

## Sobre el concepto de ciudadanía desde una mirada comunicacional

### About the concept of citizenship from a communicational view

**Natalia Aguerre**

Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

aguerre.natalia@yahoo.com

#### Resumen

Desde la recuperación de la democracia, el concepto de ciudadanía ha adquirido vigencia en los estudios de los diferentes campos disciplinares de las Ciencias sociales. Si bien estas perspectivas abordan al ciudadano como un sujeto de derecho, las mismas no indagan en la construcción del imaginario social y las prácticas socio históricas que van transformando los sentidos, saberes y las formas de intervención y/o incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas de nuestro país. Debido a ello, este artículo pretende estudiar el término de ciudadanía desde una mirada comunicacional desarrollando un recorrido histórico de la participación ciudadana durante los 30 años de democracia.

**Palabras clave:** Ciudadanía; participación; comunicación.

#### Abstract

Since the recovery of democracy, the concept of citizenship has gained relevance in the studies of the different disciplinary fields of Social Sciences. Although these perspectives approach the citizen as a subject of law, they do not inquire into the construction of the social imaginary and socio-historical practices that are transforming the senses, knowledge and forms of intervention and / or incidence of citizens in the Public policies of our country. Due to this, this article tries to study the term of citizenship from a communication view developing a historical route of citizen participation during the 30 years of democracy.

**Keywords:** Citizenship; participation; communication.

**Artículo recibido:** 18/07/2017; **evaluado:** entre 20/07/2017 y 20/08/2017; **aceptado:** 11/09/2017.

Nuestras sociedades son producto de las relaciones entre los individuos y sus formas de organización y entre éstos y los distintos niveles del Estado que se van constituyendo a partir “del devenir histórico-político, en un transcurso de la lucha y transformación” (Carballeda, 2008: 33).

Todo proceso social tiene como protagonista a la ciudadanía, la cual definimos como el conjunto de sujetos de derechos individuales y como una arena de conformación de identidades colectivas (Cheresky, 2010: 83). En este sentido, si observamos las prácticas ciudadanas desde una mirada comunicacional podremos advertir que las mismas conforman un campo multidimensional de significados y sentidos, en el que las interrelaciones presentan un abanico diverso de modalidades de intervención y/o incidencia de políticas públicas desde una perspectiva de derecho.

Esta línea de estudio permite ampliar los elementos interpretativos de la complejidad social y en virtud de ello, consideramos pertinente enfocar el análisis de la categoría de ciudadanía para advertir cuáles son las continuidades y cambios que el término conlleva y en qué medida la mirada comunicacional posibilita una recategorización del concepto.

### **Aspecto jurídico y comunicacional del ciudadano**

La ciudadanía es una construcción socio cultural inherente a la conformación de los Estados/nación, que se ha fundado sobre la base de dos conceptos que la anteceden: la participación política y la pertenencia a una comunidad. Según Aristóteles “el ciudadano no lo es por habitar en un sitio determinado -de ser así los esclavos de la antigua Grecia podían serlo y no lo eran-, sino que lo es “por participar en la administración de justicia y en el gobierno” (Aristóteles, 1997). En la Atenas del filósofo, la participación política tenía el sentido de autogobierno de la cosa pública y por tanto, el ciudadano antiguo era el sujeto de la política en tanto miembro del espacio en el que habitaba.

Con la modernidad, la ciudadanía se organizó en virtud de un sujeto perteneciente a un territorio jurídico: el Estado/nación. De esta forma, los ciudadanos participan en la designación de la autoridad pública y toman parte en los procesos de decisión política de manera indirecta, a través de sus representantes. Por ello, la ciudadanía es un estatus que otorga deberes y

derechos civiles, políticos y sociales a quienes son miembros de una determinada nación. Estos derechos son asignados por la condición de ciudadano, convirtiendo a la ciudadanía en una noción jurídica. En consecuencia, la participación política tiene la especificidad de ser una intervención electoral que exige la pertenencia nacional –fundada en los derechos políticos– desapareciendo con ello la idea del ciudadano que se autogobierna para convertirse en un ciudadano gobernado (Aristóteles, 1997).

El Estado argentino -como otros Estados- ha establecido a través de su Constitución las formas de inclusión de la ciudadanía en la comunidad política. Pero, aunque la Carta Magna de 1853 no contenga una disposición concreta sobre los derechos políticos de los ciudadanos, se interpreta sin discusión que el derecho a votar está implícito en ella.

