

I. Desarrollo, ayuntamientos y políticas sociales

El ayuntamiento como gestor del desarrollo: la construcción del espacio público como referente de evaluación de la agenda gubernamental.
Ciudad Juárez, 2001

Alfredo Limas Hernández
Maestría en Ciencias Sociales para el
Diseño de Políticas Públicas/
Programa de estudios Culturales y de Género, UACJ.

Presentación

A principios del tercer milenio, los cambios en las localidades por el proceso de globalización ha redefinido los retos de los ayuntamientos como espacios de gestión del desarrollo, ante la acumulación de asimetrías en el espacio público y la inexistencia de políticas o instituciones para atender estos rezagos estructurales o administrativos, ante asimetrías emergentes que visibilizan nuevos conflictos.

En sistemas de relaciones sociales como la de la frontera Ciudad Juárez se expresan estas situaciones que cuestionan los paradigmas hegemónicos y la necesidad de reformas del Estado, de eficiencia en la administración pública, de la urgencia de una re-articulación de lo gubernamental en el espacio público y de las nuevas institucionalidades requeridas.

La experiencia juarense ha sufrido varios costos sociales en su inscripción en la globalización neoliberal, mismos que pueden servir de referencia para otros casos locales, ante la integración de la escena estatal a un sistema supranacional por la firma de tratados de libre comercio.

La experiencia juarense.

Ciudad Juárez es una sociedad de pleno empleo en virtud de la industrialización de su mercado de trabajo, por la presencia del capital transnacional en la Industria Mundial de Subsensable o Industria Maquiladora de Exportación (IME).

Esta industrialización, en su mayoría de filiales del sector automotriz y de electrónica, ha ocurrido en asociación a una estructuración de segregación que ha generado rezagos urbanos y sociales en la región occidental de la urbe, donde residen casi 500 mil habitantes, más del 40% de la población del municipio.

A la segregación urbana se ha sumado el rezago social, y la experiencia histórica de una equivalencia entre trabajo y pobreza. En las sociedades gloncales, acceder a trabajo no implica la movilidad social. Nunca lo ha sido, pero aquí la evidencia es atroz por las implicaciones y secuelas que se experimentan en la frontera, cuando no se visibilizan las responsabilidades de gestión de lo público y de administración del desarrollo.

En Juárez ha operado una funcionalidad del gobierno municipal como facilitador de la externalización de costos, en contra de una política por la ampliación de derechos. Los únicos sectores beneficiados de esta hegemonía han sido el capital internacional y los grupos locales ligados a esta agencia, en contra de la calidad de vida de la población.

Los gobiernos municipales han sido funcionales a esa transferencia y han dejado de ser actores de lo público para gobernar solo para una parte de la ciudad y para

algunas cuestiones de lo público, generando exclusión e incapacidad de gestión, en contra de la participación ciudadana.

En Ciudad Juárez, la alternancia política ha sido una experiencia de dos décadas, pero no se ha expresado esto en una Reforma municipal ni en una nueva institucionalidad para la interlocución entre las esferas de gobierno de los tres sectores. Los gobiernos municipales trabajan para sí, como falderos de los trusts de las filiales capitalistas mundiales.

La presencia de lo transnacional como agencia fundamental de estructuración de lo urbano, de lo gubernamental y de la configuración de las esferas de lo público, son cuestionamientos al papel de los ayuntamientos y el lugar de lo municipal como instancias de promoción del desarrollo.

En sociedades como la fronteriza, el modelo de desarrollo y el régimen precisan un nuevo paradigma de comprensión y acción en el espacio social. Por las expresiones actuales de esta generación, que es hija de la re-estructuración regional de la frontera que inició hace más de tres décadas, el espacio público y la gestión del desarrollo como agenda social, deben ser resituados desde lo privado y lo doméstico.

Esto lleva a una nueva problematización sobre los nuevos requerimientos para la gestión del desarrollo y la normatividad para la administración de lo público.

El presente semestre se reformó el 115 de la constitución estatal para que lo municipal aparezca como entidad de gobierno y no solo como instancia de administración de lo público.

