

Tesis Doctoral

2021

Conocimiento experto y democracia en España y la Unión Europea

por

Manuel López Muñoz

Licenciado en Ciencias Políticas

UNED

Programa de Doctorado en Unión Europea

Dirigida por Raúl Sanz Burgos



Tesis Doctoral

2021

Conocimiento experto y democracia en España y la Unión Europea

por

Manuel López Muñoz

Licenciado en Ciencias Políticas

UNED

Programa de Doctorado en Unión Europea

Dirigida por Raúl Sanz Burgos



Agradecimientos

A D. Raúl Sanz, cuyo criterio y aliento me han permitido llevar a buen puerto esta investigación.

A mi familia y a Mercedes, por haber compartido conmigo la ilusión de este proyecto.

Listado de abreviaturas

DGC: Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

OI: Organizaciones Internacionales

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

TTIAG: Transatlantic Trade and Investment Partnership Stakeholder Advisory Group

TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership

UE: Unión Europea

Listado de tablas

Tabla 1. Análisis del elemento inclusión

Tabla 2. Análisis del elemento deliberación

Tabla 3. Análisis del elemento eficiencia

ÍNDICE

1. CAPÍTULO I: CONOCIMIENTO EXPERTO Y DEMOCRACIA

1.1. Introducción (1)

1.1.1. *Propósito de la investigación (2)*

1.1.2. *Estado de conocimiento del objeto de investigación*

1.1.2.1.1. *Papel del conocimiento experto en el proceso democrático (2)*

1.1.2.1.2. *Funcionamiento institucional de los grupos de expertos de la Comisión Europea (4)*

1.1.2.1.3. *Legitimidad interna del discurso experto (think-tanks) (7)*

1.1.2.1.3.1. *Introducción (7)*

1.1.2.1.3.2. *Conocimiento científico y valores y preferencias sociales (9)*

1.1.2.1.3.3. *Colaboración entre pares científicos (12)*

1.1.2.1.4. *Opinión pública en los medios de comunicación social españoles (13)*

1.1.3. *Progreso de la investigación sobre el estado de conocimiento (17)*

1.1.4. *Hipótesis de la investigación (19)*

1.1.5. *Programa de la investigación (21)*

1.2. La legitimidad democrática en las sociedades democráticas avanzadas (23)

1.2.1. Concepto (23)

1.2.2. Tipología (53)

1.2.2.1. Legitimidad democrática instrumental (53)

1.2.2.2. Legitimidad democrática deliberativa (68)

1.2.2.3. Legitimidad democrática procedimental (80)

1.2.2.4. Legitimidad democrática cosmopolita (86)

1.2.2.5. Legitimidad throughput (99)

1.2.3. Elementos básicos de legitimidad democrática (111)

1.2.3.1. Inclusión (111)

1.2.3.2. Deliberación (124)

1.2.3.3. Eficiencia (140)

1.2.4. El déficit democrático en la Unión Europea (150)

1.2.4.1. Evaluación de la gestión pública (151)

1.2.4.2. Mecanismos de competición política y aceptación social (153)

1.2.4.3. Participación social en la gestión pública (154)

1.2.5. Consecuencias (154)

1.2.6. Inclusión (156)

1.2.7. Deliberación (157)

1.2.8. Eficiencia (157)

1.3. Conocimiento experto (159)

1.3.1. Comunidades epistémicas (159)

1.3.2. Democratización del conocimiento experto (170)

1.3.3. Las bases democráticas del conocimiento experto (183)

1.3.3.1. Introducción (183)

1.3.3.2. Igualdad (184)

1.3.3.3. Pluralismo (186)

1.3.3.4. Tolerancia (188)

1.3.3.5. Libertad (189)

1.3.3.6. Equidad (191)

1.3.3.7. Solidaridad (192)

1.3.3.8. Justicia (193)

1.3.3.9. Transparencia (194)

1.3.3.10. Responsabilidad (196)

1.3.3.11. Conclusión (198)

2. CAPÍTULO II: LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS DE EXPERTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA

2.1. Grupos de expertos de la Comisión Europea (198)

2.2. Nuevo Institucionalismo (201)

2.2.1. Introducción (201)

2.2.2. Reglas y prácticas (206)

2.2.3. Símbolos, valores y creencias (206)

2.2.4. Recursos y medios (208)

2.2.5. Desarrollo de la hipótesis (208)

2.3. Conocimiento experto, instituciones e inclusión (209)

2.3.1. Introducción (209)

2.3.2. Utilidad pública (212)

2.3.3. No discriminación participativa y pluralismo (213)

2.3.4. Interacción grupal (213)

2.3.5. Conclusión (215)

2.4. Conocimiento experto, instituciones y deliberación (216)

2.4.1. Introducción (216)

2.4.2. Independencia (218)

2.4.3. Pertinencia (219)

2.4.4. Revisión (219)

2.4.5. Persuasión (220)

2.4.6. Condiciones de competencia (221)

2.4.7. Conclusión (222)

2.5. Conocimiento experto, instituciones y eficiencia (223)

2.5.1. Introducción (223)

2.5.2. Objetivos (226)

2.5.3. Procesos (228)

2.5.4. Conclusión (229)

2.6. Análisis de legitimidad política social de un grupo de expertos de la Comisión Europea: El Grupo asesor de las partes interesadas en el Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión (230)

2.6.1. Introducción (230)

2.6.2. Inclusión (232)

2.6.2.1. La regla 9 de las Reglas horizontales (232)

2.6.2.2. La regla 11 de los Términos de referencia (236)

2.6.2.3. Los mecanismos de fomento de la inclusión indirecta (238)

2.6.3. Deliberación (240)

2.6.3.1. La regla 2 y la regla 4 de los Términos de referencia (240)

2.6.3.2. La regla 3 de los Términos de referencia (242)

2.6.3.3. La regla 10 de los Términos de referencia (242)

2.6.3.4. La regla 21 de los Términos de referencia (243)

2.6.3.5. Los mecanismos de publicidad hacia el exterior (244)

2.6.3.6. Los mecanismos de mejora de la eficacia deliberativa (245)

2.6.3.7. Los mecanismos de conexión funcional (247)

2.6.4. Eficiencia (248)

2.6.4.1. Las reglas 18 y 20 de los Términos de referencia (248)

2.6.4.2. Los mecanismos de mejora de la eficiencia informativa (249)

2.6.4.3. *Los mecanismos alternativos de publicidad documental*
(250)

2.6.5. *Conclusiones* (251)

3. CAPÍTULO III: LEGITIMIDAD DEL DISCURSO EXPERTO DE LOS *THINK-TANKS* ESPAÑOLES SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. *Think-tanks* españoles (252)

3.2. Análisis Crítico del Discurso (254)

3.2.1. *Introducción* (254)

3.2.2. *Dimensiones del discurso* (256)

3.2.3. *Funciones del discurso* (257)

3.2.4. *Metodología de análisis* (259)

3.2.5. *Desarrollo de la hipótesis* (262)

3.3. Conocimiento experto, discurso e inclusión (263)

3.3.1. *Introducción* (263)

3.3.2. *Sub-discursos del discurso experto de los think-tanks* (264)

3.3.3. *Funciones del discurso y sub-discursos* (270)

3.4. Conocimiento experto, discurso y deliberación (270)

3.4.1. *Introducción* (270)

3.4.2. *Funciones de la intertextualidad* (271)

3.4.3. *Fuentes del discurso* (274)

3.5. Conocimiento experto, discurso y eficiencia (276)

3.5.1. Introducción (276)

3.5.2. Red discursiva (278)

3.5.2.1. La Unión como entidad política eficiente (279)

3.5.2.2. La Unión como entidad política con proyección futura (280)

3.5.2.3. La Unión como entidad política de cooperación e integración de voluntades (281)

3.5.2.4. La Unión como organización supraestatal generadora de oportunidades (281)

3.5.2.5. La Unión como organización supraestatal obstaculizadora (282)

3.5.2.6. La Unión como organización supraestatal plural (283)

3.5.2.7. La Unión como centro de poder complejo (283)

3.5.2.8. .La Unión como centro de poder ajeno (284)

3.5.2.9. La Unión como entorno exótico (285)

3.6. Análisis de legitimidad democrática de un discurso de un *think-tank* español sobre gobernanza europea: “Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency” (Real Instituto Elcano) (285)

3.6.1. Introducción (285)

3.6.2. Intertextualidad (286)

3.6.2.1. Intertextualidad explícita (286)

3.6.2.2. Intertextualidad implícita (287)

3.6.2.3. *¿Solución de consenso científica? (289)*

3.6.3. *Interdiscursividad (292)*

3.6.3.1. *Discurso institucional (292)*

3.6.3.2. *Discurso político (294)*

3.6.3.3. *Discurso socio-económico (296)*

3.6.3.4. *Discurso científico (297)*

3.6.4. *Red (299)*

3.6.4.1. *Gobernanza política (302)*

3.6.4.1.1. *El programa de la presidencia en trío del Consejo (302)*

3.6.4.1.2. *La presidencia española (302)*

3.6.4.2. *Regulación: Marco normativo de los instrumentos de participación política gradual en la actividad de la UE (303)*

3.6.5. *Conclusiones (304)*

4. CAPÍTULO IV: LEGITIMIDAD DE LA OPINIÓN PÚBLICA EXPERTA SOBRE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL ESPAÑOLES

4.1. Medios de comunicación social en España (306)

4.2. Teoría de los Roles (308)

4.2.1. *Introducción (308)*

4.2.2. *Metodología de análisis (311)*

4.2.3. *Desarrollo de la hipótesis (315)*

4.3. Conocimiento experto, opinión pública e inclusión (317)

4.3.1. Introducción (317)

4.3.2. Versatilidad (318)

4.3.3. Informalidad (320)

4.3.4. Penetración (322)

4.4. Conocimiento experto, opinión pública y deliberación (323)

4.4.1. Introducción (323)

4.4.2. Dirección (325)

4.4.3. Denuncia (326)

4.4.4. Supervisión (327)

4.4.5. Apoyo (328)

4.4.6. Negociar (329)

4.4.7. Manipular (329)

4.4.8. Dominar (330)

4.4.9. Movilización (331)

4.4.10. Diferenciación (331)

4.5. Conocimiento experto, opinión pública y eficiencia (332)

4.5.1. Introducción (332)

4.5.2. Creación (333)

4.5.3. Asesoramiento (336)

4.5.4. Educar (337)

4.5.5. *Transparencia (338)*

4.6. Análisis de legitimidad democrática de un blog español sobre asuntos europeos: “¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?” (Blogs EL PAÍS: Economismo) (339)

4.6.1. *Introducción (339)*

4.6.1.1. *Caso de estudio (339)*

4.6.1.2. *Recordatorio de elementos teóricos (341)*

4.6.1.3. *Inclusión (342)*

4.6.1.4. *Deliberación (342)*

4.6.1.5. *Eficiencia (342)*

4.6.2. *Inclusión (342)*

4.6.3. *Deliberación (345)*

4.6.3.1. *Periodista-coordinador (347)*

4.6.3.2. *Expertos técnicos (349)*

4.6.3.3. *Público masivo (352)*

4.6.4. *Eficiencia (355)*

4.6.4.1. *Periodista-coordinador (357)*

4.6.4.2. *Expertos técnicos (358)*

4.6.4.3. *Público masivo (359)*

4.6.5. *Conclusiones (360)*

5. CAPÍTULO V: CONCLUSIONES (361)

6. BIBLIOGRAFÍA (367)

7. APÉNDICE DOCUMENTAL (398)

1. **CAPÍTULO I: CONOCIMIENTO EXPERTO Y DEMOCRACIA**

1.1. **Introducción**

1.1.1. *Propósito de la investigación*

El propósito de este trabajo es analizar el papel del conocimiento experto en el proceso democrático. Este tema de investigación se fundamenta en una realidad político-social cuya importancia se ha visto reflejada en un vasto conjunto de trabajos: aquellos que estudian la denominada crisis o déficit de legitimidad de las instituciones de la Unión Europea.

A los efectos de nuestra investigación y basándonos en los principios básicos que caracterizan el análisis científico de la realidad: observación, racionalidad, experimentación (Alaminos, 2005, p.5), proponemos la siguiente definición de conocimiento experto: aquel que obtienen y gestionan los sujetos individuales o colectivos dedicados al estudio, análisis, experimentación y evaluación de cualquier asunto, a través de criterios, paradigmas teóricos y métodos de investigación científica basados en la aplicación del cálculo lógico o la razón matemática.

La investigación sobre el papel del conocimiento experto se realiza en el marco de la Unión Europea y España. Por una parte, a través del estudio del funcionamiento institucional de los grupos de expertos de la Comisión Europea y su aplicación a un caso de estudio. Por otra parte, mediante el análisis crítico de la legitimidad interna del discurso experto y su aplicación al caso del discurso de un *think-tank* español sobre la Unión Europea. Finalmente, a través del estudio de la opinión pública en los medios de comunicación social y su aplicación al caso de la participación de los expertos en la articulación de la opinión pública española sobre asuntos europeos en uno de dichos medios.

Esta investigación se realiza a partir de tres ejes o elementos de legitimidad democrática vinculados a la reflexión sobre el funcionamiento de las democracias avanzadas: inclusión, deliberación y eficiencia. A continuación, examinamos el estado de conocimiento actual sobre dicho asunto.

1.1.2. Estado de conocimiento del objeto de investigación

1.1.2.1.1. Papel del conocimiento experto en el proceso democrático

Existen en este ámbito varias contribuciones significativas. En primer lugar Jønch-Clausen et al., (2014) argumentan que la contribución de los estándares de conocimiento científico a la democracia consiste en que no son básicamente cuestionados por la comunidad política, facilitan la publicidad democrática¹, determinan el prototipo de individuo y el conjunto de valores y creencias "razonable" para la participación en el debate público y forman parte de la cultura pública de la democracia liberal.

Por otra parte, Holst y Molander (2014) atribuyen al conocimiento experto la función de mejorar la calidad de las decisiones públicas en sociedades complejas debido a su mayor conocimiento, disposición de información precisa, capacidad de análisis de la realidad y discernimiento secuencial de la verdad, a través del respeto y seguimiento de estándares y procedimientos científicos sancionados y controlados por la autoridad de comunidades científicas.

A su vez, Evans (2014) sostiene que los expertos cumplen una función de asesoramiento a las élites políticas sobre los elementos objetivos y técnicos de la información relevante para la adopción de decisiones públicas, dado que sus decisiones deben sustentarse en los principios de honestidad, integridad, falsación, observación, corroboración, consenso, evidencia, desinterés,

¹ Es decir, que los criterios que determinan los principios políticos fundamentales de la comunidad política sean conocidos, entendidos y aceptados por esta.

universalidad, claridad, apertura intelectual e interpretación legítima, principios que, por otra parte, son similares pero no reducibles en su integridad a los valores democráticos. Este autor ha resultado particularmente útil para el capítulo primero de nuestra investigación a la hora de establecer una relación de ligadura entre los valores y principios democráticos y los rasgos de la lógica científica y experta.

Por otra parte, Budtz (2014) aboga por el diseño de mecanismos institucionales efectivos, esto es, consejos asesores eficaces formados por científicos, que contribuyan a que se produzca asesoramiento experto sólido y fiable a los responsables públicos. En este sentido, cree que el asesoramiento científico debe asegurar el mejor equilibrio posible entre el logro de la máxima fiabilidad del conocimiento, asegurando la independencia, transparencia, integridad y calidad del mismo e incluso haciendo evidentes las carencias e incertidumbres que tiene, y la consecución de la máxima legitimidad en las decisiones político-públicas, mediante la capacitación y la formación de la ciudadanía por parte de los asesores científicos.

Finalmente, Moore (2014) argumenta que el conocimiento experto facilita la participación democrática, esto es, la capacitación y educación de la ciudadanía con relación, tanto al proceso de deliberación político-público, como respecto de la provisión de información independiente y veraz a los responsables públicos para la adopción de decisiones políticas. Aunque subraya que, a la vez, el conocimiento experto amenaza dicha participación, dado que supone el control tecnocrático de la información y la delegación de poder a los expertos quienes, por otra parte, no tienen por qué ser políticamente neutrales. Añade que la existencia de mecanismos eficaces de escrutinio y contestación públicos que permitan validar las decisiones políticas adoptadas en base al conocimiento experto puede contrarrestar tales amenazas o deficiencias.

Estos dos últimos autores han sido particularmente útiles para valorar la función de los expertos como promotores de la participación y movilización político-social de la ciudadanía a través de la provisión de conocimiento informado.

1.1.2.1.2. Funcionamiento institucional de los grupos de expertos de la Comisión Europea

La literatura sobre los grupos de expertos de la Comisión es abundante. Comúnmente, los estudios ofrecen una síntesis de su proceso histórico de desenvolvimiento o las definiciones tipológicas de los mismos en función de su estabilidad temporal, la institución que los crea o su rol en el proceso de elaboración de políticas públicas. Además, caracterizan sus funciones tradicionales: asesoramiento técnico para el filtrado y producción de información; foro de influencia, cooperación y consenso interno; y foro de presión e influencia externa sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. Finalmente, describen teórica y normativamente sus elementos organizativos (Larsson et al., 2007).

Con independencia de estos elementos de carácter técnico-descriptivo, determinados trabajos profundizan en el papel que asumen los grupos de expertos en el proceso de elaboración y adopción de decisiones públicas de la Comisión Europea.

Entre dichos trabajos destacan los siguientes: Gornitzka y Sverdrup (2015) que atribuyen a los grupos de expertos la función de crear culturas de práctica departamental excelente y comunidades quasi-epistémicas a partir del flujo reiterado y estable de contactos derivados de la interacción que tiene lugar en el seno de dichos grupos de expertos entre los burócratas de las direcciones generales de la Comisión y los expertos externos invitados a participar en la elaboración de políticas públicas.

Por otra parte, Metz (2014) explica que los grupos de expertos desempeñan una función de fomento al mismo tiempo de la eficiencia y la inclusión democrática salvando las contradicciones inherentes al cumplimiento simultáneo de dichos objetivos, dado que el diseño institucional de los mismos previsto por la Comisión² facilita, a priori, el comportamiento cooperativo-participativo junto a la celeridad del proceso de asesoramiento a las élites políticas que realizan para la adopción de las decisiones públicas.

Asimismo, opina que sirven de foro para que los expertos nacionales se reúnan e intercambien puntos de vista y conocimientos, y que también son redes políticas pluralistas cuyos grados de interacción y solapamiento³ no aseguran, a priori, la participación de todos los actores y opciones relevantes en el proceso de asesoramiento conducente a la adopción de una decisión pública determinada.

A su vez, Gornitzka y Holst (2015) afirman que los grupos de expertos de la Comisión proporcionan asesoramiento a las élites políticas para que puedan adoptar decisiones eficaces y eficientes respecto de problemas complejos que impliquen, entre otros asuntos, la gestión del cambio tecnológico, el riesgo y el azar implícitos en dichos problemas en el contexto de sociedades complejas, dado que poseen conocimiento especializado y exclusivo sobre el problema en cuestión a resolver. También, señalan que son cauces de acceso de grupos de interés junto a los expertos nacionales a los procesos decisorios de la Unión y que promueven la integración, coordinación y colaboración administrativa de los Estados miembros a través de la participación de sus nacionales en dichos grupos.

² Las particularidades del diseño institucional de estos grupos se contienen en: Comisión Europea 2002a, 2010b y 2010c.

³ Es decir, el grado de integración de unos mismos expertos en diferentes grupos.

Por su parte, Holst y Tørnblad (2015) argumentan que dichos grupos tienen como misión fundamental proporcionar asesoramiento especializado, profesional y objetivo para garantizar la veracidad y calidad de las decisiones públicas.

Por otra parte, Chou y Riddervold (2015) indican que los grupos de expertos actúan como canales para que la Comisión influya en los actores políticos, es decir en los Estados miembros y otros actores relevantes, respecto de la adopción de decisiones públicas en el ámbito de la política exterior de la Unión, a través de la orientación del debate hacia áreas donde ésta ostenta mayores competencias y la presentación de argumentos basados en juicios expertos convincentes.

Por su parte, Van Ballaert (2015) señala que son un instrumento eficaz para reducir la incertidumbre asociada a las decisiones públicas en sociedades complejas y altamente tecnificadas.

Finalmente, Moodie y Holst (2014) afirman que la contribución del conocimiento experto a la buena gobernanza de la Unión Europea consiste en:

- Favorecer su legitimidad democrática, dado que los grupos de expertos se organizan y funcionan de acuerdo con estructuras complejas de participación, representación y gobierno democráticas que articulan una multiplicidad de preferencias sociales.

- Mejorar su proceso de decisión política y de elaboración de políticas públicas, dado que los grupos de expertos son instrumentos de transmisión de conocimiento e información de calidad, reducción del conflicto y búsqueda del diálogo y consenso intersectorial.

- Aumentar su nivel de eficiencia pública, dado que los grupos de expertos ordenan y evalúan con independencia y neutralidad las preferencias sociales, coordinan sus actividades con los intereses nacionales y sectoriales, y transmiten gradualmente las decisiones político-públicas al participar en las diversas fases de la elaboración e implementación de las políticas públicas.

No obstante, también señalan que en el ámbito de la Comisión existen tensiones reales entre el logro simultáneo de dichos objetivos: en concreto, entre el objetivo de la eficiencia (agilidad en la toma de decisiones) y la mejora de la legitimidad del proceso de decisión e implementación político-pública, dado que el funcionamiento de estos grupos conlleva la articulación de instrumentos complejos de estructuración de la información y participación, dilatorios del proceso de adopción de decisiones e implementación de políticas públicas.

En su conjunto, estos trabajos han contribuido a orientar esta parte de la investigación, en el sentido de destacar la repercusión que las culturas procedimentales y prácticas de actuación concreta de los grupos de expertos tienen sobre la calidad democrática de su participación en el proceso de adopción de decisiones públicas en el ámbito de la Comisión.

1.1.2.1.3. Legitimidad interna del discurso experto (think-tanks)

1.1.2.1.3.1. Introducción

La democracia se construye también desde dentro de las instituciones de producción y transmisión de conocimiento social. En este sentido, la estructura y organización del discurso experto de los *think-tanks*⁴ debería estar presidida

⁴ Los *think-tanks*, tal y como explicamos más adelante son, básicamente, institutos de

por la racionalidad democrática y así reflejar en su seno la consideración, seguimiento y aplicación de los mismos elementos de legitimidad democrática atribuidos a las otras instituciones sociales consideradas en nuestro trabajo (grupos de expertos y opinión pública).

La bibliografía consultada sobre los *think-tanks* españoles establece una definición de los mismos de acuerdo con el origen histórico del término; una clasificación tipológica, normalmente, en función del ámbito prioritario de su acción⁵; una descripción de su evolución histórica; y una caracterización de su singularidad por contraposición a los existentes a nivel europeo o norteamericano (Barberá et al., 2011; Ponsa, 2009; Xifra, 2005).

Respecto de los estudios de casos específicos, la literatura se centra en proporcionar una descripción de su trayectoria histórica, tamaño y ámbito funcional, régimen de organización y funcionamiento, régimen de elaboración, gestión y difusión de la información que producen, grado de dependencia ideológica y económica, y relaciones de interdependencia nacional e internacional (Tello, 2013; Barberá et al., 2011).

Se trata, por tanto, de una literatura fundamentalmente descriptiva, que, por lo demás, no aborda el asunto que nos interesa, esto es, la legitimidad democrática interna del discurso de los *think-tanks*⁶. De hecho, en este ámbito singular de investigación no hemos encontrado literatura de referencia. Con mayor motivo, tampoco existen trabajos de investigación sobre la aplicación de la metodología del Análisis Crítico del Discurso al estudio de la legitimidad

investigación sobre la política doméstica e internacional que desarrollan, esencialmente, funciones de investigación, asesoramiento, e información y movilización de la opinión pública.

⁵ Esta clasificación es la siguiente: centros de investigación con la misión de informar el debate político-público y contribuir intelectualmente a la elaboración de políticas públicas; centros de promoción de valores con la misión de defender y apoyar intereses y opciones político-ideológicas determinadas; y centros de investigación dedicados a la elaboración práctica de estudios e informes, tanto para el sector privado como el público.

⁶ Con independencia de que, efectivamente, los *think-tanks* sean agentes cuya participación activa en el espacio público fomente el debate público de calidad de los asuntos políticos y por tanto contribuyan, indudablemente, al refuerzo de la legitimidad democrática.

interna del discurso experto que producen los *think-tanks* españoles.

No obstante, nos han sido útiles, por lo menos para conocer las condiciones externas que favorecen la inclusión social y la deliberación epistémica en la producción científica, determinados trabajos de investigación vinculados a dos ámbitos de conocimiento: por una parte, la interacción del conocimiento científico con las preferencias, valores y el conocimiento social; por otra parte, la colaboración entre pares científicos para aumentar la objetividad y calidad de la producción científica.

En este sentido, el primer ámbito tiene puntos de conexión con la interdiscursividad⁷, y el segundo ámbito con la intertextualidad⁸, conceptos ambos que, como se verá en su momento, son utilizados a la hora de analizar la legitimidad democrática del discurso experto de los *think-tanks*.

Específicamente, respecto de la interdiscursividad, la reflexión sobre esta literatura ha ayudado a concretar las características del sub-discurso científico. Con relación a la intertextualidad, las fuentes han representado una puerta de entrada a la reflexión sobre la tipología de ideas presentes en los discursos científicos de carácter político-social y la estructura argumentativa que su convivencia genera en el texto.

1.1.2.1.3.2. Conocimiento científico y valores y preferencias sociales

En cuanto a la interacción del conocimiento científico con los valores y preferencias sociales, Genus (2006), en el ámbito de la teoría de la evaluación constructiva de la tecnología, afirma que una de las maneras de democratizar y mejorar el aprendizaje social, y de comprender, aceptar y controlar mejor los

⁷ Incorporación de todos los sub-discursos sociales relevantes en el discurso experto de los *think tanks*.

⁸ Cohabitación de ideas originales e ideas incorporadas en dicho discurso.

riesgos inherentes al desarrollo tecnológico consiste en incorporar el conocimiento social, esto es, la ciudadanía no experta, en los foros donde se reúnen los expertos técnicos, a través de múltiples mecanismos democráticos: por ejemplo, mediante la evaluación interactiva, la participación en conferencias de consenso, talleres in situ, consultas electrónicas, investigaciones públicas o jurados ciudadanos.

Asimismo, sostiene que la democratización del conocimiento científico se logra implicando a los expertos en promover la reflexión social sobre sus puntos de vista técnicos para que actúen de puentes que salven o dificulten la permanencia de la tradicional posición científica dicotómica Ciencia vs. Sociedad.

Por otra parte, Yanes (2008) en su trabajo sobre las corrientes de la epistemología científica, nos explica que Helen Longino y Philip Kitcher, dos de sus representantes más destacados, unen los principios de la orientación realista de la ciencia, a saber: el veritismo, el metodismo, que establece que la aceptación de afirmaciones en ciencia está guiada por reglas y método (Kitcher, 2002, p.550), la confianza y por último el individualismo, con los principios de la orientación sociológica (interaccionismo social y escepticismo social) con el fin de articular una tercera vía que supere la tradicional oposición de dichas orientaciones y abogue por una ciencia plural, diversa y creativa, que integre el conocimiento social con el fin de democratizar sus contenidos y objetivos sin por ello renunciar a la racionalidad, objetividad o al progreso científico.

Bajo esta vía, el veritismo o aceptación de afirmaciones verdaderas e incontrovertidas por la generalidad de la comunidad científica (Kitcher, 2002, p.550), se transformaría en conformidad, en el sentido de que varias teorías o modelos, no necesariamente congruentes entre sí, pueden explicar satisfactoriamente el mismo fenómeno, esto es, se aboga por la pluralidad y la diversidad.

También, bajo dicha tercera vía, los valores sociales o morales serían consustanciales a la práctica científica, y las comunidades científicas serían instrumentos de intercambio, validación y disenso entre diferentes puntos de vista, de manera que la ciencia no se construye por individuos autosuficientes sino a través del escrutinio crítico interactivo de pares intelectualmente equitativos.

En cuanto a la democratización de la producción científica, Yanes indica que Kitcher, por ejemplo, aboga por garantizar que los recursos públicos y la política científica tengan en cuenta todas las líneas y grupos de investigación presentes en una determinada área de interés, a través de la tutorización de la información dada por los expertos y de procesos de deliberación pública donde estén incluidos todos los grupos de la sociedad interesados.

Finalmente, el propio Kitcher (2007) nos ofrece la receta ideal de su modelo de implementación de una ciencia social y democrática: atención integrada a los tres ámbitos del Sistema de Pregunta-Información social (Inquiry-and-Information-System). Estos tres ámbitos serían: recibir preguntas sobre los asuntos que interesan a la sociedad (primer ámbito), certificar la información solicitada (segundo ámbito) y transmitir dicho conocimiento (tercer ámbito).

Así pues, dado que, tradicionalmente, la ciencia se centra exclusivamente en el segundo ámbito⁹, Kitcher afirma que también debería participar e implicarse en la determinación de los asuntos de interés colectivo conjuntamente con una ciudadanía monitorizada y educada sobre el estado técnico-científico de la cuestión correspondiente, teniendo ambos grupos presente en su decisión la búsqueda del consenso social como mejor método para garantizar la satisfacción del interés de todos (primer ámbito). Asimismo, también señala que la ciencia debería participar en la definición de la forma en que el conocimiento

⁹ Esto es, en qué información puede certificarse como nueva y por tanto derivada de la producción científica.

se hace accesible al público en el sentido de favorecer su comprensión y entendimiento (tercer ámbito).

1.1.2.1.3.3. Colaboración entre pares científicos

Respecto del modelo de ciencia colaborativa (colaboración entre pares), Kemp (2013) en su reflexión sobre las ventajas del trabajo científico de carácter colaborativo sobre el individualista, indica las siguientes:

- El uso colaborativo de capacidades intelectuales y conocimientos individuales expertos aumenta la velocidad de creación de las bases del conocimiento científico, al ser un instrumento óptimo para la puesta en común y discusión inmediata y directa de la diversidad de opiniones existentes en la comunidad científica sobre un tema específico.
- Enriquecer al investigador individual al exponerle a nuevas ideas, metodologías y puntos de vista.
- Favorecer la creación de contactos o redes interpersonales de interacción que facilitan el entendimiento mutuo y la colaboración futura.
- Concretar mejor el proyecto de investigación, y la síntesis y evaluación de los resultados, dada la complejidad intrínseca al conocimiento científico.
- Además, permite organizar trabajos de mayor ambición metodológica, por ejemplo, la creación de amplios conjuntos de datos que puedan usarse de base para muchas otras investigaciones que se realicen a pequeña escala o a nivel individual.

Por otra parte, Karlsson et al., (2008) en su estudio sobre el proceso de aprendizaje que tiene lugar mediante la interacción entre académicos de diferentes disciplinas y profesionales en un programa de investigación multidisciplinar destinado a mejorar la gestión del entorno laboral en Suecia (SMARTA) señalan otras ventajas que pueden añadirse a las señaladas por Kemp (2013):

- Discernimiento de nuevos aspectos del fenómeno estudiado.
- Aumento de la colaboración entre instituciones científicas y académicas.
- Consecución de metas científicas imposibles a nivel individual dado el nivel de complejidad o el carácter transversal del tema y por tanto la indispensable especialización múltiple requerida para su tratamiento satisfactorio.
- Apreciación del nivel competencial y profesional personal.
- Y concienciación, a través de experimentar el contexto interactivo, plural, dinámico y pluridisciplinar de la investigación científica, sobre la necesidad de flexibilizar, adaptar y aumentar el grado de generalidad y utilidad práctica del conocimiento científico a través de un diálogo fructífero entre los dos tipos de expertos participantes en el programa de investigación que se analiza (científicos y profesionales).

1.1.2.1.4. Opinión pública en los medios de comunicación social españoles

La literatura científica sobre la utilización de los medios de comunicación social por parte de la opinión pública española se centra en tres agentes principales de producción y transmisión de la misma: partidos políticos (y, en su marco,

representantes y líderes políticos), medios de comunicación de masas y movimientos sociales.

En efecto, Carrera et al., (2012) por ejemplo, describen qué propósitos informativos pretenden los periodistas a través de la utilización de dichas tecnologías de comunicación social: básicamente, diversificar, distribuir y viralizar la información, detectar nuevas tendencias, o captar audiencia y nuevas ideas.

Por otra parte, Dader (2009) analiza la evolución experimentada por los sitios Web de los partidos políticos y describe sus principales características y evalúa sus funciones (y las de los líderes políticos que utilizaron dicha tecnología) en el ámbito de la campaña electoral de 2008: prioritariamente, el marketing, la movilización política y el suministro de información (en detrimento de la interacción y la deliberación política multilateral).

Asimismo, Ruiz et al., (2010) analizan las normas de uso y participación (y sus mecanismos de control), y el número y calidad de los comentarios realizados por los lectores de la prensa digital catalana, con el fin de establecer la contribución de dichos medios a la democratización del sistema político a través del fomento de la participación y el diálogo cívico.

También resulta interesante Casero-Ripollés (2015) pues define las tres funciones básicas que las redes sociales desempeñan en el ámbito del activismo político en España: 1) auto-mediación (elaboración y difusión de contenidos por los ciudadanos); 2) monitorización (vigilancia, control y escrutinio del poder político); y 3) establecimiento inverso de la agenda política (difusión de *hashtags* que coordinan y sincronizan a muchas personas con el fin de captar la atención de los medios de comunicación de masas, a los que los movimientos sociales consideran agentes principales de configuración de la agenda política).

Finalmente, Castillo et al., (2013) analizan las diferencias entre el movimiento anti-sistema del 15-M en España y el de Estados Unidos, Occupy Wall Street, a través de la utilización que estos movimientos hicieron de redes sociales como Photobucket, Stumbleupon, Youtube, Flickr, Twitter, Digg, Picassaweb o Facebook.

Estos autores realizan una clasificación exhaustiva y certera. Así pues, establecen como funciones principales de dichos movimientos en el ámbito de la opinión pública las siguientes:

- Involucrar, movilizar y dar participación al público en la generación de mensajes e ideas.
- Organizar y difundir información y, en su caso, lograr viralidad¹⁰.
- Crear, gestionar y difundir la protesta social.
- Generar adhesión social y ganar influencia política.
- Ser foro de análisis, debate e investigación sobre el estado de la opinión pública sobre un asunto determinado.

Las reflexiones de estos autores sobre las funciones y la instrumentación de los medios de comunicación social han resultado particularmente útiles para el capítulo IV respecto de la construcción de una metodología de análisis basada en un sistema coherente y plural de roles, creencias, valores y características de dichos medios.

¹⁰ Difusión rápida y masiva de información.

Así, respecto de los roles, su contribución ha sido significativa respecto de la concreción de los que hemos denominado creación y asesoramiento. Con relación a las creencias, las que denominamos educar y dominar. Respecto de los valores, los que denominamos transparencia y movilización. Finalmente, en lo que se refiere a las características de los medios de comunicación social, las que denominamos informalidad y penetración.

Y ello, a pesar de no haber podido encontrar estudios específicos sobre la participación de científicos o expertos en la opinión pública a través de los medios de comunicación social españoles¹¹. En efecto, dado que lo que necesitábamos construir era un modelo general de gestación, transmisión e interacción entre los diversos agentes participantes en la opinión pública, aplicable con posterioridad a un medio de comunicación social español donde la opinión de los expertos asumiera un papel destacado, conocer dicha información nos ha resultado muy útil a la hora de concretar el modelo.

Por otra parte, otra literatura consultada de menor relevancia para la investigación es la siguiente:

- Doval et al., (2012) que analizan temporalmente el proceso de comunicación generado en Twitter que logró la retirada de un artículo periodístico.
- Navarro-Maillo (2013) que estudia el uso de Facebook y Twitter por diversos cibermedios a través del perfil temático de sus noticias, su actualidad y la probabilidad de participación en los mismos.

¹¹ Evidentemente, la publicación de libros de divulgación científica es una de las formas de participación de los expertos en la opinión pública. Sin embargo, dicho análisis excede del ámbito de nuestra investigación circunscrita a la participación de los expertos en los medios de comunicación social españoles.

- Túnuez et al., (2011) que realizan un seguimiento de la actividad de los 350 diputados del Congreso de España en Facebook, utilizando los siguientes indicadores: presencia individual, distribución por grupos parlamentarios y sexo en Facebook, frecuencias de participación y actualización, contenidos expresados, nivel de seguimiento e interactividad.
- Y Odriozola (2012) que describe las características de la agenda temática de una serie de cibermedios españoles, a través del análisis de diversos elementos presentes en sus principales noticias de portada y su cotejo con los resultados obtenidos para diversos cibermedios extranjeros¹².

1.1.3. Progreso de la investigación sobre el estado de conocimiento

Esta investigación representa un progreso respecto del estado de la cuestión objeto de estudio por los siguientes motivos:

- Crea una estructura de vinculación entre los principios/valores del sistema democrático y los criterios de operación científica/experta, que funciona como ancla/referencia coherente del sistema integrado de valoración de la legitimidad del conocimiento experto que se propone.
- Fundamenta un sistema interdependiente de valoración de la legitimidad del conocimiento experto a través de tres indicadores clave sobre el funcionamiento de la democracia: inclusión, deliberación y eficiencia.

¹² Los parámetros utilizados para dicho análisis y cotejo son los siguientes: cibermedio de adscripción, ubicación y relevancia, recursos multimedia incorporados, ámbito geográfico, temática, fuentes de información y autoría, y comentarios realizados por los usuarios.

Cada conjunto de estos indicadores permite, a su vez:

- Establecer las características del proceso de creación (a través del indicador inclusión), evolución (a través del indicador: deliberación), y evaluación (a través del indicador eficiencia) de las decisiones públicas de los grupos de expertos de la Comisión en términos de legitimidad democrática.
- Determinar las características del proceso de integración (a través del indicador inclusión), interacción (a través del indicador: deliberación), y alcance (a través del indicador eficiencia) del discurso socio-político de los *think-tanks* españoles sobre la UE en términos de legitimidad democrática.
- Identificar las características del proceso de incorporación (a través del indicador inclusión), organización y desarrollo (a través del indicador: deliberación), y utilización (a través del indicador eficiencia) de la opinión pública de los expertos españoles sobre cuestiones europeas en los medios de comunicación social en términos de legitimidad democrática.

Con base en dicha estructura de vinculación y a través de dicho sistema interdependiente de valoración de la legitimidad del conocimiento experto se explicitan:

- La contribución del conocimiento experto al refuerzo de la legitimidad de la UE.
- Los criterios cuya aplicación facilitaría la mejora del nivel de legitimidad de la UE.

1.1.4. Hipótesis de la investigación

Con la finalidad de analizar el papel del conocimiento experto en la Unión Europea y España en los tres ámbitos y de acuerdo a los tres elementos de legitimidad democrática descritos con anterioridad, las hipótesis de la investigación que se plantean son las siguientes:

- ¿Puede establecerse una vinculación entre las características estructurales que definen la lógica científica o experta y los valores y principios consustanciales a la democracia que apoye la fundamentación coherente del papel que desempeña el conocimiento experto en el funcionamiento democrático de las instituciones socio-políticas?¹³
- Sirviéndonos de la Teoría del Nuevo Institucionalismo para analizar las normas y prácticas de organización y procedimiento interno de los grupos de expertos de la Comisión Europea: ¿Contribuyen dichos grupos al refuerzo o al deterioro de la legitimidad democrática de la Unión Europea?
- Utilizando la Teoría del Análisis Crítico del Discurso: ¿En qué medida contribuye al refuerzo o al deterioro de la legitimidad democrática de la Unión Europea la estructura y organización interna del discurso científico de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea?
- Utilizando la Teoría de los Roles para estudiar el papel de los expertos en la generación de la opinión pública través de los medios de comunicación social: ¿Contribuyen los expertos eficazmente al refuerzo de la legitimidad de la Unión Europea a través de la generación de un

¹³ Este análisis, como vimos, se realiza a través de tres elementos de legitimidad democrática: inclusión, deliberación y eficiencia. La inclusión alude al grado de participación democrática, la deliberación al nivel de cooperación/consenso alcanzado y la eficiencia a la satisfacción del interés general.

debate público plural e informado sobre asuntos europeos utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación?

El desarrollo de estas hipótesis, en cada uno de los marcos teórico que hemos señalado, se realiza a partir de tres únicos elementos de legitimidad democrática. Estos elementos de legitimidad, ligados a la reflexión sobre el funcionamiento de las democracias avanzadas, como vimos en su momento, eran los siguientes: inclusión, deliberación y eficiencia.