El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición (C.N., artículo 22).

Podemos advertir que el sujeto perteneciente a una jurisdicción territorial podrá ser partícipe de la vida política de la nación, en el marco de una práctica determinada que regula los tiempos del ejercicio del poder de policía (Foucault, 2009). Con la reforma de la Constitución (1994), se establecieron nuevos criterios para el marco jurídico de la República Argentina, entre los que pueden destacarse:

- La incorporación de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El reconocimiento de nuevos derechos, tales como los derechos de incidencia colectiva sobre el medio ambiente, consumidores y usuarios, defensa del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, entre otros.
- La inserción de nuevas garantías junto a la ampliación de la legitimación para hacerlas valer y el reconocimiento del amparo colectivo.
- La figura del Defensor del Pueblo nacional.
- El derecho de los pueblos indígenas argentinos, el reconocimiento de su preexistencia étnica y cultural.
- El reconocimiento de formas de democracia semi directa, los tratados internacionales de integración y la posibilidad de las provincias de regionalizarse para el desarrollo económico y social junto a la facultad de establecer órganos para esos fines, y el necesario reconocimiento de la autonomía municipal, entre otros importantes temas.

Si estudiamos el texto original tampoco encontramos una mención directa a la participación política, aunque sí el reconocimiento de formas semi directas de democracia y la ampliación de derechos que dan cuenta de un cambio sustancial en el criterio de participación ciudadana. Tal es así que el artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina garantiza la conformación de sociedades "previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

Otras referencias hacia la participación se encuentran entre las facultades del Congreso, donde se estipula que se debe asegurar la participación de los pueblos originarios "en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten" (C.N., artículo 75, inciso 17). También hace mención en la relación a la sanción de leyes de organización de la educación del país, las cuales deberán asegurar "la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna" (Ídem).

Asimismo, debemos enunciar la participación ciudadana en la justicia mediante el juicio por jurados, sistema aún no implementado a nivel federal, pero pronunciado en varias provincias argentinas. A esto se le suma los derechos individuales de reunión, petición y asociación junto a la incorporación de instrumentos como la iniciativa popular y la consulta popular.

La Reforma constitucional introdujo distintos acuerdos e instrumentos internacionales que colocan a la participación ciudadana como un derecho y entre las prioridades sustanciales de los gobiernos. El Código Iberoamericano de Buen Gobierno -suscripto en Montevideo, el 23 de junio de 2006- manifiesta que un buen gobierno es aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Si bien el enfoque de esta norma está centrado en el ciudadano, la misma promulga el aspecto jurídico/institucional de la participación otorgando el marco y las garantías, a través del establecimiento del debate político y la "formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad" (Punto IV. 35 del Código Iberoamericano de Buen Gobierno).

En materia de Derechos Humanos, la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22 incorpora:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.
- La Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- La Convención sobre a Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad -tanto La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad fueron incorporados por el Congreso Nacional-

Estos acuerdos distinguen nuevos derechos relacionados con la participación, como podemos observar en el cuadro elaborado en base al proyecto "Participación Ciudadana: marco constitucional de la República Argentina II". Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior (Fidyka, 2007).

Instrumentos internacionales con jerarquía constitucional	Deberes de la comunidad	Sufragio y participación en el gobierno	Participación en la cultura	Educación para la participación	Minorías étnicas	Participación en ONG's	Participación en planes de desarrollo
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre		•	•				
Declaración Universal de Derechos Humanos	•	•	•				
Convención Americana sobre Derechos Humanos		•					
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales			•	•			
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		•			•		
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial		•	•				
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer		•				•	•
Convención sobre los Derechos del Niño			•		•		

Tabla 1. Derechos relacionados con la participación en instrumentos con jerarquía constitucional. Fuente: "Participación Ciudadana: marco constitucional de la República Argentina II". Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior Fidyka (2007).