Esta reforma integra la responsabilidad y potestad de lo local para la gestión de los servicios municipales. No obstante, por la estructuración del espacio público juarense, la acumulación del rezago urbano, con treinta años de historia, no implica la atención en esa sola dimensión frente a las asimetrías de lo público. El rezago en la ciudad es social.

Por ello, los ayuntamientos deben entrar en una fase de revolución y no de reforma. Los costos que ha pagado la sociedad fronteriza son una experiencia de lo que ocurrirá en las sociedades del resto del país con la liberalización de mercados del Tratado de Libre Comercio, en el cierre de su primer década de historia.

Una mirada de los servicios básicos y los derechos sociales en Juárez. La segregación en el Poniente :

El agua. La dotación de agua es uno de los de mayores déficits ya que la cobertura es de entre el 68 y el 72 % en las colonias de la región.¹

La vivienda. La calidad de vivienda no mejora el escenario. El Censo de 1995, realizado por INEGI, indicó un universo de 98,199 viviendas en la región, con una densidad de 4.42 habitantes por vivienda, cuya calidad es pobre. Las viviendas con drenaje conectado a la red pública representan solo el 81.75% del total de las casas.²

Un 45% de las viviendas están construidas con madera y/o cartón, y el 68.16% de las viviendas son de uno o dos cuartos.³ Otro estudio precisa que 27,604 viviendas se ubican en Zonas de Alto Riesgo (diques, pendientes de 20-25%, arroyos, etcétera).⁴

¹ *Ibid.*, p. 31.

² Datos al 95 según INEGI, *Censo 1995*. Citado en IMIP, *op.cit.*, p. 35.

³ Encuesta sobre calidad de la vivienda. Centro de Estudios del Medio Ambiente, UACJ, 1996. Citado por IMIP, *Plan Parcial ... op. it.*, p. 34.

⁴ *Ibidem*, p. 36.

La salud. La población de todo el poniente debería tener acceso a tres hospitales, más uno de especialidades y una clínica de urgencias, según las recomendaciones de la normatividad urbana.

La educación. El rezago inicia en el nivel básico. No se asegura la cobertura para el 100% de los infantes. A nivel de guarderías, el rezago de atención supera a los 50 mil infantes.

A una generación de la re-estructuración regional, estos índices son los rostros y las secuelas de la marginación urbana, que se expresan en rezago social.

Ante estas omisiones de responsabilidades públicas, se presentan situaciones de la generación producto de la re-estructuración regional. Los feminicidios en Juárez son parte de esta producción social.

Las víctimas de la violencia sexual, que está por encima de los 100 feminicidios sexuales, de entre más de 300 mujeres asesinadas, son las feminidades de esta estructura socio-urbana y político-cultural.

Las mujeres asesinadas han sido niñas y jóvenes, humildes, estudiantes o trabajadoras de maquila, que deben transitar por estas escenas públicas objetivas del espacio público.

Estas tragedias no son anécdotas de la re-estructuración regional sino que son los síntomas de esta producción social del sistema de relaciones sociales en el ayuntamiento. El feminicio en Juárez es producto de la re-estructuración regional, ante lo que los municipios y los ayuntamientos transitan del desempoderamiento local a la omisión de responsabilidades públicas, ante un desprecio de las instancias estatales y federales por esta nueva agenda.

Los ayuntamientos deben configurarse como los espacios de gestión del desarrollo en todas sus dimensiones. Para ello son estratégicas nuevas referencias de evaluación del quehacer en lo público.

Estas deben ser multidimensionales y evaluadas en tres densidades: una escala objetiva, que refiere a la cobertura, accesibilidad y calidad de los servicios municipales.

La segunda densidad es de corte subjetivista. Esta deba ser evaluada como una intersección entre la ampliación de derechos para cada categoría cultural, y la formulación de nuevos derechos diferenciados y específicos. Para estos índices, la base de los Indices de Desarrollo Humano son un punto de partida, pero deben politizarse en cada situación local.

La tercera densidad es la dimensión eco-comunitaria, como funcionalidad sistémica de la nueva institucionalidad para la construcción de los sistemas sociales con dimensión ecológica, en la que el nuevo espacio público es la que permite la consolidación de sociedades liberal-comunitaristas, con cimientos de una sociedad con mayor legitimidad, así como sostenibilidad y sustentabilidad regional, en buena capacidad competitiva en entornos de globalización.