Se han escogido estos tres elementos de legitimidad democrática como parámetros para analizar el papel del conocimiento experto en España y la Unión Europea, por los siguientes motivos:

- Cada uno de ellos está vinculado directamente a uno de los tres ejes básicos sobre los que se ha fundamentado la crisis o déficit de legitimidad de la Unión Europea, que constituye el trasfondo y razón de ser última de la presente investigación sobre el rol socio-político del conocimiento experto en España y la Unión Europea.
- Se trata de herramientas metodológicas contrastadas ampliamente por la doctrina científica y por tanto útiles en sí mismas para analizar específicamente los aspectos principales de la mecánica socio-política de la Unión Europea y de España. Además, funcionan complementariamente permitiendo ofrecer una visión integral del papel de los expertos en el funcionamiento de las instituciones que hemos sometido a investigación (instituciones políticas, discursos científicos y opinión pública).
- Las adaptaciones que se han realizado en la caracterización de dichos elementos, en función de cada uno de los ámbitos/instituciones de estudio y sus respectivos marcos teóricos, permiten disponer de una

estructura homogénea y coherente de análisis que facilita la vinculación, refuerzo e interpretación conjunta de las conclusiones de la investigación.

1.1.5. Programa de la investigación

La presente investigación está organizada en cuatro capítulos básicos, un capítulo con las conclusiones y un apartado final bibliográfico. Además, se añade un apéndice documental.

El primer capítulo se titula: Conocimiento experto y democracia. Contiene una introducción relativa al propósito de la investigación, el estado de la cuestión en la doctrina científica, las hipótesis, la justificación de la metodología básica de análisis y el consecuente programa global de la investigación. Además, incluye un apartado amplio sobre las bases teórico-prácticas de la justificación de la investigación, esto es, sobre la legitimidad democrática, sus tipos y los elementos que hemos considerados básicos en su estructuración. A continuación, se establece el papel de las comunidades epistémicas y las posibilidades de democratizar su conocimiento como antesala apropiada para explicitar la relación de ligadura entre los valores y principios democráticos esenciales y los rasgos o características de la lógica científica o experta.

El segundo capítulo lleva por título: Legitimidad institucional de los grupos de expertos de la Comisión Europea. Tiene una estructura que se repite en los siguientes capítulos. Primero, contiene un apartado en el que se caracterizan los grupos de expertos de la Comisión Europea. A continuación, tiene un apartado relativo a la justificación del marco teórico elegido y a su desarrollo pormenorizado en relación con la hipótesis que preside el capítulo. Seguidamente, tiene tres apartados que desglosan la hipótesis de partida en función de cada uno de los elementos de legitimidad democrática que se han definido como estructura básica de análisis del funcionamiento del conocimiento experto en España y la Unión Europea. Finalmente, incluye un

apartado específico con un caso de estudio para el contraste y la validación del marco teórico y metodológico de análisis.

El tercer capítulo se denomina: Legitimidad del discurso experto de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea. En sintonía con la organización del capítulo antecedente, en primer lugar contiene un apartado en el que se caracteriza el grupo de expertos concreto que se estudia en el capítulo, en este caso, los *think-tanks* españoles. A continuación, tiene un apartado relativo a la justificación del marco teórico elegido y a su desarrollo pormenorizado en relación con la hipótesis que preside el capítulo. Seguidamente, tiene tres apartados que desglosan la hipótesis de partida en función de cada uno de los elementos de legitimidad democrática que se han definido como estructura básica para el análisis. Finalmente, incluye un apartado específico con un caso de estudio para el contraste y la validación del marco teórico y metodológico de análisis.

El cuarto capítulo lleva por título: Legitimidad de la opinión pública experta sobre la Unión Europea en los medios de comunicación social españoles. Su estructura sigue a la de los capítulos antecedentes con la particularidad de que, en este caso, el grupo de expertos que se estudia es el de aquellos que participan en los medios de comunicación social españoles.

Seguidamente, introducimos un apartado explicativo con las bases teóricas que motivan y en las que se fundamenta la investigación.

1.2. La legitimidad democrática en las sociedades democráticas avanzadas

1.2.1. Concepto

En el ámbito de los sistemas democráticos de gobierno, el concepto de legitimidad política está íntimamente vinculado al de democracia. La legitimidad traduce una preocupación fundamental de la sociedad política: la necesidad o idoneidad de prestar obediencia a la autoridad constituida.

La democracia es un sistema político asentado en la acción colectiva de los individuos cuyo fin es establecer las condiciones en las que a cada cual se le faculta para vivir libremente (Buck, 2012, p. 223). Dewey, desde la tradición liberal, también ofrece una interpretación de democracia en sintonía con la anterior:

For Dewey democracy is primarily experienced in the life of a community which includes many different individual perspectives as well as numerous shared interests. These perspectives and interests promote extensive interaction between individuals and prevent the society from becoming rigid and static. In short, Dewey believes that a democratic society is one enlivened by common association and diversity (Gordon, 1998, p. 247).

En dicho ámbito, la autoridad constituida sirve para establecer y administrar un sistema de coordinación y adecuación de las voluntades de los individuos a un determinado rumbo colectivo de acción que, al tiempo, debe respetar sus iniciativas particulares y búsquedas personales de satisfacción de sus intereses y preferencias.

En consonancia con dicha explicación de la democracia, la legitimidad tiene dos caras: por una parte, el rumbo de acción colectiva está determinado por los sujetos que ejercen la autoridad política. Por otra parte, la acción colectiva que dicha autoridad ejerce debe ser percibida por los ciudadanos como moralmente

justificable (Buck, 2012, pp. 223-225).

La historia de la reflexión sobre el concepto de legitimidad tiene su punto de partida en el análisis de Weber (Márquez, 2016, p. 20). En su obra, *Economía y Sociedad*, Weber define la legitimidad, en tanto que mecanismo para la estabilidad y el mantenimiento del orden social, como la internalización de las justificaciones públicas de los diferentes órdenes de legitimidad existentes por aquellos que están sujetos a los mismos (como se cita en Márquez, 2016, p. 20).

Dentro de los tipos ideales de órdenes de legitimidad, Weber describe el orden legal-racional como aquel en el que la legitimidad se atribuye en función de que un conjunto de normas posea determinadas cualidades (Márquez, 2016, pp. 24-25). La legitimidad de este orden, es decir, la justificación moral de la obediencia a la autoridad por parte de los sometidos a la misma, radica en que las normas, debidamente aprobadas, lo prescriben (Márquez, 2016, p. 25).

A pesar de la valiosa contribución de Weber a la interpretación de la legitimidad política, su visión ha sido criticada por autores posteriores debido a que la justificación de la legitimidad que proporciona conlleva la asimilación o internalización en la esfera privada de las normas que regulan un determinado sistema político (Márquez, 2016, p. 25). Es decir, que la fuente de legitimidad de un sistema político es aquella que los ciudadanos determinan que es, en función de la asunción o rechazo de la autoridad y el conjunto de normativa que esta produce para regular el sistema social. No existen, por tanto, razones ajenas a la percepción intersubjetiva del sistema político que justifiquen la legitimidad y por tanto la obediencia debida al mismo.

Con el fin de superar dicha restricción, David Beetham trata de amplificar la caracterización de Weber (Márquez, 2016, p. 26).

Así, Beetham abandona la idea de la asimilación personal de un conjunto de creencias en tanto que fuente de la legitimidad por la idea de congruencia entre creencias compartidas y justificaciones públicas:

In Beetham's model, to ask whether a political system (for example) is legitimate is to ask not about whether people take the public reasons for action offered by a discourse of justification as their own private reasons for action, but (in the first instance) about observable features of the system that show congruence between shared beliefs and public justifications, such as whether the publicly recognized rules authorizing action are followed (and hence whether action is in accordance with valid authority norms); whether the justifications of the norms regulating authority appeal to widely shared beliefs (and hence whether action is in accord with valid evaluative norms); and whether those subject to authority publicly express their recognition of the relevant authority norms (thus providing evidence of their validity) (Márquez, 2016, p. 26).

Por tanto, al hablar de hechos que evidencien la legitimidad de las órdenes que produce la autoridad, Beetham nos remite a cuestiones de cumplimiento, aceptabilidad y reconocimiento. Así pues, en nuestra opinión, la sujeción de los ciudadanos al sistema normativo que produce la autoridad de un sistema político se justifica porque existe un consenso generalizado sobre la necesidad de obedecer (aceptabilidad del deber de cumplimiento) y a su vez un consenso generalizado sobre la existencia de una autoridad para gobernar a través de instrumentos normativos (reconocimiento del deber cumplimiento). El primer consenso (sobre la aceptabilidad) opera sobre el conjunto de las creencias compartidas, y el segundo consenso (sobre el reconocimiento) actúa sobre el conjunto de las reglas compartidas.

Beetham también explica las causas que producen una merma o déficit de legitimidad en un sistema político:

Thus a legitimacy deficit (the second criterion) might occur because the rules no longer satisfied their justifying principles (institutional sclerosis), or because support for these principles had weakened (cultural change) or had never sufficiently existed (cultural insufficiency), or because different groups within a society disagreed fundamentally about them (societal division) (Beetham, 1993, p. 488).

A la vista de la exposición de Beetham (Márquez, 2016, p. 26), la pérdida de legitimidad de un sistema político puede provenir de cualquiera de los sujetos que participan en el mismo. Así, puede suceder que las instituciones que tienen encomendada la autoridad política no produzcan normas que estén en sintonía con las creencias compartidas de los individuos, por ejemplo, por el hecho de que aprueben normas que no respeten los derechos de las minorías existentes, o porque en el proceso de aprobación de las normas no se dé la participación debida a todos los agentes con intereses en juego o, porque restrinjan derechos fundamentales. Esta situación, de acuerdo con Beetham (Beetham, 1993, p. 488), da lugar a una esclerosis institucional. En nuestra opinión, la paralización institucional se produce porque la falta de convergencia entre el curso de acción política y las aspiraciones sociales genera exclusión social y monopolización de las estructuras de poder.

Asimismo, la pérdida de legitimidad puede generarse por cambios sociales o culturales que generen una pérdida sistemática de adhesión a las reglas existentes. Así pues, la autoridad legítima es aquella cuya normativa se adapta a las nuevas o renovadas expectativas sociales, tales como, por ejemplo, la prevención de las crisis económicas globales, la garantía de la protección del medioambiente, la lucha contra el cibercrimen y el terrorismo internacional.

Beetham también indica que la falta de legitimidad puede deberse a la insuficiencia cultural (Beetham, 1993, p. 488). Esta insuficiencia cultural refleja el hecho de que ciertas normas pueden no gozar del suficiente apoyo de la ciudadanía debido a que, por ejemplo, reflejen sensibilidades sociales legítimas que, sin embargo, sean todavía minoritarias.

En España, por ejemplo, sería difícil que una ley como la reciente ley británica que atribuye a un Comité de cambio climático el poder para proponer al gobierno presupuestos de carbono quinquenales (metas exigentes de reducción de emisiones renovables cada cinco años), y por tanto los abstrae

del juego electoralista, tuviera virtualidad práctica debido a una más que probable ausencia de respaldo suficiente por parte de la clase política (Otiniano, 2018).

Por último, Beetham también menciona la división social como causa del déficit de legitimidad política (Beetham, 1993, p. 488). En este sentido, podemos tomar un ejemplo reciente de la historia de España: el fenómeno de polarización política y división social surgido en Cataluña a raíz de la confrontación de posturas en el Parlamento catalán entre nacionalistas y constitucionalistas sobre qué sujeto o autoridad goza de soberanía en dicho territorio, y por tanto goza de legitimidad para convocar consultas públicas o, incluso, cambiar la forma constitucional de gobierno.

Otro aspecto relevante de la legitimidad es su utilidad para gestionar el conflicto o la crisis social de manera eficiente:

When the public views government as legitimate, it has an alternative basis for support during difficult times. Further, when government can call upon the values of the population to encourage desired behaviour, society has more flexibility about how it deploys its resources. In particular, the government is better able to use collective resources to benefit long-term interests of the group because the resources are not required for the immediate need to ensure public order (Tyler, 2006, p. 377).

Así pues, de acuerdo con la afirmación de Tyler, la legitimidad provee de razón suficiente a la autoridad que gobierna para adoptar medidas en caso de crisis política, social o económica que, en otro caso (esto es, si el desempeño de su poder no tuviera el respaldo o el reconocimiento social suficiente), serían rápidamente contestadas y, en función de su intensidad y duración, podría llevar hasta la fractura social.

Sin embargo, la gestión de la legitimidad por parte de la autoridad pública no se produce a un coste cero, dado que deben dedicarse recursos a incentivar un comportamiento acorde con lo previsto por la autoridad y, asimismo, a realizar

la monitorización social de los comportamientos potencial o efectivamente ilegales:

As noted, seeking to govern a society or manage an organization based upon the possession of power alone first requires enormous expenditures of resources to create a credible system of surveillance through which to monitor public behaviour to punish rule violators. In addition, resources must be available to provide incentives for desired behaviour, rewarding people for acting in ways that benefit the group (Tyler, 2006, p. 377).

Por tanto, la legitimidad también puede concebirse como un proceso de gestión de recursos coactivos y de estímulos con el fin de lograr que, de manera sistemática y natural, los individuos mantengan la firme convicción de que deberían obedecer a la autoridad por dos motivos: por una parte, para garantizar la estabilidad social, por otra parte, para favorecer la eficiencia en la ejecución de los instrumentos de poder (fuerza e incentivo).

Así, una adecuada gestión de la legitimidad facilita la consecución de la aceptabilidad de las decisiones públicas y la promoción del cumplimiento de las normas (Tyler, 2006, p. 379).

Instituciones y autoridades obtienen su legitimidad porque actúan a través de procedimientos justos (Tyler, 2006, p. 382). En este sentido, la justicia de un procedimiento hace referencia a su carácter más o menos abierto y deliberativo, esto es, inclusivo.

En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, la inclusión conlleva permitir la participación de los ciudadanos, los grupos de interés y los expertos en el proceso de adopción de decisiones públicas (Føllesdal, 2006, p.448).

Pero la legitimidad no se reduce exclusivamente a eso. La legitimidad permea el sistema político-social. En este sentido, atañe al diseño de los principios, la justificación y la forma de actuación del régimen de gobierno así como a su

base social, ya que la participación colectiva en el ejercicio de la autoridad es la base sobre la que esta se sostiene.

Así, en el ámbito de la UE, Føllesdal sugiere que la legitimidad puede reconducirse a seis tipos de cuestiones concretas estrechamente relacionadas con la cuestión de la participación (Føllesdal, 2006, pp.450-451):

- debe obtenerse el consentimiento para adoptar las decisiones políticas particulares;
- las autoridades públicas deben gobernar a través de elección democrática;
- determinadas instituciones deben obtener legitimidad social en el sentido de obtener la sanción de su actividad a través de la obediencia y el cumplimiento;
- el régimen político debe tener justificación ante los ciudadanos;
- los principios del régimen deben permitir la participación en general;
- y debe permitirse la participación concreta en el *policy-making* de la comunidad.

La legitimidad, en tanto que participación democrática, implica a la ciudadanía activamente en la gestión gubernamental. No se trata únicamente de la percepción de un sistema de gobierno democrático como justo o moralmente justificable. Los ciudadanos deben actuar conjuntamente con la autoridad. Así, la fuente de la legitimidad es compartida e implica reciprocidad. Por una parte, los gobernantes tienen legitimidad en tanto que actúan justamente en el sentido

de contar con el referendo social. Por otra parte, los ciudadanos manifiestan su legitimidad participando activamente en la gestión de procesos y decisiones públicas. Los requisitos ideales de dicha manifestación de la legitimidad en tanto que “rule by the people” son los siguientes:

1 That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in government administration.

2 That all should be personally involved in crucial decision-making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.

3 That rulers should be accountable to the ruled; they should, in other words, be obliged to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled.

4 That rulers should be accountable to the representatives of the ruled.

5 That rulers should be chosen by the representatives of the ruled.

6 That rulers should act in the interests of the ruled (Held, 1987, p. 3).

Según se desprende de la categorización de Held, el gobierno del pueblo implica el gobierno de todos. Held, sin embargo, no precisa qué debe entenderse por todos. En principio, ese “todos” agrupa a los ciudadanos nacionales, dado que están en disposición de actuar todos los derechos fundamentales de los que son titulares. Sin embargo, existen procedimientos en que la participación directa ciudadana está vetada.

Las motivaciones que amparan dichas restricciones son, básicamente, las siguientes:

- materias que son competencia exclusiva del estado, como es el caso de la gestión de las relaciones internacionales o de la política de defensa en España;

- materias que afectan al ámbito de la privacidad, como sucede con el ejercicio del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, a la libertad ideológica y religiosa o a la producción y creación literaria y artística.

Por tanto, las posibilidades de participación ciudadana se hallan en la intersección que se produce entre ambas materias, esto es, aquellas cuestiones de carácter público que repercuten de manera permanente o periódica en la vida social de los ciudadanos. Ejemplos de la primera situación serían la política económica y la política medioambiental, mientras que ejemplos de la segunda serían las elecciones legislativas y la aprobación de los presupuestos públicos.

En el ámbito de la UE, no se reconoce constitucionalmente la existencia de un *demos* que actúe de manera colectiva e independiente a las identidades nacionales de los ciudadanos europeos (Pierré-Caps, 2013, p. 296). La Unión Europea es una entidad política específica aunque no es una sociedad política dado que esta corresponde a los estados gracias a su poder soberano (Pierré-Caps, 2013, p. 299). Sin embargo, la ausencia de un *demos* con reconocimiento jurídico a nivel europeo, no impide la existencia de mecanismos participativos en la gestión de las políticas europeas (Saurugger, 2007, p. 387).

Por otra parte, está claro que existen políticas públicas y procedimientos de interés general de la ciudadanía, como por ejemplo, la aprobación de los presupuestos generales del estado, que concitan indudablemente el interés y las exceptivas de la ciudadanía. Sin embargo, en este ámbito no existen mecanismos previstos de participación directa de la ciudadanía en su elaboración, ejecución y control. En este caso, son los gestores públicos y los representantes de la ciudadanía en las asambleas nacionales los que actúan en lugar de aquella. Ampararse en razones técnicas, temporales u organizativas no puede servir de base a la ausencia de mecanismos

participativos a dicho nivel, dado que en el ámbito de la administración local, ya existen normas e iniciativas que contemplan dicha posibilidad (Ayuntamiento de Madrid, 2018).

Además, de acuerdo con los puntos 4 y 5 enunciados por Held, la vinculación legítima de la autoridad con los gobernados también requiere la dación de cuentas o exigencia de responsabilidad por parte de estos por su gestión pública en tanto que elegidos por aquellos. Por ejemplo, la participación requiere que se facilite la inclusión de la ciudadanía en las estructuras de control, seguimiento o evaluación de la actividad de las administraciones públicas. Incluso, a pesar de que el conjunto de objetivos políticos ya haya sido acordada parlamentariamente entre gobierno y oposición, dado que los ciudadanos aún tendrán desencuentros acerca de su definición, estructuración y ponderación (Føllesdal, 2006, p. 461). De hecho a juicio de algún sector de la doctrina, en el ámbito de la UE, la dación de cuentas es el problema más relevante a propósito de la existencia de un déficit de legitimidad en la UE (como se cita en Gustavsson et al., 2009, p.1).

La rendición de cuentas o responsabilidad por la gestión pública, en inglés *accountability*, concita muchos significados en sí misma: claridad, transparencia, responsabilidad, deliberación, implicación y participación (Bovens, 2007, p.105).

De acuerdo con este autor, su definición y elementos constitutivos son los siguientes:

Accountability comes from accounting -and defines accountability as a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences. This narrow definition of accountability contains a number of elements. To qualify a state of affairs as a case of accountability, for the purpose of this paper, there should be an actor, either an official or an institution, who provides information about his or her conduct to a forum; there should also be explanation and justification of conduct- and not propaganda, or the provision of information or instructions to the general public. The explanation should be directed at a specific forum -and not be given at random. The actor must feel obliged to come

forward -instead of being at liberty to provide any account whatsoever. Finally, there must be a possibility for debate and judgment by the forum, and the possibility of formal or informal sanctions or rewards -and not a monologue without engagement (Bovens, 2007, p.107).

De acuerdo con el texto, la dación de cuentas responsable requiere, por tanto:

- un agente activo que produce y transmite un mensaje y un colectivo pasivo que lo recibe;
- una información comprensible, específica y detallada sobre la gestión pública que se transmite en su integridad y se somete a escrutinio del colectivo;
- una explicación del porqué de la existencia de dicha información, por ejemplo, en razón a la competencia general que se tiene para actuar públicamente en cierta área de administración pública, o en razón a una habilitación extraordinaria en función de la ocurrencia de algún acontecimiento de tales características, que debe darse, obligatoriamente, ante la colectividad;
- una posibilidad de contestar, debatir, evaluar y sancionar o premiar dicha actuación por parte de la colectividad a la que se dirige.

Definiendo la dación de cuentas pública de tal modo se puede deslindar de otros conceptos como la transparencia. De hecho, de acuerdo con el autor, en realidad la transparencia se convierte en un prerrequisito de aquella:

Open government and freedom of information are very important prerequisites for accountability in the context of European governance, because they may provide accountability forums with the necessary information (Bovens, 2007, p.107).

Asimismo, la dación de cuentas se distingue de la deliberación y la satisfacción de las expectativas ciudadanas (*responsiveness*), en que estas dos no incluyen en su definición elementos de justificación, juicio y consecuencias (Bovens, 2007, p. 108).

En el ámbito de la UE, existen varios tipos de relaciones de dación de cuentas en función del foro ante el que se produce la misma: política, legal o administrativa:

In the case of political forums, one can speak of political accountability. In the context of EU governance, these could be a national parliament and in particular its standing committee on European affairs, the European Parliament and its subcommittees and commissions, voters in parliamentary elections or with referenda, and increasingly also the media. Courts, such as the Court of First Instance and the European Court of Justice, are legal forums that deal with legal accountability. Next to the courts, a wide range of quasi-legal forums exercising independent and external administrative and financial supervision and control has been established in the past decades. Examples of these forms of administrative accountability are the European Ombudsman, Office Européen de Lutte Anti-fraude (OLAF), and the Court of Auditors (Bovens, 2007, p.108).

Por tanto, existe una constelación institucional dedicada a cumplir la función de informar a la sociedad civil sobre las características de la gestión pública. A través de dicha función, los ciudadanos deben poder debatir y evaluar si la autoridad ha cumplido con sus expectativas y si, en su caso, deben aplicarse los mecanismos de recompensa, correctivos y sancionatorios preestablecidos. En el fondo, la dación de cuentas sigue siendo una cuestión de participación de “los sujetos a la autoridad” en el ejercicio de la misma a través de su censura o aprobación.

La participación en el ejercicio de la autoridad política implica interacción social, relaciones de poder, pluralidad, deliberación y oposición. La legitimidad, por tanto, se centra en la idea de lograr gobernar en un contexto mixto de orden y conflicto (Fossen, 2013, p.435).

Desde el punto de vista de los ciudadanos, el ejercicio del poder implica: prescribir cursos de acción determinados; prohibir cursos de acción determinados; y definir con antelación cursos de acción compatibles con el orden establecido. Así lo explica Fossen:

Consider two ways in which subjects can be confronted with power. First, power can be exercised over subjects by prescribing or prohibiting courses of action; for instance, a state that issues laws backed by sanctions. Second, power can be exercised less directly by shaping subjects' available courses of action in advance; for instance, by contributing to the constitution of their sense of identity or by affecting the material conditions of their agency. For example, by giving political subjects the status of citizens and the right to vote, authorities open up legally constituted courses of action and foreclose others; by taxing and redistributing capital they allocate economic resources which in turn affect available courses of political action; and by letting subjects undergo certain forms of education they inculcate certain conventions rather than others (Fossen, 2013, pp. 435-436).

Por tanto, existe una serie de comportamientos de carácter inclusivo que la autoridad debe permitir o inducir en los ciudadanos con el fin de facilitar la obediencia y la aceptación consciente de su poder. Entre estos, los siguientes:

- cursos de acción que garanticen la consecución del interés público;
- acciones que redunden en beneficio particular de determinados grupos o individuos sin perjudicar los intereses del resto de la ciudadanía;
- actuaciones que defiendan el disfrute de los derechos básicos de los inmigrantes, como el derecho al trabajo, a la vivienda y a la seguridad social;
- cursos de acción que promuevan la participación política de la juventud y la mujer, en tanto que colectivos potencialmente desfavorecidos o en riesgo de exclusión;

- acciones que promuevan la protección y defensa del medioambiente así como la educación y la responsabilidad ambiental;
- actuaciones que promuevan la cooperación y la solidaridad así como la concienciación y la movilización política.

Así, cuánto mejor facilite la autoridad el ejercicio más amplio posible de la libertad de los ciudadanos a la hora de definir y actualizar el contenido de los principios y valores democráticos mejor será percibida, y por tanto gozará de mayores dosis de legitimidad a la hora de establecer o impedir determinados cursos de acción política. Bajo este punto de vista, la resistencia a la autoridad o la desobediencia civil se justifica porque el curso de acción que se permite o impide contradice fundamentalmente el ejercicio de la libertad ciudadana.

El ejercicio de la libertad implica el respeto de una serie de capacidades que la legitiman. Entre ellas, las siguientes:

- capacidad para determinar los cursos de acción individuales;
- capacidad para elegir la vinculación de los cursos de acción propios con los de otros individuos;
- capacidad para rechazar los cursos de acción previstos por la autoridad que impidan el ejercicio de los cursos de acción individuales que respondan moralmente al ejercicio de la libertad individual;
- capacidad para elegir entre cursos de acción alternativos que respondan moralmente al ejercicio de la libertad individual;

- capacidad para diseñar cursos de acción que cuestionen moralmente la autoridad;
- capacidad de ejercitar cursos de acción que cuestionen moralmente la autoridad;
- capacidad para determinar la moralidad propia en tanto que interpretación de cursos de actuación en libertad;
- capacidad para oponerse a cursos de acción de otros individuos que contravengan moralmente el ejercicio de la libertad individual;
- capacidad para educar a la ciudadanía respecto de los cursos de acción que respondan moralmente al ejercicio de la libertad individual;
- obligación moral de respetar los cursos de acción de otros individuos que respondan moralmente al ejercicio de la libertad individual de dichos individuos.

Pero el ejercicio de la libertad no puede ser ilimitado en un sistema democrático que funciona en base al principio de autoridad. Autoridad entendida como capacidad de acción legítima. Una de las formas de entender dicha legitimidad es por su carácter normativo.

En este caso, la obediencia a la autoridad reside en el cumplimiento de una orden dictada desde una posición dominante en la relación de intercambio que se establece con los subordinados:

“Command” will here be regarded as a general category in which, for example, orders, laws and regulations are considered subcategories. A “superior” is an actor perceived as being in the position to issue commands. This position may rest on exchange-based

power, norms or a combination of the two. A “subordinate” is an actor subject to or potentially subject to command (Gezelis, 2009, p. 245).

Así pues, la norma legal es el trasunto de la autoridad. Para la tradición liberal (Mill, Locke, Rawls, Dworkin, entre otros), la norma que concita la obediencia es aquella que cuenta con el consentimiento expreso, tácito o hipotético de los sujetos a la misma (Garthoff, 2010, p. 670). Por otra parte, para la tradición deliberativa (Habermas, Benhabib, Estlund, entre otros), la norma a la que se debe respeto y obediencia es aquella en cuya elaboración han participado los gobernados (Garthoff, 2010, p. 670). En ambos casos, la actuación de la autoridad exige el respeto del ejercicio de la libertad del ciudadano.

La importancia que Dewey manifiesta en los valores de la libertad, creatividad y capacidad de iniciativa lo convierte en un representante híbrido de ambas tradiciones (Gordon, 1998, p. 245). Comencemos diciendo que para Dewey la autoridad debe explicarse a través de su relación con la libertad:

we need an authority that, unlike the older forms in which it operated, is capable of directing and utilizing change and we need a kind of individual freedom unlike that which the unconstrained economic liberty of individuals has produced and justified; we need, that is, a kind of individual freedom that is general and shared and that has the backing and guidance of socially organized intelligent control (Gordon, 1998, p. 240).

Así pues, la autoridad es un principio guía del ejercicio de la libertad. Sin embargo, la autoridad, en tanto que principio de acción social inteligente, evoluciona con la sociedad y se adapta a sus cambios. De esta manera, los límites que la autoridad impone a la libertad son aquellos que exige la propia evolución social (Gordon, 1998, p. 240).

Dewey adopta la noción de autoridad del campo científico. Esta autoridad no apela a principios trascendentales para fundamentarse, sino a la garantía de evaluación de cualquier hecho por ciudadanos competentes (Gordon, 1998, p. 241). Por tanto, Dewey vincula íntimamente la noción de autoridad política legítima con una *intelligentsia* preparada para resolver los asuntos públicos,

esto es, con el conocimiento experto. El conocimiento experto es además pluralista y democrático, lo que implica que sus resultados están constantemente sujetos a crítica y revisión (Gordon, 1998, p. 241). Así pues, Dewey vincula también el principio de autoridad al hecho de que su ejercicio esté sometido a crítica, esto es, a dación de cuentas responsable.

La noción de la autoridad como forma de control inteligente organizado también sirve a Dewey para resolver el problema de la heterogeneidad de la ciudadanía. La autoridad sirve para integrar los intereses y valores públicos con el fin de proporcionar a dicha heterogeneidad un significado completo y comprensible (Gordon, 1998, p. 244). Con el fin de crear un público articulado que dé sentido al ejercicio de la autoridad, Dewey señala dos condiciones: la capacidad de hacer preguntas significativas y la capacidad de comunicarlas efectivamente:

The first condition is the existence of effective and organized inquiry. Effective and organized inquiry is necessary to help people become aware of important social and political problems which affect their lives. Such inquiry is also needed in order to expose those shared interests and values that can be used as guidelines to alleviate some of these problems. Yet sound inquiry is not enough, according to Dewey, in order to create an articulate public. It is not enough that people are aware of public issues and problems; they must also understand them well. Thus the second condition is the ability to communicate these issues and problems vividly and responsibly so that they are accessible to the masses (Gordon, 1998, p. 244).

Como se desprende del texto, tanto la formulación de problemas, demandas o expectativas sociales, como su comunicación, son los dos ingredientes necesarios para que la autoridad ponga en funcionamiento su capacidad de acción inteligente. Así, la autoridad debe encajar los intereses heterogéneos manifestados por la colectividad en las políticas, procedimientos y actuaciones previstos, esto es, darles coherencia pública, y además debe garantizar su accesibilidad mediante una política de comunicación efectiva que permita su utilización eficiente por parte de la ciudadanía. Estos dos pasos representan, para Dewey, los pasos iniciales para la creación de una comunidad democrática (Gordon, 1998, p. 244-245).

El paso final sería el desarrollo de un diálogo en la comunidad:

Systematic and continuous inquiry into all the conditions which affect association and their dissemination in print is a precondition of the creation of a true public. But it and its results are but tools after all. Their final actuality is accomplished in face-to-face relationships by means of direct give and take. Logic in its fulfillment recurs to the primitive sense of the word: dialogue. Ideas which are not communicated, shared, and reborn in expression are but soliloquy, and soliloquy is but broken and imperfect thought (Gordon, 1998, p. 245).

De nuevo, vemos que la autoridad necesita de la libertad para tener un contenido significativo. La necesidad de dar cauce a la libertad de expresión a través del desarrollo de un diálogo continuo, libre e incondicionado entre los miembros de la comunidad. Un diálogo que tiene por fin establecer conjuntamente tanto la formulación de las expectativas sociales como la manera de estructurarlas a través del principio de autoridad, esto es, de la producción de normas y el establecimiento de cursos de acción procedimentales efectivos. El diálogo es la forma de legitimar las ideas y opiniones en una comunidad (Gordon, 1998, p. 245).

Dewey cree que el ejercicio de la autoridad es compatible con la discusión racional (Gordon, 1998, p. 245). La legitimidad se convierte así en la capacidad de la autoridad para crear condiciones en las que la gente tenga la oportunidad de opinar sobre los asuntos públicos (Gordon, 1998, p. 245).

En sus palabras, la necesidad esencial de la democracia americana es la mejora de las condiciones del debate, la discusión y la persuasión:

is the improvement of the methods and conditions of debate, discussion and persuasion. That is the problem of the public. We have asserted that this improvement depends essentially upon freeing and perfecting the processes of inquiry and of dissemination of their conclusions. Inquiry, indeed, is a work which devolves upon experts. But their expertness is not shown in framing and executing policies, but in discovering and making known the facts upon which the former depend... It is not necessary that the many should have the knowledge and skill to carry on the needed investigations; what is required is that they have the ability to judge of the bearing of the knowledge supplied by others upon common concerns (Gordon, 1998, p- 245-246).

El papel que concede Dewey a los científicos es importante. Son ellos los que formulan y realizan las preguntas y la investigación sobre las expectativas sociales (obviamente, sondeando la opinión pública), proponen los cursos de acción y los trasladan a través de una comunicación eficaz a la audiencia social. Tras esa labor de desbroce, corresponde a la ciudadanía juzgar, evaluar y seleccionar entre las alternativas presentadas por esa *intelligentsia* lo que debe ser el interés público a fomentar o proteger en cada momento. En sintonía con dicha concepción inclusiva y colaborativa del ejercicio de la autoridad, Dewey, en contra de otros pensadores liberales, rechaza la identificación de la autoridad con la libertad burguesa capitalista contenida en la ideología del *laissez-faire* (Gordon, 1998, p. 246). Su crítica se basa en que, dado que dicha ideología rechaza cualquier principio de autoridad que impida el ejercicio irrestricto de la libertad de perseguir el interés privado, “desposee a los individuos de la dirección y apoyo que son universalmente indispensables tanto para la libertad orgánica de los individuos como para la estabilidad social” (Gordon, 1998, p. 246).

En el fondo, Dewey opina que la libertad, en su sentido mercantilista, es limitada dado que únicamente pueden ejercerla quienes gozan de poder y riqueza:

The tragic breakdown of democracy is due to the fact that the identification of liberty with the maximum of unrestrained individualistic action in the economic sphere, under the institution of capitalistic finance, is as fatal to the realization of liberty for all as it is fatal for the realization of equality (Gordon, 1998, p. 247).

De hecho, Dewey no cree que la sustitución de la autoridad social organizada por la autoridad del capital sea la mejor forma de realizar los valores de la democracia (Gordon, 1998, p. 246). El principio de autoridad no debe oponerse al principio de libertad individual sino que debe actuar en colaboración con este.

En sintonía con ello, Dewey suma al principio de libertad el de igualdad:

The democratic ideal that unites equality and liberty is, on the other hand, recognition that actual and concrete liberty of opportunity and action is dependent upon equalization of the political and economic conditions under which individuals are alone free in fact, not in some abstract metaphysical way (Gordon, 1998, p. 247).

Para Dewey, no se trata únicamente de conceder el sufragio a todos. Se trata de que sin una educación, vivienda y protección social y sanitaria adecuada, los individuos no disponen de las mismas oportunidades para desarrollar sus capacidades y talentos naturales y así poder realizarse personal y socialmente (Gordon, 1998, p. 248).

Contrariamente a Dewey, dentro de la tradición liberal, Locke maneja un concepto de autoridad sometido a la libertad, dado que su preocupación radica en evitar que la autoridad usurpe los derechos de los individuos (Gordon, 1998, p. 250). Bajo su punto de vista, los individuos no se agrupan socialmente con el fin de crear un orden social o ayudarse mutuamente, sino para establecer una autoridad que proteja sus derechos de propiedad del abuso mejor de lo que ellos podrían hacerlo particularmente (Gordon, 1998, p. 250).

Mill, por su parte, está más interesado en la libertad de pensamiento, opinión, acción y discusión que en el derecho de propiedad (Gordon, 1998, p. 250). En sintonía con dicha concepción, Mill da mayor libertad de acción al ejercicio de la autoridad. Para Mill la intervención de la autoridad es legítima siempre que las acciones de los individuos sean perjudiciales para otros:

The only freedom which deserves the name, is that of pursuing our own good in our own way, so long as we do not attempt to deprive others of theirs, or impede their efforts to obtain it (Gordon, 1998, p. 250-251).

Mill y Locke contemplan la autoridad como una fuerza restrictiva que, a menudo, coacciona y suprime las libertades individuales: ninguno de ambos cree que la autoridad tenga un papel constructivo (Gordon, 1998, p. 251).

Sin embargo, Dewey sí que concibe la autoridad en relación dialéctica con el ejercicio de la libertad, de manera que ambas se construyen, evolucionan y adaptan conjuntamente en función de las circunstancias sociales (Gordon, 1998, p. 251). De hecho, para Dewey, el ejercicio de la libertad también es una forma de ejercicio del poder:

It is power, effective power to do specific things. There is no such thing as liberty in general; liberty, so to speak, at large. If one wants to know what the conditions of liberty are at a given time, one has to examine what persons can do and what they cannot do. The moment one examines the question from the standpoint of effective action, it becomes evident that the demand for liberty is a demand for power (Gordon, 1998, p. 253).

Dewey no considera suficiente que la autoridad se limite a ser autoridad normativa. La justificación de la autoridad es eminentemente social, en el sentido de agente coadyuvante a la realización de la libertad y la igualdad en conjunción armónica:

for Dewey, it is not enough to enact laws to ensure that individuals do not harm and respect the liberties of others. It is also necessary to establish the political, social and economic conditions which will guarantee that the personal freedoms are actually enjoyed by everybody. By insisting that social control, far from being opposed to personal freedom, is a necessary factor in realizing this freedom, Dewey broadens the role of the classical liberal notion of authority (Gordon, 1998, p. 251).

En consonancia con ello, Dewey también establece cuáles son las formas en que la intervención de la autoridad es legítima: abrir una serie de posibilidades para la colectividad que, previamente, sólo estaban disponibles para los grupos socialmente poderosos (Gordon, 1998, p. 252). La autoridad actúa entonces como cauce liberador del potencial humano creativo (Gordon, 1998, p- 252).

Dentro del ámbito de la tradición deliberativa, Habermas concibe el ejercicio de la creatividad política del individuo como participación en la práctica discursiva (White, 1980, p. 1007). El punto central de su argumentación es que la interacción comunicativa que permite el mutuo entendimiento reside en la existencia de un consenso básico sobre la validez de cuatro afirmaciones universales sobre el discurso:

- la comprensión lingüística de la declaración;
- la veracidad del hablante;
- la verdad del componente proposicional de la declaración;
- y la corrección o validez normativa del componente performativo de la declaración (White, 1980, p. 1008).

En palabras de Habermas, estos cuatro postulados se resumen así:

This means that the hearer accepts the speaker's claims that his/her utterances asserts something true, expresses his/her intentions truthfully, and counts as legitimate in relation to socially recognized expectations (White, 1980, p. 1008).

Si debemos tomar por verdaderas las declaraciones y las intenciones de los individuos, no hay restricciones a la participación en el discurso y no hay nadie que prevalezca o domine ilegítimamente el discurso: la única manera de alcanzar acuerdos consensuados racionalmente es a través del poder no coercitivo del mejor argumento (White, 1980, p. 1009).

De manera ideal, además, Habermas estima que el discurso debe ser simétrico en el sentido de permitir que todos los posibles participantes en el mismo tenga las mismas oportunidades para elegir y desarrollar sus puntos de vista (como

se cita en White, 1980, p. 1009). Como dijimos, en el seno de la corriente deliberativa, la participación es clave para fundamentar la legitimidad del sistema democrático de gobierno. Por otra parte, dado que la postulación de Habermas se mantiene en el terreno de los principios y no desciende al ámbito de la concreción institucional, no colisiona con la idea pragmática de que, en realidad, la argumentación y el discurso, en el ámbito de la toma de decisiones, está sujeto a todo tipo de condicionantes (White, 1980, p. 1010).

La teoría de la acción comunicativa de Habermas sirve, además, a otro fin esencial: condicionar el interés individual o personal (el ejercicio autónomo de la libertad) a su construcción social consensuada a través del discurso realizado mediante unas reglas comunes (White, 1980, p. 1011-1012). Para Habermas, en dicho contexto social interactivo, la libertad consiste en la voluntad de someter el propio juicio a la reflexión crítica de los otros. En la aplicación de las reglas de la simetría participativa a esta apertura recíproca a las ideas de otros, Habermas encuentra el fundamento para establecer el interés general que debe plasmarse en la producción de normas legítimas (White, 1980, p. 1013).

