001), reconocían que las anteriores administraciones destinaron menos recursos en materia cultural. La autoridad municipal deseaba evidenciar su sensibilidad hacia la cultura, asignando una importante cantidad de recursos para la realización de eventos artísticos, equipamientos culturales y creación y operación de escuelas de artes. Su lema suponía también un reconocimiento por parte de la clase política, de que las acciones o inacciones en el rubro de la difusión cultural, es un asunto de interés para los electores, digno de incluirse en la agenda pública.

El propósito de esta ponencia es exponer los factores que han contribuido a que la discusión sobre la *cultura* se inserte dentro de la agenda pública. Me apoyo en la perspectiva de las políticas públicas, para lo cual describo las etapas que configuran "el proceso de construcción de la política cultural en Ciudad Juárez" que inició a principios de la década pasada y continúa en la actualidad:

1) el surgimiento del tema de la cultura en tanto "una cuestión socialmente problematizada, sobre la cual los actores exigen se haga algo al respecto"; 2) la configuración de la "agenda pública", que incorpora asuntos específicos aportados

la comunidad de artistas e intelectuales; 3) la manera gradual y desfasada con que algunas partes de esa agenda pública han sido incorporados dentro de la "agenda gubernamental" de una manera gradual y desfasada; 4) y las acciones y problemas actuales de un Consejo Ciudadano que ahora cuenta con el apoyo gubernamental para diseñar un Instituto Municipal de Cultura y Arte.

El surgimiento de la cuestión, 1990-1993

En 1990 se llevó a cabo la ocupación del edificio de la Sala de Espectáculos del INBA, para salvarlo de una tentativa de demolición, que se realizaría como parte de un ambicioso proyecto de renovación urbana. Este edificio no fue destruido, gracias a activistas culturales y la ciudadanía, que convocaron a la comunidad a participar en un foro de discusión sobre la problemática de la cultura en Ciudad Juárez. Este se llevó a cabo el 5 de febrero de 1991 (*Foro Cultura para Todos*) y su realización constituyó, simbólicamente, el momento en que surgió el tema de la cultura como una "cuestión problematizada", es decir, como "un asunto sobre el cual los actores reclaman soluciones". Este hecho fue precedido por una toma de conciencia política de muchos jóvenes creadores e intelectuales sobre el vínculo entre el ejercicio de sus vocaciones individuales y el funcionamiento de las instituciones de gobierno.

Por vez primera, muchos de ellos reconocieron sus intereses comunes, específicamente centrados en los mecanismos, criterios y valoraciones que influyen en la asignación de recursos públicos para promover la cultura en la ciudad. Por ello, la reflexión colectiva suscitada en ese foro, mostró a la política cultural como un asunto concerniente a la sociedad local en su conjunto, tanto como otros asociados a la democratización de las instituciones electorales y la

redefinición de las prioridades de la política urbana municipal. A partir de entonces la cuestión cultural apareció de manera intermitente, en los principales medios de comunicación de la localidad.

La interacción entre estos activistas y las autoridades principalmente del gobierno municipal, rebasó los círculos culturales restringidos. Con frecuencia los activistas realizaron manifestaciones públicas (plantones, cartas al público, foros) y procuraron manifestar sus demandas a los candidatos a puestos de elección ciudadanas durante las coyunturas electorales, en busca de interlocutores a quienes convencer de articular una nueva política cultural sintetizada en la creación de un Instituto Municipal de Cultura. Dicho instituto concretaría en el ámbito de la cultura, las reivindicaciones democráticas planteadas por la sociedad civil en el ámbito electoral. El instituto sería el espacio y el instrumento para diseñar en lo sucesivo la política cultural, en términos de una política pública en donde la ciudadanía participa en las fases de diseño, ejecución y evaluación.

Sin embargo las respuestas hasta ahora han sido insuficientes y solo hasta ahora empieza a haber acciones directamente encaminadas a crear al citado instituto. En tanto respuestas parciales, las acciones oficiales se han tejido a lo largo de una interacción predominantemente conflictiva con la comunidad cultural, en la que ubico al menos tres etapas previas al momento actual: *crítica y enfrentamiento, distensión y colaboración, y cansancio y desencanto.*

Crítica y enfrentamiento, 1994-1995

Después de la llamada "toma del INBA" que concluyó en febrero de 1991, en 1994 se reactivó la participación de la comunidad cultural a causa de la realización del "Segundo Festival de Cine Latinoamericano Paso del Norte",

organizado por el gobierno municipal y otros organismos públicos y privados. La asignación de amplios recursos para llevar a cabo ese festival fue vista como un acto autoritario y excluyente, porque dejaba a un lado el apoyo a los creadores locales y las necesidades de la población. Esta vez las acciones en contra del gobierno municipal desembocaron en un segundo foro convocado por la Coalición Independiente de Artistas e Intelectuales (CIAI).