Esto no es una tarea fácil, ya que implica resolver otros rezagos en las políticas de administración de lo público y de agenda municipal, como por ejemplo: las posibilidades de acción en pro del desarrollo y la gestión democrática, de nuevos mecanismos para el diseño e implementación de políticas públicas, de nueva acción gubernamental, de nuevas relaciones gobierno-sociedad, de nuevo federalismo-municipalismo, del papel de los partidos políticos, y, por supuesto, la representatividad democrática.

Los procesos de construcción de ciudadanía se evalúan en lo local. Lo que se ha tipificado como política social debe ser replanteado desde los nuevos paradigmas y en las características de las sociedades locales de principios de milenio en el contexto de la globalización y el neoliberalismo que es hegemonía de esta mundialización.

Alfredo Limas Hernández, abril de 2001
alimas@uacj.mx

DOCUMENTOS

DOCUMENTOS

I> La participación ciudadana y El cuarto orden de gobierno:

LA RECONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO, DE LO GUBERNAMENTAL DESDE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍAS Y EL EMPODERAMIENTO MULTICULTURAL

Alfredo Limas Hernández
Maestría en Ciencias Sociales para el
Diseño de Políticas Públicas/
Programa de estudios Culturales y de Género, UACJ

En las dos últimas décadas, una de las modificaciones en la gestión municipal en relación con la gestión de lo público ha sido lo relativo a la acción, participación y ejercicios de poder de lo ciudadano en el ámbito local.

No obstante, la institucionalidad para la interlocución de actores y la toma de decisiones no han transitado a ejercicios de democratización y de nueva institucionalidad. Esto ha permitido comprender que lo político y lo público son más complejos que las construcciones básicas que se han favorecido desde la matriz de la administración pública heredera de la tradición del actor gubernamental como único actor de lo público.

El reto actual es como lograr sociedades más cívicas y menos estatistas. Pero el déficit teórico y los privilegios reivindicados por los sectores pro-gubernamentales o partidos políticos vuelven nebulosa esta transición. Las propias universidades no se han situado como un actor específico de esta nueva y urgente articulación que reclama la gestión de lo público y las transformaciones de lo político.

Ante esto, es urgente el referente ciudadano como espacio de poder y como agencia con capacidades y habilidades sociales para la gestión de lo público. Para algunos discursos, las organizaciones ciudadanas y los espacios de la sociedad civil son quienes más han favorecido la transición democrática.

Ese argumento es reivindicado para sustentar que son los sectores que más pueden fortalecer los poderes locales, el control, la eficiencia y la evaluación de la administración pública, la gestión del desarrollo y la apremiante reforma del estado que reclaman los nuevos entornos y dinámicas de globalización, que sitúan a las ciudades y los municipios como los horizontes de competitividad básica, trascendiendo el esquema canónica precedente que subrayaba la interlocución con lo nacional o las entidades federativas.

Hoy las ciudades son las que cuentan con recursos para atraer la inversión internacional, las urbes “pesan” como entidades geopolíticas, y, son también las territorializaciones donde se apilan las asimetrías y contradicciones estructurales del nuevo orden económico.

Algunos puntos para el debate, remiten a dos trayectorias históricas y horizontes políticos que se expresan en la acción de las organizaciones ciudadanas y de los espacios de la sociedad civil (OC), que replantean el debate en torno a la transición requerida para la acción municipal y la nueva institucionalidad para el quehacer del gobierno.

En un sentido, esta la acción de las OC que llenan los vacíos que deja la gestión pública o las agencias empresariales y/o de capital. De igual manera, las OC se sitúan

como las instancias que más han capitalizado los métodos y las políticas para la construcción de ciudadanías y educación cívica, para su papel en lo público.

Estas dos consideraciones son fundamentales para la reflexión en torno al papel de lo civil y lo ciudadano en la escena pública, así como para el fortalecimiento de los poderes locales y la reforma del estado.

Este eje permite identificar elementos de viabilidad en la transición democrática, para configurar sociedades e instancias políticas con mayor legitimidad, capacidad de gestión, gobernación y gobernabilidad, así como de configurar proyectos de desarrollo sustentables y sostenibles.