La corriente demócrata deliberativa comparte una serie de aspiraciones comunes con la tradición liberal basadas en que ambas repudian la acción intrusiva del estado en el ámbito de la libertad del ciudadano que impide el desarrollo de sus capacidades, deseos e intereses (Held, 1987, p. 269). Este conjunto de aspiraciones están basadas en la satisfacción conjunta de los principios de libertad e igualdad:

1 Creation of the best circumstances for all humans to develop their nature and express their diverse qualities (involving an assumption of respect for individuals' diverse capacities, their ability to learn and enhance their potentialities).

2 Protection from the arbitrary use of political authority and coercive power (involving an assumption of respect for privacy in all matters which are not the basis of potential and demonstrable "harm" to others).

3 Involvement of citizens in the determination of the conditions of their association (involving an assumption of respect for the authentic and reasoned nature of individuals' judgments).

4 Expansion of economic opportunity to maximize the availability of resources (involving an assumption that when individuals are free from the burdens of unmet physical need they are best able to realize their ends) (Held, 1987, p. 270).

De acuerdo con Held, la gestión de la diferencia es una de las funciones básicas de la autoridad. Así, el estado debe garantizar las condiciones económicas y sociales necesarias para que se maximice la disponibilidad de los recursos, y así todos tengan la oportunidad de desarrollarse libremente y aportar a la comunidad aquellas de sus capacidades y habilidades que sean más útiles desde el punto de vista de la satisfacción del bien común.

También es misión de la autoridad legítima ejercer su potestad de regulación de manera no coercitiva (en tanto esto no sea necesario porque los ciudadanos usen de su libertad sin interferir en el bienestar de sus congéneres), y además, ejercerla en connivencia con la opinión de los ciudadanos o, como dice Held, teniendo en cuenta la autenticidad y racionalidad inherente a sus juicios. La autenticidad y racionalidad del juicio del individuo se refiere a su capacidad para reflexionar y escoger (Held, 1987, p. 270).

Formulado de modo más preciso, presupone la habilidad para deliberar, juzgar, elegir y realizar diferentes caminos de acción posibles tanto en su vida privada como en la esfera pública (Held, 1987, p. 270). Held formula esta idea bajo el nombre de principio general de autonomía:

Individuals should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives; that is, they should enjoy equal rights (and, accordingly, equal obligations) in the specification of the framework which generates and limits the opportunities available to them, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others (Held, 1987, p. 271).

La virtualidad práctica del principio, sin embargo, solo puede analizarse a través de la concreción de las condiciones de su realización. Estas condiciones están vinculadas a la participación de los ciudadanos en las decisiones de los asuntos que son importantes para ellos (Held, 1987, p. 277). De acuerdo con Held, estas condiciones serían las siguientes:

1 Equal votes: The rule for determining outcomes... must take into account, and take equally into account, the expressed preferences of each citizen as to the outcome; that is, votes must be allocated equally among citizens.

2 Effective participation: Throughout the process of making... collective decisions, each citizen must have an adequate and equal opportunity for expressing a preference as to the final outcome.

3 Enlightened understanding: In order to express preferences accurately, each citizen must have adequate and equal opportunities... for discovering and validating his or her preferences on the matter to be decided.

4 Final control of the agenda by the *demos*: The *demos* must have the exclusive opportunity to make decisions that determine what matters are and are not to be decided by processes that satisfy the first three criteria.

5 Inclusiveness: The *demos* must include all adult members except transients and persons proved to be mentally defective (Held, 1987, p. 278).

Las condiciones de ejercicio de la autonomía personal en el ámbito público que propone Held pueden resumirse así: la participación legítima del ciudadano en el ejercicio de la autoridad consiste en que aquellos ciudadanos aptos mentalmente y que residan de manera estable en el territorio donde se ejerce dicha autoridad tengan la posibilidad de emitir un juicio crítico informado acerca de las cuestiones públicas que les afectan efectivamente (esto conlleva permitir que la ciudadanía participe en la ejecución, monitorización y evaluación de la agenda política), o que, a su juicio, pueden afectarles en un futuro (esto implica conceder poder efectivo a la ciudadanía para alterar la agenda política predefinida por la autoridad). La satisfacción de todas estas condiciones garantiza que un sistema de gobierno es realmente democrático.

Held añade otras condiciones complementarias que coadyuvan a la satisfacción del principio general de autonomía que no pertenecen al ámbito de la participación política, sino al de la posesión de una serie de derechos económicos y sociales. Estos derechos serían aquellos ligados a la maternidad, al cuidado asistencial de los hijos, la sanidad y la educación, y a la necesidad de disponer de medios económicos y financieros suficientes que garanticen el desarrollo de una participación social igualitaria (Held, 1987, p. 285). El conjunto de derechos económicos, sociales y políticos descritos constituye la dotación básica que garantiza el empoderamiento social, en el sentido de capacidad individual para realizar elecciones que puedan transformarse en cursos de acción que produzcan resultados deseados, esto es, participación efectiva (Alsop et al., 2006, p. 10-11).

La autoridad, sin embargo, juega un papel fundamental en el empoderamiento social, dado que la efectiva realización de las acciones deseadas está condicionada no solo por la disponibilidad de recursos económicos, políticos y sociales suficientes sino por la estructura institucional dada en la que operan los individuos y que establece las reglas normativas de la interacción social (Alsop et al., 2006, p. 10-11).

La estructura institucional puede ser formal o informal. La estructura formal incluye el conjunto de leyes, disposiciones y marcos reglamentarios que permiten la realización de los procesos políticos, servicios públicos, organizaciones privadas y mercados (Alsop et al., 2006, p. 13). La estructura informal incluye las reglas no oficiales que estructuran los incentivos y gobiernan las relaciones dentro de las organizaciones, tales como las burocracias, empresas o industrias, así como las prácticas culturales, sistemas de valores y normas de comportamiento que se desarrollan en los hogares o entre los grupos sociales o las comunidades (Alsop et al., 2006, p. 13). En la práctica, los cambios sociales y políticos se producen por la interacción entre las instituciones formales e informales (Alsop et al., 2006, p. 13).

La autoridad puede fomentar el empoderamiento social (y con ello la inclusión social) a través de una estructura formal más amplia y equitativa:

Prerequisite to empowerment is an opportunity structure that allows people to translate their asset base into effective agency, through more equitable rules and expanded entitlements. For example, an individual's human assets might be improved through completion of secondary education, while at the same time new opportunities for citizen participation in budget allocations might open up through the institutionalization of budget planning processes at the local level. Using the new skills, confidence, and knowledge gained through formal education, and taking advantage of the opportunities opened up in the planning process, that person may be empowered to effectively participate in local-level decision making (Alsop et al., 2006, p. 16-17).

Sin embargo, la implementación efectiva de una estructura institucional que favorezca la implicación social en la gestión pública depende del nivel de compromiso de los agentes públicos con dicho objetivo. Weber fue de los primeros autores en analizar el papel de la burocracia en la gestión de la autoridad política.

Así, Weber se fija en el carácter racional y técnico que el modo de producción capitalista ha introducido en la concepción del poder y por ende en su estructura de mantenimiento y reproducción: la burocracia (Held, 1987, p. 146-147). Y opina que la burocracia es esencialmente antidemocrática porque los burócratas no responden ante el público masivo afectado por sus decisiones (Held, 1987, p. 148). Por tanto, Weber entiende que la tarea de la autoridad política consiste, en este ámbito, en hallar estrategias efectivas para contener y limitar el desarrollo de la burocracia (Held, 1987, p. 148). Sin embargo, la estructura burocrática actual de las democracias modernas no permite mantener dicha posición negativa. En la actualidad, las burocracias pueden facilitar la movilización social a través de la superación de las estructuras jerárquicas de control:

In modern bureaucratic systems there appear to be considerable "openings" for those in "formally subordinate positions to acquire or regain control over their organizational tasks". Bureaucracies may enhance the potential for disruption from "below" and increase the spaces for circumventing hierarchical control (Held, 1987, p. 161).

De hecho existe un amplio consenso en las diferentes regulaciones de la participación ciudadana respecto de que las condiciones que deben darse en la estructura burocrática para que esta favorezca la inclusión y la participación social son, entre otras, las siguientes (arts. 4-10, 26 y 43-50 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7500, de 08/04/2015):

- proporcionar formación en el ámbito de la cultura y hábitos participativos a los gestores públicos;
- crear instrumentos de consulta y planificación conjunta de las políticas públicas formados por miembros de la sociedad civil y de las administraciones públicas;
- fomentar la colaboración interadministrativa en el ámbito de la cultura y hábitos participativos;
- difundir planes de fomento y sensibilización en el ámbito de la cultura y hábitos participativos entre la juventud;
- mejorar la transparencia informativa de las decisiones y procesos de gestión de las políticas públicas;
- mejorar los procedimientos de dación de cuentas responsable de las autoridades públicas;
- establecer procedimientos de consulta y asesoramiento públicos que faciliten la participación directa de la ciudadanía en la concepción y diseño de las políticas públicas;

- impulsar la suscripción de instrumentos de colaboración entre la sociedad civil y las administraciones públicas en el ámbito de la cultura y hábitos participativos;
- mejorar las infraestructuras administrativas existentes en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para garantizar la participación mayoritaria de la ciudadanía en la gestión pública;
- realizar campañas de información y difusión que garanticen el conocimiento público de los instrumentos existentes de participación ciudadana;
- establecer normas que garanticen los derechos a la participación ciudadana, así como un catálogo de procedimientos específicos de participación ciudadana;
- crear estructuras de colaboración institucional de carácter internacional que fomenten el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas administrativas en el ámbito de la cultura y hábitos participativos;
- garantizar la actualización y renovación de los procedimientos de participación existentes a través de foros de consulta y participación formados por miembros de la sociedad civil y de las administraciones públicas;
- fomentar la creación de entidades y asociaciones no lucrativas dedicadas al fomento de la cultura y hábitos participativos, a través de la concesión de ayudas y subvenciones públicas;

- crear una estructura de puestos de trabajo profesionales y órganos específicos especializados en el ámbito de la cultura y hábitos participativos;
- elaborar planes e indicadores de evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la cultura y hábitos participativos;
- y extender la realización de procesos de consultas populares a cualquier ámbito que cuente con un amplio respaldo ciudadano.

Tras esta sintética compilación de los diversos aspectos que deben tenerse en cuenta al establecer el concepto polifacético de legitimidad democrática, a continuación, se examinan diferentes versiones de la misma.

Esta clasificación se establece en función de aquellos aspectos de la legitimidad a los que la doctrina científica da preponderancia en cada caso:

- legitimidad instrumental (beneficio social),
- legitimidad deliberativa (participación),
- legitimidad procedimental (normatividad),
- legitimidad cosmopolita (instituciones),
- y legitimidad throughput (eficiencia, deliberación y responsabilidad).

1.2.2. Tipología

1.2.2.1. *Legitimidad democrática instrumental*

Una breve y clarificadora definición de un sistema democrático legítimo desde el punto de vista instrumental nos la ofrece Arneson. Según él, es el régimen que produce a lo largo del tiempo mejores consecuencias que cualquier otro régimen de gobierno:

I hold that what renders the democratic form of government for a nation morally legitimate (when it is) is that its operation over time produces better consequences for people than any feasible alternative mode of governance (Arneson, 2003, p. 122).

Se trata de una caracterización general dado que se refiere al funcionamiento de un sistema político democrático. Sin embargo, lo que nos interesa es establecer los requisitos procedimentales de adopción de una determinada política pública o decisión de gobierno desde el punto de vista puramente instrumental. En este caso, Arneson también ofrece una caracterización fácilmente comprensible. La selección de uno u otro de los cauces procedimentales posibles viene determinada porque aquel que se escoge permite alcanzar mejores resultados en términos de políticas y decisiones públicas desde el punto de vista moral:

An alternative correctness standard holds that a procedure for reaching political decisions is morally legitimate just in case it more reliably reaches the moral best among the alternative policies over the long haul than would any alternative feasible procedure that might be instituted (Arneson, 2003, p. 123).

Sin embargo, Arneson también nos advierte de que en el caso en que hubiera que elegir entre dos formas de gobierno (o procedimientos, podríamos añadir), y una de ellas fuera más justa (esto es, que produjera mejores resultados moralmente hablando) y la otra lograra hacer a los ciudadanos más virtuosos, deberíamos elegir la segunda dado que la tendencia a la realización de actos

justos supera a la tendencia a elaborar leyes justas (Arneson, 2003, p. 123). No cabe duda, pues, de que el componente moral de la obtención de los mejores resultados es una adjetivación sustancial y necesaria para dar virtualidad a la legitimidad democrática instrumental. En este caso, el componente moral subjetivo o de resultado (asociado al individuo) superaría al componente moral objetivo o de premisa (asociado a la norma).

Arneson indica que esos mejores resultados en términos morales vienen referidos a los derechos fundamentales. No a todos los derechos fundamentales, en realidad, sino únicamente a aquellos que no implican una situación de poder de unos individuos sobre otros (Arneson, 2003, p. 124). El derecho de sufragio, por ejemplo, recogido en los textos constitucionales como derecho fundamental, no se incluiría en los derechos fundamentales (Arneson, 2003, p. 124).

Esto es así, porque, según Arneson, el voto implica tener poder sobre otros, aunque sea mínimo (conlleva elegir una opción política u otra y, si no gana la opción que uno ha elegido, es evidente que otros han ejercido algún tipo de poder sobre nuestra voluntad que se expresó en un sentido diferente (cuando votamos a la opción política no ganadora).

Arneson ofrece varios ejemplos de estos derechos que presuponen el ejercicio de poder de unos individuos sobre otros:

Examples of rights to power over others would be the rights to exercise control as guardians that parents are thought to have over their own children, the rights that court-appointed guardians hold over individuals deemed incompetent to manage their own affairs, the rights that public bureaucrats have over the management of the agencies in which they hold office (Arneson, 2003, p. 124).

El objetivo de estos derechos secundarios que implican poder sobre otros es servir de apoyo o asistencia (*stewardship rights*) al logro de la maximización de los derechos morales fundamentales (Arneson, 2003, p. 126). Esto es, estos

derechos son instrumentos para la consecución de un bien mayor que es la satisfacción adecuada de dichos derechos fundamentales (Arneson, 2003, p. 127).

Aunque Arneson no define qué son los derechos fundamentales, podemos intuir que son aquellos ya establecidos en las constituciones democráticas y otros textos internacionales. La peculiaridad es, como sabemos, que no debemos incluir aquellos que impliquen un poder sobre otros ya que su disfrute no se hace en condiciones de igualdad. Arneson dice que los derechos fundamentales son aquellos derechos relativos a lo que es verdaderamente fundamental en el plano moral (Arneson, 2003, p. 129).

En este sentido, todos los elementos de ejercicio de poder y decisión (normas, reglamentos, políticas) deben dedicarse a lograr la maximización de los derechos fundamentales:

Institutions, policies, acts and so on should be set so as to maximize fulfillment of fundamental rights, the rights being formulated to capture what fundamentally matters morally (Arneson, 2003, p. 129).

El estatus moral de un procedimiento se juzga tanto por su cualidad intrínsecamente justa o injusta como por el carácter moral de los resultados de su aplicación (Arneson, 2003, p. 129). De hecho, Arneson, como vimos antes, dice que es preferible, en caso de tener que elegir, la moralidad de los resultados de aplicación frente a la justicia intrínseca del procedimiento. Recoge un valiente ejemplo de esta tesis a propósito del derecho de voto:

Further support is gained by pondering the speculation that enacting and enforcing severe competency requirements for the franchise that would disenfranchise some or even many currently eligible to vote in modern democracies would generate morally better consequences over the long haul than would the alternative of sticking with one-person-one-vote (Arneson, 2003, p. 130).

Como puede extraerse de dicho fragmento, Arneson afirma que, en efecto, es preferible no aplicar la regla “una persona un voto” si ello produjera mejores resultados morales a largo plazo. Sin embargo, Buck no cree que la legitimidad instrumental pueda llamarse democrática, debido precisamente al estatus accesorio que otorga Arneson al derecho a la participación política:

The form of instrumentalism that Arneson defends results in an account of democratic authority which is at odds with widely shared convictions about the meaning and practice of democracy. By putting the right to participate in democratic political procedures in such a vulnerable position, the view that Arneson takes reduces rights essential to democracy to nothing more than tools for the protection of a set of moral rights, none of which have any essential connection to democracy. The protection of moral rights is crucial for a democracy, and it may be that democracies protect such rights better than alternative political systems. But it is not clear that the protective function alone can be used to establish the normative authority of democracy, given that one of the commitments made in a democracy is to promote equal access to political power (Buck, 2013, p. 231).

A tenor de lo explicitado hasta el momento, los rasgos característicos de la legitimidad democrática instrumental, de acuerdo con el modelo propuesto por Arneson, son los siguientes:

- Se basa en el contenido de los derechos fundamentales del régimen democrático.
- La condición de legitimidad básica es lograr el mayor nivel de maximización posible de dichos derechos fundamentales.
- No pueden ser considerados derechos fundamentales aquellos cuyo ejercicio implique un poder de control o disposición sobre los actos o la voluntad de otros.
- La función de los derechos que no son fundamentales en el sentido antedicho consiste en que se utilicen para coadyuvar al logro de la maximización de los derechos fundamentales.

- El procedimiento, política o acto ejercido por la autoridad que, en competencia con otros posibles, logre la maximización de los derechos fundamentales en el largo plazo es aquel que goza de mayor legitimidad y por tanto, debe ser elegido por la autoridad como moralmente mejor cualificado que otros para aplicarse en un régimen democrático.
- La legitimidad instrumental no presupone que el mejor régimen de gobierno es el democrático sino aquel que a largo plazo logre como resultado la maximización de los derechos fundamentales de la sociedad.
- La elección de la mejor alternativa moral para dar contenido a cada uno de los derechos fundamentales es una decisión colectiva, en el sentido de que los valores morales que fundamentan la elección del contenido de los derechos fundamentales son producto de la reflexión crítica del conjunto de la ciudadanía en función de las circunstancias sociales, políticas, tecnológicas, económicas y culturales presentes a lo largo de su evolución histórica.

Por otra parte, Buck también indica que el concepto de legitimidad instrumental conlleva que sea lícito limitar las capacidades políticas de los ciudadanos siempre que con ello se garantice la protección de los derechos fundamentales. Su ejemplo, aludiendo al trabajo de Arneson, concierne a la potestad jurisdiccional:

Arneson points out to the diversity of power that exists in constitutional democracies and in particular to the fact that in the United States, for example, the Supreme Court effectively nullifies laws and policies that have been chosen by citizens in a free and fair decision process (Buck, 2012, p. 225).

Este ejemplo pone de relieve el papel de la autoridad en la legitimidad instrumental, en consonancia con los derechos que considerábamos antes como derivados (los que implican restricción de la capacidad de acción o

voluntad de otros). En efecto, en el ejemplo de Buck, la autoridad jurisdiccional limita un derecho derivado, dado que anula una norma en cuya elaboración ha participado la ciudadanía (se trata de un derecho derivado dado que dicha participación conlleva un poder de disposición sobre la norma que puede colisionar con la voluntad de otros respecto de dicha norma).

Pongamos como ejemplo de lo anterior el siguiente caso: una parte de la ciudadanía, en la fase de alegaciones a un proyecto de ley medioambiental, estima que deben subvencionarse los proyectos privados de utilización de energías alternativas y otra parte de la ciudadanía estima que no deben subvencionarse. Obviamente, o se optará por lo uno o por lo otro en el texto final legislativo: esto determinará que la voluntad de unos haya sido impuesta (de forma indirecta) sobre la de otros.

Del ejemplo también puede extraerse otra conclusión respecto del ejercicio de la autoridad instrumental: para suponer que dicho ejercicio de poder es legítimo, de acuerdo con Arneson, la decisión judicial de anulación de la norma debería lograr una mayor maximización de derechos fundamentales que la aplicación de la ley aprobada por el parlamento. Como puede apreciarse, la cuestión de la determinación de lo que es legítimo instrumentalmente puede suponer una colisión entre los diversos poderes de coacción que habitan en el seno de las instituciones fundamentales del estado.

Wall, otro teórico de la legitimidad instrumentalista, tampoco cree en la necesidad de que exista igualdad política en un sistema de gobierno para que pueda asegurarse la maximización del beneficio común, o sea, la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos (Buck, 2012, p. 227).

En efecto, podemos suponer que un sistema político debe garantizar la igualdad política a todos sus ciudadanos para evitar que perciban dicha situación como que algunos de ellos son más importantes que otros. Sin

embargo, Wall defiende que en el caso de que existiera dicha percepción de la ciudadanía ello podía deberse a factores sociales e históricos contingentes, que nada tienen que ver con el carácter igualitario o no igualitario de la estructura institucional política existente. De hecho, dicha percepción ciudadana (esto es, el hecho de que unos se sintieran peor tratados que otros), podía producirse en el contexto de un sistema institucional político igualitario cuya gestión produjera como resultado una menor satisfacción global de las preferencias ciudadanas (en términos del logro de todo tipo de derechos y recursos, no únicamente los de carácter político), y sin embargo no producirse en el caso de un sistema institucional no igualitario pero que lograra un mayor nivel de satisfacción pública (Buck, 2013, p. 226-227).

Sabemos que la legitimidad instrumental se basa en la selección de aquellos procedimientos que logren la maximización del beneficio social o los mejores resultados posibles (Buck, 2013, p. 233). Esto requiere identificar con exactitud cuáles son esos mejores resultados posibles. Buck señala que son aquellos que afectan al bienestar de los ciudadanos, como es el caso de la distribución de fines o bienes fundamentales, esto es, los derechos morales fundamentales (Buck, 2013, p. 233).

Para Wall, el estándar de mejores resultados posibles que garantiza la legitimidad de un sistema político es la condición de que todas las personas sean tratadas con igual respeto (*equal regard*). Esto es, que a pesar de la existencia de una desigualdad política radical, los resultados del sistema político sean tales que garanticen que todas las personas sean tratadas con igual respeto (Buck, 2013, p. 233).

Sin embargo, como afirma Buck, también este concepto es discutible en democracia y es muy difícil lograr una definición de lo que signifique “tratar con igual respeto a todo el mundo” que concite el consenso y la aprobación de la sociedad en su conjunto (Buck, 2013, p. 233).

La esencia de la democracia no es únicamente tratar a todos con igual respeto sino, precisamente, garantizar que todos tengan la oportunidad de participar en los procedimientos de adopción de decisiones políticas entre las cuales, obviamente, está la de establecer el contenido de ideas tales como tratar a todos con igual respeto:

Thus, in a democratic polity, properly speaking, commitments are made to provide all citizens the opportunity to participate in the discussion in which various conceptions of certain fundamental ideas, such as equal regard, are put on the table. Therefore, the baseline of any sustainable democracy is equal access to the political process, and this entails that democratic societies include commitments to provide all citizens with at least an opportunity for participation in political decision-making procedures that are open to every citizen (Buck, 2013, p. 234).

Para Buck, es precisamente el derecho a la participación política la quintaesencia de la democracia. Está claro, pues, que no cree que dicho derecho, singularmente representado por el derecho al sufragio, sea accesorio a los derechos morales fundamentales, sino más bien que comparte su privilegiado estatus.

De hecho, a partir del pensamiento de Buck, que indica que la relación de los derechos morales fundamentales, su contenido y las normas para resolver la posible colisión entre los mismos deben acordarse en el seno de la sociedad a través de procedimientos accesibles (Buck, 2013, p. 235), podría pensarse que acaso sean los derechos democráticos procedimentales los que deban ocupar la primacía de los bienes morales a proteger, dado que aquellos no pueden existir sin estos.

En el ámbito de la legitimidad instrumental es necesario también establecer lo que debe entenderse por autoridad, dado que es la que ejerce el poder político, y a través de instituciones y procedimientos produce unos determinados resultados o beneficios sociales.

De acuerdo con Wall, es Joseph Raz quien ofrece la caracterización más completa de la autoridad desde la legitimidad instrumental. Se trata de la tesis de la autoridad justificada que denomina “the normal justification thesis”:

(NJT): The normal way to establish that a person has authority over another person involves showing that the alleged subject is likely better to comply with reasons which apply to him (other than the alleged authoritative directives) if he accepts the directives of the alleged authority as authoritatively binding and tries to follow them, rather than by trying to follow the reasons which apply to him directly (Wall, 2006, p. 87).

Esto es: alguien tiene autoridad legítima sobre otro, si es más probable que este cumpla el fundamento de la norma dictada por la autoridad y dirigida a él (o sea, las razones que motivan su aplicación específica a él) si acepta las normas como obligatorias y trata de cumplirlas, en lugar de actuar en base a su propia interpretación del fundamento de la aplicación de la norma sobre él.

Esta tesis parece sostener la idea de que resulta en interés del subordinado a la autoridad cumplir una determinada norma sin cuestionarla porque el contenido de la misma que ha establecido la autoridad (y por ende su justificación) son los más apropiados en relación con la materia a la que alude la norma. Además, si dejamos que el obligado a cumplir y acatar la norma deslice su interpretación sobre la justificación de la misma, nos arriesgamos a que dicho sujeto estime, en razón a su juicio crítico, que dicha norma no encaja con la materia a la que alude (y que le atañe específicamente) y, por tanto, estaría justificado resistirse al cumplimiento de la misma y con ello negar, deslegitimando, la autoridad establecida.

Así pues, desde el punto de vista instrumental, la legitimidad de la autoridad se basa en que, a través de su mecánica, es capaz de dar con la mejor de las soluciones posibles a un determinado problema (o materia). Por eso es legítima: la autoridad, a través de la norma, da la solución más apropiada al problema concreto que en cada caso se plantea, esto es, maximiza el bienestar común.

La legitimidad instrumental también concierne a la justificación del cauce de actuación de la autoridad, esto es, a la razón de ser de los procedimientos de decisión e implementación de las políticas públicas. El procedimiento más legítimo es aquel que produce los mejores resultados en función de la materia o el problema sobre el que actúa. A dicha afirmación, Wall añade que debe tenerse en cuenta como dicho procedimiento afecta al bienestar de los ciudadanos (Wall, 2006, p. 96).

Así, Wall ofrece una distinción de conceptos para dibujar dichas ideas: *tasks of government* y *effects of governing*:

The first refer to the problems that we need government to solve, such as securing justice or promoting economic growth. The latter refer to the full range of consequences of governing one way rather than another. For example, consider Mill's idea that participation in politics promotes public spiritedness in the participants. The promotion of this virtue would count as an effect of government, even if it were not aptly characterized as a task of government (Wall, 2006, p. 96).

Las tareas de gobierno son las acciones que este debe realizar en ejercicio de sus competencias de acuerdo con las necesidades públicas. A su vez, los efectos del gobierno son todas aquellas consecuencias que conlleva el ejercicio de las competencias de la autoridad. Ambos conceptos, no obstante, como indica Wall, no requieren que los procedimientos deban ser intrínsecamente justos. Sin embargo, tampoco excluyen la posibilidad de que a través de dichos procedimientos se logren bienes que sean intrínsecamente valiosos, como la justicia (Wall, 2006, p. 96).

Por tanto, para Wall, los efectos de maximización a largo plazo que debe producir una autoridad legítima se producen a través del ejercicio de las tareas de gobierno y asimismo mediante los efectos que dicho ejercicio produce:

If complex instrumentalism is correct, then the legitimacy-conferring power of democratic procedures depends both on how well they serve the tasks of government and on the effects of governing they generate –including, of course, the effects associated with the value of publicity and the negotiation of disagreement (Wall, 2006, p.

100).

El instrumentalismo fuerte que defiende Wall tiene su esencia en la justicia ya que evalúa la acción de la autoridad en función del mejor resultado posible a largo plazo.

De acuerdo con Wall, la reflexión sobre la justicia se refiere a varios tipos de derechos:

- Derechos procedimentales. Estos a su vez pueden ser:
 - Derechos a un debido procedimiento.
 - Derechos políticos procedimentales.
- Derechos sustantivos (Wall, 2007, p. 312).

Como ejemplo de los primeros derechos, Wall cita el derecho de defensa en el ámbito de un procedimiento criminal. Entre los segundos, el derecho al voto en unas elecciones. Como ejemplo del tipo tercero de derechos, Wall cita el derecho a portar armas de fuego.

La salvaguarda de este tipo de derechos está conectada a la esencia de la democracia. La esencia de la democracia es un compromiso sobre su interpretación mínima (*minimal construal of democracy*). De acuerdo con Wall, existe un conjunto de compromisos que todo demócrata afirma, a pesar de que exista otro conjunto de compromisos sobre los que esté en desacuerdo con otros demócratas (Wall, 2007, p. 315).

Esta interpretación mínima incluye dos tópicos: el derecho de sufragio y el derecho a la libertad de expresión (*the full enfranchisement platitude y the narrow free speech platitude*):

The full enfranchisement platitude holds that all adult persons who are of sound mind, have not been rightly convicted of a serious crime, and non-transiently reside in a political society should have the right to vote and run for office in that society (or should have an equal opportunity to exercise political power in that society). The narrow free speech platitude holds that citizens should be free to express and debate their political views in public, so long as no credible case can be made that doing so would cause direct harm to other persons. The free speech included here is narrow since it need not extend to non-political speech, such as art, literature or entertainment (Wall, 2007, p. 314-315).

Por tanto, todo demócrata está de acuerdo en que la democracia no puede existir sin que se cumplan y respeten en una sociedad ambos derechos: el derecho al sufragio y el derecho a la libertad de opinión. De acuerdo con Wall, no existe ninguna objeción a que estos dos principios deban satisfacerse para que exista legitimidad democrática instrumental, ya que, además de referirse a la satisfacción de la justicia, no impiden la estructuración del procedimiento democrático para que dé como fruto los mejores resultados, que es la esencia del instrumentalismo fuerte (Wall, 2007, p. 316).

Wall también estudia el papel del sujeto al poder de la autoridad en un régimen democrático. Para ello, enuncia una restricción al respeto de la esencia de la legitimidad instrumental. Establece el principio de la “contención democrática” (*democratic restraint*) como un principio de relación gobernado-autoridad por el cual el primero no cuestiona la legitimidad de un procedimiento de actuación de esta, incluso aunque opine que existe otro procedimiento más efectivo para promover mejores resultados de gobierno, esto es, mayor justicia (Wall, 2007, p. 308). Sujetarse al principio de contención democrática exige, por tanto, moderación al ciudadano en la búsqueda de la justicia en las actuaciones del poder (Wall, 2007, p. 309).

La contención democrática es una disposición que informa los puntos de vista de una persona sobre cómo debería estructurarse el procedimiento democrático en el ámbito político. De acuerdo con Wall, sólo existe un acuerdo básico compartido por la generalidad de la ciudadanía en las sociedades democráticas respecto de lo político: que cada adulto tiene el derecho a votar y ser candidato al gobierno a través de elecciones libres y competitivas que determinan quién gobernará y quien legislará (Wall, 2007, p. 310).

Respecto del resto de cuestiones existe mucho disenso y por tanto muchas soluciones posibles:

Consider the following set of issues: (a) Different democratic societies have adopted different schemes of political representation. Some have adopted the “Westminster model”, others have adopted systems of proportional representation. Similarly, democratic societies differ with respect to how much authority they grant to local political units. (b) Democracy is widely associated with majority rule. But there is a range of different majoritarian decision rules [...]. Moreover, almost all democracies contain procedures that include counter-majoritarian constraints. These include supra-majority decision rules that effectively allow minorities to block legislation as well judicially enforceable protections against majoritarian legislation. (c) Background social conditions can render questionable the legitimacy of democratic legislation. Some object, for example, that the rich are able to manipulate the democratic process. Others complain that the power of particular groups or the major media distort the democratic process (Wall, 2007, p. 310).

La contención democrática debe ser observada en una democracia porque se basa en que existe una forma de estructurar el procedimiento democrático que satisface a todos. De este modo, no ponemos objeciones a la forma en que la autoridad lleva a cabo su actuación de acuerdo con las exigencias de la legitimidad democrática instrumental.

Wall ofrece una caracterización de lo que significa el “respeto” que le permite justificar (en parte) el principio de contención democrática: el procedimiento democrático debe diseñarse de modo que no sea irrespetuoso con los puntos de vista de los ciudadanos (Wall, 2007, p. 321). Teniendo esto en cuenta, Wall formula el principio de la neutralidad de resultado. El principio también se

apoya en los tópicos de su definición mínima de la democracia:

The Outcome Neutrality Principle (ONP): Political procedures are fully justified for one's society (and hence confer full legitimacy on the outcomes that follow from them) if and only if they (i) satisfy the two platitudes of the minimal construal of democracy and (ii) can be justified to all adults citizens in one's society, irrespective of the content of their political views about justice (Wall, 2007, p. 321).

El cumplimiento de este principio obliga a que el ciudadano ponga en suspenso su concepción de lo que sea justo en cada momento a la hora de establecer la legitimidad del procedimiento democrático (Wall, 2007, p. 322).

Si el procedimiento democrático respeta dichas condiciones, esto es, que todos pueden participar en los asuntos públicos, que todos pueden expresar libremente sus puntos de vista y que todas las opiniones son respetadas, entonces se garantiza el cumplimiento del principio de contención democrática.

Así pues, si autoridad y gobernados interactúan en el marco de dichas coordenadas, los ciudadanos no tienen por qué oponerse al ejercicio de la autoridad legítima desde el punto de vista del instrumentalismo. Además, el principio tampoco excluye la posibilidad de que, además, exista un acuerdo entre los ciudadanos sobre la justicia del procedimiento democrático porque, por ejemplo, todos los gobernados compartan los mismos valores y puntos de vista sobre la materia que regula dicho procedimiento.

Sin embargo, sabemos que en la realidad no podemos diseñar la estructuración del procedimiento democrático de manera neutral: siempre habrá unos puntos de vista que prevalezcan sobre otros respecto de la estructuración de dicho procedimiento. Por tanto, la justificación del principio de contención democrática necesita que a la noción de respeto añadamos la de resentimiento justificado (Wall, 2007, p. 330).

Bajo este nuevo criterio, está justificada la contención democrática y por tanto el sometimiento sin reservas al procedimiento democrático tal y como está estructurado, siempre que los costes de provocar un resentimiento justificado sean mayores que los costes de evitar la injusticia (aunque esto último se logre diseñando nuevos procedimientos democráticos que a largo plazo puedan garantizar mejores resultados de gobierno), (Wall, 2007, p. 331). Por tanto, estamos sacrificando la mejora en la justicia del procedimiento democrático para evitar que ningún sector de la ciudadanía sienta que, a través de su participación en el diseño del procedimiento democrático, sus opiniones no son respetadas de tal manera que ello provoque resentimiento justificado en dicha parte de la ciudadanía.

Como indica Wall, los costes de provocar resentimiento justificado son muy altos al recaer sobre la propia estabilidad del sistema democrático:

When persons feel warranted resentment toward those who establish and run the institutions of their political society, they typically withdraw their support from those institutions. This kind of alienation threatens the stability and proper functioning of the democratic process (Wall, 2007, p. 331).

La idea de garantizar la estabilidad del procedimiento democrático aparece ahora como fundamental corolario del seguimiento de los requisitos que fundamentan el principio de contención democrática. Así, no solo son importantes el derecho de sufragio, la libre discusión, el respeto a las opiniones de los demás y su consideración debida con el fin de no provocar resentimiento justificado sino, además, garantizar la estabilidad del procedimiento democrático con el fin de que la interpretación que con este se hace de la justicia sea eficiente (Wall, 2007, p. 333).

Por tanto, siempre que se estructure el procedimiento a tenor de una alternativa propuesta por un determinado sector de la ciudadanía que no sea apoyada suficientemente por el resto de facciones, tendremos como consecuencia la

falta de apoyo al procedimiento y por tanto una previsible tensión democrática que degenera en la debilitación de la estabilidad y la efectividad del sistema democrático en su conjunto (Wall, 2007, p. 133-134). La anterior afirmación nos permite concluir que, en definitiva, todos los ciudadanos comparten un interés común: proponer aquel procedimiento democrático que concite el máximo apoyo de todos (Wall, 2007, p. 334).

De lo que se trata es de evitar consideraciones estratégicas y particularistas a la hora de opinar sobre la estructuración del procedimiento democrático y optar por una estructuración del procedimiento que se sostenga por sí misma al ser razonablemente justa. Y esta justicia racional, en un sistema democrático, es la posibilidad de compartir una vida política común en el sentido de que no existan grandes diferencias en la apreciación de lo que sea la justicia dentro de la sociedad. En este tipo de sociedad ordenada y racional, para Wall, el principio de contención democrática se convierte en una virtud democrática (Wall, 2007, p. 341).

Este hecho hace plausible el pensamiento de que la evaluación de la legitimidad del desempeño institucional desde la óptica instrumental es un recurso valioso para determinar la calidad de un sistema democrático porque asume que la justicia se logra a través de un compromiso racional de los ciudadanos con el desarrollo de una vida estable en comunidad, representado por una estructuración del procedimiento democrático que concita un elevado nivel de entendimiento y apoyo entre todos ellos porque se base en proporcionar el mayor nivel de satisfacción posible a sus expectativas.

1.2.2.2. Legitimidad democrática deliberativa

El término democracia deliberativa tiene su origen en J. M. Bessette, quien en su libro *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, de 1980, utiliza dicho término por primera vez (Sancho, 2003, p.

203). De acuerdo con Sancho, la pretensión de Bessette es la siguiente:

Frente a las interpretaciones elitistas o aristocráticas de la Constitución Estadounidense, el objetivo del autor es defender una interpretación deliberativa que dé sentido a la existencia de dos elementos que en principio parecen contradictorios, a saber: el gobierno de la mayoría y los mecanismos institucionales (*checks and balances*) que restringen su ejercicio. Para ello diferencia entre dos tipos de sentimientos mayoritarios o de opinión pública. Una más inmediata, espontánea e irreflexiva (la de la ciudadanía) y otra más deliberativa, que necesita tiempo para desarrollarse y que descansa sobre una información más completa en la que se tienen en cuenta las distintas consideraciones y argumentos (la de los representantes) (Sancho, 2003, p. 203).

Sancho particulariza dicha fórmula global (puesto que abarca a representantes y representados) y propone una completa caracterización de la deliberación que, dado que se ciñe a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, sirve perfectamente como fuente de legitimidad democrática en tanto que justificación del ejercicio del poder político:

En ese proceso los ciudadanos no sólo intercambian ideas y opiniones sobre lo que consideran que es la mejor propuesta política, sino que deben dar razones a favor o en contra de dichas propuestas con el objetivo de alcanzar un acuerdo. Ahora bien, las razones que presentan no pueden juzgarse verdaderas o falsas, a lo sumo fuertes o débiles, más o menos capaces de conseguir apoyo. Por este motivo, la deliberación se adapta particularmente bien a la naturaleza del debate político que consiste muchas veces en la confrontación entre normas o valores diferentes. Esto no significa que la elección sea arbitraria. Unos valores son más capaces que otros de conseguir la aprobación de una audiencia razonable. Es imposible demostrar su validez pero pueden ser justificados. Y la fuerza de la justificación sólo puede ser medida por la amplitud e intensidad con la que es aceptada. El proceso de deliberación termina con una elección entre las diferentes propuestas. La opción elegida será reflejo de la mayor fuerza de los argumentos que la respaldan. Las razones de la minoría también han sido tenidas en cuenta pero han resultado menos convincentes. Así se cierra un proceso en el que todos han tomado parte, se han analizado las diferentes dimensiones de cada alternativa y libremente se ha decidido. Por eso el resultado es legítimo (Sancho, 2003, p. 205).

Así pues, la legitimidad de la decisión pública consiste en que sea debidamente justificada y ampliamente respaldada por la ciudadanía. En este caso, la aceptación de la autoridad que la adopta no plantea problemas a los ciudadanos sujetos a la misma.