Este segundo foro se llamó *Foro por un Instituto de Cultura para Todos*, porque su objetivo era discutir alternativas frente a la ausencia de una política cultural gubernamental coherente y democrática. Para combatir el rezago cultural era necesario crear un Instituto Municipal de Cultura, destinar mayores recursos, diseñar políticas con mayor sustento y personas calificadas. En el evento, además, se propuso elaborar un diagnóstico sobre la problemática de la actividad cultural en la ciudad y definir las prioridades de la política municipal reconociendo el carácter multi-étnico de la sociedad juarense.

Antes y después del foro de diciembre 1994 hubo negociaciones entre los miembros del CIAI y los funcionarios municipales, dentro de un “Consejo Consultivo para la Creación del Instituto Municipal para el Arte y las Culturas”. A pesar algunos avances concretos, como la redacción de un primer borrador de propuesta de ley para la creación del Instituto Municipal de Cultura, la actitud de los funcionarios de cultura impidió un avance mayor.

Hubo desconfianza de los responsables directos de la gestión cultural hacia los activistas, a medida que la discusión sobre la política cultural y la creación el Instituto Municipal de Cultura confrontaba diferentes criterios políticos. En opinión de los activistas, dicho Instituto debía funcionar bajo principios democráticos en

donde la inclusión de la comunidad en el diseño de la política fuera determinante, para evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos. Ello implicaba operar con base en la transparencia y el rendimiento de cuentas, pero sobre todo, conducir las acciones de gobierno con procedimientos reglamentados.

Los activistas cuestionaban al municipio porque su desempeño contradecía esos criterios. Para los activistas, la actuación gubernamental era el ejemplo de lo que debía cambiarse, y su reincidencia evidenciaba una falta de voluntad de la autoridad para introducir desde ese momento los criterios democráticos arriba expuestos, sin esperar a concluir la creación del Instituto. Debido a ello, no hubo resultados sustanciales y al final el citado consejo para la creación del instituto de cultura se disolvió, luego de enfrentamientos públicos.

Distensión y colaboración, 1995-1998

Durante el trienio 1995 y 1998 la discusión continuó, pero sin llegar al extremo de la confrontación. El gobierno municipal quedó nuevamente en manos del PAN, mientras que se incorporaron nuevos activistas a la discusión, que esta vez encontraron una voz a su favor dentro del cabildo municipal, en la figura de un regidor del PRD, quien los apoyó en varias de las acciones emprendidas. Se revivió el Consejo Consultivo, el cual se dio a la tarea de organizar un tercer foro que llevó por nombre “Diálogos por la cultura”.

Lo relevante de esos “diálogos” fue que concluyeron con la firma de la “acta constitutiva” de la *Conformación del Consejo Consultivo de la mesa Diálogo por la Cultura*, en donde se intentó formalizar el compromiso entre el gobierno municipal, por una parte, y los activistas culturales por la otra, para crear el Instituto de cultura. El citado Consejo sería el “órgano a través del cual, de manera

colectiva, se discutirán y definirán las propuestas y acciones tendientes a la creación del Instituto Municipal de Arte y las Culturas”. Además, se designaron tres comisiones que se encargarían de instrumentar los acuerdos: la de asuntos jurídicos, de políticas culturales y de difusión y medios.

En esta fase, además, la reflexión sobre las demandas culturales y las respuestas culturales, los activistas en Ciudad Juárez empezaron a tener una visión más general y amplia sobre la labor de las instituciones de cultura, al igual que las relaciones entre la política cultural y la gestión de la ciudad. Por ejemplo, con respecto al Instituto Chihuahuense de la Cultura, creado a principios de los noventa, se sostiene que una de sus limitaciones estructurales “a la que no se le da suficiente peso y a la que se deberá poner remedio en primera instancia, es la de su centralismo. Funciona en un ámbito regional circunscrito a la ciudad de Chihuahua y ciudades de sus alrededores. Si esto es grave en sí, más lo es con relación a Ciudad Juárez y a la región fronteriza... La inserción de la cultura en la agenda política, administrativa y social de los municipios debe ser un objetivo al que el ICHICULT no puede permanecer ajeno”.

