

La narrativa sobre participación ciudadana en los debates sobre el futuro de Europa

[Elena García Guitián](#), [Luis Bouza García](#)

Tres relatos diferentes sobre la participación ciudadana, con métodos y objetivos normativos distintos, se superponen. ¿Cómo puede lograrse que la Conferencia sobre el futuro de Europa resulte en un debate significativo a escala nacional y subnacional?

Tras el *shock* del referéndum británico en 2016, la Comisión Europea abrió un proceso de reflexión sobre el futuro de la UE que contemplaba diversos escenarios: desde una integración reforzada –que entonces parecía un escenario imposible–, hasta una reducción significativa de las políticas comunes. Para llevarlo a cabo, se organizaron una serie de paneles y, sobre todo, consultas a la ciudadanía siguiendo un método en línea que la Comisión llevaba practicando una década, en los que se apelaba a la participación directa de los ciudadanos. La elección de Emmanuel Macron en 2017 transformó esta reflexión de la Comisión en un proyecto compartido con los Estados. El presidente francés asumía la necesidad de acelerar la integración europea, pero siendo consciente de las dificultades que tendría en su propio país para que los ciudadanos ratificasen las nuevas propuestas. Por ello, en un intento de generar nuevas fuentes de legitimación para su proyecto, lanzó la propuesta de que todos los Estados organizaran un periodo de consulta nacional a sus ciudadanos a lo largo de 2018 que culminara en una reflexión conjunta en mayo de 2019 en Sibiu, Rumania. A pesar de la poca entidad de dicha cumbre, el éxito de las elecciones europeas de junio de 2019 facilitó la convocatoria de una conferencia que serviría para culminar esos cuatro años de debate en los que la participación ciudadana ha constituido un elemento central de la reflexión sobre el futuro de Europa.

Las tres grandes instituciones europeas (Consejo, Comisión y Parlamento) han enfatizado que la Conferencia es una oportunidad para establecer un diálogo con la ciudadanía sobre sus esperanzas para el futuro de Europa. Como en otras ocasiones cuando se trata de participación ciudadana, [es la Comisión quien más insiste](#) en la importancia de las oportunidades de participación: "la Conferencia será un nuevo foro público para un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos en torno a una serie de prioridades y desafíos clave. Será un foro de abajo hacia arriba, accesible a todos los ciudadanos, de todos los ámbitos de la vida y de todos los rincones de la Unión, y debería reflejar la diversidad de Europa. Estará abierto a la sociedad civil, las instituciones europeas y otros organismos europeos, incluido el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, así como

a las autoridades nacionales, regionales y locales, los parlamentos y otras partes interesadas, todos implicados como socios iguales".



Como se deduce de lo ya comentado, desarrollar foros y prácticas de participación ciudadana para tratar los asuntos en la UE no es una innovación de la propuesta de la Comisión sobre la Conferencia, sino que es algo ya consolidado en las instituciones europeas –aunque incipiente en el ámbito nacional. En este sentido, la actual posición de la Comisión es un reflejo de una transformación más amplia de los debates democráticos hacia lo que se ha venido a denominar formas de gobernanza de la complejidad [de las que advirtió Peter Mair](#): participación voluntaria de los ciudadanos más interesados junto a otros actores interviniendo en pie de igualdad con las instituciones.

Sin embargo, los mecanismos, prácticas y procedimientos puestas en marcha tienen menos éxito y están menos consolidadas de lo que la mayor parte de teóricos de la participación desearían y de lo que podría esperarse de 10 años de funcionamiento en las instituciones, en parte porque responden a lógicas y objetivos diferentes. Y esto se ha reflejado también en las consultas sobre el futuro de Europa. Como ya han señalado [diferentes autores](#), por una parte, las consultas nacionales a la ciudadanía se han realizado por medio de mecanismos muy diversos, lo que no permite comparar, por ejemplo, el carácter y contenido de las propuestas y demandas de ciudadanos húngaros, franceses o españoles. Pero, además, todas ellas se han concebido más bien como instrumentos de comunicación política destinados a demostrar

cercanía con los ciudadanos, y no como canales para generar procesos deliberativos orientados a producir diferentes impactos en los ciudadanos (empoderamiento, desarrollo capacidades cívicas) y/o en las políticas (mejora de legitimidad, mejor calidad), y a contribuir al debate público democrático.

Por ello, más allá de la diversidad metodológica y estratégica comprensible en una Unión diversa y compleja, existen diferencias de fondo sobre los objetivos de su puesta en marcha. Nos encontramos con superposiciones de tres relatos diferentes sobre la participación que se retroalimentan y transforman mutuamente, pero que justifican la puesta en marcha de procesos y mecanismos participativos diferentes, que requieren de estándares de evaluación propios. El primero, es un relato tecnocrático de participación finalista que ilustra el documento de la Comisión citado más arriba. Apela a un modelo de participación en el que [se enfatiza](#) la apertura a cualquier ciudadano u organización interesada sin tener en cuenta ningún criterio de "representatividad" social. Esto significa poner en el mismo plano a todas las "partes interesadas", tanto empresas que persiguen determinados fines en sectores específicos como a ciudadanos interesados en contribuir a mejorar la calidad del proceso legislativo –siguiendo las recomendaciones de la Comisión y la OCDE. Es un relato construido a partir de ideas de New Public Management, cogobernanza, transparencia y buen gobierno, etcétera.