Sancho nos ofrece, a continuación de su exhaustiva definición del proceso deliberativo, un catálogo de virtudes que asocia a dicho proceso: calidad informativa, interés público, cooperación y tolerancia, justicia y racionalidad:

Las virtudes de la deliberación no se agotan en el aumento de la legitimidad política. Para los defensores de este modelo, la deliberación mejora la democracia en otros cuatro aspectos. En primer lugar, el intercambio de razones, opiniones e ideas aumenta la información disponible en dos sentidos: pueden aparecer alternativas que no habían sido consideradas y, además, es posible analizar las consecuencias de cada propuesta. Así mejora la calidad de las decisiones. En segundo lugar, la deliberación refuerza la orientación hacia el bien común en detrimento de los intereses privados. Si el objetivo es tomar decisiones colectivas que redunden en beneficio de todos, cada opinión debe ser articulada en términos que los demás puedan admitir y esto obliga a transformar los propios intereses en principios defendibles públicamente. En tercer lugar, la deliberación mejora las facultades intelectuales y morales de los ciudadanos. La participación en el debate público ayuda a desarrollar la capacidad de razonar y escuchar y favorece la cooperación y la tolerancia. Por último, la deliberación genera decisiones políticas más justas y racionales. Es cierto que la deliberación no garantiza de forma absoluta la imparcialidad de los resultados obtenidos, pero parece acercarse más a esa imparcialidad de lo que lo haría una simple votación o negociación (Sancho, 2003, p. 206).

Una vez determinadas la caracterización y las virtudes de la democracia deliberativa, examinaremos los trabajos de Cohen, Habermas, Bohman y Dryzek. Todos ellos constituyen la base teórica fundamental de la democracia deliberativa.

El modelo de democracia de Cohen presenta a una ciudadanía radicalmente activa, dado que le otorga el papel de participar directamente en las decisiones públicas (Sancho, 2003, p. 207). Para Cohen, todo proceso de adopción colectiva de decisiones debe satisfacer cuatro condiciones: razonabilidad, libertad, igualdad y búsqueda del consenso. Estas cuatro condiciones conforman el armazón de su “procedimiento deliberativo ideal”:

En primer lugar, la deliberación ideal está basada en el razonamiento porque a los ciudadanos, se les exige que den razones de sus propuestas políticas bien sea para apoyarlas, bien sea para rechazarlas. El compromiso con la deliberación como vía para la toma de decisiones conlleva la aceptación de que sean las razones y no el poder o los diferentes intereses quienes determinen el resultado de cada política. La democracia deliberativa insiste en la relación entre razonamiento público y la elección colectiva de manera que las decisiones tomadas no deben ser un mero reflejo de las

diferentes preferencias. [...]

En segundo lugar, la deliberación es libre porque los participantes no están sujetos a ninguna restricción salvo los límites impuestos por los resultados. Esto significa que son los propios ciudadanos quienes determinan cuáles van a ser los temas a tratar, proponen soluciones a los diferentes problemas políticos, justifican esas soluciones con razones y toman una decisión. No existen preceptos establecidos a priori que interfieran en el análisis y evaluación de las diferentes propuestas, ni tampoco en lo que se refiere a las materias susceptibles de ser tratadas deliberativamente. El hecho de alcanzar una decisión a través de la deliberación es una razón suficiente para acatarla. Éste es el único límite.

En tercer lugar, en la deliberación ideal los ciudadanos son iguales tanto a nivel formal como sustantivo. Son formalmente iguales porque tienen el mismo derecho a participar en cada una de las etapas del proceso de deliberación (introducir temas en el debate político, proponer soluciones, etc.) y a todos ellos se les otorga una igual consideración. Empero, la igualdad en la deliberación no se restringe a disfrutar de un mismo derecho de participación en abstracto. Los ciudadanos son también sustantivamente iguales, dirá Cohen, porque la distribución de poder o de recursos no determina sus oportunidades para contribuir a la deliberación. Los participantes no están limitados por el sistema de derechos existentes que es también objeto potencial de su deliberación. La igualdad sustantiva parece apuntar a una distribución más igualitaria de los recursos materiales con el objetivo de eliminar aquellos obstáculos externos a los individuos y que limitan sus oportunidades reales para participar en la deliberación. [...]

Por último, la deliberación pretende que el intercambio de razones entre ciudadanos libres e iguales permita alcanzar un acuerdo sobre los problemas políticos que se están examinando. Sin embargo, no hay ninguna promesa de que dicho consenso se alcance ni siquiera bajo estas circunstancias ideales. En ese caso será necesario recurrir a algún tipo de votación que permita poner fin a la deliberación. Lo importante es aquí el debate y el intercambio de razones y argumentos que precede a la votación, pues es lo que diferencia la deliberación de la agregación de preferencias (Sancho, 2003, p. 208-209).

Para Cohen, el debate también tiene una utilidad práctica. Además de ser un ejercicio democrático completo pues hace efectivas dichas condiciones, permite aumentar la información disponible en el debate público (Sancho, 2003, p. 209).

El propósito del debate es articular ideas sobre el bien común a través del razonamiento público. La imbricación de ambos conceptos (bien común y razonamiento público) es doble: argumentar entre todos y contra-argumentar para todos:

Cuando se está debatiendo sobre cómo solucionar un determinado problema los ciudadanos no pretenden satisfacer sus propios intereses sino hallar la mejor solución política para el conjunto. [...]

Para que una razón sea aceptada como válida en el debate político debe ser independiente del propio beneficio y esto empuja a reformular la propuesta política de modo que también beneficie a los demás (Sancho, 2003, p. 212-213).

El descubrimiento del bien común se produce paulatinamente, a medida que la deliberación ofrece nuevas oportunidades de argumentación razonada, basadas en el refinamiento o el descarte de las preexistentes:

La discusión no protege de una conducta estratégica que podría conducir a usar la información para manipular, engañar o desinformar. La deliberación entendida como razonamiento público favorece el bien común porque la reflexión y el análisis sobre las razones que uno tiene para apoyar o rechazar una determinada política puede sugerir nuevas implicaciones o consecuencias que no formaban parte de las preferencias iniciales y que emergen tras el proceso de deliberación como nuevas razones (Sancho, 2003, p. 213).

Así, se da el caso de que “los intereses o propuestas que configuran el bien común son aquellas que sobreviven a la deliberación” (Sancho, 2003, p. 213). Para Cohen, el proceso deliberativo guiado por la búsqueda del bien común tiene, además, una consecuencia adicional de suma importancia: “cuando el proceso de toma de decisiones está basado en el razonamiento público el resultado es la protección de las libertades fundamentales” (Sancho, 2003, p. 214).

Otra idea fundamental para Cohen es la autonomía. En este sentido, son los ciudadanos quienes seleccionan los asuntos públicos sobre los que deliberar y plantean las alternativas y soluciones a los mismos (Sancho, 2003, p. 215). Además, Cohen destaca que el debate debe organizarse en espacios públicos institucionalizados, bien de carácter local, sectorial o de cualquier otro tipo, siempre que permita que todos los ciudadanos puedan intervenir en la deliberación sin importar su desigual poder real y efectivo o su desigual capacidad de intervención (Sancho, 2003, p. 215).

Con base en su teoría de la democracia deliberativa, Cohen desarrolla un modelo de gobierno específico: poliarquía directamente deliberativa. Se trata de una propuesta de gobierno descentralizado en la que las instituciones estatales marcan las líneas políticas que desarrollan las instituciones locales (Sancho, 2003, p. 215-216). En dicho modelo, el autogobierno local garantiza que “las políticas finales sean más congruentes con las necesidades y experiencias de los ciudadanos” (Sancho, 2003, p. 215). Además, en su marco, el papel de la burocracia es “disponer la infraestructura necesaria para la transmisión de información, el intercambio de experiencias y la coordinación entre las diferentes unidades locales” (Sancho, 2003, p. 216). Por su parte, el papel de los organismos legislativos es determinar las líneas generales políticas y asesorar a los gobiernos locales en la resolución de los problemas que se les presenten (Sancho, 2003, p. 216).

Respecto del segundo autor a tratar, Habermas, debemos indicar en primer lugar que para él la democracia deliberativa es democracia discursiva. Habermas se basa en la idea de una comunidad auto-organizada de ciudadanos libres e iguales que coordinan sus asuntos colectivos a través del sentido común (*common reason*), (Cohen, 1999, p. 385). Para desarrollar su idea, Habermas se apoya en la teoría de la acción comunicativa, y en el proceso de formación de la opinión y la voluntad política (Sancho, 2003, p. 217-219).

Mediante su teoría de la acción comunicativa, Habermas justifica la importancia del entendimiento y de la consecución de un acuerdo sobre bases cooperativas:

La acción comunicativa, por su parte, está orientada al entendimiento; busca conseguir un acuerdo a través de la comprensión y la comunicación intersubjetiva. Un acuerdo que permita a los participantes coordinar sus acciones teleológicas y que debe tener una base racional y permanecer libre de toda restricción tanto interna como externa. La acción comunicativa es una forma de cooperación social particular (Sancho, 2003, p. 219).

La acción comunicativa implica armonizar resultados partiendo de objetivos compartidos:

En la acción comunicativa los participantes no se orientan primariamente al propio éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación (Sancho, 2003, p. 219).

Para Habermas, el proceso de formación de la opinión pública y la voluntad política debe basarse en la satisfacción de las tres dimensiones de lo político: la dimensión pragmática (búsqueda de la eficacia de la solución política), la dimensión ética (búsqueda de una solución política que satisfaga el bien común) y la dimensión moral (búsqueda de la imparcialidad de la decisión política), (Sancho, 2003, p. 220).

Por otra parte, respecto al contenido de la deliberación, Habermas entiende que “debe extenderse a todas aquellas materias que puedan regularse en interés de todos” (Sancho, 2003, p. 221). Todos los asuntos son susceptibles de ser debatidos públicamente, puesto que la propia diferencia entre lo que sea privado o público está sujeta a controversia y argumentación (Sancho, 2003, p. 221). Además, son los propios participantes en el proceso deliberativo quienes establecen los límites del mismo en razón a si socavan o no la autonomía privada (Sancho, 2003, p. 221).

Para Habermas, el discurso no tiene por finalidad fundamentar la autoridad sino racionalizar el proceso de adopción de decisiones públicas: el objetivo de este discurso racional argumentativo es que se alcance una decisión que satisfaga a todos (Sancho, 2003, p. 222).

Habermas distingue dos esferas en que actúan la opinión pública y la voluntad política:

Una vía formal que se corresponde con el sistema político –esfera institucional– y una vía informal referida a la sociedad –esfera pública. La esfera pública se identifica con un contexto de descubrimiento de los problemas y necesidades sociales. Su labor es percibir, identificar, articular y transmitir a la esfera institucional los problemas que afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana y que requieren una solución colectiva, política. La esfera institucional, por su parte, es la encargada de tomar decisiones políticas (Sancho, 2003, p. 223).

La esfera pública es el lugar de la interacción lingüística de opiniones que construyen la opinión pública (Sancho, 2003, p. 225). El ámbito donde actúa la sociedad civil: “un conjunto de asociaciones, movimientos y organizaciones de carácter voluntario que surgen espontáneamente” con el fin de articular la opinión pública (Sancho, 2003, p. 227).

Para Habermas, la existencia de la sociedad civil requiere cuatro condiciones: pluralidad, publicidad, privacidad y regulación:

en primer lugar, pluralidad de grupos y asociaciones que recogen diferentes aspiraciones y formas de vida. En segundo lugar, mecanismos que permitan la publicidad de los mensajes de esos grupos. En tercer lugar, un ámbito de privacidad individual donde cada ciudadano pueda desarrollarse y tomar sus propias elecciones personales. Y, por último, la existencia de leyes y derechos básicos que regulen y protejan esa pluralidad, publicidad y privacidad (Sancho, 2003, p. 227).

Pero la sociedad civil actúa en la esfera pública junto a otros sujetos políticos que la “parasitan”:

Son actores provenientes de otros sistemas, tales como el estatal (los partidos políticos) o el económico (los grupos de interés), que compiten con la sociedad civil para ejercer influencia en la esfera institucional y que además no se implican en la reproducción del espacio público limitándose a hacer uso de él. Asimismo la presencia de los medios de comunicación distorsiona el espacio de la opinión pública pues son ellos quienes seleccionan los mensajes, permiten o deniegan el acceso de los temas al espacio de la opinión pública y elaboran la información; en suma, se apropian de las funciones de la sociedad civil (Sancho, 2003, p. 228).

Los actores de la esfera institucional desempeñan su papel a continuación del de los actores de la esfera pública pues la misión de aquellos es “recoger el testigo de la esfera pública y dar razones de la selección que hace de esos problemas y de la decisión que se ha tomado entre propuestas de solución alternativa” (Sancho, 2003, p. 223). Como solución última, Habermas indica que, de no alcanzarse un acuerdo en un tiempo razonable que permitiera aplicar una solución práctica al problema público que se debate, entonces, la fórmula mayoritaria debe imponerse para resolver el estancamiento del debate (Sancho, 2003, p. 223).

Por otra parte, para Bohman (el tercer autor que mencionamos para explicar la democracia deliberativa), la deliberación es un proceso dialógico de intercambio de razones cuyo objetivo es solucionar situaciones problemáticas que precisan de la coordinación y la cooperación en la esfera pública (Feres, 2000, p. 59).

El diálogo es el modo de recuperar la coordinación en un contexto social determinado cuando un problema la rompe. Después, cuando el diálogo da como resultado una decisión aceptable, se reanuda la cooperación de todos en dicho contexto en que el problema ha surgido (Feres, 2000, p. 59).

El diálogo es, para Bohman, libre, público y abierto a todos los ciudadanos. La cooperación entre ellos se produce porque esperan racionalmente que sus puntos de vista sean incorporados en la solución que se adopte y que, por lo menos, no les será desfavorable (Feres, 2000, p. 60). Por otra parte, el carácter público del diálogo se deriva de los argumentos o razones que fundamentan cada postura individual, no del contenido de las cuestiones discutidas (Feres, 2000, p. 60). Esas razones deben ser comprensibles, aceptables y cuestionables por todos (lo que Bohman llama *accountability*). Esto permite que, a pesar de no estar de acuerdo con ellos, los ciudadanos quieran cooperar en el proceso deliberativo (Feres, 2000, p. 60).

Para Bohman, el diálogo (interacción cuyo propósito es dar y recibir razones suficientemente justificadas) y no el discurso, como en el caso de Habermas (argumentación cuyo propósito es ofrecer razones bien justificadas) es el elemento crucial de la democracia deliberativa (Feres, 2000, p. 61). Esto implica que los requerimientos estructurales que exige Bohman al diálogo son menores, dado que su aplicación no exige tener reglas básicas y acuerdos unánimes sobre patrones de justificación racional, como es el caso del discurso, sino, simplemente, una interacción comunicativa de carácter cooperativo entre individuos en el ámbito de una comunidad concreta (Feres, 2000, p. 61-62).

Dryzek (el último de los autores mencionados), por su parte, propone un modelo de democracia deliberativa basado en la multiplicidad de discursos que se intercambian en la esfera pública. Así, las decisiones colectivas son fruto de los discursos en competencia que tienen lugar en el ámbito público siempre que dicha competición esté sujeta a un control suficientemente disperso y competente (Dryzek, 2001, p. 652).

El contenido de un discurso está formado por creencias individuales, juicios, disposiciones, capacidades y controversias. Esto implica que los partícipes de una misma opinión son capaces de reconocer y procesar dichos inputs en historias coherentes que pueden ser compartidas (Dryzek, 2001, p. 658). En el mundo actual, presidido por la pluralidad y la diferencia social, las posibilidades de implementar el modelo de legitimidad deliberativa consisten en aceptar todas las formas de comunicación posibles para transmitir esas historias, siempre que a través de ellas se hagan patentes los intereses y puntos de vistas de la ciudadanía:

Many forms of communication can be welcomed (including, gossip, jokes, performances) provided they are (1) capable of inducing reflection, (2) noncoercive, and (3) capable of connecting the particular experience of an individual, group, or category with some more general principle (Dryzek, 2001, p. 660).

Lo que es realmente importante es que se produzca un intercambio entre los diferentes discursos que están en la esfera pública de manera que todos puedan ser apoyados, completados o contestados a través de justificaciones que, tras oportuna reflexión, puedan ser aceptadas por los sujetos a quienes dichos discursos van dirigidos en tanto que destinatarios de las decisiones colectivas que sustentan dichos discursos (Dryzek, 2001, p. 660).

Dryzek también ofrece su propia definición de la legitimidad discursiva y de la opinión pública, dado que esta última es el vehículo a través del cual los discursos reflexionados y aceptados (a través del proceso de deliberación) son transmitidos a la autoridad con el fin de que implemente su contenido en el ámbito de las políticas y decisiones públicas:

Let me define discursive legitimacy as being achieved when a collective decision is consistent with the constellation of discourses present in the public sphere, in the degree to which this constellation is subject to the reflective control of competent actors. This conception accompanies a definition of public opinion as the provisional outcome of the contestation of discourses in the public sphere as transmitted to the state (or transnational authority) (Dryzek, 2001, p. 660).

En este marco, dado que el consenso no es posible pues eso implicaría que los discursos se asimilaran o disolvieran unos en otros, lo que se pretende es obtener un acuerdo teorizado de manera incompleta (incompletely theorized agreement) en el que pueda asegurarse el consentimiento a cursos de acción en base a diferentes motivaciones (Dryzek, 2001, p. 661). Esta solución tendrá diferentes grados de legitimidad en función de su grado de resonancia (similitud) con los discursos que formaron la constelación original de opiniones vertidas sobre el asunto que se debate (Dryzek, 2001, p. 661).

Por otra parte, conviene recordar que la posibilidad de estar presente en el proceso deliberativo de reflexión y contestación a los discursos no debe restringirse en ningún modo. Además, dicha participación no se limita al ámbito de la opinión pública, sino que también puede conllevar el desarrollo de

actitudes de movilización, resistencia y oposición a la autoridad política, en cualquier momento, y en los diferentes espacios públicos (Dryzek, 2001, p. 663).

En este contexto, Dryzek otorga un papel múltiple y activo al demócrata deliberativo en la arena política: hacer patentes imperativos públicos, falsías y dogmatismos, abusos y manipulaciones:

My argument does not imply that the deliberative democrat can sit back and accept society's prevailing constellation of discourses, their changes over time, and the many ways in which these discourses can pervade policy making. There are still insistently critical roles to be played. First, deliberative democrats can expose occasions where state imperatives (related, for example, to the need to maintain the confidence of financial markets) override the constellation of discourses in determining the content of public policy. Second, they can expose the degree to which popular discourses themselves are ideological (in the pejorative sense of specifying false necessities, perhaps even the necessity of always having to please financial markets; discourses are inescapably ideological in a more neutral sense of "ideology"). Third, they can criticize the degree to which the contestation of discourses is manipulated by strategy and power and not subject to reflexive control (Dryzek, 2001, p. 663).

La posibilidad de contestación de los discursos, además, puede extenderse a través de su difusión por las redes formadas por actores diferentes agrupados en torno a un asunto de interés común que existen en la esfera pública, y así posibilitar la dispersión del control competente democrático sobre los mismos (Dryzek, 2001, p. 664).

En el ámbito de la legitimidad democrática hemos visto que lo importante es la comunidad de ciudadanos políticamente activos que interactúa a través de las herramientas de las que le provee la razón (unas más sofisticadas que otras: argumentación y diálogo) para dar respuesta a los problemas que ella misma descubre, estructura, pondera y soluciona. En ese contexto, la autoridad política actúa de correa de transmisión que debe dar efectividad a dichas soluciones mediante el uso de las políticas e instituciones que regulan su funcionamiento y el respeto de los derechos fundamentales, instrumentos básicos de los que se sirve la deliberación para producir resultados legítimos.

1.2.2.3. *Legitimidad democrática procedimental*

Un enfoque formal de la democracia procedimental la entiende como aquel sistema de gobierno en el que todas las normas son fruto de un procedimiento de elaboración acordado (Gregg, 2002, p. 741). Esta concepción cuenta con el apoyo de los teóricos de la democracia liberal en tanto que la condición que satisface la democracia es mínima: un gobierno que garantice la existencia de un marco común para la deliberación política, en el que los ciudadanos pueden actuar con libertad siempre que respeten las decisiones adoptadas en dicho marco común (el procedimiento democrático), (Gregg, 2002, p. 742).

El enfoque formal de la legitimidad democrática procedimental es útil porque es aplicable a las sociedades pluralistas actuales. Presupone que el procedimiento democrático debe tener en cuenta las diferencias sociales de modo que asuman un papel preponderante en la regulación de las relaciones sociales cuando se trate de cuestiones que atañan a grupos donde dichas diferencias estén presentes, y se diluyan en el caso de cuestiones que impliquen relaciones entre comunidades diferentes en las que, precisamente por su diferencia, debe existir un método racional y estable de relación acordado por todos los implicados (Gregg, 2002, p. 744).

Se trata de que el procedimiento sea, normativamente, elástico, esto es: rígido porque debe garantizar las condiciones para que puedan hallarse soluciones a los problemas sociales, flexible en tanto que debe facilitar las condiciones para que se debata sobre la existencia, posibilidad e implementación de dichas soluciones:

Proceduralism must be sufficiently thick, normatively, to generate answers to difficult questions about the good, the right, and the just. Yet it must be sufficiently thin to appeal to people who disagree about the nature of the good, the right, and the just (Gregg, 2002, p. 744).

Además, el procedimiento debe garantizar la inclusión y la expresión sincera de las opiniones para que pueda ser percibido como justo. La justicia, a su vez, fomenta la confianza entre los ciudadanos y la aceptación del procedimiento democrático como cauce legitimador de la autoridad:

Proceduralism entails various forms of fairness, including access to participation, conditions of participation, and sincerity in participants' behavior. In turn, fairness gives a person to trust the group or organization. It binds individuals to the Group and discourages individual interests and needs from challenging or undermining the group's continued functioning. It can inspire trust: the participant's perception that the group is treating him or her fairly means that he or she can trust the group with his or her interests. It can inspire commitment: fairness provides rational grounds for accepting the relevant authority (Gregg, 2002, p. 745).

La igualdad de la participación política (como veremos más adelante) es la meta básica de la democracia procedimental. La igualdad participativa impide la instrumentación del proceso por determinados intereses en detrimento de otros, y no entra en conflicto con el sentido final de la decisión que se haya adoptado (esto es, si es o no favorable a nuestros interés), porque lo que prima es la expresión reconocida de las opiniones: el hecho de que todas son tenidas en cuenta durante el procedimiento democrático y por ello tienen la misma capacidad de influir en su resultado (Gregg, 2002, p. 745).

De acuerdo con lo que acabamos de exponer, podemos ampliar la visión procedimental formal e incluirle la capacidad normativa. Con esta visión extensa, el procedimiento democrático es la mejor forma de garantizar y promover que todos los ciudadanos tengan igual libertad política (*equal political liberty*), (Saffon y Urbinati, 2013, p.442). El procedimiento democrático protege la libertad política en un contexto pluralista y de disensión:

The proceduralist vision insists that equal political liberty is the most important good for which democracy should strive. And it posits that the modern democratic procedure - based on every individual's equal participation in fair and competitive elections for selecting political representatives and thereby contributing to the production of decisions via majority rule— is the best way of respecting equal liberty in a context of pluralism and dissent (Saffon y Urbinati, 2013, p. 442).

La democracia procedimental se articula institucionalmente a través de partidos políticos que compiten por la autoridad política. De este modo, la vida política del ciudadano, su autonomía, se ejercita en el conflicto entre intereses e ideologías que representan los partidos políticos, lo cuales, a través de dicho enfrentamiento, estructuran y unifican el espacio político democrático (Saffon y Urbinati, 2013, p. 451). La libertad política también implica participar desde la igualdad de oportunidades:

Equal liberty implies not only the right to participate in politics via voting and freely expressing one's mind but doing so under equal conditions of opportunity, which entails protecting civil, political, and basic social rights with the aim of ensuring a meaningful equal participation (Saffon y Urbinati, 2013, p. 442).

Por tanto, la legitimidad democrática procedimental consiste en que la estructuración del procedimiento democrático es la mejor garantía de la libertad de participación de los ciudadanos en la vida política, dado que la ordenación racional, sistemática y equitativa que establece de un conjunto significativo de derechos y libertades, obligaciones y responsabilidades individuales y públicas, así como del régimen de su protección, fomento, enmienda y control permiten que todos los ciudadanos puedan ejercer su capacidad política sin restricciones (incluyendo la crítica y la oposición a dicho procedimiento, dentro de las coordenadas de su régimen de enmienda y control), sin que dicha capacidad de ejercicio esté supeditada a su actual (o potencial) estatus socio-económico.

La legitimidad democrática procedimental, en tanto que pivota alrededor de la idea de la libertad política igualitaria como realización de la autonomía del juicio del individuo, no difiere en sustancia de la que proporciona la corriente de la legitimidad democrática deliberativa, por ejemplo, sostenida por Habermas:

Thus, Habermas' notion of autonomy is akin to procedural democracy's equal liberty, which also focuses on individuals' capacity to rule themselves through political participation, and acknowledges that such capacity is dependent upon their freedom from coercion (ensured through equality under the law and civil and political rights), and their equality of opportunities (ensured through basic social rights) (Saffon y Urbinati, 2013, p. 444).

Por otra parte, a diferencia de la situación ideal que propone Habermas (en la que es factible la realización del consenso a través de la deliberación), la democracia procedimental reconoce que el escenario político no es “ideal o idílico” y que por tanto ni existe deliberación pura ni consenso, sino más bien intercambio, negociación o votación como formas de regular la pluralidad y el disenso y de lograr cierta estabilidad en la vida política (Saffon y Urbinati, 2013, p. 444). La legitimidad democrática procedimental no exige de la democracia más que un respeto igualitario de la libertad, y así está exenta de las limitaciones teórico-prácticas que padecen otros enfoques más exigentes de la legitimidad democrática, como los que defienden que esta garantice la redistribución o equi-distribución de los recursos socio-económicos, la satisfacción de las expectativas sociales o el blindaje de la autonomía individual frente a cualquier intervención de la autoridad política (Saffon y Urbinati, 2013, p. 445).

La democracia procedimental aboga por la democracia participativa y responsable, esto es, por la libertad y autonomía de los ciudadanos en la arena política, con independencia de la corrección o acierto de las decisiones públicas que se adopten, porque lo importante es que han sido establecidas y adoptadas por todos (y por tanto, todos son responsables de las mismas), a través de un procedimiento que les ha permitido manifestarse políticamente en igualdad de condiciones:

Democracy may (and often does) err. It may not even systematically tend to approach correct outcomes. However, this doesn't make democracy normatively inferior as a form of government because its main normative goal is not truth, but equal liberty. Democracy is better than any other form of government not because it produces good decisions, but because it allows us to feel directly responsible for the decisions we make. We are autonomous under democracy because we obey or own laws, and also because we “set the agenda” concerning the types of problems that we want to decide upon. Democracy isn't simply a method for solving problems, but for selecting problems and transforming them into issues worthy of public discussion and decision (Saffon y Urbinati, 20013, p. 450).

El procedimiento democrático garantiza la pluralidad y, por tanto, la participación de las minorías políticas, a pesar de que adopte la regla de la mayoría como la forma más adecuada de garantizar la libertad política igualitaria puesto que escoge las decisiones públicas que satisfacen a la mayor parte de la ciudadanía (Saffon y Urbinati, 2013, p. 459). En efecto: la regla de la mayoría no impide el ejercicio de la libertad política de las minorías, dado que el procedimiento ampara la participación igualitaria y, en este contexto, tampoco obstruye la contestación y oposición a las decisiones adoptadas por dicho método. Si optáramos por la regla de la unanimidad, sería difícil llegar a un compromiso eficaz y sostenible sobre cualquier asunto político, dado que la pluralidad de intereses y afiliaciones de los ciudadanos lo impedirían. Es la creencia compartida en la legitimidad del procedimiento en tanto que garantía formal de la representatividad de todos en la vida pública, la que nos hace creer racionalmente que la mejor forma de garantizar esa representatividad es permitir que sea la decisión que ha conseguido mayor apoyo popular la que guíe la actividad política y por tanto legitime la actuación de la autoridad política en interés de todos, esto es, del interés público.

De acuerdo con Saffon y Urbinati, los rasgos que identifican la democracia procedimental son los siguientes: incerteza, apertura y disputa, participación y enmienda, capacidad de respuesta política y ausencia de trivialidad:

- El rasgo de la incerteza garantiza la competencia en igualdad de condiciones, la indeterminación previa del resultado electoral y la posibilidad de existencia real de una sana alternancia en el ejercicio de la autoridad política.

- El rasgo de la apertura y disputa democrática exige, al menos, la existencia de dos alternativas de gobierno que, además, no impondrán por la fuerza su voluntad política. Por tanto, el pluralismo es la forma de garantizar que ninguna opción política tiene el suficiente poder como

para imperar sobre las demás y que ninguna opción política es rehén o tributaria de otra, dado que el procedimiento ampara el derecho a toda opción a participar con su propia voz, en función de sus propios intereses y de acuerdo a su visión particular de lo que sea el interés público que la decisión política debe conseguir.

- El rasgo de la participación y enmienda presupone que existen incentivos en el marco del procedimiento para participar puesto que la opción propia puede ser la ganadora, o para criticar y proponer alternativas de cambio de dicha opción (y así evitar errores futuros) puesto que nuestra opinión contraria (enmienda) tiene un cauce legítimo y eficaz de articulación (el debate surgido entre todas las opciones políticas que contienden en el espacio público).
- El rasgo de la capacidad de respuesta política del gobierno (*responsiveness*) exige que el procedimiento sea sensible a los fines de los ciudadanos, esto es, que tenga en cuenta sus preferencias y opiniones como argumentos políticos decisivos a la hora de adoptar e implementar las decisiones públicas. La parte retrospectiva es la más significativa de este mecanismo, dado que prospectivamente es difícil asegurar de antemano que la autoridad política vaya efectivamente a satisfacer las preferencias sociales. En efecto: un control a posteriori de la ciudadanía respecto de la efectiva realización de sus preferencias siempre es posible a través del máximo mecanismo de sanción política democrática que existe: la no reelección del gobierno incumplidor.
- El rasgo de la ausencia de trivialidad conecta el desarrollo del procedimiento con su efectividad, en el sentido de que debe ser un cauce apropiado para resolver los problemas sociales a través de la participación libre de los ciudadanos. Si se diera el caso de que, por ejemplo, el parlamento como institución clave del procedimiento

democrático no fuera el espacio idóneo para pulsar y trasladar las preferencias, intereses, opiniones y expectativas sociales, entonces el procedimiento democrático quedaría vacío de contenido aún a pesar de que aquel fuera elegido a través de elecciones periódicas igualitarias (Saffon y Urbinati, 2013, p. 460-462).

Este último rasgo pone de relieve el valor de la interpretación de la democracia en términos procedimentales: proporcionar una visión de su legitimidad como aquel ejercicio de la autoridad política que se corresponde fielmente con lo acordado a través del ejercicio de la autonomía individual.

1.2.2.4. Legitimidad democrática cosmopolita

El objetivo de utilizar el criterio de legitimidad respecto de la sociedad internacional es evaluar el funcionamiento de agentes e instituciones que actúan en dicho ámbito en función de su nivel de transparencia, dación de cuentas responsable, participación y respeto de la legalidad, principios básicos de las sociedades democráticas contemporáneas (Archibugi y Held, 2011, p. 433).

Desde un punto de vista histórico, la caída del muro de Berlín representa el comienzo del estudio de las condiciones de existencia de una sociedad democrática global, en el sentido de la organización y actuación de las organizaciones internacionales, la traslación de los valores democráticos a la sociedad internacional y el impacto de la globalización en los estados (Archibugi y Held, 2011, p. 433). La democracia cosmopolita es el intento de generar gobernanza democrática a nivel global (y a otros niveles de gobierno, como veremos), lo que implica capacitar a los ciudadanos para participar en la política mundial de forma paralela e independiente a los gobiernos (Archibugi y Held, 2011, p. 433). La transformación democrática a nivel cosmopolita también genera cambios en la legitimidad interna de los estados: ese es el sentido de

utilizar el término democracia cosmopolita:

The term “cosmopolitan democracy” thus aims to incorporate changes not just at the global level but also at the local, national, and regional levels, each of them aimed at increasing nonviolence, political equality, and popular control (Archibugi y Held, 2011, p. 433).

Un claro ejemplo de que el término teórico ha trascendido a la realidad internacional es el número considerable de evaluaciones de regímenes democráticos nacionales realizados por organizaciones internacionales, como, por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Consejo de Europa o Amnistía Internacional; asimismo, el hecho de que sindicatos y organizaciones empresariales controlen regularmente los niveles de transparencia, corrupción y respeto de los derechos humanos de los países (Archibugi y Held, 2011, p. 435-436). De hecho, la necesidad y la posibilidad de transformar la gobernanza global se ha convertido en una cuestión de suma importancia política, que ha trascendido en multitud de foros: la ONU, el G8, el G20 el Foro Económico Mundial o el Foro Social Mundial (Archibugi y Held, 2011, p. 436).

El modelo de democracia cosmopolita es un marco teórico y de experimentación política unificador de un conjunto de propuestas y campañas que, de diferentes maneras, pretende conducir la gobernanza global por una senda democrática (Archibugi y Held, 2011, p. 437). Entre dichas propuestas podemos señalar las siguientes.

La aparición de una nueva justicia criminal a nivel global compuesta de varios tribunales ad hoc y de carácter híbrido, o incluso de una institución de carácter permanente: el Tribunal Penal Internacional. Estas instituciones han supuesto la afirmación del principio de responsabilidad criminal individual y, a nivel nacional, un componente adicional de la democracia de control (*monitoring democracy*); sin embargo, hasta el momento, estas instituciones han centrado

su labor jurisdiccional en criminales que no tienen el apoyo de las grandes potencias mundiales (Archibugi y Held, 2011, p. 441). En el ámbito de la transformación de la justicia a nivel cosmopolita deben tenerse en cuenta tres aspectos:

(1) the emerging global criminal justice system, (2) the need to strengthen legal solutions to interstate controversies, (3) and the need to provide adequate transnational administrative rules for both the public and the business sector (Archibugi y Held, 2011, p. 444-445).

Como indican los autores, la creación del Tribunal Penal Internacional ha sido la innovación institucional más importante introducida tras la era de la guerra fría. Hasta el momento, ha juzgado a rebeldes denunciados por sus propios gobiernos, esto es, ha actuado selectivamente y no en defensa de los oprimidos por los poderes estatales (como es el caso de los crímenes de guerra producidos durante las guerras de Irak y Afganistán). En vista de esta situación, su actividad debería ser completada con iniciativas promovidas desde abajo de la estructura política, como los tribunales de opinión (Archibugi y Held, 2011, p. 445).

Otro aspecto a destacar para la promoción de la democracia cosmopolita en dicho ámbito es el de reforzar la resolución legal de los conflictos estatales internacionales. El Tribunal Internacional de Justicia es el órgano de la ONU encargado de dicha tarea, pero es utilizado escasamente, dado que necesita el consentimiento de ambas partes para actuar, lo que implica que también deben aceptar la solución que proponga a la controversia (Archibugi y Held, 2011, p. 445). Así, ante dicho tribunal se han planteado cuestiones de escaso interés, mientras que otras de singular trascendencia internacional (la guerra de Vietnam, la invasión de Hungría y la de Checoslovaquia) han quedado obviadas significativamente. Existe no obstante un atisbo de esperanza pues un número creciente de estados han aceptado su jurisdicción con carácter obligatorio, si bien este tribunal no tiene la capacidad de hacer cumplir sus decisiones judiciales (Archibugi y Held, 2011, p. 446).

Un último ejemplo de actuación a este nivel lo constituye la creación de autoridades de carácter semi-judicial en el ámbito administrativo y el sector de los negocios, que utilizan el derecho mercantil internacional como base para resolver las controversias que se les plantean. Un ejemplo de dicha autoridad es la actuación de la Organización Mundial del Comercio a través de su sistema de solución de diferencias (Organización Mundial del Comercio, 2018).

Los estados también pueden implementar cambios democráticos a nivel cosmopolita. Por ejemplo, aplicando medidas para fomentar la igualdad entre sus ciudadanos y los que no lo son, o estableciendo una vía a largo plazo para que aquellos que logren la residencia adquieran los mismos derechos políticos que los ciudadanos de origen, o garantizando el respeto de los derechos de las minorías que habitan en sus fronteras (Archibugi y Held, 2011, p. 442). También puede alentar a los gobiernos locales, las asambleas legislativos y los tribunales para que participen activamente en los asuntos internacionales, y de este modo ampliar la propia capacidad estatal de intervenir en el mundo (Archibugi y Held, 2011, p. 442). Por otra parte, también es importante que los estados actúen en la comunidad internacional respetando las reglas existentes o que adopten posturas valientes y congruentes con la defensa de la democracia:

To be a good member of international community, a democratic state should abide by international norms, participate in international organizations activities, contribute to the provision of global public goods, and support democratization where appropriate. For example, consolidated democracies should support foreign political parties and activists willing to foster democracy in despotically ruled countries rather than those who might be more congenial to their own national interests (Archibugi y Held, 2011, p. 443).

En el ámbito de dichas posturas valientes está la promoción de la democratización a través de incentivos, vínculos internacionales y alianzas cooperativas (Archibugi y Held, 2011, p. 443).

Asimismo, las organizaciones internacionales pueden desarrollar un papel activo en la promoción de la democracia cosmopolita. La UE, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU o el Consejo de Europa tienen programas de control y evaluación del respeto de los derechos de las minorías en los estados miembros. A pesar de que las organizaciones internacionales comparten varios elementos de legitimidad democrática: esto es, que están basadas en tratados y cartas; que sus acciones no pueden violar la legalidad internacional; que funcionan de manera razonablemente transparente y, hasta cierto grado, que sus actividades están sujetas a dación de cuentas responsable, la opinión pública demanda un aumento de sus niveles de democratización interna. Pero frente a esta solicitud de mayor legitimidad, los estados que forman parte de su composición ven en su posible apertura e independencia política la sombra de un ataque directo a su soberanía nacional (Archibugi y Held, 2011, p. 443). Esta situación las condena todavía a un papel residual en el ámbito de la democracia cosmopolita, por lo menos, en tanto su impulso deba provenir de los estados miembros.

La ciudadanía también tiene un papel a desempeñar en la democracia cosmopolita. Así pues, existen propuestas para darles voz a través de instituciones de carácter asambleario internacional. Sin duda se trata de propuestas interesantes, pues aunque estos parlamentos no tuvieran poderes efectivos a corto ni medio plazo, en tanto que foro deliberativo que refleja la opinión pública global podrían jugar una baza importante a través de la identificación y cuestionamiento de problemas de trascendencia global, como el medioambiente o las violaciones de los derechos humanos (como hacen organizaciones internacionales específicas), o incluso actuando como un espacio donde tuviera resonancia la situación problemática de individuos y grupos privados de derechos básicos, como las minorías estatales, los apátridas, los inmigrantes, los refugiados políticos o los ciudadanos que viven bajo regímenes dictatoriales (Archibugi y Held, 2011, p. 446-447).

También existen ciudadanos que podrían actuar agrupadamente más allá de las fronteras estatales, pues los problemas que enfrentan son de carácter transnacional, por ejemplo, las comunidades étnicas discriminadas y diseminadas por varios estados. Sería interesante que estados y organizaciones internacionales les reconocieran un espacio público para desarrollarse, por lo menos, para que actuaran de manera coordinada en funciones de apoyo y asesoramiento en su labor (Archibugi y Held, 2011, p. 448).

Sin embargo, en muchos casos resulta difícil determinar quiénes son estos grupos que podrían actuar en apoyo de los estados, así como sus respectivas capacidades de actuación:

For example, who are the stakeholders of the oil industrial complex? We can name the shareholders of the oil companies, the employees of the industry, the consumers of the industrial products, and the citizens of oil-producing countries, among many others. All of them are legitimate stakeholders, and even if there is an attempt to differentiate among primary and secondary stakeholders, it is still an open question what relative weight each should have in the political process (Archibugi y Held, 2001, p. 448).

El papel de una asamblea parlamentaria internacional de la que hablábamos antes podría ser importante a este nivel, al sugerir qué actores deberían participar en la deliberación así como en la solución de los problemas políticos en función de la materia y los intereses que implicaran (Archibugi y Held, 2011, p. 448).

De acuerdo con lo visto hasta el momento, Archibugi y Held proponen que sujetos políticos deberían participar en la promoción de la democracia cosmopolita, dado su indudable interés o capacidad para hacerlo: los desposeídos, los migrantes, los grupos de carácter cosmopolita, los interesados a nivel global, la sociedad civil global, los partidos políticos globales, los sindicatos, los movimientos obreros y las multinacionales. Veamos la caracterización de dichos sujetos de acuerdo con ambos autores:

- Los grupos excluidos socialmente, concentrados en los países subdesarrollados, tienen niveles de vida muy bajos y son los más vulnerables a los eventos convulsos de carácter político, económico, social o ambiental. Su debilidad y dependencia de la ayuda internacional necesita foros e iniciativas globales, personalidades internacionales y estados desarrollados comprometidos con el fomento de la democracia global que les apoyen. Si esto sucede, además, podrían ser vehículos de presión para fomentar un cambio mayor en la distribución de los recursos materiales e inmateriales (de poder) mundiales.