Por lo anterior, en este periodo, el acercamiento entre activistas y autoridades municipales avanzó, al igual que la reflexión acerca de la dimensión cultural de las políticas para la ciudad. Pero concluyó sin conseguir el objetivo principal, que era crear el instituto municipal de cultura. En este caso influyeron los cambios de funcionarios y de prioridades dentro de la dinámica administrativa del gobierno municipal, debido al inicio de las campañas electorales para renovar la gubernatura, el congreso local y las autoridades municipales.

Cansancio y desencanto, 1999-2001

En 1998 el PAN logró por tercera vez consecutiva mantenerse en el gobierno municipal. Esta vez el gobierno municipal pareció más dispuesto a emprender las acciones demandadas por la comunidad cultural. Gracias a ello, en febrero de 1999, organizó las “Primeras Jornadas de Discusión sobre Políticas y Procesos Culturales” en colaboración con la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a las que acudieron funcionarios públicos, administradores de instituciones culturales, representantes de ONG’s, 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 del gobierno y la sociedad.

Los dos principales objetivos de las jornadas culturales fueron, primero, conocer e intercambiar la diversidad de opiniones y reflexiones existentes dentro de la comunidad cultural; y segundo, recabar propuestas e ideas para incorporarlas al diseño de una política cultural con un carácter democrático, incluyente y adecuado a la complejidad de los procesos culturales en la ciudad.

Las conclusiones más importantes de ese foro fueron: 1) pugnar porque se introdujera en la gestión cultural nuevos instrumentos de racionalidad técnica y legitimidad política orientados a la creación de un Instituto Municipal de Cultura; 2) impulsar la investigación sobre procesos y políticas culturales, para incorporar la dimensión cultural en el diseño de las políticas en todas las áreas de competencia municipal; 3) introducir la consulta ciudadana como mecanismo para recibir propuestas de diseño (funciones, atribuciones) de la política cultural municipal; 4) elevar los recursos destinados a la cultura y modificar los programas culturales vigentes; 5) elaborar reglamentos de uso del patrimonio municipal.

Esas conclusiones respondieron a la necesidad de contar con un diagnóstico de las necesidades culturales de la ciudad, y evidenciaron un amplio consenso social sobre la necesidad de crear un instituto municipal de cultura. Sin embargo, lo que prometía ser un salto importante en la meta de crear un instituto de cultura, se frustró debido a un obstáculo presente desde administraciones anteriores: la desconfianza de los funcionarios de cultura hacia las tentativas de democratización de la política cultural.

Las declaraciones a favor de la creación del instituto hechas por las autoridades culturales, quedaron sólo en una promesa. El gobierno municipal en lugar de iniciar los trabajos que condujeran a la creación del Instituto, se opuso de modo sistemático a toda tentativa de incorporar a la comunidad cultural en la toma de decisiones sobre cuestiones sustantivas de la política cultural. Hubo una nueva etapa de confrontaciones que culminaron con una nueva “toma del INBA”, pero esta vez no para evitar su demolición, sino para arrancarle un pronunciamiento público al alcalde y al gobernador en favor de los derechos culturales de los juarenses. Esto fue en el marco de la reinauguración del citado inmueble.

El alcalde accedió a firmar un documento donde se comprometía a defender y promover los derechos culturales, pero posteriormente se mostró reticente a ejecutar lo acordado en el documento que firmó. Su actitud reflejaba dudas sobre la viabilidad y pertinencia de un posible Instituto de Cultura, porque ello entrañaba la posibilidad de convertirse en un aparato burocrático. Aunque su administración elevó de modo significativo los recursos en la cultura, ignoró los planteamientos de una nueva base institucional para la gestión de la política cultural. Incrementó el presupuesto destinado al área cultural, pero elevó la

burocracia y adaptó un inmueble para crear el Centro Municipal de las Artes, que duplicó las funciones de la Escuela de Artes y Oficios del Municipio. Gracias a ello, la administración municipal se jactaba de que había “más cultura que nunca”.

Conclusión: cambio institucional y retos del momento actual

A lo largo de este recorrido se vio que al cabo de tres administraciones panistas consecutivas, las demandas expresadas por los activistas culturales no obtuvieron una respuesta satisfactoria. Renuentes a crear dicho instituto, las autoridades municipales ofrecieron soluciones parciales, desfasadas y limitadas. Debido a esa reticencia, la política cultural no experimentó un cambio sustancial, expresado en la creación y consolidación de una nueva institucionalidad cultural.