Pero debemos advertir que estos principios y acuerdos, por más que ponderen los derechos a la participación ciudadana, no dejan de ser mecanismos jurídicos/institucionales que no engloban la complejidad de las prácticas políticas de los sujetos inscriptos en una comunidad. Si bien es justa y necesaria la reivindicación constitucional y la lucha por el reconocimiento, la participación es ante todo un modo de comunicación, una capacidad constituyente de nuestra humanidad y por tanto, un derecho fundamental que no puede comprenderse por fuera de sus prácticas socio históricas. En virtud de ello, la participación no es condición estipulada de la ciudadanía sino la irrupción del encuentro sociocultural de las personas "donde se configuran las tramas de relaciones comunicacionales y se conforma la densidad de la cultura, entendida

como ámbito donde se articulan y procesan los conflictos sociales” (Uranga y Thompson, 2016: 38).

Entender la participación desde la perspectiva comunicacional es comprender que desde allí se configuran las dinámicas de los sistemas sociales; las relaciones, las acciones y los significados producidos por parte de los ciudadanos en un espacio; los intercambios comunicativos singulares y también la construcción de poder, las tensiones y las disputas con las normas establecidas y los procesos de gestión de políticas públicas. Esta línea exige desprenderse del modelo lineal de comunicación propuesto por Shannon y Weaver (1949) centrada en los mensajes y en la transmisión de información, para pensarla como un proceso de producción de sentidos en un espacio/temporal de encuentros dinámicos y cambiantes que involucran a los sujetos en el armado de nuestras tramas sociales.

En función de lo expuesto, entendemos la participación como una forma -entre otras- de comunicación “donde los sujetos hacen emerger sus vínculos en función de objetivos y propósitos determinados” (Uranga y Thompson, 2016: 39). En función de ello, la comunicación se hace imprescindible para analizar las acciones participativas, ya que la misma conforma saberes y técnicas que “constituyen un lugar de entrada y una herramienta imprescindible para analizar tales prácticas” (idem), y en consecuencia el ser ciudadano.

### **30 años de participación ciudadana: continuidades y contingencias**

A lo largo de estas últimas décadas, la participación ciudadana ha demostrado modalidades de intervención e incidencia significativas. Uno de los casos más preponderantes de nuestra historia reciente son las organizaciones dedicadas a la lucha por la plena vigencia de los derechos humanos frente al terrorismo de Estado. Estas asociaciones se crearon durante la dictadura militar (1976-1983) como órganos de denuncia a las violaciones cometidas para luego, con la llegada de la democracia, comenzar a gestar diversas acciones de lucha por la verdad y la justicia y la permanente promoción de los derechos humanos generando espacios para la recuperación de la memoria.

Junto a ellas, surgieron otras organizaciones ciudadanas que se dedicaron a la confirmación del ejercicio real de los derechos acordados en la Constitución Nacional, sumado a la ampliación de nuevas demandas en los procesos de desarrollo económico y social. Estas peticiones tomaron mayor relevancia en los ámbitos locales, dado que en los mismos se generan modos de interacción entre los ciudadanos y el gobierno más comprometidos en cuestiones compartidas, ya que el espacio local es

donde los actores sociales construyen su identidad y procesan los modos de entender y de entenderse (...) y las formas de disputa y la manera en que vamos dando sentido a aquello que llamamos la realidad, siempre sujeta a visiones particulares y sesgadas de la coyuntura (Uranga y Thompson, 2016: 38).

Las coyunturas políticas producidas a lo largo de los últimos 30 años han singularizado, pero también profundizado y fortalecido alternativas de participación ciudadana en los procesos de gestión estatal. Si realizamos una revisión de nuestro pasado reciente, damos cuenta que la apertura del mercado nacional a los devenires globales durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), provocó que la actividad económica al interior del país alcanzara altos niveles de declinación produciendo una alta reducción del salario real. Junto a ello, la administración menemista redefinió el rol Estado mediante políticas públicas de desregulación, privatización y descentralización. En el escenario social, esto se tradujo en la ausencia estatal de la regulación de las relaciones de trabajo y en la reducción de la calidad y la cobertura de los servicios sociales universales, a través de la incorporación de lógicas de mercado y de la transferencia de algunos servicios fundamentales –principalmente salud y educación– a los gobiernos locales.