- Los inmigrantes tienen su fundamento en el aprovechamiento de las oportunidades políticas, sociales y económicas que ofrecen los países desarrollados. Han sido apoyados tradicionalmente por sectores de la sociedad civil del país de acogida que, además, han fomentado el control del respeto de sus derechos básicos a través de las organizaciones no gubernamentales. Su interés fundamental en la democracia cosmopolita es lograr un conjunto de derechos similares a los nacionales, incluida la libertad de movimiento.

- Los iconos del deporte, del mundo del espectáculo, intelectuales, activistas sociales o políticos actúan en muchas ocasiones en defensa de los valores de la democracia cosmopolita. También existe evidencia sociológica que apoya el hecho de que cada vez más la juventud educada se siente “ciudadana del mundo”. Un crecimiento rápido de dicha actitud puede lograrse a través del efecto multiplicador de redes de comunicación de ideas y opiniones instantáneas como Internet, de tal forma que la voluntad de cambio trascienda dicha frontera elitista y abarque finalmente a todas las categorías sociales que componen la ciudadanía.

- También existe movilización política a nivel cosmopolita en la sociedad civil (movimientos sociales espontáneos, lobbies de presión institucionales en los sectores de la sanidad, servicios financieros o educación). Además, en muchas ocasiones estos actores disponen de mejor información y motivación para actuar que los propios estados o las organizaciones internacionales. La sociedad global internacional es otro actor distinto, pues aboga por la consecución de bienes públicos globales (agua potable, aire limpio, paz mundial, estabilidad económica y financiera internacional, etc.).

- Los partidos políticos también tienen necesidad de actuar coordinadamente en la actualidad, ya que paulatinamente los asuntos políticos adquieren una dimensión internacional (es el caso de los Verdes y su lucha contra la contaminación ambiental global). Sin embargo, incluso cuando los partidos se agrupan en asociaciones de carácter transnacional (así, la Internacional Socialista o la Internacional Demócrata de Centro), las afinidades ideológicas de sus miembros suelen ceder ante las prioridades dictadas desde las directivas nacionales. Con todo, existen movimientos transnacionales, como es el caso del Foro Social Mundial, que han instrumentado plataformas política comunes para coordinar su actuación a nivel internacional e, incluso, disponen de secretariados internacionales de carácter permanente. También es significativa la organización de los partidos políticos en el Parlamento Europeo pues consiste en grupos europeos afines ideológicamente.

- Los sindicatos y los movimientos obreros tienen un interés específico en la organización democrática de acuerdo a principios cosmopolitas, dado que la globalización económica ha implicado la disminución en los niveles de protección asociados a los derechos laborales, los estándares de trabajo o la protección social. Debido a la creciente deslocalización

de los recursos productivos en razón a los costes de producción y al papel sobresaliente que las multinacionales juegan en este ámbito a nivel global es necesario que sindicatos y movimientos obreros se organicen a nivel transnacional para generar apoyo y movilización en la sociedad civil o las organizaciones internacionales (Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial del Comercio) para prevenir prácticas laborales injustas o tratos comerciales discriminatorios.

- Otros agentes con intereses en la democratización cosmopolita son las multinacionales, dado su peso destacado en la economía global a nivel de producción, empleo, comercio o tecnología. No se trata únicamente de que con el fin de lograr sus objetivos, las multinacionales necesiten superar barreras comerciales, aduaneras o administrativas haciendo uso de su capacidad de presión sobre gobiernos y organizaciones internacionales. En realidad, las multinacionales necesitan mecanismos democráticos internacionales para mejorar su productividad y su capacidad comercial, por ejemplo, a través de la fijación de estándares de calidad en la producción industrial o en el sector de la tecnología, o la regulación homogénea de ámbitos como la piratería internacional o los derechos de propiedad intelectual, dado que la inexistencia de dicha normativa genera menos transacciones o de menor eficiencia (Archibugi y Held, 2001, p. 449-455).

Existe una corriente de opinión dentro de la democracia cosmopolita, que defiende una democratización transnacional de corte nacionalista (esto es, por el empoderamiento de las comunidades nacionales), dado que, para muchos, los problemas actuales del mundo, como la pobreza, la injusticia económica, el hambre o la violación de los derechos humanos derivan o se acrecientan por causa de la globalización, sin que los estados, los organismos internacionales o la comunidad global dispongan de mucho margen de maniobra para implementar medidas de equidad redistributiva que contengan la injusticia

política, la desigualdad social y la volatilidad económica que dicho fenómeno produce (Eckersley, 2007, p. 675).

Bajo el punto de vista de Eckersley, por ejemplo, la democracia cosmopolita nacionalista está vinculada a una comunidad nacional que respeta las diferencias culturales y promueve la justicia social:

a cosmopolitan nation may be understood (or “imagined”) as a national community that is multicultural in character, determined by residence within the territory of a sovereign state, and united by a political commitment to common liberty and justice at home and abroad. Cosmopolitan nationalism may be understood as a nonexclusive attachment to such a nation (which leaves room for attachments to other communities, local and transnational) (Eckersley, 2007, p. 677).

Un ejemplo actual del tipo de naciones con una visión cosmopolita de la democracia son los estados nórdicos, donde la solidaridad y la justicia social son significativos:

In contrast, the Nordic states provide one empirical vindication of the claim that there is a virtuous relationship between a secure national identity, a strong social democracy, a strong welfare system and “good” international citizenship (Eckersley, 2007, p. 687).

Por otra parte, la solución que ofrece Habermas para lograr una nación cosmopolita es el patriotismo constitucional, que consiste en un compromiso comunitario con los procedimientos democráticos (incluyendo los derechos civiles y políticos) a la hora de adoptar las decisiones colectivas. Además, Habermas añade que dicho patriotismo debe lograr la integración de las comunidades inmigrantes en la nación de acogida, a través de la existencia de suficientes instrumentos que garanticen un nivel adecuado de protección social que permita a los ciudadanos disfrutar sus derechos y elegir sus trayectorias vitales (Eckersley, 2007, p. 687-688).

Sin embargo, el patriotismo constitucional es un concepto limitado, dado que asume que el pueblo es una entidad pre-existente a la nación definido en

función de la herencia cultural de esta, sin tener en cuenta que es una realidad viva que se construye en el ámbito de la interdependencia social, histórica y sociológica entre el nacionalismo y la democracia (Eckersley, 2007, p. 687).

Por eso, este concepto necesita enriquecerse cultural y políticamente a través de la participación de los ciudadanos en la política exterior, de ser posible desde la responsabilidad y la solidaridad internacional:

Foreign policymaking is expanding in scope and importance relative to other policy domains as globalisation intensifies. Moreover, citizens are increasingly subjected to, or engaging with, transnational influences with the expansion of tourism, satellite television, the Internet, migration and the internationalisation of higher education. To the extent that citizens feel that they are able to shape their country's engagement with the rest of the world through its foreign policy (from trade, aid, and debt relief to engagement in multilateral treaties dealing with collective problems and human rights advocacy), then this process provides one crucial means by which they can also forge a collective identity *vis-à-vis* the rest of the world. And if the shape of this foreign policy includes a concern with responsibility to others and not just co-nationals, with alleviating injustices beyond the nation, then such a nation may be characterized as cosmopolitan (Eckersley, 2007, p. 689).

Según Eckersley, una nación con conciencia cosmopolita, por tanto, debería tener las siguientes características:

- El estado debe educar a sus ciudadanos en los valores de la hospitalidad, la tolerancia, la solidaridad y la compasión hacia los extranjeros menos afortunados.
- Las organizaciones no gubernamentales que trabajan apoyando la sanidad, el medioambiente, la ayuda internacional y los movimientos sindicales y estudiantiles deben promover una cultura de reivindicación de la justicia social cosmopolita.
- Los partidos políticos, los líderes políticos y los medios de comunicación deben embarcarse en una campaña de promoción, concienciación y difusión de las injusticias internacionales, con el fin de que los

ciudadanos les demanden un papel más activo en la búsqueda sistemática de soluciones multilaterales estables a las injusticias mundiales.

- Las comunidades nacionales deben hallar una voz propia para expresar su sentimiento de compromiso y movilización en favor de la libertad, que les provea de identidad y reconocimiento a nivel internacional y de orgullo en el ámbito nacional.

- La cultura cosmopolita nacional debe respetar y proteger la diversidad y, en este sentido, las múltiples afiliaciones sociales y culturales de sus ciudadanos, incluyendo las identidades étnicas, religiosas o lingüísticas minoritarias (Eckersley, 2007, p. 690-691).

Otro concepto interesante a propósito de mejorar el nivel de legitimidad democrática cosmopolita es el propuesto por Chan denominado *Glocal governance*:

Therefore, I conceptualize “glocal” governance as the political arrangement, or vertical link, which links citizens to global public policy through local (municipal) governments (Chan, 2016, p. 142).

Esta idea está en completa sintonía con la que exponían Archibugi y Held de que no sólo los actores transnacionales tienen un papel reactivador de la democracia cosmopolita. Así, pone de manifiesto que existe una forma de generar legitimidad democrática cosmopolita en la actualidad desde el ámbito trans-municipal:

At present, C40, Local Governments for Sustainability (ICLEI), United Cities and Local Government, among others, serve as city-based international organizations to foster city-to-city cooperation in addressing common global challenges. The “Global Parliament of Mayors” will also inaugurate in October 2015 (Chan, 2016, p. 138-139).

Un ejemplo reciente de esta colaboración internacional entre ciudades al margen de los estados fue la que se produjo a consecuencia de los Juegos Olímpicos de Londres, o la reunión paralela a la Cumbre del Clima de Copenhague en 2015 en la que alrededor de 200 alcaldes, a diferencia de lo que ocurrió en la cumbre, lograron acuerdos de colaboración medioambiental que continúan en la actualidad (Chan, 2016, p. 140-141).

Por otra parte, la cooperación que se establece en el ámbito de redes formadas por ciudades con intereses comunes transitorios o permanentes tiene ventajas, dado que se establece más allá de las relaciones de poder, estrategia y soberanía que sí afectan a las relaciones entre estados a nivel internacional:

This is where city diplomacy steps in. City-to-city cooperation in horizontal networks goes beyond power per se, because there is no potential sovereignty infringement, no conflictual national interest, and no obsession with boundaries or pre-determined positions. In other words, city diplomacy places the emphasis on the common well-being of cities, over exclusive sovereignty rights (Chan, 2016, p. 144).

Además, a dicha ventaja se añade el hecho constatado de que la confianza de la ciudadanía en las instituciones municipales es mayor que a nivel nacional (Chan, 2016, p. 145). Esta situación no está exenta de lógica: los ciudadanos tienden a confiar en estructuras políticas de gobierno y administración próximas que les permiten participar directamente y tener mayor capacidad de influencia en los asuntos públicos que les afectan (Chan, 2016, p. 145).

A lo largo de este capítulo hemos visto que la democracia cosmopolita tiene virtualidad práctica en la actualidad, dado que supone la implicación de ciudadanos políticamente activos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil junto a los actores tradicionales de la comunidad internacional en los desafíos y carencias puestos de manifiesto en el ámbito transnacional a raíz de la globalización. La incerteza, fragmentación y complejidad económica, social y política que esta genera requiere de la implicación política de la sociedad mundial para encontrar remedios eficaces.

1.2.2.5. *Legitimidad throughput*

La legitimidad throughput evalúa los procesos de gobernanza en términos de su nivel de eficacia, dación de cuentas responsable, transparencia, inclusividad y apertura a consulta ciudadana (Schmidt, 2013, p. 2). Es un concepto relativo a la calidad de los procesos de gobierno. Esto lo diferencia del concepto de legitimidad input, centrado en la satisfacción por parte de la autoridad de las expectativas de la ciudadanía como resultado de la participación de esta en la acción de gobierno, y asimismo del concepto de legitimidad output, que evalúa la acción de gobierno en términos de la efectividad de los resultados de las políticas y decisiones públicas sobre la ciudadanía (Schmidt, 2013, p. 2).

Scharpf fue quien primero define la legitimidad input (legitimidad de las normas creadas para gobernar, en tanto que son creadas a través de asambleas legislativas) y la legitimidad output (legitimidad de los resultados producidos al aplicar dichas normas, en tanto que solucionan las demandas y los problemas de la ciudadanía):

input legitimacy refers to the participatory quality of the process leading to law and rules as ensured by the “majoritarian” institutions of electoral representation. Output legitimacy is instead concerned with the problem-solving quality of the laws and rules, and has a range of institutional mechanisms to ensure it (Schmidt, 2013, p. 4).

En la literatura científica sobre la UE, las legitimidades input y output son complementarias en un sentido excluyente. De acuerdo con Schmidt, esto quiere decir que se teoriza que se pueden obtener buenos resultados aplicando las normas de gobierno (en términos de logros político-sociales) a pesar de que haya existido poca participación ciudadana; o viceversa, obtener resultados mediocres político-sociales a pesar de darse un alto grado de participación ciudadana en la implementación de las normas de gobierno. Asimismo, el sentido excluyente implica, según Schmidt, que una mayor participación ciudadana produce siempre peores resultados político-sociales, o

bien que los logros político-sociales se obtienen siempre que no se fomente una amplia participación ciudadana (Schmidt, 2013, p. 8).

A nivel de la UE, el concepto de legitimidad throughput ha sido utilizado para suplir las carencias del déficit de legitimidad input y mejorar la legitimidad output (Schmidt, 2013, p. 3). En la UE, las legitimidades output y throughput radican en las propias instituciones de la UE, mientras que la legitimidad input se evalúa en el ámbito de los estados miembros (Schmidt, 2013, p. 3).

La legitimidad throughput cubre el espacio que queda entre la legitimidad input y la legitimidad output. De acuerdo con Schmidt, esto quiere decir que la legitimidad throughput se refiere a la calidad de la gobernanza, en tanto que espacio interactivo óptimo donde se logran buenos resultados político-sociales a través de una amplia participación cívica:

It focuses on the quality of the governance processes of the EU as contributing to a different kind of normative legitimacy from both the performance-oriented legitimacy of output and the participation-oriented legitimacy of input. Throughput is process-oriented, and based on the interactions –institutional and constructive– of all actors engaged in EU governance (Schmidt, 2013, p. 4).

Así pues, la legitimidad throughput se concentra en las interacciones que se producen entre todos los actores implicados en la gobernanza europea a través de los procesos de gestión de las políticas públicas. De acuerdo con Schmidt, un bajo nivel de legitimidad throughput conlleva prácticas de gobernanza corruptas, incompetentes o sesgadas:

Major scandals involving incompetence, corruption, abuse of office, embezzlement or other forms of official misconduct along with oppressive governance practices that violate the constitutional rules, that impose practices perceived as illegitimate, or involve bias or even exclusion with regard to access to interest intermediation can be highly delegitimizing, and not only for throughput (Schmidt, 2013, p. 3).

Estas prácticas tienen indudablemente un impacto negativo grande en las percepciones públicas sobre la legitimidad del gobierno (Schmidt, 2013, p. 9). Además, pueden perjudicar la legitimidad output al devaluar los resultados de la acción de gobierno si se perciben como ilegítimos, o la legitimidad input si se percibe que ha habido exclusión de una parte de la ciudadanía en los procesos participativos de gobernanza (Schmidt, 2013, p. 9). Schmidt cita varios ejemplos de dicha interacción: el del primer ministro Blair, el del presidente Nixon y el de la Comisión Santer:

Think of Prime Minister Blair with regard to Iraq: the key delegitimizing factor was not so much the contested (output) decision or the lack of parliamentary (input) agreement to invade alongside the US but the (throughput) process in which the lack of evidence for the presence of weapons of mass destruction (WMD) was obfuscated if not lied about. President Nixon and the Watergate scandal was similarly an issue of throughput: it was not so much that his men burgled Democratic headquarters but that he subsequently sought to cover it up, a procedural (throughput) violation that led to his impeachment and threw into question his entire range of (output) policy achievements (e.g., the vast expansion of environmental and social policy and the opening to China). For the EU, the scandal involving the Santer Commission, in which nepotism on the part of the Dutch Commissioner and abusive contracting on the part of French Commissioner (Edith Cresson, who signed a large contract for her personal dentist to do research on HIV), among other peccadilloes, was seen as a major blow to the EU Commission's legitimacy, and provided grist for the mill regarding the EU's democratic (input) deficit while obscuring the Santer Commission's (output) achievements, such as its successful negotiations in the run-ups to the euro and enlargement (Schmidt, 2013, p. 9).

La legitimidad throughput ha sido explicada a veces en términos output, así en el caso de que instituciones específicas o procesos deliberativos son vistos como una precondition para obtener mejores resultados de gobierno, o en términos input, cuando las instituciones o los procesos deliberativos son requisitos de mejores niveles de inclusión de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas de la UE (Schmidt, 2013, p. 14).

Esto implica que, de acuerdo con la visión input u output de la legitimidad de la UE que se ponga de manifiesto en cada caso, los gestores de las políticas europeas les asocien un tipo u otro de legitimidad throughput para instrumentarlas:

monetarists and Germans with a preference for price stability in output performance will prefer independent central banks with a stability mandate, in contrast to Keynesians and the French prior to the mid-1980s, while federalists and Germans with a fear of input majorities imposing their output preferences will favor institutional checks and balances, in contrast to the British and the French (Schmidt, 2013, p. 14).

La legitimidad throughput puede estudiarse desde dos puntos de vista: desde el punto de vista institucional y desde el punto de vista constructivo. Cada uno hace hincapié en un aspecto u otro de la misma.

La legitimidad throughput institucional se centra en conocer si los procesos de decisión pública son eficaces desde el punto de vista de la dación de cuentas responsable y la transparencia, así como la valoración de los procesos de intermediación en los que los ciudadanos se organizan como grupos de interés con el fin de influir en los procesos de decisión pública (Schmidt, 2013, p. 15).

En la UE, este tipo de legitimidad ha sido promovida a través de la participación ciudadana a nivel consultivo en el modelo de adopción de decisiones conjuntas llamado Método Comunitario (votación por mayoría cualificada) (Schmidt, 2013, p. 15). La Comisión Europea, de hecho, ha utilizado este modelo de legitimidad para remediar el déficit democrático: así cuando ha favorecido la representatividad en la gestión de las políticas europeas del mundo de la empresa y los negocios, los grupos de interés de base, los movimientos sociales o los grupos marginados a nivel nacional como los defensores de la igualdad de género y de leyes contra el acoso sexual (Schmidt, 2013, p. 15).

Asimismo, la Comisión ha elevado el nivel de transparencia dando mayor acceso a la documentación europea a la prensa y los grupos de interés, así como desarrollando herramientas de gobernanza electrónica (*e-government*), a pesar de que dicha loable intención ha provocado en realidad la sobrecarga informativa y con ello un menor nivel de transparencia (Schmidt, 2013, p. 16).

Respecto de la dación de cuentas responsable, el balance que se ofrece de la gestión de las instituciones de la UE no es mucho más satisfactorio: por ejemplo, a pesar de que las reuniones del Consejo son retransmitidas por video en directo, el presidente tiene siempre la posibilidad de suspender las grabaciones, y además, aunque los debates deben ser públicos, lo cierto es que la mayor parte de las negociaciones tienen lugar en los almuerzos o en los pasillos (Schmidt, 2013, p. 16).

Asimismo, la regla de la unanimidad plantea problemas de legitimidad throughput dado que los estados pueden vetar los acuerdos y así paralizar los procedimientos de decisión, a pesar de que desde el punto de vista de la legitimidad input esta regla favorece la expresión de las preferencias nacionales y la autonomía de los estados miembros (Schmidt, 2013, p. 16).

Un ejemplo del funcionamiento de la legitimidad throughput desde el punto de vista institucional lo ofrecen Risse y Kleine al estudiar la eficacia de los procesos y reglas institucionales de revisión de los tratados de la UE. Veámoslo.

Uno de los métodos de revisión de los tratados de la UE que estudian Risse y Kleine es la conferencia intergubernamental combinada con la convención como un órgano preparatorio de los trabajos de dicha conferencia. La conclusión de los autores es que el Método de la Convención contribuye a aumentar la legitimidad del proceso de constitucionalización de la UE (Risse y Kleine, 2007, p. 70).

Las conferencias intergubernamentales están formadas por representantes de todos los estados miembros de la UE cuya misión es acordar por unanimidad un tratado de acuerdo con el derecho internacional, con independencia de que el proceso también incluya la ratificación a nivel interno o incluso la celebración de referéndums nacionales (Risse y Kleine, 2007, p. 74).

Este procedimiento adolece de problemas de legitimidad throughput en cuanto a su transparencia y publicidad, como pusieron en evidencia las cuestionables cualidades deliberativas de las conferencias de Amsterdam y Niza (Risse y Kleine, 2007, p. 75).

El Método de la Convención representó una mejora sustancial en términos de legitimidad. Su plasmación fue en Laeken, en 2001, donde los jefes de estado y de gobierno de los estados de la UE acordaron la Convención sobre el Futuro de Europa como foro preparatorio de la conferencia intergubernamental de 2004 y el Tratado Constitucional (Risse y Kleine, 2007, p. 75).

De acuerdo con Risse y Kleine, respecto de las conferencias intergubernamentales tradicionales, las mejoras en la legitimidad del proceso de elaboración normativa que produjo el Método de la Convención fueron las siguientes:

- La escenificación de un papel mucho más relevante por parte de los parlamentarios europeos y nacionales. Esto implicó un aumento de la pluralidad de intereses representados en la elaboración de los tratados de la UE tanto a nivel nacional como a nivel ideológico (a través de los parlamentarios europeos), y una reducción de las líneas de dación de cuentas responsable desde los representantes negociadores hasta los ciudadanos (debido a la presencia de los parlamentarios nacionales).
- El aumento de la transparencia del proceso de elaboración de los tratados de la UE, dado que las deliberaciones tuvieron lugar en su mayor parte en público y todos los documentos de la Convención estuvieron accesibles al público a través de su página Web. Así, los ciudadanos pudieron seguir en cualquier momento el itinerario de cada propuesta para el tratado.

- La mejora de la cualidad deliberativa del proceso, dado que el contexto institucional favoreció el razonamiento y la argumentación en detrimento de la negociación en base a intereses particulares. Así, las reglas del proceso establecían que los participantes debían hablar en nombre propio y no en representación de su estado, partido o grupo de interés. Eso implicaba que los participantes debían fundamentar sus razones en principios y normas comúnmente aceptados, lo que favoreció la deliberación argumentativa y no el trueque de beneficios particulares. Además, se estableció el consenso y no la unanimidad, como regla de adopción de decisiones. Dada la pluralidad de intereses y preferencias, ningún representante podía determinar de antemano la posición de los otros y por tanto qué propuesta sería finalmente aceptada. En tal caso, predominó el debate argumentativo basado en la persuasión sobre la negociación.

- La solución de todas cuestiones sustanciales a dilucidar, sin dejar nada relevante sujeto a decisión en la conferencia intergubernamental.

- La creación de una personalidad jurídica única para la UE, circunstancia que no se produjo en las conferencias intergubernamentales de Amsterdam y Niza.

- La mejora de la capacidad de acción de la UE en política de seguridad y asuntos exteriores, a pesar de que no logra introducir el voto por mayoría cualificada en dichos ámbitos (Risse y Kleine, 2007, p. 75-76).

Sin embargo, como sabemos, el Tratado Constitucional no fue ratificado por la ciudadanía francesa ni danesa. De acuerdo con Risse y Kleine esto evidencia otro problema de fondo: la distancia que existe entre dos posturas contrapuestas sobre el proyecto europeo: por una parte, el consenso de las élites europeas sobre la necesidad de fomentar la integración europea, por otra

parte, el escepticismo de la ciudadanía europea sobre la necesidad e importancia de dicha integración (Risse y Kleine, 2007, p. 78).

La solución que estos autores nos ofrecen es que los políticos y las élites europeas se impliquen realmente en el proyecto de integración europea contribuyendo a politizarlo (Risse y Kleine, 2007, p. 78). Esto es, que se propongan dar protagonismo, publicidad y difusión a los asuntos europeos con el fin de fomentar que la ciudadanía se implique de manera deliberativa y crítica en los mismos y con ello en su elaboración, reforma o aceptación.

Por otra parte, la legitimidad throughput desde la óptica del constructivismo exige que los procesos institucionales estén sujetos a control público (dación de cuentas responsable), sean transparentes y accesibles, así como que se desarrollen de modo participativo y deliberativo (Schmidt, 2013, p. 17).

Ejemplos de este tipo de legitimidad en el ámbito de la UE son la intermediación, deliberación y discusión que se produce entre expertos nacionales y de la UE en el seno de los procesos consultivos o comitología de la Comisión (Schmidt, 2013, p. 17).

Asimismo, la labor de dación de cuentas de los expertos de las instituciones europeas o los mecanismos sancionatorios establecidos para forzar acuerdos:

The mechanisms for accountability here include public justification requirements in food safety regulations, [...] and the penalty default mechanism that makes non-agreement so costly that it pushes all parties to information-sharing regimes, as in the Florence Electricity Forum (Schmidt, 2013, p. 17).

Greenwood estudia un ejemplo del funcionamiento de la legitimidad throughput desde el punto de vista del constructivismo mediante su análisis del nivel de inclusión y apertura de los procesos de intermediación de intereses en la UE. Veámoslo.

De acuerdo con Greenwood, la ausencia de un amplio espacio público en la UE es la causa de que la política institucional deba centrarse en lograr acuerdos consensuados entre múltiples actores institucionales, dadas las bases poco seguras que proporcionan unas mayorías que cambian (Greenwood, 2007, p. 334).

Por otra parte, la difusión del poder que la participación de grupos de intereses proporciona en el ámbito de las políticas europeas también favorece que no existan ganadores o perdedores totales a la hora de negociar los acuerdos (Greenwood, 2007, p. 334). Además, los recursos expertos que movilizan los grupos de interés de la sociedad civil proporcionan asistencia y asesoramiento a las instituciones europeas respecto a la elaboración, implementación y control de sus políticas (Greenwood, 2007, p. 340). Asimismo, un sector de la doctrina comparte el punto de vista de la utilidad de los intereses organizados de la sociedad civil para mejorar la legitimidad input de la UE, en tanto que estructura complementaria de pesos y contrapesos al poder de las instituciones europeas que encarnan la democracia representativa (Greenwood, 2007, p. 340-341).

El aspecto deliberativo también se manifiesta en el ámbito de la participación institucionalizada de los grupos de interés en las políticas europeas. Un ejemplo claro es la participación de expertos en los comités y grupos de expertos de la UE (Greenwood, 2007, p. 354). En este sentido, conviene destacar que las sospechas de opacidad e instrumentación de los expertos designados han sido disueltas por la Comisión mediante la regulación de la recopilación y uso del conocimiento (*expertise*) y la creación de un registro específico de grupos de expertos:

Thus, in the post-White Paper on European Governance environment a Commission Communication on the Collection and Use of Expertise sought to minimize the risk of vested interests distorting advice, and required public justification of opinion and placing of uncertainties and divergent opinion in the public domain. The initiative led to web-based registers of expert groups and consultative bodies of the Commission (Greenwood, 2007, p. 354).

En el ámbito de la UE, la Comisión ha demostrado un creciente interés en dar voz y participación a la sociedad civil:

This mechanism was foreseen in early accounts of the integration process, in which an agent provocateur Commission stimulates the emergence of EU level interest groups as demand agents of European integration and aspires for them roles as agents of popular legitimacy (Greenwood, 2007, p. 338).

La Comisión gasta alrededor del 1% del presupuesto de la UE (1.000.000.000 de euros al año) en los grupos de interés, o lo que es lo mismo, uno de cada 300 grupos de interés ciudadano recibe fondos de la UE para el desarrollo de sus actividades (Greenwood, 2007, p. 343). Algunos, incluso, reciben la mayor parte de los fondos de la UE:

Leading policy-oriented citizen groups such as the European Network Against Racism, and the European Social Platform receive 80-90 per cent of their funding from the EU political institutions. Many of the thirty-eight members of the Social Platform, embracing some of the largest and best-known citizen interest groups working in a broadly defined social field, receive 60-90 per cent of their funding from EU political institutions (Greenwood, 2007, p. 343-344).

Los grupos de interés aprecian esta colaboración institucional europea porque mantiene su independencia, dado que de otra manera deberían buscar apoyo financiero en el sector privado y eso podría dar lugar a relaciones de dependencia que condicionaran su actuación en favor de fines e intereses ajenos a los propios de cada grupo (Greenwood, 2007, p. 344).

Una manera típica de apoyar estos grupos es la creación de una conferencia para dar cobertura a un Año Europeo relativo a una determinada materia social, a través de la cual se financian grupos de interés. En el ámbito de la conferencia, la Comisión confiere funciones a los grupos como, por ejemplo, la de establecer un observatorio con la finalidad de recopilar información sobre un determinado asunto de interés. Tal fue el caso de la creación de grupos de interés en el ámbito de las personas sin hogar, discapacidad, lucha contra el racismo e inmigración (Greenwood, 2007, p. 344).

Uno de los mayores ejemplos de legitimidad logrados hasta la fecha que, además, fue fruto de la colaboración interinstitucional (Parlamento y Comisión Europea), fue la creación de la Plataforma Social Europea:

The European Social Platform also arose from DG EMP activism, created in a joint initiative with the European Parliament with a direct remit to campaign for a European “civil dialogue”, and subsequently given an elevated status in funding, in the “Forum of Civil Society”, shadowing the 2003-04 European Convention, and in meetings of the informal Council of Social Affairs and Employment (Greenwood, 2007, p. 345).

La estructura de grupos de interés colaboradores con la Comisión que ha sido creada a través de la anterior y sucesivas iniciativas, ha dado lugar a una organización que abarca siete familias de organizaciones no gubernamentales europeas, el llamado *Contact Group of Civil Society* (Greenwood, 2007, p. 345).

A través de la colaboración con los grupos de interés, la Comisión pretende lograr apoyo para ciertas soluciones políticas y así influir en las deliberaciones consecuentes, así como, de manera indirecta, participar en la determinación de las prioridades políticas (Greenwood, 2007, p. 344).

Sin embargo, el objetivo final es que dichos grupos se conviertan en demandantes de mayor integración europea en términos del desarrollo de las competencias de la UE y que actúen como puentes de unión y comunicación con las bases ciudadanas (Greenwood, 2007, p. 344). Pero en realidad, los grupos de interés no se dedican a alentar un activismo de masas sino a fomentar un diálogo institucionalizado con los representantes de las instituciones europeas, a veces en foros formales como los grupos de expertos y los comités consultivos de la Comisión, a veces a través de contactos informales con las instituciones y otros actores interesados (Greenwood, 2007, p. 347).

De hecho, las relaciones público-privadas que se establecen se basan en el conocimiento mutuo y la cordialidad que existe entre las partes, si bien la parte

más regulada es la que se refiere al diálogo social europeo en el que la participación de los grupos de interés se escala de acuerdo a su respectiva representatividad:

At the very top level are included representative, “horizontal” organizations of employers and trade unions, which are empowered under the treaties on the basis of an evaluation of their degree of representativeness, to draw up EU legislation in employment-related fields (Greenwood, 2007, p. 346).

En este sentido, la Comisión establece, a través del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, que si un grupo no hace evidente su nivel suficiente de representatividad, la Comisión tratará su contribución como consultas individuales (Greenwood, 2007, p. 351).

Además del hecho de que la Comisión parece favorecer la participación de los grupos de interés que tengan un determinado nivel de representatividad y por tanto privilegiar su acceso a las políticas europeas en detrimento de los grupos constituidos ad hoc (a pesar de que defiendan e impulsen con éxito un asunto determinado), no debemos olvidar una cuestión final importante que también se refiere al ámbito de la legitimidad throughput: el estatus democrático interno de los grupos de interés. En este sentido, Greenwood cita el criterio de Sikkink de que también resulta importante contrastar que, efectivamente, los grupos de interés que participan en las instituciones europeas tienen la debida legitimidad democrática:

The criteria she suggests include the need to ensure that such groups are not perceived as self-interested, building a moral authority through acquiring a reputation for supplying accurate information, some form of internal democracy, accountability and transparency, monitoring member behaviour, and setting a standard for behavior (Greenwood, 2007, p. 350-351).

La legitimidad throughput representa indudablemente un avance respecto de los conceptos de legitimidad output e input, por cuanto sustancia la relación autoridad-gobernados, a través de los vínculos que entre ambos actores se producen mediante la transparencia, la deliberación, la dación de cuentas y la

eficiencia de las políticas públicas. Así, este tipo de legitimidad se fundamenta en que los resultados políticos, por muy satisfactorios que sean para la ciudadanía, no son relevantes legítimamente si no van acompañados de una amplia participación en su consecución, a través de procedimientos que garanticen tanto la toma en consideración de las preferencias sociales como la responsabilidad de las autoridades políticas por su gestión, en el sentido de facilitar, de manera abierta, eficiente y transparente, la capacidad ciudadana para argumentar, criticar, premiar o castigar dicho desempeño.

A continuación, estudiamos los elementos básicos que evalúan la legitimidad de un sistema democrático: inclusión, deliberación y eficiencia.

1.2.3. Elementos básicos de legitimidad democrática

1.2.3.1. Inclusión

La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de adopción de decisiones públicas es uno de los elementos básicos de la democracia. En este sentido, la legitimidad de un sistema democrático se mide, entre otros elementos, de acuerdo con el nivel de inclusión que tiene (y promueve).

Los rasgos básicos de las teorías democráticas basadas en la participación son los siguientes:

The theory of participatory democracy is built round the central assertion that individuals and their institutions cannot be considered in isolation from one another... “[P]articipation” refers to (equal) participation in the making of decisions, and “political equality” refers to equality of power in determining the outcome of decisions... One might characterise the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is “feedback” from output to input (Calder, 2011, p.185).

De acuerdo con dicha caracterización, la inclusión conlleva interacción política. Así, la autoridad política debe promoverla a través de la creación de procedimientos democráticos que permitan la expresión en condiciones de igualdad de las preferencias sociales de la ciudadanía y esta, a su vez, debe poder (y querer) participar en los mismos proveyendo, en su caso, información (y/o juicio sobre la misma) así como feedback (control y evaluación) sobre la decisión final adoptada y sus consecuencias. La inclusión legitima a la autoridad política, puesto que esta tiene en cuenta a la ciudadanía de forma plena e igualitaria a la hora de elaborar e implementar las políticas públicas.

Por otra parte, la inclusión implica que la ciudadanía tiene la capacidad (y la voluntad) de participar no solo en el proceso de decisión, sino en el de control y evaluación de la acción de gobierno. La participación en dichos ámbitos permite a los ciudadanos determinar y comunicar en la esfera pública su valoración de la política pública implementada (feedback), no solo en términos del nivel de satisfacción de las necesidades públicas alcanzado, sino en función del uso razonable de los instrumentos jurídicos y los recursos económicos utilizados, y del propio nivel de implicación social (participación) logrado. El resultado de dicho control y evaluación puede implicar una sanción positiva o negativa al desempeño de la tarea de gobierno: si la sanción está institucionalizada (como es el caso de la celebración de elecciones legislativas periódicas), la ciudadanía tiene la capacidad de mantener o expulsar a la autoridad de su posición de poder; si no estuviera institucionalizada, la sanción social se vería reflejada a través del ejercicio de la libertad de expresión (en el ámbito de la opinión pública o a través de la movilización política).

La inclusión nos remite, como punto de partida, a la cuestión de quién puede o debe participar en la vida política. En principio, esto lo determina la autoridad política, dado que es la que tiene el poder para establecer el procedimiento democrático y, por tanto, los términos de la inclusión. Así, respecto de la elaboración de una norma compleja, puede solicitar asesoramiento a sus

propios órganos integrados en la estructura burocrática o a segmentos de la sociedad civil con la cualificación técnica y/o científica necesaria. Después, puede establecer unas fases de consulta y audiencia al público en general o a determinados cuerpos o sectores sociales especialmente afectados por la decisión pública. Antes de tomar una decisión, también puede ser necesario consultar con otras autoridades locales, regionales, estatales o internacionales si el asunto implica la ejecución de competencias compartidas, descentralizadas o en régimen de cooperación y colaboración. Si nos referimos al proceso de implementación de la decisión, la participación puede alcanzar también a otras instituciones del estado, a entidades de carácter o a empresas de la sociedad civil si está prevista la colaboración para la ejecución de la decisión pública (pensemos en el caso de una concesión de servicio público).

Sin embargo, la participación en el ámbito de la vida política también puede ser sobrevenida, en el sentido de que no se base en un mecanismo institucionalizado y estable previsto de contestación (como es el caso de las elecciones o del recurso al Defensor del Pueblo, por ejemplo). Así, en el caso de una manifestación espontánea de protesta por las consecuencias de una decisión pública (pensemos en las manifestaciones protagonizadas por los pensionistas en España por la pérdida del poder adquisitivo de sus pensiones), la autoridad política no ha determinado de antemano quién puede o no participar en dicha acción social. Sin embargo, esto no significa que dicha participación no sea legítima, dado que constituye una acción de evaluación y control de la acción de gobierno (con independencia de que dichas actuaciones tengan asociadas determinadas consecuencias jurídicas).

Esta caracterización flexible de la participación desemboca en diferentes escenarios posibles:

- Por una parte, que no siempre participan quienes más están interesados en las consecuencias de una determinada decisión pública (pensemos,

por ejemplo, en una ley que estableciera un régimen más restrictivo para la concesión de la nacionalidad por motivos de persecución política: es muy probable que quienes en un futuro pretendieran acogerse a dicha norma, no estuvieran en el país y por tanto no fueran capaces de manifestar su opinión acerca de la misma).

- Por otra parte, que en otras ocasiones un determinado grupo de interés o de presión puede apropiarse del contenido de la norma en cuestión, impidiendo o dificultando la participación de otros interesados cuyos intereses sean igualmente relevantes, pero diferentes, excluyentes o contrapuestos a los suyos (ahora, pensemos en una ley que impidiera el derecho al aborto en un país democrático confesional: con toda probabilidad serían los grupos pro-vida quienes ejercerían influencia y presión, dada su mayoría social, y silenciarían a todos aquellos interesados en evitar que se aprobara dicha legislación).
- Asimismo, puede suceder que la norma en cuestión no suscite interés en la ciudadanía, y a pesar de estar permitida la participación institucionalizada en su proceso de elaboración y/o implementación, apenas tuviera incidencia inclusiva (pensemos de nuevo en una normativa que estableciera una clasificación actualizada de las actividades económicas con el fin de actualizar el censo de contribuyentes en el impuesto sobre actividades económicas).
- Y finalmente, que, como hemos visto, la participación pueda generarse de forma espontánea en función de las circunstancias sociales o económicas existentes, a pesar de que no existan mecanismos formales preestablecidos para encauzarla.

La singularidad que puede constatarse en todos estos casos, es la misma: la participación ha sido determinada por alguien ajeno a los participantes (bien la

autoridad política, bien las circunstancias socio-económicas presentes en el contexto de la decisión). Esta es una práctica endémica del sistema democrático:

This is hardly an exceptional occurrence: what would be exceptional would be any example of a policy purportedly aimed at widening participation which itself was negotiated and rolled out along the lines of democratic participation (Calder, 2011, p. 187).

La discusión que implica esta evidencia es clara: ¿cómo podemos saber si un determinado sistema de participación democrática es legítimo, si quienes han sido incluidos en dicho procedimiento no han podido opinar sobre la justicia de dicha decisión, esto es, sobre si dicha decisión que determina el rango y las condiciones de participación satisfacen el interés público (de acuerdo con las diferentes visiones de la legitimidad democrática)?

Desde un punto de vista instrumental, la respuesta sería que la legitimidad se obtendría siempre que dicha decisión permitiera obtener mejores resultados en términos de eficiencia social a largo plazo; mientras que desde el punto de vista de la legitimidad procedimental, el obstáculo sería insalvable, dado que faltaría el requisito necesario de la garantía del pluralismo y la inclusión. Lo mismo sucedería si nos ceñimos al ámbito de la legitimidad democrática deliberativa (en este caso, falta la inclusión deliberativa, esto es, participantes que debaten con argumentos razonables para elegir aquella decisión pública que obtenga el respaldo de la mayoría). En el caso de la legitimidad throughput no se cumple ni la inclusividad ni la apertura a consulta ciudadana de la decisión (sobre quién puede participar en el procedimiento). Por tanto, únicamente si consideramos la decisión desde la óptica de la legitimidad democrática instrumental, y siempre que la decisión tuviera como consecuencia una mejora del beneficio social a largo plazo, estaría justificada la falta de inclusión de los participantes en dicha decisión pública.