Los cambios en la esfera gubernamental fueron de carácter nominal y organizativo. Durante la administración priísta de Jesús Macías (PRI, 1989-1991) en 1991, cuando inició este proceso, se creó el Consejo Municipal para la Cultura y las Artes (el COMCA), en respuesta a la presión de la comunidad de artistas e intelectuales. Ese consejo incorporaba la "representación" de la comunidad cultural en función de las diferentes disciplinas artísticas. Pero el carácter provisional del COMCA y las inercias burocráticas intrínsecas determinaron el fracaso de esa primera tentativa. El organismo desapareció luego de que el PAN conquistó el gobierno municipal y la gubernatura del estado.

La primera de las administraciones panistas encabezada por el alcalde Francisco Villarreal (1992-1995), mantuvo una actitud negativa ante a las demandas culturales. Al contrario de las innovadoras medidas de política pública que promovía con ahínco en otras áreas de la política municipal, como fue la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), en la cultura

se limitó a sostener al COMCA sólo de nombre, eliminando de ella la representación de los artistas. Este organismo quedó reducido a una oficina de cultura adscrita a la Dirección de Desarrollo Social.

En el trienio de Ramón Galindo, la Dirección de Cultura permaneció sin cambios, hasta que en la siguiente administración municipal, de Elizondo, se transformó en una Dirección General de Educación y Cultura. Esta dirección general permaneció sin cambios durante el breve periodo (octubre 2001-julio 2002) que duró el Consejo Municipal (de corte priísta) designado por el Congreso luego de la anulación de los resultados de los comicios de 2001, para renovar autoridades locales. En la actual administración panista permanece sin cambios.

Los cambios sufridos por la dependencia encargada de administrar los recursos asignados a las actividades culturales, ilustra que el tema adquirió importancia dentro de la agenda gubernamental. Pero esta importancia no fue suficiente para establecer un cambio en los criterios y valoraciones sobre el papel de la cultura dentro del conjunto de la política municipal, ni sobre los mecanismos y reglas del juego de su relación con la sociedad.

En la actual administración se han establecido mecanismos que por vez primera parecen ser un indicio claro de que las autoridades están dispuestas a darle vida a un instituto de cultura, en tanto organismo municipal descentralizado. Ha reconocido la labor de un Consejo Ciudadano Pro Creación del Instituto de Cultura, en donde funcionarios de cultura participan a título individual, y asumieron los gastos para que un Comité Técnico desarrolle las actividades de investigación y de consulta, necesarias para elaborar el diagnóstico cultural del municipio de Juárez y la propuesta de ley de creación del Instituto.

Este comité técnico pretende a responder interrogantes estratégicas para diseñar el citado instituto, tales como: cuáles deben ser la misión y los objetivos específicos del instituto, en comparación con los fines de otras instituciones culturales públicas (federales y estatales) y privadas; cuál debe ser su estructura y funciones; sus relaciones con el resto del aparato administrativo municipal; las fuentes de financiamiento. La finalidad del Comité Técnico es eludir los factores que antaño impidieron arribar a la meta principal. Se parte de la idea de que las autoridades y la comunidad cultural actúan en torno a un acuerdo mínimo: ambas partes se comprometen a hacer a un lado asuntos no directamente orientadas a la creación del instituto y a ampliar el espectro social e ideológico de los participantes.

Sostener ambos acuerdos, es el principal reto del presente, ya que es difícil sustraer las tareas de creación del instituto de los problemas de gestión y administrativos inherentes al conjunto de la actual administración. Tampoco es sencillo incluir a voces relevantes dentro de la comunidad que piensan se debe enfrentar otros problemas sin percibir que ellos son expresiones del rezago cultural en la ciudad. Así, la apuesta por un instituto de cultura se presenta ahora no sólo como una medida para democratizar las relaciones entre las autoridades y la comunidad cultural, sino como un instrumento necesario para el desarrollo comunitario. La creación del instituto de cultura es la expresión de un grupo ciudadano que apuesta por un futuro para la ciudad. Es decir, por un desarrollo culturalmente sustentable, porque acorta la brecha existente entre la magnitud demográfica y complejidad social de Ciudad Juárez y su rezago cultural causado por el abandono de los tres niveles de gobierno.