El segundo relato es aquel que confía en la participación de los ciudadanos a través de los canales institucionales establecidos para ello como una forma de "acercar" a los ciudadanos a la UE, fundamentalmente a través de sus organizaciones (la implicación de la sociedad civil a través de las asociaciones). Si en el relato anterior se entiende la utilidad de la participación política por sus resultados, en este se sitúa en el plano de los principios: la apertura del proceso político y la oportunidad de participar favorece la inclusión, el alejamiento de la clase política ("close the gap") y contribuye a generar confianza entre los ciudadanos facilitando que entiendan mejor las decisiones que se toman. Es un relato inspirado fundamentalmente en experiencias de participación municipalista de principios de los años 2000 y en el aumento de la desconfianza hacia los representantes institucionales.

Por último y también de forma más reciente, la participación ciudadana forma parte de un relato populista que pretende reemplazar a la "elite política" y dar capacidad de decisión a los ciudadanos en su lugar. Las versiones de izquierdas entroncan con los discursos participativos de la década de los 60 y 70 del siglo pasado, y en las asumidas por los conservadores, se cuestiona la representación plural y la mediación de las organizaciones intermedias, utilizando el referéndum como herramienta de decisión directa. Esto se ha traducido en la multiplicación de foros y mecanismos de participación ciudadana en los que se insiste en la participación de los ciudadanos a título individual (no organizados), con capacidad para participar en el proceso

real de toma de decisiones. El informe sobre los foros cívicos organizados por el gobierno húngaro ([informe del Consejo Europeo](#), página 98) ilustra esta narrativa, al tratar la opinión expresada por los participantes como una expresión unívoca de la voluntad popular plenamente coincidente con las prioridades del gobierno: "Los foros cívicos [...] han demostrado claramente que para los húngaros la consideración más importante relacionada con el futuro de Europa es la seguridad. También se reveló claramente que los húngaros quieren vivir en una Europa que se base en la cooperación entre naciones y no en una así llamada sociedad abierta que ignora la autodeterminación nacional, la diversidad de naciones y fronteras nacionales".

Desde una perspectiva de izquierdas, por el contrario, se descalifican este tipo de experiencias por no responder a los criterios procedimentales que darían legitimidad a estas prácticas: criterios de selección (representativa, de inclusión), tipo de procedimiento, falta de impacto real.

Es esta acumulación de relatos diferentes en torno al significante vacío "participación" lo que explica el éxito de la narrativa sobre la participación ciudadana. Aunque los diferentes relatos tienen no solo métodos diferentes sino objetivos normativos diferentes, los tres coinciden en un uso relativamente vago de una noción cargada de asociaciones positivas.

Por eso, a pesar de que los diferentes relatos se retroalimenten con nuevas variantes – [algunos hablan de tecnopopulismo en la participación](#)– su diversidad en cuanto a los fines de la participación es demasiado elevada como para que pueda resolverse con una hipotética metodología común. Por lo tanto, esa construcción de relatos desestructurada sobre la participación, con sus correspondientes agendas y métodos diferenciados a lo largo de los al menos últimos 10 años, es lo que la convierte en un término suficientemente inocuo para que sea tan central en la conferencia para el Futuro de Europa sin por ello alterar significativamente el equilibrio institucional.

Todo ello no significa, sin embargo, que la participación ciudadana sea innecesaria, contraproducente o negativa. Pero sí es importante matizar las expectativas puestas en ella y no pretender solucionar las diferencias de fondo con elaboraciones metodológicas relativamente sofisticadas. En este sentido, en lugar de proponer mayor convergencia entre los tres relatos para articular una única narrativa europea pensamos que si la Conferencia para el futuro de Europa pretende que la participación ciudadana desemboque en un debate significativo a escala nacional y subnacional, y, por lo tanto, impulsado de abajo a arriba como pretende la Comisión, quizá haya que apostar por respetar la diversidad nacional pero coordinando e interpretando los resultados obtenidos. Para ello se requeriría la clarificación de unos objetivos plurales a través de ciertas recomendaciones:

Enfatizar que los debates participativos nacionales deberían orientarse a conectar las demandas ciudadanas

sobre la UE con las de la política nacional. Las consultas ciudadanas deben contribuir a visibilizar que la política europea no se desarrolla solo en Bruselas sino a nivel nacional e incluso municipal.

Encauzar la diversidad a escala europea promoviendo la conexión entre la participación ciudadana y los mediadores de las esferas públicas en lugar de generar expectativas sobre la traducción inmediata de la participación en políticas europeas.

Dar continuidad a los debates ciudadanos mediante su seguimiento como iniciativas parlamentarias (UE o nacionales), de la sociedad civil (ICE) o mediáticas.

En general, se trata de destacar que uno de los elementos que mejora la calidad de la democracia es la calidad de su debate público, y la puesta en marcha de estos mecanismos en todo caso contribuirá a ello, aunque existan enormes diferencias en cuanto a su impacto real y los fines que se alcancen.

Este artículo forma parte del especial

[Contar con la ciudadanía: algunas ideas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#)



Con la colaboración de:



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA



Fecha de creación
28 septiembre, 2020