La pregunta sobre la igualdad inclusiva también conlleva reflexionar sobre los requisitos necesarios para que dicha igualdad sea efectiva, esto es, sobre la existencia de la justicia social o lo que es lo mismo, la posibilidad real de interacción entre pares en cuanto al derecho de participación política:

We ensure that a realistic offer of the possibility of parity is part and parcel of informed involvement with any activity or interaction: thus the norms of participation are reflexively inclusive. We do not know in advance what substantive shape they will take. This shape will be determined – deliberately elaborated and thrashed out – by the participants themselves (Calder, 2011, p. 188).

La paridad implica que todos deben ser tratados de la misma manera respecto del derecho a la participación política. En nuestra opinión, esto conlleva la concurrencia de varias circunstancias en el proceso deliberativo:

- que todos deben tener acceso (con las mismas garantías jurídicas) a los procedimientos de adopción de decisiones públicas;
- que todos deben respetar las mismas normas en cuanto a la presentación de ideas y propuestas en el foro de deliberación;
- que todos deben poder defender dichas ideas y propuestas con las herramientas deliberativas que crean más eficaces y/o oportunas (presentación de una experiencia vital en primera persona relacionada con el objeto de discusión; discurso de carácter ideológico; presentación de un informe técnico-científico; narración dialogada entre testigos sobre hechos relacionados con el tema de debate; relato presentado a través de documentación gráfica), dado que eso les proporciona igualdad real, en el caso de que unos sean más hábiles que otros a la hora de presentar sus ideas y propuestas en un medio u otro; por tanto, esta condición implica que no se discrimine en cuanto al medio de presentación de la información;

- que todos deben tener acceso igualitario a la información pública disponible para que puedan realizar la oportuna reflexión y presentación de sus ideas y propuestas, lo que implica que la información sea proporcionada por el promotor del debate (normalmente, la autoridad pública) en las debidas condiciones de simplicidad, ordenación y transparencia;
- que todos deben gozar del mismo horizonte temporal para defender sus argumentos, siempre que dicho plazo sea suficiente en razón a la complejidad o extensión de la información que van a aportar en el grupo deliberativo;
- que, a pesar de que los participantes provengan de contextos socio-culturales diferentes, todos compartan un estándar mínimo o básico de conocimiento sobre el tema de debate para evitar que desde el inicio de la discusión existan participantes con mayor poder de disposición o influencia sobre el objeto de debate (de ahí, la importancia de educar, si fuera necesario, a quienes tuvieran menos formación de base sobre el tema de la discusión para evitar la formación de diferentes clases de participantes, o rupturas de discurso por carencia de información básica para dar una opinión “informada”, esto es, una opinión con posibilidades reales de ser aceptada como candidata a formar parte de la decisión final);
- que si existen estrategias colaborativas entre los participantes en la deliberación a la hora de presentar sus ideas y argumentos, esto no implique un trato desigual con relación a las formuladas por individuos aislados, y que estos tengan la oportunidad, a su vez, de adherirse a dichas argumentaciones en las mismas condiciones que tuvieron los participantes originarios, lo que implica que dispongan del mismo derecho que tienen los participantes originales del grupo a que sus

enmiendas y reformulaciones sean tenidas en cuenta en la progresión de las estrategias colaborativas del grupo;

- y que exista un código de aplicación común y aceptado por todos los participantes sobre las condiciones en que los debates pueden hacerse públicos por parte de aquellos, que no implique privilegios de difusión, publicidad o propaganda respecto de algún individuo o sector del grupo deliberativo. Esto garantiza que la paridad se replique más allá de las fronteras espacio-temporales en que el debate tenga lugar: por ejemplo, pensemos en el caso en que las conclusiones de un determinado foro legislativo pudieran publicitarse únicamente en una página oficial perteneciente a uno de los promotores del debate (incluso aunque fuera la página institucional de una entidad adscrita a la administración promotora), dado que dicha posibilidad podría implicar que una parte de la ciudadanía se viera excluida del conocimiento de la solución del debate al no permitirse su traslación a otras plataformas que contaran con mayores posibilidades de acceso y conocimiento por parte de la ciudadanía.

La reflexión sobre la inclusión implica también dar un lugar preponderante a la diferencia o diversidad cultural. La diferencia es uno de los rasgos esenciales de la democracia dado que se trata de un “sistema en que diferentes posiciones, intereses y perspectivas encuentran una voz” (Calder, 2011, p. 193). La inestabilidad que proporciona a la democracia dicha característica no es una desventaja; más bien se trata de una ventaja, dado que amplía el campo de debate sobre lo que puedan ser sus fines o resultados esenciales:

It will not suit political parties, or other established interest groups, that it be widely known that the conditions of democracy itself are more unstable than the dominant ideology might suggest. But this is no reason not to expose the fact. [...] a virtue of democracy, however, is that it enhances the scope for reflexivity about what itself counts as a good result (Calder, 2011, p. 193).

No obstante, estos fines o resultados dependen de un contexto más amplio constituido por las relaciones de poder (esto es, el desigual acceso de individuos y grupos de interés a los centros políticos y económicos de decisión pública) y las relaciones estructurales de naturaleza socio-económica (o sea, el desigual acceso y distribución de los recursos económicos y sociales entre individuos y grupos de interés), que son las que concretan histórica y culturalmente los valores, instituciones y procesos que conforman un sistema democrático determinado.

La razón de ser de la diferencia es dar visibilidad a otras opciones interpretativas de lo que debe ser lo público o el interés general. Esto implica que el valor de legitimidad democrática denominado inclusión está directamente relacionado con el valor de legitimidad democrática denominado deliberación. La inclusión tiene un valor en sí misma, dado que pone de relieve la posibilidad del disenso, la competición y la lucha (y por tanto la posibilidad del reconocimiento mutuo y el acuerdo) entre opciones ideológicas y culturales distintas. Sin embargo, si esta evidencia no se traslada al ámbito público a través de la comunicación del estado actual de satisfacción de las preferencias sociales y la aspiración que tienen dichos grupos respecto a la futura evolución de las mismas, no despliega efectos sociales y políticos significativos.

Pero la diferencia no apela solamente a distintos niveles de satisfacción de preferencias entre individuos o grupos, sino a distintos niveles de afectación o repercusión (interés afectado) entre participantes en la decisión objeto de debate público. Así, en función del objeto de debate existirá un colectivo con mayor interés que otro en la solución política que se adopte finalmente. Por ejemplo, pensemos en el caso en que se debata una propuesta legislativa sobre la ampliación de cuotas de producción lechera destinada a la exportación: los ganaderos de las grandes explotaciones que solo se dedican a la producción lechera serán los más interesados en participar en la propuesta, dado que tienen la mayor parte de sus intereses económicos en juego, y

asimismo sucederá, por ejemplo, con los veterinarios si desarrollan su trabajo en el campo en zonas dedicadas a la explotación intensiva de granjas lecheras, mientras que, por el contrario, otros ganaderos que se dediquen a la producción cárnica y solo residualmente a la producción lechera tendrán menos parte de su negocio afectado por la futura reforma legislativa y, por tanto, menos intereses económicos afectados por la misma.

Por otra parte, esta diferencia en la afectación de intereses también puede implicar que sean unos u otros ciudadanos o sectores representativos de los intereses afectados quienes monopolicen las posibilidades del debate:

Individual policy problems determine which types of citizens should be involved. In some cases it might be acceptable that sub-elites take over. However, in other cases, such as urban renewal, the inclusion of affected stake-holders has a great impact on both input and output legitimacy (Agger, 2012, p. 30-31).

Finalmente, además de la posibilidad de monopolización o de distribución equitativa del poder de influencia sobre el debate, debe indicarse que la inclusión también está en función del tipo de participante al que nos refiramos. En este sentido, de acuerdo con la clasificación que se establece en la literatura científica, podemos distinguir entre dos grandes grupos “ideales” de ciudadanos (teniendo en cuenta la más que probable posibilidad de que un ciudadano no responda a un tipo ideal sino, más bien, a una mezcla de las características explicitadas): ciudadanos activos y ciudadanos no comprometidos (*disengaged*) (Agger, 2012, p. 31).

Los ciudadanos activos disponen de recursos para hacer efectiva dicha posibilidad de participación: recursos relacionales, como la capacidad para involucrarse en redes participativas; recursos de conocimiento, como la capacidad de leer y escribir textos y entender las reglas tácitas que operan en las reuniones y en los procedimientos decisorios; y recursos temporales, en referencia a la disposición de tiempo suficiente para dedicarse a tareas

participativas (Agger, 2012, p. 32). Dentro de este grupo, hay subgrupos. Uno de ellos son los expertos.

Según este mismo autor, las características de su participación son las siguientes:

- Su meta es la influencia política más que la solidaridad o la justicia social.
- Su interés se centra más en obtener acceso al proceso negociador que en luchar contra las injusticias del sistema democrático.
- Su participación es a tiempo completo y lo es en calidad de representantes de intereses organizados como grupos deportivos, asociaciones culturales, credos o partidos políticos.
- Tienen mucha confianza en sus capacidades para lograr influir en el proceso decisorio, dada su participación en múltiples redes de gobernanza con políticos, burócratas, grupos de interés o medios de comunicación (Agger, 2012, p. 32).

Otro grupo activo de la ciudadanía son los ciudadanos informados (*everyday makers*). Sus características son las siguientes:

- Su interés se centra en desarrollar un proyecto concreto más que en defender valores o ideologías.
- Su motivación radica en adquirir o desarrollar sus capacidades personales.

- Su participación es a tiempo parcial y no actúa en representación de grupos de interés a los que deba rendir cuentas por su gestión.
- Actúan en ámbitos públicos pequeños, esto es, de dimensión infra-local, como por ejemplo, en la vida político-social de su vecindario (Agger, 2012, p. 32).

Finalmente, un tercer grupo de ciudadanos activos son los emprendedores sociales. Veamos sus características:

- Su misión es identificar oportunidades y necesidades en su comunidad, reclutar y motivar a otros, construir redes y capital social, remover obstáculos, establecer retos, así como recaudar los recursos necesarios para llevar todo a cabo.
- Son innovadores, tienen la capacidad de escuchar y responder a la comunidad y están muy comprometidos con la justicia y la solidaridad social.
- Su participación es a tiempo completo.
- Se orientan hacia el desarrollo de proyectos en el sector del voluntariado y la cooperación (Agger, 2012, p. 33).

Por otra parte, los ciudadanos no comprometidos también disponen de recursos para participar en la vida política de la comunidad pero han elegido no hacerlo bien porque carecen de un mínimo interés, priorizan otras actividades, o están globalmente satisfechos con la situación socio-política existente (Agger, 2012, p. 33).

Un primer subgrupo lo constituyen los ciudadanos vigilantes (*monitorial citizens*). Sus características básicas son las siguientes:

- Confían en el sistema democrático, pero no participan en sus procedimientos, salvo que la necesidad les induzca a ello.
- Ejercen un control mínimo de la vida política.
- Disponen de recursos intelectuales y socio-económicos para desarrollar una plena participación pero son muy selectivos a la hora de involucrarse en la actividad pública (Agger, 2012, p. 33).

Para Agger, otro subgrupo idealmente “desvinculado” de la participación política son los ciudadanos jóvenes. Conviene precisar no obstante que, en nuestra opinión, esta desvinculación puede ser por dos motivos en razón al rango de edad que menciona Agger: para los menores de 18 años porque no pueden participar en las elecciones; para los mayores de esa edad porque conscientemente eligen no participar en el sistema político. Las características de este subgrupo son las siguientes:

- Abarcan un rango de edad desde los 14 hasta los 24 años.
- Participan escasamente en los comicios legislativos y tampoco se afilian en número significativo a partidos políticos.
- No se sienten cómodos con los escenarios tradicionales en los que se produce la política deliberativa, y prefieren participar en redes informales y flexibles o en movilizaciones esporádicas que apoyen sus valores y preferencias culturales.

- Su interés se centra en temas relacionados con el consumo (así, boicotean ciertos productos por razones éticas), la firma y el envío de correos electrónicos sobre peticiones diversas (por ejemplo, las relativas a la defensa y garantía de los derechos humanos en regímenes no democráticos), o en la organización de encuentros de manifestación o protesta (Agger, 2012, p. 34).

Por tanto, la ciudadanía no es homogénea y en tal sentido, la diferencia no se manifiesta exclusivamente en la existencia de minorías estatales políticas, religiosas o culturales, marginados y excluidos sociales, inmigrantes o individuos discriminados por su condición sexual o limitadas capacidades físicas o psíquicas, sino dentro de cada uno de dichos grupos, así como en el resto de la ciudadanía. Por tanto, dar voz a todo el mundo y posibilitar así una mayor legitimidad democrática inclusiva requiere que la autoridad política, dada la distribución desigualitaria de los recursos y la existencia de diferencias significativas inter-grupos e intra-grupos, facilite un entorno institucional abierto y estable para que cada ciudadano se implique en la medida de sus capacidades, apetencias o necesidades en la vida política de su comunidad.

1.2.3.2. *Deliberación*

La deliberación es otro de los elementos esenciales de legitimidad de un sistema democrático. Esencialmente, este criterio “propone el razonamiento y la persuasión” “para evaluar la legitimidad de las reivindicaciones de los actores políticos” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 12).

La propuesta deliberativa de la democracia se apoya en los trabajos de Habermas, fundamentalmente en su libro *La teoría de la acción comunicativa* de 1988. De acuerdo con los postulados de los teóricos de la deliberación, la finalidad de esta es lograr una decisión colectiva cuya legitimidad se base en la fuerza del mejor argumento (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 12). En este ámbito

“el consenso, la unidad del bien común y la fuerza del mejor argumento son los pilares fundamentales” del sistema democrático (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 12-13). Sin embargo, los planteamientos de Habermas han sido criticados por ser “demasiado racionalistas y excluyentes” respecto de la estructura, el desarrollo y la finalidad de la deliberación y por tanto, no tan inclusivos como a primera vista pudiera parecer:

Y más concretamente, aquellos que tienden con demasiada frecuencia a suponer como algo dado que la unidad debe ser el punto de partida y el objetivo de la discusión política; que esta discusión política ha de ser sistemática, metódica y ordenada; que se ha de priorizar el argumento sobre cualquier otro medio de expresión y comunicación; que se debe preservar un bien común que congele los intereses individuales, y un acuerdo que por lo general, banaliza la importancia del desacuerdo, del conflicto y la contestación política (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 13).

Una superación de los planteamientos habermasianos se encuentra en las teorías de Iris Marion Young. Para esta autora, la deliberación incluye otras formas de comunicación que proporcionan a la democracia mayores dosis de legitimidad (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 13). Desde el feminismo, se explicitan algunas de estas propuestas discursivas heterogéneas: “expresiones emocionales, narrativas particulares, discursos poéticos, *performances* artísticas” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 19). Se trata, en suma, de asumir el pluralismo, la fragmentación y la diferencia como fuentes básicas de construcción, comunicación y dinámica social de las democracias actuales. Si tenemos estos hechos en cuenta, debemos poner en tela de juicio la afirmación de que “la unidad, el bien común, la intención de llegar a un consenso o la posibilidad de transparencia y reciprocidad de perspectivas sociales entre los sujetos constituyen el punto de partida que inicie la discusión política” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 15).

Para desarrollar conceptualmente esta ampliación del ámbito de la deliberación, en primer lugar, debemos referirnos al principio de igualdad política que con carácter general establece que “todos aquellos ciudadanos afectados por un problema deberían ser incluidos en los mismos términos dentro de la discusión

pública” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 15). Sin embargo, para los críticos de los postulados habermasianos (esto es, los que propugnan dicha ampliación del concepto de deliberación), se trata de una definición restrictiva, al no contemplar la igualdad de oportunidades en el sentido habitual del término (inexistencia de impedimentos formales a la acción individual), y tampoco en tanto que “oportunidad como capacidad para hablar, para evocar el reconocimiento de los argumentos de uno antes que como mera oportunidad de hablar” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 16). Este reconocimiento depende de la posición económica o social del hablante, de su propia habilidad intelectual y comunicativa y, como consecuencia de ambas, de la valoración y prestigio que se concede públicamente a sus opiniones políticas. Todas estas dimensiones no están presentes en los postulados habermasianos:

Existe una correlación positiva entre el estatus social marginal y económico de determinados grupos sociales, y su falta de voz y expresión políticas en foros cívicos participativos y deliberativos (Vera, Scholzam y Brady, 1995). Sin embargo, los ciudadanos no se sitúan bajo la condición ideal de “iguales hablantes y conversadores” sólo cuando se les logra preservar del poder de influencia económica. [...]. Es decir, el problema no reside solamente en el hecho de que algunos ciudadanos son más hábiles que otros utilizando ciertos registros argumentales, sino que además para algunos ciudadanos es más costoso y complicado ser reconocidos en esos términos de respetabilidad y racionalidad, incluso cuando sus argumentos tienen una legitimidad normativa porque son expresiones de opresión y de desventaja estructural (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 16).

En segundo lugar, los nuevos teóricos de la democracia deliberativa ponen en tela de juicio “el paradigma de la argumentación discursiva como figura paradigmática de la discusión pública que resta importancia al efecto comunicativo de otros modos de expresión” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 17). Una minusvaloración que supone, en realidad, una reafirmación de las estructuras de dominación política y que perpetúa la diferencia y la desigualdad participativa. Por tanto, para estos autores, debe rechazarse el “conjunto de premisas compartidas en sentido fuerte, que de hecho benefician a los marcos discursivos que utilizan los grupos sociales hegemónicos, y que silencian a los diferentes” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 18). En efecto: si utilizamos categorías de pensamiento homogéneas, se empobrece la dimensión

democrática del pluralismo social, en especial, su manifestación más relevante en tanto que libertad de expresión de aquellos grupos con menor poder de representación, presión y movilización social. La marginación de sus discursos conlleva inevitablemente la falta de visibilidad de sus desiguales condiciones de vida económico-sociales y/o de sus singularidades histórico-culturales. Estos discursos, como hemos visto, pueden y deben ser diferentes al tradicional (ordenado, jerarquizado, argumentado, conclusivo, no contradictorio):

Mientras que no todo el mundo es capaz de articular lógicamente el mejor argumento racional, la mayoría de la gente tiene historias y experiencias particulares que contar (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 19-20).

Por tanto, debe flexibilizarse el concepto de deliberación con la finalidad de que todos puedan hacer oír su voz en la vida política. Tratar cualquier experiencia vital con carácter igualitario (en el sentido de ser una reivindicación de la justicia o injusticia de la propia posición social que tiene la misma legitimidad que cualquier otra emitida desde posiciones sociales o intelectuales más elevadas) permite que otros (ciudadanos privilegiados y autoridad política) sean conscientes de las repercusiones que tienen sus posiciones y acciones políticas, respectivamente, y puedan actuar en consecuencia (en el mejor de los casos, favoreciendo la inclusión de estos discursos marginales en los procesos de decisión públicos).

La flexibilidad en el ámbito de la comunicación deliberativa reivindica el carácter esencialmente plural de la interacción política en la sociedad democrática actual:

Teniendo en cuenta el pluralismo de las sociedades contemporáneas, una teoría comunicativa que sea realmente útil, eficaz e inclusiva debería incorporar esa pluralidad de estilos de habla y formas de comunicación y de expresión a través de las diferencias que emergen de las distintas posiciones sociales y culturales. Tener en cuenta todo esto, supone igualmente extender los supuestos de la ética comunicativa a través del reconocimiento de necesidades y deseos que deben remitir a los contextos de vida de los participantes (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 20).

Abrir la posibilidad a otros discursos comunicativos facilita la permeabilidad social, en el sentido de que todas las opiniones circulen en todos los contextos sociales y culturales, y así tengan la posibilidad de encontrar eco o apoyo a través del reconocimiento de características o preocupaciones sociales comunes a diferentes grupos sociales. Esto refuerza la interacción y la trama social, en el sentido de facilitar la creación de nuevas redes de intereses y afinidades que no existían antes de que los discursos marginales tuvieran entrada en el espacio público en condiciones de igualdad. Esta apertura requiere, indudablemente, la implicación de la autoridad política en el sentido de facilitar procedimientos formales o contextos informales en que dicha interacción pueda tener lugar en condiciones satisfactorias para todas las partes implicadas, esto es, que todos tengan la oportunidad de replicar (aceptando, completando o enmendando las posturas o narrativas de los otros), y que nadie impida o dificulte la habilidad discursiva de cualquier ciudadano en el espacio público.

Por otra parte, esta permeabilidad social facilita la coexistencia de diversas interpretaciones del bien común: esta nueva “cesta de ideas” deliberativa permitiría “la posibilidad de acordar un punto de vista general que beneficie a todos” (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 24). Esta afirmación, no obstante, no debe interpretarse en el sentido de alcanzar un consenso, pues eso limita las posibilidades de la discusión:

El establecimiento de esa universalización previa a la participación, tal y como señala Benhabib, implica cerrar la ética discursiva a procesos democráticos más inclusivos, y estrechar en gran medida el alcance de una esfera pública a un esquema legalista que dificulta la entrada de intereses afincados en la esfera de lo privado (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 28).

Si bien no es requisito el consenso, bajo el punto de vista de la deliberación “extensa”, sí lo es la unidad “en un sentido minimalista que haga referencia sobre todo al compromiso con el respeto y el reconocimiento del otro como igual dentro de la deliberación”, así como la resolución de los problemas

colectivos “a través de las diferencias”, convirtiéndolas en recursos políticos que deben ser gestionados eficientemente (esto es, en beneficio de todos) a través de la cooperación responsable de los participantes (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 27-28). Por otra parte, esa integración de nuevas voluntades, juicios y deseos diferentes hace patente también otras nociones de bienestar individual:

Una interpretación posible del otro concreto de Benhabib sugiere que habría que dar entrada a otro tipo de discursos que están inmersos en tradiciones culturales, pero también, discursos en los que los individuos manifiestan sus propias historias de vida, sus necesidades y las interpretaciones subjetivas sobre la vida buena (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 20).

En definitiva, permitir todo tipo de expresión comunicativa supone integrar el principio de igualdad social con el principio de libertad de expresión:

Si la vida asociacional se auto-organiza como recurso de una solidaridad social que es capaz de conformar plataformas de contestación y de resistencia frente a situaciones de dominación y opresión, la esfera pública deliberativa debería hacerse inclusiva a través de conceptos desordenados no unificados que comprenden el juego, lo emocional, las narrativas concretas, lo lúdico y pasional, a través de cauces de expresión materializados en otro tipo de figuras deliberativas más inclusivas y otras manifestaciones políticas que hacen referencia no tanto a la deliberación, como a la comunicación, expresión y contestación política (marchas, huelgas, boicots, e incluso bloqueos ilegales no violentos) (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 21).

En este sentido, la esfera pública se politiza, y en ella, ciertas reivindicaciones particulares encuentran acomodo legítimo al constituir reclamos de justicia social:

De esta manera, los intereses subjetivos se filtran progresivamente en espacios públicos de diversidad, objetivándose como reclamos de justicia legítimos, y superando esa dicotomía que limita el juego político a un conjunto de intereses agregados de grupos de presión, o a la congelación de intereses individuales en aras de un pretendido bien común, que, a veces, no constituye sino el bien de unos pocos (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 29).

La delimitación de la esfera de la privacidad también es un tema relevante a la hora de establecer sobre qué puede discutirse, en tanto que relevante, en la esfera pública. Para Young, el papel de la autoridad política en este ámbito

debería ser neutral o pasivo: ni debería determinar dicha esfera ni debería excluirla del ámbito de la discusión y decisión pública (como se cita en Martínez-Bascuñán, 2010, p. 22). Entonces, el espacio público está sujeto a “apropiación temporal” convirtiendo la privacidad (y lo particular) en un tema genuino de relevancia y opinión pública:

La idea, pues, es que esa línea de sombra que divide lo público de lo privado no se debería trazar a expensas de esa correlación entre lo público-homogéneo y punto de vista general, y privado-heterogéneo y punto de vista particular. Trasladar la heterogeneidad al espacio público atiende a un objetivo inclusivo en sentido de participación de la particularidad. Conlleva, pues, la inclusión de perspectivas, deseos e intereses subjetivos, que sean reconocidos por el resto, aunque no se les entienda completamente (Martínez-Bascuñán, 2010, p. 22).

Por tanto, puede suceder que un determinado grupo social considere como tema de interés público un asunto cuya calificación no compartiera la autoridad política o viceversa. Con relación al primer caso, imaginemos que las autoridades religiosas de una minoría nacional estimaran necesario que se legislara específicamente a nivel nacional sobre los derechos civiles del hombre perteneciente a su comunidad que contrajera matrimonio con una mujer de otra minoría nacional y las obligaciones respectivas de esta para con la comunidad de su marido, y sin embargo la autoridad política no lo considerara necesario al pertenecer a la esfera de la privacidad asociada al ejercicio de la libertad religiosa y porque, además, ya existiera una legislación nacional para todo tipo de matrimonios celebrados en el ámbito del estado. Respecto al segundo caso, pensemos, por ejemplo, en el asunto de que las mujeres musulmanas lleven velo en las escuelas en Francia sobre el que, al menos la comunidad musulmana ortodoxa de dicho país, opina que se trata de una práctica cultural privada identitaria que debe respetarse, y por tanto no comparten la relevancia que sí le otorgan la opinión pública y el gobierno francés, ni la prohibición de su uso en dicho ámbito en base a la laicidad de la sociedad y el estado (Innerarity, 2005).

Además de la comunicación y la definición de la privacidad, en el ámbito de la deliberación, otro aspecto importante a considerar es su caracterización formal y de contenido. En este sentido, debe señalarse que el proceso deliberativo, de acuerdo con Gutmann y Thompson, se basa en tres principios relativos a las condiciones de realización del debate público: reciprocidad, publicidad y dación de cuentas responsable (*accountability*). El principio de reciprocidad exige a los participantes en la discusión que se basen en razones y principios que el resto de participantes puedan aceptar; a su vez, el principio de publicidad requiere que las deliberaciones políticas sean abiertas y, asimismo, que deben ofrecerse justificaciones y razones en público; por último, el principio de *accountability* requiere que quienes deliberan y quienes tienen la responsabilidad de las decisiones públicas estén preparados para justificar sus posiciones y decisiones ante otros (Young, 1993, p. 289-290).

Además, estos autores añaden otros tres principios que deben gobernar el contenido de la discusión política: libertad básica, oportunidad básica e igualdad de oportunidades. El primero incluye los derechos a la libertad de expresión, reunión, proceso debido, movimiento, etc.; el segundo dice que todo el mundo debe tener garantizado un mínimo de bienes materiales y de educación para que pueda vivir una vida lo más decente posible; y el tercero, requiere que todo el mundo tenga igual oportunidad para competir por una mayor renta o un mayor estatus social (Young, 1993, p. 290).

En este ámbito, existe una discusión fructífera sobre si deben o no tenerse en cuenta las condiciones socio-económicas en relación con la participación en la vida política. Como vimos, Gutmann y Thompson las consideran condiciones esenciales en la deliberación, dado que si son insuficientes pueden llevar a la exclusión y marginación del debate público, así como a apropiación interesada del mismo por los grupos sociales privilegiados (Young, 1993, p. 292).

Para Young, sin embargo, esta condición no remite a la democracia sino a la justicia social, y mantenerlos como principios del contenido del debate implica eliminar de la posibilidad de discusión muchos asuntos de contenido moral y político relevantes:

Even in the best democracies, reasonable and accountable people disagree about what justice requires, both in principle and in practice. Specifying in advance what justice requires in a theory of democracy detaches that theory from debates about justice, which one hopes a deliberative conception of democracy will help clarify (Young, 1993, p. 292).

Para Young, los tres principios de realización del debate (reciprocidad, publicidad y dación de cuentas responsable) y el de la libertad básica son suficientes para garantizar una deliberación democrática legítima, dado que, en su marco, la base justificativa de toda argumentación es la justicia:

The principles of reciprocity, publicity, and accountability themselves tend to constrain the sorts of claims and reasons that can be made in a deliberative democracy to those that appeal to justice. These principles alone rule out assertions of mere self-interest or preference as acceptable claims in legitimate public discourse. While deliberatively democratic institutions should not determine in advance what counts as social justice, either in general or for a particular political dispute, they should require that deliberators seek justice and voice their disagreements in terms of justice (Young, 1993, p. 294).

Young también señala la importancia que tiene el principio de inclusión en el ámbito de la democracia deliberativa. El principio de inclusión exige que todos los intereses, opiniones y perspectivas sean incluidos en la deliberación siempre que sean compatibles con el principio de reciprocidad (Young, 1993, p. 295). Por tanto, la deliberación debe permitir que cualquier interés u opinión esté presente en el ámbito del debate público y que las razones que justifiquen la presencia de dicho interés sean razonablemente aceptables por el resto de participantes.

Así pues, la deliberación requiere una serie de condiciones:

- Los intereses particulares que se argumenten deben defender, a su vez, el bien común o el interés general con el fin de que puedan ser aceptadas por los participantes y por tanto cumplan el principio de reciprocidad.

- La deliberación debe estar abierta a cualquier tipo de participante, tenga o no intereses en la cuestión objeto de la misma, y ello porque el mismo hecho de participar en la deliberación presupone la defensa del bien común o el interés general dado que significa dar cumplimiento al principio de libertad de expresión y por ello dicha participación puede ser aceptada por los participantes y por tanto cumple el principio de reciprocidad.

- La presentación de argumentaciones particulares no excluye la posibilidad de presentación de argumentaciones contrarias siempre que ambas defiendan el bien común o el interés general con el fin de que ambas, a pesar de ser contradictorias, puedan ser aceptadas por los participantes y por tanto cumplan el principio de reciprocidad.

- El poder o la relevancia social del individuo o grupo de interés que argumenta a favor de un interés particular no debe impedir que otros individuos o grupos con menor poder o relevancia social puedan argumentar a su vez en el debate, dado que esto garantiza el principio de libertad de expresión y por tanto defiende el bien común o el interés general, y por ello dicha participación puede ser aceptada por los participantes y por tanto cumple el principio de reciprocidad.

- Las argumentaciones particulares deben proteger, al mismo tiempo, el interés particular del participante y el interés del resto de participantes, en el sentido de que la defensa de un interés particular no suponga la supresión del interés de otro participante porque esto impediría que los otros consideraran aceptables los argumentos que se proponen y por tanto no se cumpliría el principio de reciprocidad.

Según Young, el principio de inclusión también exige la proactividad de la autoridad pública, en el sentido de que debe proporcionar el contexto social y espacio-temporal adecuado para que cada deliberación cuente con la mayor representatividad de intereses posible:

Designers of deliberative processes should worry about the timing, location, and structure of deliberative events with an eye to maximizing social voices. In some cases they need to encourage relatively unorganized constituencies to organize themselves, and in others they should worry about the narrow social experiences represented in their legislatures, boards and commissions (Young, 1993, p. 297).

La inclusión también conlleva el respeto de la *accountability* o dación de cuentas responsable, en el sentido de que las decisiones adoptadas deben ser justificadas ante los ciudadanos. Pero una cosa es la aceptación de una argumentación y otra cosa distinta la justificación de dicha argumentación. El principio de reciprocidad alude a lo primero y la *accountability* a lo segundo.

Aceptar una argumentación o una decisión pública conlleva que existe una justificación suficiente que permite dicha aceptación (la defensa del bien común o del interés general), mientras que no tiene porqué ocurrir lo inverso, esto es: una justificación suficiente de una decisión pública no tiene que ser aceptada siempre por aquellos afectados por la misma, a pesar de que estén obligados a cumplirla dado que ha sido adoptada a través de un procedimiento legítimo (aquel que no excluye la participación ni la libertad de expresión).

El cumplimiento del principio de reciprocidad conlleva el cumplimiento del principio de la *accountability*. Sin embargo, el cumplimiento del principio de la *accountability* no tiene porqué, en todo caso, implicar el cumplimiento del principio de reciprocidad.

Esto quiere decir que la argumentación que en un principio fue aceptada durante la deliberación (puesto que tenía las condiciones para ser aceptada por todos), pudiera no serlo a la hora de justificar dicha deliberación mediante la “aplicación” de la decisión adoptada. Podemos considerar que, dado que la deliberación conlleva la realización del principio de la *accountability*, el momento de la justificación de la decisión ya adoptada “a través de su aplicación” pertenece a la deliberación y por tanto, en dicho momento también debería respetarse el principio de reciprocidad (la aplicación de la decisión debe ser aceptada por todos). Pero esto no siempre ocurre.

Pensemos en el caso de una decisión pública sobre la creación de un tribunal especial para juzgar las denuncias por corrupción. La decisión puede justificarse por la existencia de una sobrecarga de trabajo en los juzgados competentes que hace necesaria la creación de un tribunal especial que absorba dicha carga con el fin de facilitar el trabajo de aquellos. Pues bien, a pesar de que la decisión se haya adoptado a través del procedimiento democrático existente, su aplicación no tiene porqué ser aceptada por todos los particulares:

- Por ejemplo, respecto de los acusados de un delito de corrupción en prisión, si la instauración del tribunal supusiera un agravamiento de sus condiciones procesales o penitenciarias.
- Respecto de los jueces que son obligados a desempeñar sus servicios en dicho tribunal, si ello supone un empeoramiento de sus condiciones ambientales o económicas.

Podría entonces discutirse sobre la legitimidad de la deliberación, sabiendo que existen individuos con intereses en la decisión pública adoptada que (hayan o no participado en su adopción), no están de acuerdo con su efectiva aplicación porque afecta a sus derechos e intereses legítimos. Unos derechos o intereses que, dicho sea de paso, aparecen en el momento de la aplicación de la decisión y no estaban presentes en el momento de producirse la deliberación. Sería, por tanto, conveniente también, que en este segundo momento de aplicación de la decisión pública se garantizara asimismo el respeto del principio de reciprocidad, esto es, que hubiera razones suficientes que permitieran que todos los afectados aceptaran la decisión. Sobre todo porque, volviendo al ejemplo, el interés particular de respetar la igualdad en la aplicación de las condiciones procesales o penitenciarias o en cuanto a las condiciones de trabajo, conllevan, indudablemente, la defensa del bien común o del interés general, pues el respeto de la igualdad permite la realización de la justicia social.

Un tema final a tratar en este apartado es el contenido de la deliberación. El asunto remite a tres preguntas importantes: ¿Podemos discutir de todo? ¿Debemos discutir sobre todo? ¿En qué medida?

El primer asunto plantea la cuestión del protagonismo y de la legitimidad de un sistema democrático. Si los ciudadanos no pueden hablar y opinar sobre todo lo que implica la vida en comunidad o sobre lo que debe primar en la agenda de actividad de la autoridad política, entonces estamos produciendo alienación de la sociedad civil de las decisiones que forman parte de su vida política. Dejar fuera del proceso a la ciudadanía fomenta su desconexión de la vida pública, y además de la anomia social fuerza la acción colectiva (dado que la expresión de opiniones e intereses es consustancial al hombre social) a tomar caminos informales de contestación y oposición política que hacen que puedan entrar en conflicto derechos básicos democráticos (por ejemplo, la libertad de expresión con la integridad física y moral o el derecho de asociación, en el caso

de que durante una manifestación radical organizada por una asociación ilegal se lesionara gravemente a un policía antidisturbios).

Por otra parte, la capacidad de decisión o de implicación en un asunto político no solo pone de relieve la importancia del participante sino que proporciona una razón fundamental para justificar la autoridad política que, no lo olvidemos, representa a la colectividad. Además, si existen parcelas que quedan exentas de escrutinio público, en el sentido de posibilidad de reflexión, crítica, deliberación y control por parte de la ciudadanía, el grado de legitimidad y ecuanimidad (justicia) de una democracia decrece significativamente:

When moral controversies such as those over abortion, gay rights, affirmative action, and assisted suicide are routinely decided by the courts, critics charge that it is no wonder that the office of citizenship comes to seem of marginal importance. Citizens deprived of the opportunity and the responsibility to grapple with the most significant moral questions lose a vital part of the training in responsibility and self-control that citizenship should bring. When the process of citizen negotiation and consensus-building is bypassed, moral decisions may lack balance and legitimacy (Macedo, 1993, p. 18-19).

La segunda cuestión trata de dilucidar si existen cuestiones que, moralmente, deban quedar fuera del espacio público de discusión. A diferencia de lo que se alude en la primera cuestión, no se trata de que no podamos discutir de todo aquello que afecte a nuestra vida pública sino de que debamos o no hacerlo en base a consideraciones de justicia (equidad o bien común), éticas (principios individuales) o morales (ideologías o creencias sociales).

En este sentido y en el ámbito moral, por ejemplo, para aquellos que crean que únicamente debe someterse a deliberación lo que goce de racionalidad científica, todos aquellos asuntos que no estén bajo dicho paraguas no deberían ser debatidos públicamente:

Deliberative democrats often complain that the liberal emphasis on the authority of certain kinds of reasons –or “public reason”- restricts the agenda of public discussion, defines in advance what can count as legitimate political reasons, and neglects the distinctive viewpoints of groups at the margins of the dominant culture. Religious people

and their advocates increasingly add their voices to this critical chorus, charging that liberalism rests on the authority of a secular, scientific rationality that discounts the concerns of religious people and unfairly silences the religious voice in our politics (Macedo, 1993, p. 19).

En el ámbito de lo ético, en el sentido de aquellos principios básicos de actuación que guían la reflexión y la acción de cada individuo, también existirán temas tabú sobre los que se considere que no deben entrar en el ámbito de la reflexión pública, bien porque se opine que pertenecen al ámbito de la privacidad, bien porque se suscriba la forma y el fondo de su regulación normativa o social. Igual razonamiento puede extraerse respecto de asuntos que tengan un contenido de justicia social significativo, por ejemplo, si debe existir una renta mínima garantizada y cuál debería ser, en su caso, su cuantía y umbral para su aplicación. Sentado esto, una respuesta razonable consiste en dejar que sea el propio proceso deliberativo el que responda, en el sentido de que debe permitirse que, en un primer momento, se decida sobre la idoneidad del tema para ser objeto de debate. Existen mecanismos para pulsar la significatividad social de un tema, tanto de carácter formal (iniciativas legislativas populares) como informal (campañas en los medios de comunicación, páginas webs de difusión y apoyo a un tema), y si se demuestra que esta existe, no podemos dejar que una minoría en desacuerdo controle la agenda de deliberación pública.

Una tercera cuestión es la “cantidad” de deliberación que debe permitirse a la ciudadanía. En este sentido, sería procedente examinar, en cada caso concreto, en qué fases del proceso de decisión política debe estar presente la deliberación. Un par de criterios para dicha evaluación son el conocimiento (*expertise*) y la estabilidad política (Macedo, 1993, p. 20).

Respecto de lo primero, hay que destacar que, efectivamente, existen temas caracterizados por su complejidad e indeterminación, como, por ejemplo, el del cambio climático. En estos casos, es evidente que los expertos y científicos deben participar en el ámbito de las deliberaciones sobre las políticas públicas

que deben aplicarse para corregir o paliar sus efectos. Sin embargo, no por eso debe alejarse a la ciudadanía del debate, dado que es un tema que le afecta actualmente y con toda seguridad en el futuro. El hecho de que la mayoría de la ciudadanía carezca de los conocimientos suficientes como para emitir un juicio crítico informado sobre este asunto, no excluye que esta tarea pueda realizarse a través de sus delegados sociales (las organizaciones de la sociedad civil, los blogs de expertos, los líderes políticos internacionales, las organizaciones internacionales). Tampoco implica que no pueda cuestionarse la necesidad de una normativa que regule el tema. En este estadio primero, la autoridad política debe proporcionar información suficiente y clara para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de participación en la vida política, que no es otro, en este nivel, que consentir o disuadir a la autoridad política sobre el planteamiento de un debate sobre el asunto (por ejemplo, utilizando la vía del referéndum, como se hace con otros temas trascendentes de la vida política). Es un papel protagonista del ciudadano y la sociedad civil que dura poco pero que es de suma importancia puesto que condiciona todo el proceso: abre o cierra la puerta a la posibilidad de un debate informado con trascendencia en las políticas públicas. Una vez refrendado el asunto por la ciudadanía, expertos, burócratas, grupos de interés y políticos participarían en un proceso deliberativo ajustado al nivel de conocimiento y responsabilidad que el tema demanda.