En el caso mexicano es posible reconocer la nueva valoración que se hace del papel de la sociedad civil en la maduración de fases de los procesos de democratización. Pero es fundamental destacar el que sectores y organizaciones de la sociedad civil han transitado a inscribir sus campos de acción en nuevos espacios sociales, y no solo en los formales de lo público.

No obstante, a pesar de que el tercer sector es ya legítimo como una agencia de lo público y del desarrollo, su campo de acción se ha restringido a aquellos tópicos y campos sociales que han sido excluidos de la acción gubernamental y las agendas públicas. Esto indica que mucho de la acción del tercer sector se orienta al quehacer de atención a la exclusión, a víctimas, o, escenarios de vulnerabilidad que genera la asimetría, y, ante la que los grupos hegemónicos no invierten ni construyen agendas.

Se reconocen escenarios más dramáticos que los de la urgente democratización de lo formal, y hay nuevos cuestionamientos para el reconocimiento de derechos y la construcción de ciudadanías.

Las nuevas complejidades de construcción del espacio público, del lugar del sujeto y sus derechos en estos contextos, de los universos que condensa la construcción de ciudadanías, así como de las nuevas complejidades de la acción política, sus arenas y disputas.

Por ello, es preciso fortalecer las perspectivas, las políticas y los métodos de frente a la exclusión social y a la acción social para la gestión del desarrollo, que es el objetivo de todos los sectores sociales, y por el que más invierte el llamado tercer sector.

Es preciso situar cuáles son las nuevas complicaciones y nuevos conocimientos que orienten ecologías de gestión de derechos ciudadanos en sus diversas dimensiones, multiarticulaciones y complejidades, así como referentes específicos de la intervención social en tales ecologías.

En Juárez, algunas de estas agencias actúan desde lo comunitario, lo doméstico y los discursos y [actor@s](#) que reivindican otra gestión de lo local y lo urbano, así como otras inscripciones de las subjetividades en los procesos sociales. Esto remite a la emergencia de derechos ciudadanos diferenciados, lo que se construye como categoría analítica de ciudadanía subjetiva. También indica la visibilización de los continentes privados y domésticos de lo público como nuevos campos políticos.

Esta búsqueda por la intersección entre las esferas de la pública y su capacidad de intervención es un reto que solo puede hacerse desde el lugar de lo ciudadano. Solo la auditoría de lo civil y la reivindicación de este poder en relación con lo gubernamental y lo público permitirá transitar a otros órdenes de gobierno y de eficiencia en la gestión pública.

Dicha reconstrucción de lo político debe de-construir las asimetrías precedentes y que ponen en entredicho la capacidad de los preceptos liberales para soportar los requerimientos de la sobremodernidad.

Este reto es el de la construcción de ciudadanías, que de igual manera no se deben realizar desde la perspectiva de lo civil como un monolito homogéneo, sino que es un espectro de diversidad y multiculturalismo que debe partir de ese nuevo equilibrio para la construcción de la escena pública como construcción simbólica desde lo multicultural.

Esta debe ser una opción básica de la agenda gubernamental y de las políticas públicas, pero al mismo tiempo, debe remitir a lo que en la tradición anglo se precisa como políticas de acción afirmativa, y que además de ampliar derechos para cada categorías específica como agenda social, integre la posibilidad de ampliar los derechos a estas subjetividades, permita la construcción de derechos diferenciados a tales categorías culturales, como al resto de los grupos sociales, en una perspectiva multicultural, hacia la construcción de un nuevo proyecto de ciudad y un nuevo espacio público con relaciones de equidad y de cumplimiento de derechos y responsabilidades civiles en beneficio de lo público.

Sin embargo, es evidente que lo público no se decide sólo por mecanismos parlamentarios, y que las instancias de salvaguarda de lo civil, los aparatos de lo estatal-nacional, se han agotado como macro-comunidades que defienden y reivindican a las subjetividades en lo público.

La ciudadanía como cuarto orden de gobierno y el espacio público como escena desde la que se debe situar la acción gubernamental y la agenda pública son los referentes de la reforma y de la eficiencia de los poderes locales y municipales.

Alfredo Limas Hernández
MCS/PP-Pecyg, UACJ
alimas@uacj.mx