El núcleo de las políticas sociales del modelo económico neoliberal se estructuró en base a programas asistencialistas que tenían como propósito mitigar los efectos de la reestructuración económica. Estos planes de cobertura y de prestaciones ofrecían servicios o ayuda material a segmentos de la población que enfrentaban las condiciones de desempleo y pobreza más críticas. Si bien es cierto que esta política social sólo palió el estado de vulnerabilidad de ciertos estratos de la sociedad, sin tomar medidas a largo plazo para reducir el problema, debemos afirmar que esta situación generó el aumento en la formación de diversas organizaciones sociales.

En efecto, y con el complejo entramado institucional que involucraba a los organismos internacionales de crédito en el diseño y ejecución de los programas, la participación de la ciudadanía se acrecentó mediante las asociaciones civiles u organizaciones sociales. Estas adquirieron dos tipos de modalidad de participación: a través de la acción directa en las actividades propuestas, o mediante la confección de proyectos acotados a su territorio (González Bombal, Garay y Potenza, 2003).

De esta manera, la estructura se articulaba en torno a las entidades multilaterales que estipulaban los programas y financiaban las políticas, la ejecución efectiva instituida por una

coordinación a nivel nacional, y las organizaciones e individuos particulares que actuaban en el espacio comunitario asumiendo niveles de intervención en los procesos de gestión estatal.

Con el transcurrir de los años, los actores locales comenzaron a tener más visibilidad, pero este orden institucional en vez de trabajar en colaboración con las organizaciones para el bienestar de las comunidades, lo que hizo fue ausentar el rol ejecutivo local y nacional, ya que se apuntaba a priorizar el papel de los actores privados en la generación de iniciativas que contrapesaran la dinámica de declinación económica. La permanencia de este modelo llevó a la debacle económica y social produciendo que los ciudadanos sindicalizados y las organizaciones sociales se hicieran presentes en la escena pública con marchas y protestas, a los que se le sumaron las asociaciones piqueteras.

Estos grupos -junto a la sociedad civil- protagonizaron su rechazo a las políticas neoliberales manifestando sus posturas y descontento en la trágica Plaza de Mayo del 20 de diciembre de 2001. Con un plan económico agotado y un clima social crítico, el inicio del milenio se presentó con nuevas elecciones ejecutivas. Este marco facilitó la construcción de un modelo de desarrollo centrado en la presencia del Estado, en el crecimiento del mercado laboral interno, en la reorientación de las políticas sociales y en la creación de espacios de participación activa de las organizaciones sociales desde una perspectiva de derechos.

El Plan Familias por la inclusión social y la Asignación Universal por Hijo evidencian la intervención del Estado en los servicios sociales universales –salud pública y educación- junto con las políticas de protección y promoción de los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Ley Nacional 26061/05). Siguiendo esta línea, los gobiernos provinciales crearon los Consejos locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en los que se incorporó a la ciudadanía a la tarea de la promoción de derechos. Y a nivel nacional, los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, los cuales tuvieron como objetivo generar espacios de trabajo conjunto entre las organizaciones comunitarias y actores de gobierno actores locales, provinciales y/o nacionales, para brindar mejores condiciones de cuidado de la primera infancia.

Entre las acciones para el desarrollo local con participación ciudadana propuestas por el Estado, podemos destacar el programa de ayuda técnica y financiera para el desarrollo de pequeños emprendimientos Manos a la Obra (2004); el Programa Nacional de Microcrédito (2006); y el programa de ingreso social con trabajo, Argentina Trabaja (2009). Otra de las propuestas institucionales participativas que se crearon a nivel nacional fueron los Centros de Integración Comunitaria (CICs), compuestos por organismos públicos nacionales y locales, junto con actores de la sociedad civil local para concentrar la oferta local de servicios sociales y de salud.

Estas políticas tuvieron origen en el nivel nacional y provincial del gobierno, pero su desarrollo se efectivizó en el espacio local, dado que el mismo es el escenario por excelencia de la participación ciudadana, en el que los sujetos configuran su trama relacional mediante acciones de encuentro cultural, saberes, tradiciones y transformaciones políticas que intentan hacer valer el real ejercicio de sus derechos.

Esta institución de políticas sociales muestra un sustancial cambio en la concepción de la participación, en virtud de que en años anteriores el Estado involucraba a los ciudadanos en los procesos de gestión y políticas públicas a través del voto y los planes asistenciales -en colaboración con organizaciones sociales- y desde la población con movilizaciones, marchas y piquetes.