Por otra parte, en cuanto al criterio de la estabilidad política, debe decirse, en principio, que la propia naturaleza de la sociedad se inscribe en la inestabilidad, puesto que su evolución y adaptación histórica requiere tres elementos que la flexibilizan e inestabilizan: el cambio, la confrontación y la diferencia. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad del acuerdo y la cooperación social, dado que estos proporcionan estabilidad y cohesión a la sociedad. El debate es parte de la vida política y social de una comunidad, y por tanto tiene también la nota de la inestabilidad que le proporcionan sus rasgos característicos: la confrontación de ideas; la existencia de diferencias entre grupos sociales o de

estatus socio-económico; la necesidad de producir justicia social para equilibrar los intereses en conflicto; o las distintas capacidades de influencia y negociación existentes en el ámbito de cualquier deliberación. La manera de utilizar dicha inestabilidad en provecho de la democracia es garantizar la existencia de un mínimo nivel de deliberación sobre cualquier asunto que afecte a la vida política de la ciudadanía, un espacio menor pero suficiente, siempre que esté inscrito dentro de las coordenadas de la libertad de expresión y la igualdad social.

1.2.3.3. *Eficiencia*

El criterio de la eficiencia es un principio clave de gobierno y de gestión pública. Puede definirse como la maximización del output con relación al input, o de los resultados con relación a los recursos empleados (Schachter, 2007, p. 800). Sin embargo, la eficiencia en el ámbito del sector público tiene características que la diferencian de la aplicable al sector privado. En el ámbito público, el análisis de los ratios de costes y beneficios no es suficiente para garantizar la igualdad o la satisfacción de las preferencias sociales (Schachter, 2007, p. 801). De hecho, la eficiencia económica pública debe analizarse en el contexto de la vida política y sus elementos constitutivos (confrontación, reivindicación, transacción) que añaden un elemento cualitativo a su cálculo racional cuantitativo. En suma, “la eficiencia de una situación concreta siempre depende del procedimiento político de adopción de decisiones públicas” (Schachter, 2007, p. 805).

La utilización de la eficiencia como herramienta de análisis del bienestar público se remonta a la era del progreso, con la literatura sobre la gestión científica de las organizaciones:

The roots of the contemporary quest for efficiency lie in the Progressive Era, when scientific management set a template for organizational study that included creating a work science and amassing performance information. Using parts of that template,

every generation of researchers has developed its own tools to improve output/input ratios. Whether we look at the program-planning-budgeting systems of the 1960s or management by objectives and zero-based budgeting in the 1970s and 1980s, we can see researchers trying to sell tactics that will finally allow managers to hit the efficiency bull's-eye. Each nostrum is tried, has some success, but ultimately fails to yield the promised benefits, and the caravan of opinion moves along to another panacea (Schachter, 2007, p. 801).

Frederick Taylor fue uno de los primeros que analizaron la eficiencia de las organizaciones. Su argumento era que las organizaciones podían incrementar su ratio output/input mediante la creación de una ciencia del trabajo, que abarcara incluso a los trabajos más simples y rutinarios. Esa ciencia incluiría una metodología para seleccionar, desarrollar y formar a los trabajadores. La estrategia era acumular información sobre los trabajos para que el equipo directivo tuviera principios claros y estables de acción, en vez de depender de ideas poco definidas basadas en una observación limitada. Para Taylor, la eficiencia no debía estar condicionada por la vida política, y por tanto, los funcionarios debían asegurarse de colocarla por encima de sus ambiciones personales (Schachter, 2007, p. 801).

Posteriormente, en los años veinte y treinta, los estudiosos del fenómeno de la eficiencia se centraron en la búsqueda de unos principios de la estructura organizacional de carácter técnico que pudieran estudiarse sin necesidad de prestar atención a otras variables de carácter organizativo, político, constitucional o social. Entre dichos principios estaban los de la necesidad de la especialización, la unidad de mando, o los pequeños márgenes de control (Schachter, 2007, p. 802). Tras la Segunda Guerra Mundial, una nueva aproximación a la eficiencia organizacional propone estudiar el comportamiento organizacional en lugar de sus principios y estructura (Schachter, 2007, p. 803). Después, ya en los años 90, la administración Bush, mediante la revisión nacional del desempeño del gobierno federal (*National Performance Review*), ya aplica los principios definidos por la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), que básicamente consistían en hacer que el gobierno funcionara mejor y que costara menos (Schachter, 2007, p. 803).

Según este autor, el credo de la Nueva Gestión Pública es el siguiente:

- El juego político es un obstáculo a la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública.
- Existe un déficit de rendimiento y productividad en el sector público, debido a la excesiva burocracia y regulación existente que ahoga la creatividad de los gestores públicos.
- El modelo eficiente de gestión es el del sector privado y por tanto la privatización de la gestión pública es la mejor estrategia para aumentar la eficiencia del sector público.
- Si el sector público es administrado jerárquica y centralizadamente mediante normas y procedimientos estandarizados no es eficiente.
- La estabilidad en el empleo de los funcionarios es un obstáculo a su eficiencia y dicho modelo debería cambiarse por uno basado en el emprendimiento público o, incluso, en el despido libre.
- Las tecnologías de la comunicación y el trabajo basado en el conocimiento facilitan la existencia de organizaciones de menor tamaño que necesitan menos regulación.
- Los gestores públicos necesitan mayores recursos económicos y flexibilidad contractual para lograr ratios más altos output/input.
- La permanencia en el cargo de los funcionarios públicos estimula su ineficiencia.

- La flexibilidad emprendedora facilita que los gestores públicos organicen equipos de trabajo con los más capaces (Schachter, 2007, p. 803-805).

La cuestión del tratamiento de la eficiencia en el contexto político exige adoptar decisiones sobre qué se va a valorar y qué se va a excluir de dicha valoración en el ámbito de los inputs del proceso político, y qué constituye beneficio social en el ámbito del output. Por ejemplo, en el caso de una política de fomento de las acciones de formación de los trabajadores desempleados, deberíamos considerar en el ámbito del input entre otras cuestiones, las siguientes:

- cuánto dinero destinamos a la ayuda;
- y/o cuántos empleados públicos gestionarán la ayuda;
- y/o cómo se va a gestionar la ayuda (esto es, si se hará, por ejemplo, de forma presencial o a través de una aplicación que permite su solicitud, pago y justificación);
- y/o qué horizonte temporal tiene la ayuda;
- y/o qué tipo de fondos se destinarán a la ayuda: locales, regionales o nacionales.

Y en el caso del output, en tanto que beneficio social, en nuestra opinión, deberíamos considerar, sin que el listado pretenda ser exhaustivo, lo siguiente:

- si debe tenerse en cuenta la ayuda efectivamente concedida, la reconocida o la pagada por la autoridad pública;

- y/o el número de trabajadores que han participado en los cursos formativos;
- y/o cuántos desempleados han encontrado efectivamente un trabajo tras la realización de la acción formativa;
- y/o cuántos trabajadores desempleados han proseguido sus estudios en uno de los ámbitos formativos ofrecidos y se han reciclado profesionalmente hacia sectores con mayor futuro;
- y/o cuántos de los trabajadores que han participado en la acción formativa cuya renta no superaba el umbral de la pobreza han salido de dicha situación a consecuencia de encontrar un trabajo o constituir una empresa tras la realización de la acción formativa;
- y/o cuántos desempleados participantes en dicha acción aún están en situación de exclusión social;
- y/o si se ha producido una revitalización en los comercios y servicios de la zona en que se llevan a cabo las acciones formativas debido al incremento de la clientela;
- y/o si se ha producido un aumento en el nivel de competencias profesionales de los empleados públicos que han gestionado las ayudas que pudiera favorecer su movilidad y carrera profesional.

Todas estas opciones son válidas para integrar un análisis de eficiencia output/input, siempre que existan los indicadores de evaluación y seguimiento correspondientes. Lo que deja de manifiesto el ejemplo, no obstante, es que el análisis de la eficiencia de dichas opciones exige una decisión política, dado

que dependiendo de la coyuntura social, política, económica o cultural, la autoridad elegirá unas u otras de dichas condiciones para determinar el grado de eficiencia de sus políticas. Y ello, sin contar con el hecho posible de que llegado el momento de presentar los resultados de la evaluación la situación social o política haya variado, y por tanto puedan ponerse en cuestión el análisis y los resultados ofrecidos. Así, por ejemplo, si en el ínterin del proceso de evaluación se ha producido una moción de censura que deja en suspenso la continuidad de las políticas públicas adoptadas hasta el momento por el gobierno saliente, lo que impediría contrastar los futuros resultados dado que las políticas y los indicadores de evaluación y seguimiento que adoptara el nuevo gobierno serían, probablemente, diferentes (esto sería evidente si ambos partidos estuvieran en las antípodas del espacio político). Por tanto, determinar “si los inputs promueven la eficiencia depende de qué outputs y resultados desea el estado” (Schachter, 2007, p. 805).

Al hilo de lo anterior, debe señalarse que no siempre un análisis de la eficiencia output/input negativo obliga al estado a abandonar sus proyectos e inversiones públicas. En realidad, en muchas ocasiones, dichas inversiones, que en un primer análisis son claramente ineficientes, logran otros beneficios sociales directos e indirectos importantes, como sucede con la construcción de vías de comunicación:

When jurisdictions compare costs with fares received in the first 5 to 10 years, the ratio often shows inefficient use of state funds. Fares do not pay back money spent on construction and maintenance. Some free markets analysts decry transit as a waste of public money because of this lack of investment return. [...] But fares are not the only transit outputs, although they are the easiest to measure. [...] If the state builds a light rail system to promote economic development, as well as garner transit revenue, another output issue becomes whether the project will revitalize the community. [...] In addition, transit draws riders from the road, thus reducing costs associated with traffic delays, pollution, and road damage. A reduction also appears in costs related to traffic accidents [...] Transit outputs can include intangible perceptions of revitalization or safety. [...] Some analysts argue that transit alleviates a spatial mismatch between communities of poor people and the location of low-wage, low-skill jobs in hospitals, hotels, restaurants, and manufacturing. [...]

Por tanto, un análisis output/input de la eficiencia de la gestión de los servicios públicos debería considerar todo un conjunto de efectos en cadena producidos a consecuencia de la decisión pública que se ha adoptado. Unos efectos que son posibles porque la autoridad política ha adoptado una decisión teniendo en cuenta sus consecuencias en todos los ámbitos que afectan al bien común o interés general. De acuerdo con los principios de la teoría de la Nueva Gestión Pública, únicamente el sector privado, o un sector público que replicara sus criterios de actuación, adoptarían decisiones eficientes.

Sin embargo, un gobierno que gestionara de acuerdo con los métodos de la teoría de la Nueva Gestión Pública (esto es, sirviéndose únicamente del análisis de eficiencia beneficio/coste), tampoco entraría a considerar los rendimientos de tipo social de la inversión a largo plazo como los que se mencionan en el ejemplo de Schachter sobre la construcción de una línea de tren:

- promoción del desarrollo económico de la zona;
- reducción del tiempo de circulación de vehículos a motor al usarse el tren como medio alternativo de transporte;
- reducción del nivel de contaminación por reducción del nivel de circulación de vehículos a motor;
- menor desgaste del pavimento de las carreteras;
- mejora de la sensación de seguridad y de revitalización psíquica en los ciudadanos de la zona afectada por la nueva infraestructura;

- disminución del desajuste espacial entre comunidades de gente pobre y la localización de trabajos de bajo perfil en hospitales, hoteles, restaurantes y en el sector de las manufacturas;

- creación de empleos.

No obstante, también pueden surgir discrepancias en el ámbito de la gestión pública. Así, una autoridad política puede interpretar el bien común o interés general de modo diferente a otra. Incluso puede darse el caso de que lo que un gobierno considerara un coste sería para otro un beneficio social indudable. Así, Schachter pone un ejemplo en el que la promoción del trabajo fruto del aumento de la movilidad urbana puede ser un bien público (pues mejora el nivel de vida de la gente más pobre y por tanto satisface la justicia social) o, por el contrario, verse por la ciudadanía afectada como una amenaza a la estabilidad y la seguridad de la zona, puesto que dicho aumento de población pobre traerá como consecuencia el crimen y la delincuencia (Schachter, 2007, p. 806).

Esta cuestión nos lleva a plantearnos cómo debe definirse el bien común o interés público con relación al concepto de eficiencia “ampliado” que estamos utilizando, esto es, el que incluye consideraciones de justicia y equidad social. Si, como sucede en el ejemplo que acabamos de citar, una autoridad política considera como un coste la promoción del trabajo entre las clases de menores rentas, entonces esa autoridad no promueve el bien común, dado que su actitud perpetúa las diferencias en la distribución de la renta y por tanto, daña otros principios asociados a la democracia, como la inclusión y la deliberación. El primero, porque las condiciones socio-económicas condicionan las posibilidades reales de participación en la vida política, y el segundo, porque niveles bajos de renta se corresponden generalmente con deficiencias en el nivel de educación y por tanto con la calidad de la deliberación pública, sobre todo en el caso de los foros institucionalizados de deliberación, al existir grupos

de interés organizados o individuos que poseen mejores herramientas culturales o intelectuales para expresar y defender sus preferencias que los ciudadanos de menor estatus socio-económico.

En este sentido, está claro que debe defenderse un concepto inclusivo del bien común o interés público que sitúe las consideraciones de eficiencia output/input no en el margen de la decisión pública sino en su mismo centro. La justicia y la equidad social deben ponderar la evaluación de la eficiencia en la gestión de los bienes y servicios públicos. La definición de inputs debe considerar quiénes deben participar en el proceso de adopción de la decisión pública, con independencia de los elementos que sirven de base a la adopción de la decisión (recursos materiales, recursos humanos, recursos tecnológicos, recursos de información, organización, innovación, conocimiento y experiencia), y por su parte, la definición de output debe hacerse teniendo en mente todo el colectivo de ciudadanos e intereses que va a ser afectado por la decisión. Cuanto mayor sea dicho colectivo porque se tengan en cuenta todas las repercusiones sociales beneficiosas del proyecto o decisión pública, mejor será la decisión en términos de satisfacción del bien común o interés general.

Finalmente, cabe añadir que la capacidad de adaptación de la burocracia al cambio y la innovación puede jugar un papel importante en el logro de una mayor inclusión, y por tanto de un concepto de eficiencia que tenga en consideración todas las opiniones e intereses políticos implicados, así como sus consecuencias sociales y redistributivas. Esta capacidad de adaptación mejora con la implicación de la burocracia en las decisiones de la autoridad política a través del empoderamiento, la asunción de riesgos y el liderazgo:

Thus, participatory decision making and employee empowerment should enhance innovation in modern bureaucracies, as it does in the business sector. [...] Management's attitude towards change and their willingness to take risks is one such factor that may affect innovativeness. [...] Finally, top management's vision in the public sector should stress innovativeness in order to make its importance apparent to all employees (Vigoda-Gadot et al, 2005, p. 65).

El empoderamiento afloja el corsé que constriñe al empleado público a través de las estructuras verticales de mando y subordinación, las difumina y flexibiliza, y en su lugar le proporciona mayores dosis de participación y autonomía a la hora de decidir los recursos, los métodos, los objetivos y la evaluación de los resultados de la gestión pública. Este plus de libertad le permite poner su formación, experiencia, creatividad y capacidad de trabajo directamente al servicio de la ciudadanía, a la que convierte en su interlocutor directo y privilegiado. Esta capacidad de acción y relación directa con su cliente (el ciudadano) aumenta su autoestima y capacidad creativa, que aplica a la resolución de los problemas que su gestión plantea a la ciudadanía lo que lleva, finalmente, a dotarle de mayor madurez y capacidad de liderazgo aumentando con ello sus posibilidades de promoción económica y profesional.

En nuestra opinión, la interacción directa del servidor público con el ciudadano mejora la eficiencia final del resultado, dado que:

- mejoran los canales de comunicación administración-ciudadanía;
- se facilita la aplicación de estrategias específicas para los problemas que plantea el ciudadano en cada etapa del procedimiento y por tanto mejora la tramitación posterior;
- aumenta el nivel de responsabilidad del ciudadano respecto de su participación en la gestión del servicio público al recibir mayor atención por parte del funcionario;
- aumenta la responsabilidad del funcionario fruto de su mayor autonomía de decisión y gestión;

- el funcionario público acumula experiencia a través de la gestión en cooperación con el ciudadano, percibiendo el procedimiento y la regulación no como frenos a su trabajo sino como herramientas puestas al servicio de la atención al ciudadano.

Una vez estudiadas la legitimidad democrática y los elementos que la constituyen, en el siguiente apartado reflexionamos sobre el déficit democrático en la Unión Europea.

1.2.4. El déficit democrático en la Unión Europea

La legitimidad democrática radica en la aceptación voluntaria por parte de la ciudadanía de la autoridad y de la acción de gobierno. Dicha aceptación se basa en que las autoridades públicas sean eficaces a la hora de satisfacer las expectativas de la ciudadanía; en que exista la posibilidad de evaluar y sancionar la acción de gobierno a través de mecanismos de competición política; y en que no existan obstáculos a la participación igualitaria y en libertad en dicha acción de gobierno en el seno de procedimientos deliberativo e inclusivos. En suma, la legitimidad democrática se basa en que la ciudadanía conozca y suscriba las decisiones públicas que le afectan, y, además, participe y sea tenida en cuenta en la acción de gobierno presente y futura.

La creación de la Unión Europea (UE) ha alterado en un triple sentido esos elementos esenciales del funcionamiento de las democracias avanzadas relacionados con su legitimidad democrática. Veámoslo.

- Por una parte, el conocimiento de la ciudadanía respecto de la eficiencia de la gestión pública en el sentido de la satisfacción de las expectativas sociales, debido a la dificultad de identificación y evaluación del interés general que se ventila en cada decisión pública (Dahl, 1994, p. 31).

- Por otra parte, el respaldo social de las decisiones de gestión pública, dado que no se adoptan a través de auténticos mecanismos de competición política que tengan en la cooperación institucionalizada el elemento cohesionador y aglutinante de la diversidad social que subyace al *demos* europeo (Follesdal y Hix, 2006, p. 550, 552).

- Finalmente, la participación significativa de la ciudadanía en las políticas públicas de la UE, debido a la carencia de instrumentos apropiados para generar interrelación colaborativa entre los intereses implicados en cada decisión pública y por tanto confianza social legítima e inclusión política (Schmidt, 2013, p. 18).

A continuación se desarrollan estas ideas.

1.2.4.1. *Evaluación de la gestión pública*

En los sistemas transnacionales, la evaluación social de la eficiencia de la gestión pública es más compleja que la que se realiza a nivel local y/o nacional. Así, en el caso de la Unión Europea, el sistema de gobierno y gestión pública multinivel¹⁴ determina la existencia de una pluralidad de agentes institucionales interactuando a nivel local, regional, nacional y supranacional con diferentes grados de poder y participación en los procesos de construcción, implementación, ejecución, evaluación y control de las decisiones públicas¹⁵.

¹⁴ De acuerdo con la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, la gobernanza multinivel consiste en: “la acción coordinada de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de asociación, que se concreta en una cooperación funcional e institucionalizada dirigida a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea” (Comité de las Regiones, 2009, p.3).

¹⁵ Un ejemplo de este gobierno complejo multinivel que conecta diversas administraciones a la hora de la realización de políticas públicas puede ser la Resolución de 29 de diciembre de 2017, de la Dirección General del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los proyectos T’Avalem, en desarrollo del programa mixto de Empleo-Formación Garantía Juvenil, mediante la realización de proyectos

La multiplicidad y multilateralidad de la política europea exige a los ciudadanos disponer de un mayor nivel de conocimiento informado sobre medios, fines, intereses en juego y consecuencias esperadas de dichas políticas públicas con relación a las políticas que se realizan a nivel nacional o local (Dahl, 1994, p.31). En efecto: el carácter transnacional de la UE añade un plus de complejidad a la tarea ciudadana de evaluar la política europea en términos de satisfacción de las expectativas sociales. Y esto no sucede en los sistemas políticos nacionales, donde los ciudadanos constituyen comunidades históricas socialmente cohesionadas alrededor de instituciones, lealtades y afinidades claramente percibidas. Ni tampoco sucede a nivel local y nacional, donde la actividad decisiva de los medios de comunicación pública en el ámbito político (provisión de información, supervisión de la actuación de los poderes públicos y evaluación del funcionamiento del sistema político) ejerce más influencia sobre la ciudadanía (Ceron y Memoli, 2016, p.227). Esta cercanía facilita también que la ciudadanía realice un aprendizaje consciente de los elementos sustanciales que entran en juego en la decisión pública de que se trate, y, en consecuencia, una evaluación consistente del interés público afectado por la misma.

de formación en alternancia con el empleo, con cargo al ejercicio presupuestario 2018, en aplicación de la Orden 24/2016, de 2 de noviembre, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las mismas (DOGV núm. 8218, de 23/01/2018). De acuerdo con la misma, las ayudas se desarrollan a través del Programa Operativo de Empleo Juvenil, y son susceptibles de cofinanciación hasta un 50% por la GV, con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo a través de dicho Programa Operativo de Empleo Juvenil (CCI 2014ES05M9P001). Asimismo, se establece que las ayudas son compatibles con el mercado común, a tenor del artículo 107, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en la orden de bases que da fundamento a la resolución, los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020 se determinan por la Orden ESS/1924/2016, de 20 de diciembre, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (BOE núm. 307, de 21/12/2016). Además, los destinatarios de las mismas son, entre otros, las mancomunidades u otras agrupaciones de entidades con personalidad jurídica propia que tengan entre sus fines explícitos el fomento del empleo. Por otra parte, también se establece que, en el caso de que las ayudas beneficien a personas con diversidad funcional reconocida con un grado igual o superior al 33%, los destinatarios deben acreditar dicho extremo con la presentación del informe de trabajadores en alta (ITA) de la Seguridad Social que incluya el período comprendido en la convocatoria de ayudas. Finalmente, la resolución de las solicitudes de subvención está encomendada a la persona titular de la dirección general competente en materia de formación profesional del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, organismo autónomo de la Generalitat Valenciana. Este ejemplo demuestra que la gestión de estas ayudas implica a la administración europea, nacional, regional (autonómica) y local.

1.2.4.2. *Mecanismos de competición política y aceptación social*

Por otra parte, en las instituciones de la Unión Europea, la competición política que se desarrolla en los dos niveles posibles, esto es, el gubernativo o el parlamentario, es aún inexistente o, ciertamente, tímida, respectivamente (Follesdal y Hix, 2006, p. 548, 552-553). En efecto, a tenor de la regulación dada por los Tratados a la estructura institucional de la Unión, es evidente que no existe en la elección del Consejo Europeo, del Consejo o incluso de la Comisión¹⁶ una verdadera competencia política basada en un debate informado ante la opinión pública de diferentes alternativas de gobierno y de diseño de políticas públicas. En cuanto al Parlamento Europeo, si bien se ha constatado una incipiente competición política en torno a la definición de la agenda de políticas públicas a implementar a nivel europeo, en el sentido de una creciente existencia de alianzas políticas en términos de afinidades ideológicas, se trata todavía de una vía prometedora de democratización aún en ciernes, al faltar su conexión efectiva con el cuerpo social de la ciudadanía europea, en cuanto a la evaluación de preferencias e intereses afectados a nivel transnacional (Follesdal y Hix, 2006, p. 557).

En estas circunstancias, el logro de la cooperación y el consenso político en cuanto a las directrices de política pública a implementar a nivel europeo y, por tanto, la garantía de que el conjunto de los ciudadanos europeos se sienta representado en cuanto a la toma en consideración pública de sus intereses y preferencias de modo integrado, racional y eficiente es, siquiera, un proyecto plausible de buenas intenciones democráticas.

¹⁶ Con relación a la Comisión, el mecanismo electivo diseñado por el Consejo Europeo contempla como principios el sistema de turnos, y la representación de la diversidad geográfica y demográfica de sus miembros. Por tanto, no se trata de un verdadero sistema competitivo cuyo éxito resida en el conocimiento, la capacidad de argumentación o la utilidad social de las propuestas presentadas por los candidatos, a tenor del juicio emitido por el conjunto de la ciudadanía europea.

1.2.4.3. *Participación social en la gestión pública*

Finalmente, en el gobierno multinivel de la Unión, precisamente por la complejidad del proceso de adopción de decisiones públicas, resulta también difícil articular un sistema inclusivo de participación de los grupos de interés, agentes sociales y ciudadanos que permita una eficaz representación del pluralismo de opiniones, actitudes, intereses y preferencias que constituyen la comunidad de identidades europeas, que, al mismo tiempo, no ponga en cuestión la eficacia y agilidad en la adopción de dichas decisiones.

En efecto, a pesar de las diversas medidas adoptadas para fomentar la apertura y transparencia del policy-making de la Unión a través del fomento de la participación ciudadana en el mismo, básicamente, en el ámbito de la actividad y funcionamiento de la Comisión (Greenwood 2007, p.338), lobbies y grupos de presión continúan siendo los actores principales de participación e influencia externa sobre las instituciones de la UE, en detrimento de los movimientos sociales esporádicos y la generalidad de la ciudadanía (Schmidt, 2013, pp.15, 17-18).

1.2.5. *Consecuencias*

Esta triple vertiente de la deficiencia democrática en la Unión que hemos establecido:

- en cuanto a la dificultad de evaluación de su eficiencia pública en términos de satisfacción del interés general;
- respecto de la ausencia de mecanismos de competición política en tanto que procesos genuinamente deliberativos y cooperativos;

- y con relación a la debilidad del sistema de gestión pública en tanto que garante de la participación y la inclusión social, genera, como lógica consecuencia, desafección, desvinculación o relegación del proyecto de integración europea por parte de su ciudadanía.

Una de las formas de lograr la concienciación y movilización social de la ciudadanía es a través de aquella parte de la misma que dispone de un grado relevante de cualificación intelectual y experiencia política práctica para conocer la compleja realidad que representa la UE y filtrarla ante la ciudadanía con el objeto de generar conocimiento útil para la praxis social (Holst y Molander, 2014, p.16). Esta parte de la ciudadanía, que denominaremos expertos, actúa, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- formando parte de los grupos de expertos de la Comisión Europea;
- produciendo discursos científicos en los *think-tanks* especializados en Unión Europea;
- participando en la opinión pública sobre cuestiones europeas a través de los medios de comunicación social.

En este sentido, un análisis de la actuación de los expertos en dichos ámbitos, respecto de los tres elementos de legitimidad democrática que están en cuestión en el problema del déficit de legitimidad de la UE (eficiencia, deliberación e inclusión), resultará útil con el fin de determinar en qué condiciones la actuación de los expertos en dicho ámbito puede favorecer la legitimidad democrática de la Unión Europea. Seguidamente, exponemos una sucinta caracterización de los mismos en los diferentes ámbitos que hemos considerado.

1.2.6. Inclusión

Entendemos que la inclusión en el ámbito de las instituciones políticas implica, negativamente, la ausencia de discriminación en cuanto a las posibilidades de participación de la sociedad civil en la adopción y control de las decisiones públicas. Esto requiere un juicio previo sobre cuáles deben ser, esto es, qué miembros de la sociedad, grupos, entidades o ciudadanos tienen derecho a inmiscuirse en los asuntos públicos en función de las cuestiones sobre las que debe adoptarse una decisión. Asimismo, conlleva determinar en qué medida, o sea, en qué circunstancias y bajo qué limitaciones dicha participación no sólo es legítima sino, sobre todo, eficiente, en términos de lograr una decisión final robusta y de ágil implementación.

Por otra parte, la inclusión, en la esfera de un artículo o comunicación científica en el ámbito de las ciencias sociales, conlleva facilitar su permeabilidad a la pluralidad social concebida fundamental pero no exclusivamente en términos científicos. Esto quiere decir que el autor de la comunicación debe tamizar sus reflexiones y juicios a la luz de la dinámica social y científica con el fin de que la comunicación traslade o incorpore, en su caso, lo más fielmente posible los procesos de construcción de identidad, cultura y relaciones sociales existentes, y contribuya así a la construcción de conocimiento científico socialmente representativo.

Finalmente, entendemos que el elemento inclusión en el ámbito de la opinión pública exige que las condiciones de acceso al debate por parte de la opinión pública favorezcan la mayor participación colectiva posible en el objeto de discusión y controversia planteado. En este sentido, un acceso igualitario al debate reforzará el nivel de concienciación e implicación de la ciudadanía en la construcción, cambio o transformación democráticos.

1.2.7. Deliberación

Con relación a las instituciones políticas, creemos que la deliberación constituye la facultad de proporcionar argumentos y criterios plausibles de justificación social de una decisión pública concreta. La competición entre dichos criterios y argumentos en el foro pertinente coadyuvará a la elaboración de una decisión ulterior de nuevo cuño respaldada por una suficiente mayoría de agentes públicos decisores que posea, por ello, mayores posibilidades de aceptación, vinculación e identificación social.

Por otra parte, la deliberación en el ámbito de las comunicaciones científicas requiere que el debate entre alternativas y opciones de planteamiento, ejecución y resolución del tema sea integrador, en el sentido de que en una misma fuente de información, esto es, en la comunicación científica singular que se produce, sean incorporadas todas las líneas argumentales relevantes.

Finalmente, una verdadera deliberación, entendida como participación racional de la comunidad en la formación de la opinión pública sobre la agenda de intereses colectivos, requiere como requisito imprescindible que los denominados creadores de opinión¹⁷ canalicen una estructura diferencial de criterios/juicios de valor de calidad sobre el debate planteado que facilite la generación de estados de opinión diversos que promuevan una movilización de la ciudadanía de carácter general.

1.2.8. Eficiencia

Por otra parte, si hablamos de instituciones políticas, entendemos que la eficiencia de una decisión pública medida a través de la consecución del interés público o colectivo exige, básicamente:

¹⁷ Es decir, los medios de comunicación de masas, los medios sociales de comunicación, los líderes políticos e intelectuales, los grupos y ciudadanos informados.

- Establecer una adecuada priorización de hipótesis explicativas sobre la determinación del alcance del problema a resolver.
- Determinar cuáles son las herramientas organizativas y culturales más apropiadas con que cuentan las administraciones públicas para atajar o paliar el problema o sus previsibles consecuencias¹⁸.
- Definir los indicadores que deben utilizarse tanto para el diagnóstico de la situación como para la evaluación de las medidas implementadas en razón a su pertinencia pública o social¹⁹.

Una adecuada planificación realizada en dichos términos redundará en una mejor determinación del interés público concreto a proteger o fomentar, por cuanto que facilita la creación de un reservorio cultural exhaustivo, flexible y relevante de métodos, procedimientos y actitudes de gestión político-pública. En este sentido, este reservorio facilitará: 1) responder con eficacia a la oportunidad o problema actual que subyace en la decisión pública; 2) anticipar la aparición de futuros problemas u oportunidades nuevas de actuación y gestión pública; 3) adoptar con inmediatez las acciones correspondientes para eliminar los efectos perjudiciales previstos o favorecer los efectos beneficiosos esperados sobre el interés general.

Por otra parte, en el ámbito del conocimiento experto producido por los *think-tanks*, la eficiencia requiere que la información que se transmite se vincule positivamente con un ámbito más general constituido por el marco intelectual,

¹⁸ Esto está determinado por las características estructurales de la institución: reglas, procedimientos, prácticas, simbología y valores. Lo desarrollaremos en los apartados correspondientes (2.2.2. y 2.2.3.).

¹⁹ Esta metodología se basa, generalmente, en la aplicación de métodos para el cálculo del coste/beneficio asociado a cada una de las alternativas de acción posibles. No obstante, nuestro trabajo se ciñe al análisis del papel de los expertos en el funcionamiento de determinadas instituciones sociales (instituciones públicas, discursos científicos y opinión pública) para las que no es preciso utilizar dicha herramienta de análisis económico de la eficiencia de las acciones públicas.

social, económico y político que le confiere su virtualidad práctica y cívica.

Finalmente, la opinión pública es eficiente siempre que tenga como función esencial la educación de la sociedad. En efecto, siempre que los medios de comunicación, el público experto o los líderes de opinión, a través de la selección, estructuración, transmisión y control de la información que es sometida al escrutinio público, la utilicen con la finalidad prioritaria de ilustrar y empoderar a la opinión pública mediante la reducción de la complejidad y la mejora de la transparencia informativa de los asuntos objeto de debate público, se producirán las condiciones adecuadas para la creación de una opinión pública informada y responsable, y por ello eficiente.

En el siguiente apartado, desarrollamos el ámbito de actuación, las características y el papel del conocimiento experto respecto de la legitimidad democrática.

1.3. Conocimiento experto

1.3.1. Comunidades epistémicas

Una comunidad epistémica es una red de conocimiento formada por expertos. En el ámbito de la vida política, estas comunidades realizan un papel importante puesto que “articulan las relaciones causa-efecto de problemas complejos, ayudando a los estados a identificar sus intereses, dar contexto a los asuntos que deben debatirse colectivamente, proponer políticas específicas e identificar aspectos claves de la negociación” (Haas, 1992, p. 2). De acuerdo con Haas, una comunidad epistémica es un grupo que gestiona conocimiento autorizado y relevante:

An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant

knowledge within that domain or issue-area (Haas, 1992, p. 2).

Se trata de conocimiento autorizado, puesto que es producido por profesionales con experiencia, prestigio y reconocimiento en un determinado sector de la ciencia o de cualquier otro campo de actividad social. Hablamos de conocimiento relevante, dado que es parte del acervo de información que producen la ciencia o la experiencia en cualquier otra actividad social con la finalidad de aproximarnos, desde un punto de vista objetivo, a la verdad de los acontecimientos sociales, económicos, políticos, culturales o tecnológicos que forman parte de la historia y evolución de la sociedad.

Las comunidades epistémicas existen en todas las áreas de investigación, conocimiento y experiencia social. De hecho, no están formadas únicamente por científicos del campo de las ciencias naturales, sino por científicos sociales o individuos de cualquier disciplina o profesión que dominen un determinado campo de conocimiento valioso para la sociedad (Haas, 1992, p. 16). Las características que comparten las comunidades epistémicas son las siguientes:

- tienen un conjunto de creencias sistemáticas de carácter normativo que les proporcionan una base lógica para la acción social de sus miembros;
- tienen un conjunto compartido de creencias de carácter causal que provienen de un análisis experimental y práctico sobre un conjunto de problemas de su campo de conocimiento que sirven para desentrañar los múltiples vínculos que existen entre posibles acciones políticas y resultados deseados;
- tienen un conjunto compartido de nociones de validez que es intersubjetivo y definido mediante determinados criterios con el fin de sopesar y validar el conocimiento en su campo de saber experto;
- y tienen una empresa política común, esto es, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas que entran dentro del ámbito de su competencia profesional, con la presumible convicción de que el bienestar humano mejorará como consecuencia (Haas, 1992, p.

3).

En el ámbito de la vida política, la información que la autoridad política demanda de las comunidades epistémicas es el “producto de las interpretaciones humanas de los fenómenos sociales o físicos” cuya producción, desarrollo o consecuencias tienen un determinado grado de incerteza:

Rather it consists of depictions of social or physical processes, their interrelation with other processes, and the likely consequences of actions that require application of considerable scientific or technical expertise (Haas, 1992, p. 4).

A través de la información científica o experta, las comunidades epistémicas reducen dicha inseguridad, proporcionando concreción y completitud en el marco del debate público:

It is clear that scientific standards play a role in securing the determinacy and completeness of public reason. Public reason must be complete in the sense that it must be comprehensive enough to secure a reasoned and determinate justification for most fundamental political issues on the basis of public reasons alone (Jønch-Clausen et al., 2014, p.180).

Esta actuación en calidad de asesores del centro neurálgico de la toma de decisiones públicas y su burocracia les otorga capacidad de influencia institucional, e incluso poder político, en el caso de que dicha función de asesoramiento venga complementada con la capacidad de actuación (delegada por la autoridad política) en las áreas de administración relativas a su conocimiento experto (Haas, 1992, p. 4).

La influencia de las comunidades epistémicas puede conllevar, incluso, la alteración de los objetivos y los resultados de la implementación de las políticas públicas:

in response to new knowledge articulated by epistemic communities, a state may elect to pursue entirely new objectives, in which case outcomes may be shaped by the distribution of information as well as by the distribution of power capabilities (Haas, 1992, p. 5).

No obstante, el control que tiene la autoridad política sobre el conocimiento que producen estas comunidades que participan en la gestión pública constituye otra fuente de su poder, puesto que el conocimiento es una herramienta clave para promover el cambio social e institucional (Haas, 1992, p. 2). A veces, sin embargo, la promoción del cambio es sobrevenida, si son las comunidades epistémicas las que actúan al margen de la vida política desarrollando sus funciones de investigación, análisis, control y evaluación de la realidad. En estos casos, la autoridad política los incorpora a su estructura con el fin de gestionar más eficazmente el cambio ante la opinión pública:

In some cases, information generated by an epistemic community may in fact create a shock, as often occurs with scientific advances or reports that make their way into the news, simultaneously capturing the attention of the public and policymakers and pressuring them into action (Haas, 1992, p. 14).

El aumento de la presencia de las comunidades epistémicas en la vida política está asociado al crecimiento de la burocracia estatal contemporánea. Así, el incremento en el número de ministerios, entidades y empresas dependientes, cada cual con nuevas competencias y áreas de actuación social, ha exigido la producción de nuevos, sofisticados y específicos marcos regulatorios, y dicha densidad y complejidad informativa ha necesitado del apoyo de las comunidades de expertos para desarrollar la gestión de las acciones y políticas públicas implicadas con diligencia, eficiencia y profesionalidad.

Este crecimiento de la burocracia fue especialmente significativo en los Estados Unidos:

The rapid growth of government agencies was particularly evident in the United States, where two economic regulatory agencies and five major social regulatory agencies were created during the five-year period from 1970 to 1975, while the federal budget allocations for economic and social regulation grew by 157 percent and 193 percent, respectively (Haas, 1992, p. 8).

Además, fruto del interés de los gobiernos en la planificación social y económica, estos comenzaron a crear agencias orientadas a la investigación. Como hemos visto, el proceso de profesionalización de la gestión pública fue acompañado por un significativo incremento del personal público (Haas, 1992, p. 9). Y esta burocracia apoya en gran medida su legitimidad sobre la autoridad reconocida a la información que proporcionan los expertos (Haas, 1992, p. 11). Sin embargo, los expertos desarrollan su labor junto a la autoridad política, cuya misión es satisfacer las preferencias sociales y, por tanto, la valoración objetiva y neutral que hacen los expertos de las cuestiones públicas se impregna del mercadeo de intereses asociado a “quién va a obtener determinada cosa y a qué coste” (Haas, 1992, p. 11). Haas nos indica también las limitaciones que afectan a los propios expertos:

- no están exentos de subjetividad (pues tienen sus creencias y valores, como cualquier persona);
- no son inmunes a las presiones de las instituciones en las que trabajan;
- pueden pertenecer a corrientes diferentes en cuanto a la interpretación de los fenómenos de su área de conocimiento, especialmente en los casos en los que la evidencia científica es ambigua (Haas, 1992, p. 11).

Para Haas el concepto de incerteza es importante en el ámbito de la vida política por dos motivos: produce indeterminación de la estrategia política y, además, estancamiento de la gestión pública:

First, in the face of uncertainty, and more so in the wake of a shock or crisis, many of the conditions facilitating a focus on power are absent. It is difficult for leaders to identify their potential allies and to be sure of what strategies are most likely to help them retain power. And, second, poorly understood conditions may create enough turbulence that established operating procedures may break down, making institutions unworkable (Haas, 1992, p. 14).

Así pues, en condiciones de incerteza, la autoridad política tiene necesidad de asesoramiento por parte de una comunidad epistémica. De acuerdo con Haas, los expertos son útiles por los siguientes motivos:

- A consecuencia de un shock o una crisis, pueden desentrañar la causalidad de los fenómenos y dar consejo sobre las consecuencias de adoptar unos u otros cursos de acción política.
- Pueden aclarar la trama de conexiones que conlleva la producción de un determinado suceso, y la cadena de eventos que puede ocurrir fruto de la inacción política o de adoptar una determinada política pública.
- Pueden ayudar a redefinir los intereses del estado respecto del asunto de interés público que se cuestiona, o a identificar otros intereses más acordes con las implicaciones del asunto.
- Pueden ayudar a formular políticas públicas, por ejemplo, identificando los conflictos de intereses que pueden surgir a consecuencia de su adopción o fomentando la creación de coaliciones de apoyo a dichas políticas, en el caso de asuntos de trascendencia política y técnicamente poco complejos. En el caso de asuntos complejos y técnicos, obviamente, tienen más margen de maniobra (por ejemplo, limitando las opciones viables que tiene la autoridad pública para la gestión del asunto) (Haas, 1992, p. 15).