Aunque la continuidad de estas prácticas por parte de las organizaciones sociales sigue existiendo, la recuperación del papel del Estado en el período 2003-2015 muestra la adopción de mecanismos para la participación activa y directa de las asociaciones y ciudadanos individuales, generando con ello el fortalecimiento en la relación del Estado y la sociedad civil. En otras palabras, tanto el gobierno de Néstor Kirchner como el de Cristina Fernández han hecho valer las normas establecidas en la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales para la construcción de ciudadanía, otorgando instrumentos de interacción participativa para el ejercicio real de los derechos.

En nuestra actualidad, la coyuntura económica comprime el rol del Estado y consecuentemente las políticas sociales se ven empeoradas, a pesar de que los derechos formales no se han eliminado. En este contexto, la participación ciudadana debe mantener la responsabilidad y el compromiso de cambio social con iniciativas que impulsen políticas acordes a sus necesidades. Pero dado el contexto, será adecuado reevaluar los caminos de intervención e incidencia para la promoción, instalación, ejecución o auditoría de las políticas públicas de esta nueva administración.

En este sentido, consideramos que la mirada comunicacional facilitará la adquisición de conocimientos transdisciplinarios que posibilitaran la comprensión de las dinámicas de participación ciudadana en el marco del devenir histórico y de las políticas económico/sociales establecidas. Además, otorgará herramientas para el análisis de los procesos internos de las organizaciones existentes que permitirán vislumbrar sus fortalezas y debilidades para garantizar el bienestar, la igualdad social y para seguir ampliando derechos.

## **Conclusión**

Este artículo ha pretendido hacer visible la construcción del concepto de ciudadanía observando la dimensión jurídica y comunicacional del término. En función de ello, hemos realizado un recorrido histórico para dar cuenta que la ciudadanía es entendida como sujetos de derecho y como una arena de conformación de identidades colectivas (Cheresky, 2010, p. 83) que en el marco de sus territorios configuran tramas relacionales, prácticas y/o acciones de transformación social mediante la participación política.

Dimos cuenta que la ciudadanía fue concebida, en el marco de la construcción del Estado/nación, como un estatus jurídico donde la participación de los asuntos públicos se sometía a la elección de los representantes de gobierno y desde la población a través de movilizaciones confrontativas. Durante la década del noventa, las políticas sociales asistencialistas incluyeron a las organizaciones sociales de alcance territorial local en el entramado de la gestión pública. Esto possibilitó, no sólo el aumento de las asociaciones, sino de los modos de intervención e incidencia política.

La crisis social y económica de fines de los años 90 y principios de 2000 encontró a los ciudadanos con un nivel de participación política limitada, pero no reducida como en décadas anteriores y con las bases fundadas para la incorporación de dispositivos de participación ciudadana en las políticas públicas.

Debido a ello se abrieron nuevas formas de relación entre el Estado y la población, que fortalecieron el carácter ciudadano mediante la creación de políticas públicas con un enfoque de derechos que además fueron consolidadas normativamente -en leyes, decretos u ordenanzas-. Esto garantizó el mantenimiento y ampliación de las modalidades de intervención o incidencia ciudadana en la toma de decisiones. Pero con el cambio de modelo económico/social, la injerencia participativa y el vínculo de las organizaciones con el Estado se han visto modificados. Consecuentemente será necesario abordar la mirada sobre los nuevos escenarios de cooperación, implementación y control de las políticas públicas para encontrar formas y mecanismos de proyección de acciones de incidencia pública para el fortalecimiento de la ciudadanía.

## **Bibliografía**

- Aristóteles (1997). *Política* (libro III). España, Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales.
- Carbadella, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Argentina, Buenos Aires: Ed. Paidós.

- Cheresky, I. (2010). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>
- Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Foucault, M. (2009). *Seguridad, territorio, población*. Argentina, Buenos Aires: Ed. Akal.
- Fidyka, L. (2007). *Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina*. IV Congreso Argentino de Administración Pública. Recuperado de: [www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Fidyka,%20Leopoldo.doc](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Fidyka,%20Leopoldo.doc)
- González Bombal, I.; Garay, C. y Potenza, F. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Argentina, Buenos Aires: Ed. CEDES. Universidad de San Andrés.
- Uranga, W. y Thompson, H. (2016). *La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía*. Argentina, Buenos Aires: Ed. Patria Grande.