Las comunidades epistémicas utilizan como herramienta básica el razonamiento científico. Rawls afirma que, en el ámbito público, dicho razonamiento debe actuar en conjunción con el sentido común (Jønch-Clausen et al., 2014, p.173).

La idea del sentido común se ajusta a la noción del “pluralismo razonable” de Rawls (Jønch-Clausen et al., 2014, p.173), en el sentido de reconocer que, debido a la dificultad que existe para evaluar las evidencias y sopesar los valores y principios morales y políticos; a la vaguedad inherente a los conceptos; y a las distintas trayectorias vitales de los individuos, cualquier individuo razonable que ejerza su derecho de expresión y opinión en libertad sabe que cualquier asunto de interés social o público tiene diversas soluciones aceptables. En este contexto, la forma de ponerse de acuerdo entre todos, esto es, de hallar un criterio de relación cooperativa en la esfera pública (razón pública), es establecer una serie de principios y valores políticos que sean públicos y aceptables por todo ciudadano razonable (Jønch-Clausen et al., 2014, p.175).

Por otra parte, la idea del razonamiento científico de Rawls es algo diferente de la que entendemos comúnmente (ciertas teorías y metodologías de carácter científico desarrolladas y aplicadas por investigadores), dado que implica al conjunto de la sociedad en la misma. Para Rawls el razonamiento que debe utilizarse para dar contenido a la razón pública (junto al sentido común) es el “no controvertido”. El razonamiento científico no controvertido es aquel que tiene en cuenta tanto el consenso dentro de la comunidad epistémica sobre los métodos y resultados para resolver los problemas de su área de interés, como la aceptación generalizada de la ciudadanía (Jønch-Clausen et al., 2014, p.178). Por tanto, una condición que debe reunir el conocimiento que aportan las comunidades epistémicas al debate y decisión sobre los asuntos públicos es que los principios, métodos y conclusiones de su obtención no deben estar en contradicción fundamental con la opinión pública. Esta conclusión, sin embargo, sugiere un comentario adicional.

Pensemos en el caso de una comunidad epistémica que sostenga una teoría y metodología de nuevo cuño, respaldadas por evidencias experimentales, que supongan un avance científico extraordinario en el campo de la interpretación

de las causas del cambio climático. Como consecuencia de ello, supongamos que la autoridad política ha solicitado su participación en una nueva normativa que regule dicho complejo problema. Si estamos de acuerdo con la idea del razonamiento no controvertido de Rawls, entonces, la aceptación, la reputación y por tanto la utilidad social de dicha teoría en el ámbito del procedimiento de decisión pública dependería de que no existiera un rechazo significativo de dicha nueva concepción por parte de la sociedad civil. Sin embargo, podemos intuir que si esto no se produjera y por tanto la sociedad en bloque mostrara su desacuerdo con la nueva concepción, no por ello debería ser rechazada puesto que:

- Existe evidencia empírica que justifica el avance.
- No existe evidencia contradictoria proporcionada por la opinión pública de que las conclusiones de la investigación sean incorrectas.
- No existe oposición por parte de miembros de la misma comunidad epistémica a las teorías, metodologías y resultados obtenidos.
- La autoridad política ha respaldado la innovación científica al solicitar su colaboración en el marco de un procedimiento de decisión pública.

Sin embargo, en el ámbito de la democracia, opinamos que aquella no sería la solución correcta y que, por tanto, de acuerdo con Rawls, debería rechazarse la autoridad y significación social de dicha nueva concepción científica. Como vimos antes, en el ámbito público, el razonamiento científico debe actuar en conjunción con el sentido común.

De hecho, para Rawls, este último (el sentido común) no tiene connotaciones a diferencia de lo que sucede con el razonamiento científico, puesto que nos dice que debe ser “no controvertido” para que pueda ser aceptado por los ciudadanos razonables. Si definimos el sentido común como la operación intelectual que cualquier ciudadano razonable podría aceptar acerca del planteamiento, nudo, desenlace y justificación de cualquier cuestión, resulta obvio que pueden existir diversas maneras de urdir cabalmente una idea cualquiera (que el planteamiento entre dentro de lo posible, que el desarrollo sea consecuente, y que la justificación se halle en su utilidad social, esto es, en divertir, premiar, amonestar, compartir, educar, etc.).

El sentido común tiene, pues, un valor que trasciende al conocimiento científico puesto que:

- Puede aplicarse a todo tipo de experiencia vital, a diferencia del razonamiento científico que resulta inaplicable, por ejemplo, a las manifestaciones artísticas (¿puede determinarse la verdad de un determinado estilo artístico?). Sin embargo, sí podemos construir una historia cabal sobre el planteamiento, desenlace, conclusión y sentido global de una obra de arte. De hecho, el sentido común también puede aplicarse a todos los asuntos sometidos al juicio y escrutinio de la ciencia, dado que el planteamiento de cualquier idea científica requiere un grado elevado de posibilidad, causalidad, coherencia y justificación social, esto es, de sentido común.

- Se basa en la idea del pluralismo razonable, dado que justifica distintos tipos de conclusiones por cuanto todas son razonablemente aceptables. De acuerdo con dicha idea, todas las ideas son aceptables. En el ámbito del razonamiento científico es difícil que existan conclusiones contradictorias dentro de una misma comunidad epistémica, dado que

comparten criterios de validez sobre lo que debe aceptarse en su campo de interés.

- No está sujeto a cambio o variación como sucede en el caso del razonamiento científico “no controvertido”. En efecto, la ciencia está en continuo progreso en función del desarrollo de metodologías de análisis alternativas, nuevas tecnologías o de la transmisión de información y conocimientos producidos entre comunidades epistémicas que comparten materias de interés común.

Por tanto, no debe afirmarse con rotundidad, que si el conjunto de la ciudadanía expresa autónomamente y sin ser sometida a presión o coacción alguna, en el ámbito de un sistema democrático, que tiene dudas razonables acerca del sentido común de una propuesta cualquiera (entre las que se incluyen las de carácter científico o técnico), esta sintonía global, cooperativa y consensuada deba rechazarse a favor del conocimiento experto. En nuestra opinión, existen varias razones para no rechazar el criterio del conjunto de la ciudadanía:

- Como vimos antes, los expertos están condicionados por su propia paleta de valores y creencias, de los que no pueden abstenerse absolutamente a la hora de establecer y evaluar sus ideas científicas. Dichos valores y creencias suponen sostener un determinado punto de vista o enfoque sobre la realidad que, como sabemos, es compleja, multiforme y cambiante.
- Cualquier avance requiere un determinado tiempo para sedimentarse, calar en la conciencia colectiva y fructificar en forma de aprendizaje transmisible y socialmente rentable. Por tanto, si la sociedad civil no está “madura” aún para aceptar una nueva verdad, esta no debe imponerse so pena de provocar el divorcio entre la autoridad y los ciudadanos y, por

tanto, la deslegitimación del poder y la fractura política y social.

- El criterio de verdad científica es controvertido, sobre todo cuando los asuntos se desarrollan en un contexto complejo, novedoso e incierto. Así, lo que unos toman por evidencia clara, para otros tiene un determinado grado de probabilidad asociada, o bien plantea simplemente una conjetura más o menos plausible.
- No basta con que la comunidad epistémica no se haya pronunciado en contra de la nueva concepción para que pueda ser admitida como información necesaria para el *policy-making*. Un contraste exhaustivo de la idea a través de la metodología propuesta y de otras (aplicadas a través de diferentes herramientas de evaluación y contraste congruentes con la misma), es necesario para alcanzar un consenso que demuestre con seguridad la certeza de dicha idea.

Por tanto, es necesario que las comunidades epistémicas se integren en la vida política, no solo de acuerdo con los mismos estándares de razón pública que presiden la participación de los ciudadanos, sino además, respetando y teniendo presente las preferencias e intereses sociales, por más que sean cuestionables desde el punto de vista científico. Así, los expertos deben someter al juicio de la autoridad política aquella información y conocimiento que puedan aceptar razonablemente no solo sus pares científicos y expertos, sino el conjunto de la ciudadanía.

Y ello es así porque los expertos, en tanto que gestores del bien común o interés general, deben garantizar:

- que el debate público se realice efectivamente en base al principio de libertad de expresión;

- que se eliminen del mismo los obstáculos socio-económicos a la participación plural;
- y que los grupos e intereses que tienen mayor influencia y recursos socio-políticos sigan las reglas del procedimiento democrático, igual que el resto de ciudadanos, y por tanto no tengan mayor capacidad de influencia en este que cualquier otro ciudadano.

A continuación estudiamos, precisamente, cómo puede promocionarse la democratización del conocimiento experto.

1.3.2. Democratización del conocimiento experto

Los expertos organizados en comunidades epistémicas no solo procuran remedios razonables a los actuales problemas que plantea la vida política democrática, sino también enfoques que mejoran la gestión de dichos problemas a través del fomento de la democratización social. La literatura científica encuentra dos fuentes de este poder democratizador que tiene la ciencia sobre la vida política. Por una parte, la ciencia impulsa la democratización a través de su poder para construir discursos políticos:

By referring to Foucault, for instance, they highlight science as the place where dominant (policy-relevant) knowledge is construed by knowledge agents of various kinds. Consequently, science becomes an important agent in the construction of (hegemonic) political discourse (i.e., orders). Actors, be they scientists, experts, or technical bureaucrats, while acting within transnational settings of epistemic communities, participate to varying degrees in the production, reproduction, and transformation of political discourses through written and oral statements (Morisse-Schilbach, 2015, p. 21).

Por otra parte, la ciencia construye democracia a través de su poder para generar cambio institucional (Morisse-Schilbach, 2015, p. 22). Así, de acuerdo con la escuela de Stanford, la ciencia, en tanto que “institución global que difunde conocimiento y modelos de racionalidad” aboga por “un proceso de

constitucionalización que haga hincapié en formas liberales del estado nación, sus identidades y prácticas” (Morisse-Schilbach, 2015, p. 22). Para esta escuela de pensamiento, la ciencia tiene autoridad social y como consecuencia difunde su poder global cultural y cognitivo por la sociedad. Por ejemplo, la ciencia apoya la idea de la racionalidad económica y como consecuencia promociona ideas que también entran dentro del paradigma liberal, tales como la protección de los derechos humanos o del medioambiente, o la necesidad de que exista igualdad, diversidad cultural, derechos de los pueblos indígenas, etc. Esto, a su vez, puede derivar en movimientos de carácter transnacional que demanden una vida política más abierta y participativa (Morisse-Schilbach, 2015, p. 22).

Estas teorías, sin embargo, no son completas, al dejar de lado la dinámica del cambio social, esto es, el papel que juegan las interacciones entre los comportamientos, intereses y estrategias de todos los agentes implicados en la generación, difusión y utilización del conocimiento experto, esto, es, no solo los expertos sino también los actores políticos y sociales:

Science, in short, gets its power to change (democratize) domestic constituencies by virtue of a co-determining political identity-building process simultaneously driven by actors of the “in-group” (scientists, experts) and the “outer-group” (political and societal actors). In turn this constant process of production and reproduction of the political identity of science, it is argued, alters opportunity structures, veto positions, and power dispositions of the many actors involved in science-based domestic politics and decision-making processes (Morisse-Schilbach, 2015, p. 23).

Así pues, además de proporcionar autoridad social fruto de su inherente racionalidad, la ciencia tiene un papel en la vida política, precisamente, porque su función de provisión de conocimiento y análisis racional de la realidad se inserta perfectamente en el paradigma socio-económico actual. En el mundo global actual interconectado, fluido, complejo, incierto y volátil, las estructuras de poder y toma de decisión necesitan del auxilio de la ciencia y los expertos para manejar coherente y sosteniblemente la información que se genera y se difunde. A medida que los actores de la ciencia (los expertos) estén más cerca

de dichos centros de decisión, bien porque formen parte de órganos e instituciones que producen conocimiento especializado de alto nivel para la gestión burocrática, o bien porque dispongan de parcelas efectivas de poder de decisión descentralizado por la autoridad política, más influencia tendrán sus marcos de conocimiento y pensamiento sobre la agenda política.

Existen tres herramientas básicas de que se valen los expertos para promover la inclusión, la deliberación y la eficiencia social, esto es, la democratización de la sociedad: la enseñanza, el empoderamiento y la domesticación (Morisse-Schilbach, 2015, p. 18). Veámoslas.

La enseñanza hace referencia a la forma de trabajar de los científicos, esto es, a la utilización de métodos universales, críticos y objetivos de conocimiento que imprimen en los científicos “carácter” o disciplina mental y laboral que es desarrollada en ámbitos de entendimiento, intercambio y cooperación científica interculturales (Morisse-Schilbach, 2015, p. 23).

La afirmación de Morisse-Schilbach no carece de lógica. Un científico es un ciudadano que, presumiblemente, trabaja con rigor y seriedad con métodos objetivos y estandarizados de investigación; que discute, contrasta y pone en común sus ideas con sus pares científicos (quienes tienen un nivel de conocimiento, experiencia y formación equivalente, y por tanto son los más capaces para determinar el valor de sus hallazgos); que se preocupa por difundir sus conocimientos públicamente con el fin de que sean de utilidad al conjunto de la sociedad; y cuyos hábitos vigilantes y disciplinados le mantienen alerta ante el posible sesgo de parcialidad que pudiera menoscabar los resultados de su trabajo.

Esta forma de proceder se ajusta a la vida pública democrática. En efecto, cuando los expertos ponen sus conocimientos al servicio de la autoridad política, no solo están aportando información racional y contrastada para

resolver un problema político de manera sensata y coherente, sino también una forma de interpretar democráticamente su función social. Bajo nuestro punto de vista, los expertos no son únicamente “ilustradores sociales”, sino también “ensambladores sociales”. En este sentido, los expertos priman aquellas soluciones que cuentan con un amplio respaldo de su comunidad epistémica, tal y como debería suceder en condiciones ideales con los procesos de deliberación pública en los que deberían adoptarse soluciones acordes con el sentir de todos o de la mayoría. Además, los expertos contrastan sus opiniones en foros inclusivos formados por todos los miembros de su comunidad epistémica, tal y como paralelamente debería suceder con el planteamiento y resolución de los problemas que afectan a la vida pública de los ciudadanos, pues todos deberían ser llamados a participar en los mismos. Y los expertos también apuestan por las soluciones más sostenibles y eficientes a los problemas científicos, a semejanza de lo que ocurre con el procedimiento democrático en que aquella solución preferida debería ser la que proporcionara mayores niveles de bienestar social a largo plazo.

El empoderamiento es otra de las herramientas que utilizan los expertos para ahormar democráticamente a la sociedad. Como hemos visto, la ciencia goza de autoridad social. El prestigio social de la ciencia deriva de que “es percibida como poseedora de la autoridad racional y es la fuente primaria de resolución de los problemas sociales” (Morisse-Schilbach, 2015, p. 24). Por tanto, aquellos actores sociales que respalden sus argumentaciones mediante conocimiento e información de carácter científico-técnico o experto gozan de mayor legitimidad social (racional), y por tanto de mayor capacidad de actuación, influencia y movilización social. En realidad, a pesar de su vocación de neutralidad, la ciencia no deja de ser un instrumento que facilita el acceso al poder y la reivindicación social:

For societal actors, recurring to science can be worthy as it reduces transaction costs vis-à-vis state authorities and provides opportunity structures to engage in political debates. Also, science alters power dispositions of social groups: they can enjoy greater

legitimacy for their claims once these claims are grounded in scientific evidences (Morisse-Schilbach, 2015, p. 24).

La ciencia es neutral puesto que debe evitar que la subjetividad (del científico) y la parcialidad (del enfoque y método de trabajo) contaminen la necesaria objetividad e universalidad que deben tener los resultados científicos. Si el experto incluye sus valores, opiniones y creencias en su enfoque y método de trabajo entonces los resultados aparecerán sesgados por su personalidad. Si el experto contrasta sus teorías a través de una sola metodología de validación no dispondrá de una visión completa de todas las alternativas de diseño y solución posibles al problema científico que se plantea. Es necesario que la ciencia sea neutral para evitar que una parte de la realidad, tal vez la más relevante, quede oscurecida por el resplandor que produzca un feliz (e incompleto) hallazgo.

Sin embargo, la neutralidad a la hora de trabajar con la ciencia no obsta a su posible instrumentalización política, como hemos visto. Pero esta instrumentalización de la ciencia no le desprende su neutralidad, en el sentido de que la obtención del conocimiento no haya seguido los cauces prescritos (obtención de información objetiva, de forma neutral y con validez universal). Más bien, la instrumentalización visibiliza la ciencia y la democratiza, puesto que sirve a la sociedad civil como fuente legítima para respaldar sus expectativas y aspiraciones sociales. En efecto, si la ciencia otorga poder no solo a la autoridad política para que tome decisiones racionales, sino a los ciudadanos para ilustrarlos y darles capacidad de acción autorizada, y esto les proporciona una herramienta con la que ponerse al nivel “cognitivo” de la autoridad y por tanto alcanzar mayor protagonismo y capacidad de influencia respecto de sus demandas de justicia social, bienvenida sea su instrumentalización.

Un último mecanismo de democratización de la ciencia es la domesticación o la doma (*taming*). Esta característica no es de carácter constitutivo sino “reactivo”. No se trata de que la ciencia pueda domesticar o amansar a nadie (ni a la autoridad política ni a los ciudadanos). Es la autoridad política o la fuente del poder burocrático quien debe domesticar a la ciencia o, más bien, al poder de los expertos con el fin de que estos no controlen decisivamente ni el juego (esto es, la definición, las alternativas y las posibles soluciones al problema público) ni las variables políticas (o sea, los intereses de las partes en conflicto). En efecto, en contextos donde la ciencia es la fuente primordial de autoridad, esto es, donde hay incertidumbre, riesgo y complejidad, los expertos tienen mayor poder de influencia política y social al ser los únicos capaces (o estar mejor preparados) para iluminar el camino de las decisiones públicas coherentes. La autoridad política, por tanto, si no quiere que mengüe su legitimidad social al perder su poder de discernimiento sobre los problemas públicos, debe controlar y poner coto al poder de la ciencia utilizando mecanismos “sedantes” de corte democrático:

Capturing strategies consist in adapting institutional settings and procedures of decision-making so that the power of science diminishes. There are two ways of institutional adaptation: strengthening democratic elements in domestic governance in order to render the influence and power of science more visible (and therefore publicly accountable), or opening up closed science-politics interfaces in domestic governance processes for third-party involvements (thus weakening the role of science by enlarging the number of actors involved) (Morisse-Schilbach, 2015, p. 24).

Como se desprende del texto, dos son los mecanismos “sedativos” que la autoridad política utiliza para domesticar el poder de la ciencia y el conocimiento experto. Por una parte, haciendo transparente la participación de los expertos en los mecanismos de adopción de decisiones públicas, y así facilitando el control social sobre dichas decisiones; y por otra parte, haciendo permeables las instituciones políticas a la sociedad civil y así, al facilitar la participación de esta junto a la de los expertos, disminuyendo el poder de estos al distribuir sobre un colectivo mayor la capacidad de decisión política.

Por otra parte, además de estos tres mecanismos puntuales democratizadores, otros autores, como Kitcher, proponen modelos globales para estructurar democráticamente la ciencia. Su modelo, a diferencia de los tres elementos analizados que muestran la repercusión pública o las consecuencias sociales del método de trabajo científico (instruir y empoderar a la ciudadanía, y forzar a la autoridad política a controlar el poder de los expertos), propone una estructuración de la agenda de trabajo de expertos y científicos a la que se incorporen elementos democráticos concretos (inclusión y deliberación), cuyo fin sea el de facilitar la participación de la ciudadanía en la determinación de dicha agenda de trabajo. Para ello, propone su método *Inquiry-and-Information-System* (IIS), cuya función es “identificar aquellas cuestiones sobre las que los miembros de la sociedad necesitan o quieren respuestas, considerar posibles respuestas y determinar cuando el asunto debe resolverse y transmitir la información obtenida a la gente que esté interesada” (Kitcher, 2007, p.182). En las sociedades contemporáneas, la ciencia ocupa la posición central del sistema IIS ya que allí “se dirigen las preguntas, se certifica la información y se transmite el conocimiento” (Kitcher, 2007, p. 182). El sistema ISS consta, a su vez, de tres subsistemas:

- el subsistema de investigación, que determina qué preguntas deben investigarse así como el modo en que debe realizarse dicha investigación;
- el subsistema de certificación, que considera que información potencial debería recibirse como conocimiento genuino;
- y el subsistema de transmisión, que describe la forma en que el nuevo conocimiento se pone a disposición pública (Kitcher, 2007, p. 182).

De acuerdo con Kitcher, el funcionamiento democrático del subsistema de investigación requiere que, dado que cada grupo participante (científicos y los representantes de los ciudadanos) tiene un tipo de conocimiento experto y autoridad, ambas inteligencias se combinen de un modo racional (*Well-Ordered Science*):

At any given stage in the evolution of science, research would be well-ordered just in case the questions on the agenda are those that would have been selected by representatives of the full diversity of human perspectives, each of whom was fully informed about what had already been established and what possibilities remain open, and each of whom was completely committed to addressing the perceived needs of as many people as possible (Kitcher, 2007, p. 183).

De acuerdo con lo que sugiere Kitcher, esa racionalidad implica la satisfacción de tres requisitos básicos:

- Todos los representantes políticos conocen el estado de conocimiento actual sobre el problema o decisión pública que deben afrontar.
- Todos los representantes políticos conocen las posibilidades futuras de investigación y conocimiento que la información actual permite inferir razonablemente.
- Todos los representantes políticos tienen como objetivo lograr el bien común o interés público en el sentido de conseguir que las preferencias y necesidades de la mayoría de la ciudadanía sean conocidas, atendidas y satisfechas (de modo eficiente y sostenible).

De manera ideal, se trataría de lograr una agenda consensuada sobre el bien público a satisfacer (Kitcher, 2007, p. 183). Dado el rol de educadores públicos que desempeñan los expertos y científicos, corresponde a estos proporcionar información útil, comprensible y de calidad a la ciudadanía sobre lo que se conoce y se puede previsiblemente conocer sobre un determinado asunto de

relevancia pública, con el fin de que pueda participar informadamente y en condiciones de razonable igualdad en su debate. Se trata, pues, de tutelar el aprendizaje de la comunidad para que esta aporte opiniones valiosas para la construcción de la vida pública:

The preferences expressed in the choice of research topics are not the raw wishes that people ignorant of the scientific situation would be expected to have, but those they would adopt once they had been extensively tutored in what has already been achieved and what options are now pursuable. This tutoring would acquaint them with the long-term possibilities, as well as with those that are more immediate (Kitcher, 2007, p. 183).

En esencia, se trata de reivindicar la aplicabilidad de la legitimidad democrática deliberativa también a los expertos. Por tanto, estos, desde su posición, deben facilitar el debate público útil mediante la provisión de conocimiento sensato, simple y claro a la ciudadanía. Si no actúan de acuerdo con dichas condiciones, una parte considerable de la ciudadanía, tal vez la mayoría, quedará al margen del debate público. Y ello, no tanto porque no tenga la posibilidad de participar en el mismo, sino porque, simplemente, no sepa qué decir en él, en el sentido de aportar puntos de vista coherentes sobre sus aspiraciones y necesidades respecto de la cuestión a debatir o las posibles consecuencias negativas que puede desencadenar la falta o el deficiente cumplimiento de sus expectativas.

Otros autores, sin embargo, van más allá, y proponen la integración completa del conocimiento de la ciudadanía en el conocimiento experto, con el fin de producir un conjunto significativo de información y sabiduría superior que tenga en cuenta el incipiente rol investigador que determinados miembros de la sociedad civil desempeñan en la vida pública. Este proceso se apoya en la colaboración entre científicos y agentes no científicos, tales como las comunidades locales, las empresas privadas, las asociaciones o los artistas. Se trata de un proceso de doble vía. Así, por una parte, los científicos estarían interesados en promover prácticas de investigación socialmente inclusivas y así, integrar en sus investigaciones otras fuentes de conocimiento como el que proviene del ámbito del arte o la experiencia. Por otra parte, los agentes no

científicos, que han comenzado a emprender investigaciones de cuño propio en determinadas disciplinas de conocimiento social, tales como la antropología o los estudios sobre el desarrollo, reclamarían su cuota de participación en la determinación de lo científicamente relevante (Koskinen, 2017, p. 4672). El objetivo final es reunir e integrar la mayor cantidad de información y puntos de vista significativos sobre un determinado asunto o problema de relevancia social para que sirva no solo al avance de la investigación científica sino a la adopción de decisiones públicas eficaces (Koskinen, 2017, p. 4672-4673).

Las anteriores afirmaciones son, de hecho, contrastables dado que en multitud de ocasiones los expertos deben incorporar a su paleta decisoria información que no es puramente técnica ni científica, sino más bien una amalgama de conocimientos y experiencias ligados indefectiblemente a un contexto local y social específico (Nowotny, 2003, p. 152). Por tanto, el valor predictivo de sus afirmaciones depende de que sepan “interpretar las interrelaciones que unen diversas prácticas, instituciones y redes de actores diversos” (Nowotny, 2003, p. 152). En suma, los expertos deben conocer y aceptar la dinámica social para resultar útiles en las democracias contemporáneas:

The complexities of the social and political world demand the contrary: a widening of scientific-technical expertise, exercises in comparative judgement and the ability to move back and forth, that is, to transgress the boundaries between specialised knowledge and its multiple, many-layered (and often unforeseeable) context of implication (Nowotny, 2003, p. 152).

Además de participar de la dinámica social, en el sentido de dejarse influir por la corriente de información y opiniones razonables que la sociedad produce, los expertos deben someterse a las crecientes exigencias de responsabilidad por la gestión pública que aquella demanda. Y una dación de cuentas “democráticamente” responsable, según Nowotny, debe hacerse desde la asunción de los límites del conocimiento científico ante la evidencia del carácter fragmentario, ambiguo, incierto e incontrolable de la experiencia humana, pivotando en consecuencia alrededor de cuatro conceptos:

- *Framing* o creación del marco de análisis de la decisión experta.
- *Vulnerability* o determinación de qué individuos o colectivos pueden ser afectados negativamente por la decisión experta.
- *Distribution* o determinación de qué individuos o colectivos pueden ser afectados positivamente por la decisión experta.
- *Y learning* o determinación de las fuentes del conocimiento sobre la decisión experta (Nowotny, 2003, p. 153).

Así pues, los expertos deben asumir que:

- el marco de análisis de una decisión es creado a partir de su colaboración con los ciudadanos;
- que existen indefectiblemente ciudadanos que serán beneficiados y perjudicados por dicha decisión;
- y que el conocimiento útil no solo proviene de sus métodos de investigación contrastados en comunidades epistémicas, sino de todos aquellos agentes que tienen intereses y opiniones relevantes acerca del planteamiento, las alternativas de resolución y las soluciones más apropiadas que deben ser implementadas para solucionar las cuestiones que plantea la vida política.

Esta aproximación requiere grandes dosis de humildad por parte de científicos y expertos (Nowotny, 2003, p. 153). Además, siguiendo a Nowotny, la persecución de este modelo democratizador de generación de conocimiento científico genera tensiones a nivel epistemológico, político e institucional:

- A nivel epistemológico, la tensión aparece a la hora de determinar si, en todo caso, el conocimiento experto tiene mayor peso e influencia en la cesta de inputs requerida para la adopción de la decisión pública que el conocimiento generado a través de fuentes no científicas.

- A nivel político, se generan tensiones entre el creciente control ético y moral del conocimiento experto por parte de los comités de ética de las comunidades epistémicas, y la necesidad de regular y proteger determinados bienes morales superiores asociados a la investigación científica por parte de las autoridades políticas.

- Y a nivel institucional, el enfrentamiento se produce entre el sector privado y el gobierno, dado que el primero únicamente considera el beneficio que produce o puede producir un determinado avance científico, mientras que la autoridad política debe tener en cuenta el interés general. Así pues, el sector privado argumenta que los controles regulatorios son muy costosos o impiden el funcionamiento competitivo del mercado, mientras que el gobierno considera que debe implementarlos con el fin de garantizar el bienestar y la seguridad a largo plazo de la ciudadanía (Nowotny, 2003, p. 154).

Con todo, es absolutamente necesario que el conocimiento experto de carácter científico-técnico adquiera “solidez social” a través de la incorporación de “la experiencia de los participantes y los grupos sociales relevantes, sus actitudes, percepciones e incluso sus vulnerabilidades” (Nowotny, 2003, p. 154). Nowotny también señala que la producción de este conocimiento socialmente robusto del que hablamos exige que se cumplan determinados requisitos:

- Que el conocimiento se compruebe fuera del laboratorio, donde los factores sociales, económicos, culturales o políticos moldean los resultados de la innovación científica y tecnológica.

- Que el conocimiento sea generado por un conjunto amplio de agentes, precisamente, a partir de la propia expansión y difusión del conocimiento experto. Así, los expertos difunden conocimiento que, a su vez, es alimentado mediante el consumo que de este hacen otros agentes al criticarlo e incorporarle sus aportaciones originales.
- Que el conocimiento adquiera solidez social mediante un proceso iterativo de difusión, crítica, crecimiento y modificación en el que participen todos los agentes implicados (legos y expertos).
- Que el conocimiento utilice como fuentes creativas e inspiradoras, la historia y el lenguaje, en el sentido de incorporar experiencias o enseñanzas pasadas a propósito de la cuestión pública que debe decidirse, así como interpretar el sentido de las opiniones y afirmaciones de los ciudadanos en el contexto social y cultural más apropiado a la cuestión pública que se debate con el fin de evitar perder cualquier matiz, sensibilidad o aspecto que permita adoptar una decisión que cuente con el respaldo de una mayoría social suficiente (Nowotny, 2003, p. 155).

El cumplimiento de estos requisitos deriva en un trasvase de la fuente de legitimidad democrática del conocimiento experto: si antes estaba basada exclusivamente en que el conocimiento experto produce autoridad social racional, ahora, bajo los nuevos parámetros democratizadores, su legitimidad reside en que permanece “abierto a un continuo proceso de vigilancia, comprobación y adaptación” por parte de la sociedad en su conjunto (Nowotny, 2003, p. 154). El conocimiento así generado permanece en un estado de permanente transformación creativa dado que:

- Tiene como fuente la propia dinámica social formada por la interacción de experiencias diferentes, enriquecedoras y acumulativas, dado que cada una de estas tiene su propio cauce y código de expresión

(producción de manifestaciones verbales espontáneas en forma de protesta y reivindicación social; producción de argumentos, pruebas y evaluaciones sistematizadas; producción de discursos por parte de autoridades carismáticas, etc.).

- Tiene códigos mínimos de razonamiento objetivo, tales como argumentar en base a lo razonablemente previsible o a los dictados del sentido común, lo que le permiten incorporar experiencias que, a pesar de no ser esencialmente científicas o técnicas, contribuyen al análisis de la realidad dado que reflejan la diferencia social, la diversidad cultural y la pluralidad de ámbitos comunicativos.

A continuación, examinamos los vínculos que existen entre los principios de producción y transmisión del conocimiento experto y los valores democráticos con el fin de conocer, a un nivel más profundo, el grado de comunión o vinculación que existe entre ambos sistemas de organización social y por tanto, la utilidad de reflexionar sobre el conocimiento experto para determinar el grado de legitimidad democrática de la sociedad contemporánea.

1.3.3. Las bases democráticas del conocimiento experto

1.3.3.1. Introducción

Las sociedades democráticas avanzadas se estructuran, realizan, legitiman y evolucionan en función de unos principios y valores esenciales. A los efectos de nuestra investigación sobre legitimidad democrática, hemos considerado que estos principios/valores con los que, por otra parte, nos hallamos todos ampliamente familiarizados, son los siguientes: libertad, equidad, solidaridad, igualdad, pluralismo, tolerancia, justicia y transparencia.

A su vez, el conocimiento experto también se articula en torno a unos rasgos o características determinados que constituyen los fundamentos de la lógica que aplica (lógica científica o experta). Estos rasgos/características, derivados cómodamente de los principios básicos que caracterizan el análisis científico de la realidad serían los siguientes: generalización, objetividad, neutralidad, verificación, argumentación, justificación, sencillez, precisión y claridad.

Pues bien, es posible establecer la fundamentación democrática del conocimiento experto con base en el trabajo de Evans (2014). Para ello, conectaremos los principios/valores esenciales de la democracia con los elementos de legitimidad democrática que ya señalamos en su momento (inclusión, deliberación y eficiencia), y asimismo con los rasgos/características básicas de la lógica científica y experta.

Determinar que existe una relación estable y sólida entre los valores democráticos y los rasgos de la lógica científica o experta a través de dichos tres elementos de legitimidad democrática constituye un apoyo fundamental a nuestra indagación sobre las condiciones en que el conocimiento experto puede facilitar o robustecer la legitimidad democrática en la Unión Europea.

1.3.3.2. Igualdad

La igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico, a tenor de lo que establece la Constitución Española (artículo 2). Por otra parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea la considera un valor indivisible y universal (Unión Europea, 2000). Así, en sus diversas manifestaciones, lo recoge en su capítulo III.

De igual modo que la libertad, la igualdad es una de las piezas angulares de la concepción de un sistema democrático y, en general, de la ordenación social de los pueblos. Nosotros entendemos la igualdad real como el conjunto de

condiciones económicas, políticas y socio-culturales que debe satisfacer una sociedad para que los individuos y grupos que la constituyen puedan acceder a las oportunidades y responsabilidades que ofrece con el fin de lograr el máximo grado de convergencia en los estatus socio-económicos respectivos que les permita el desarrollo de sus capacidades innatas.

Esto implica que la igualdad es un derecho que, a pesar de su enunciación teórica “todos son iguales ante la ley”, debe construirse paulatinamente a través de una reforma profunda de los criterios actuales de distribución socio-económica de la riqueza (con todo, no es el tema de este trabajo analizar las causas de la desigualdad en la distribución de la riqueza).

En línea con los pretendidos en este apartado, debe indicarse que el elemento que tiene una conexión clara y efectiva con la igualdad es la inclusión. En efecto, un elevado grado de inclusión requiere que la mayor parte de los individuos y grupos sociales afectados por una decisión pública concreta pueda participar en las mismas condiciones y de manera equivalente en el procedimiento que va desde su generación hasta su implementación.

Además, esta participación debe permitir que dichos agentes sociales dispongan de acceso diáfano a los instrumentos y mecanismos institucionales y procedimentales existentes para la puesta en práctica de la decisión, esto es, que no existan obstáculos o discriminaciones de algún tipo que impidan, directa o indirectamente, dicho acceso o participación. En el caso de la opinión pública, por ejemplo, la inclusión se manifiesta en el hecho de que la reunión de voluntades que propicia supone la creación de un espacio homogéneo de convergencia previo al encuentro y discusión que se producirá en la fase de deliberación.

Por otra parte, la igualdad, a través de la inclusión, se relaciona con ciertas características de la lógica experta y científica: la generalización, la objetividad

y la neutralidad. Por una parte, la neutralidad y la objetividad presuponen que, salvo la propia condición del científico en cuanto que individuo con creencias y valores propios, nada más debe influir en la utilización de sus herramientas de análisis y metodología de trabajo. Adicionalmente, esta homogeneidad en el uso de las herramientas del trabajo del científico que incluye a toda la comunidad científica puede considerarse fuente productora de conocimiento legítimo en tanto que garantiza el mayor grado de desafección posible respecto de la manipulación de la información por parte de los individuos que son, a su vez, científicos.

Por otra parte, la generalización que se aplica en la lógica científica implica que el análisis y la metodología de prueba de las hipótesis que se someten a contraste puedan reproducirse equivalentemente por cualquier otro individuo para llegar a las mismas conclusiones. Además, conlleva que dichas conclusiones puedan extrapolarse, extenderse o aplicarse a cualquier otro problema de investigación que contenga todas o gran parte de las condiciones estructurales sobre cuya base se construyó la hipótesis ya contrastada.

1.3.3.3. Pluralismo

La Constitución Española reconoce como valor superior del ordenamiento jurídico el pluralismo político (artículo 1). Además, determina que debe protegerse el pluralismo de la sociedad y de las lenguas de España en relación con el acceso a los medios de comunicación social dependientes de los entes públicos. Por otra parte, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconoce el pluralismo de los medios de comunicación en conexión con la garantía de los derechos a la libertad de expresión y de información (artículo 11).

El pluralismo es uno de los rasgos característicos de las sociedades contemporáneas, tal vez, el más característico. Con independencia de su formulación jurídica como pluralismo político, lingüístico o de los medios de comunicación, el pluralismo de la sociedad actual tiene consecuencias en la organización política de las sociedades democráticas avanzadas.

En este sentido, debe reconocerse y garantizarse por cuanto que ello protege la idiosincrasia de un pueblo (la política contraria solo puede consistir en propiciar una homogeneización social que conllevaría un indudable empobrecimiento de la riqueza social y cultural innata en cualquier sociedad democrática avanzada). Además, refleja su estructura social actual, proporciona información para dar cuenta de su previsible evolución y, por tanto, permite adecuar las herramientas socio-culturales, jurídicas y económicas existentes al alcance de los poderes públicos a dicha evolución, con el fin de ajustar las estructuras institucionales de gobierno y gestión pública existentes al mapa social que dicho pluralismo dibuja.

La relación de este valor con el elemento de legitimidad democrática, inclusión, es, por tanto, evidente. La inclusión requiere de la participación de los diversos intereses y expectativas sociales relevantes en la administración de los asuntos públicos (o de los diversos discursos científicos representativos en el discurso objeto de análisis, o, en el caso de la opinión pública, de las opiniones de los agentes interesados en el asunto que se somete a público debate). Por tanto, exige que todos aquellos agentes con un interés efectivo en el asunto público sobre el que debe adoptarse una decisión puedan acceder sin trabas al foro o espacio público correspondiente, esto es, que la pluralidad de las opciones sociales significativas esté representada en el mismo.

El pluralismo también se refleja en los rasgos de la lógica científica y experta que vimos en el anterior apartado. El respeto de la objetividad y la neutralidad así como la facultad de generalización de condiciones estructurales y

conclusiones presente en dicha lógica facilitan la incorporación no discriminatoria del conjunto de la comunidad científica relevante en el proceso de obtención, análisis y validación de la investigación.

1.3.3.4. Tolerancia

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece que uno de los rasgos característicos de las sociedades de los Estados miembros de la Unión es la tolerancia. Por otra parte, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la tolerancia consiste en el “respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias”.

Se trata, pues, de un concepto claro, sencillo, casi objetivo, con independencia de que sea en la práctica uno de los valores de más difícil cumplimiento por parte de individuos, instituciones y grupos sociales. En efecto, consentir en equiparar lo que otros piensan o hacen, facilitan o impiden, con lo que nosotros concebimos o realizamos (de modo inverso/contrario) exige arduo esfuerzo intelectual y grandes dosis de altruismo y liberalidad. Tan es así que, en términos de responsabilidad democrática, la tolerancia requiere de la implicación activa de los poderes públicos.

En este sentido, exige que estos realicen una labor sostenida de educación de la ciudadanía para que esta acepte y respalde la incorporación, convivencia e integración social pacífica de los distintos colectivos que conforman la sociedad multicultural actual. Por tanto, la tolerancia es otro de los valores clave que está en la raíz de la inclusión social eficaz como elemento legitimador de las sociedades democráticas avanzadas.

Una política pública de efectiva inclusión y participación social en los asuntos públicos requiere que exista un nivel elevado de tolerancia entre los individuos, grupos o colectivos que se integran en el foro concreto donde vayan a

adoptarse las decisiones de trascendencia colectiva (generosidad similar debe existir, en materia de discurso científico, en cuanto a la integración suficiente de todos los discursos representativos presentes en la estructura textual única del discurso científico-experto que se analiza).

Por otra parte, la tolerancia en conexión con la inclusión es un componente esencial del trabajo de los expertos puesto que estos, además de conocimiento técnico o científico específico, deben tener la capacidad y flexibilidad intelectual suficiente como para incluir en el planteamiento y desarrollo de las ideas u opiniones propias, aquellas que, siendo en un principio contrarias o diferentes, demuestran su validez (en términos de posibilidad de generalización de hipótesis y resultados, y aplicación efectiva de criterios de objetividad y neutralidad en el tratamiento de teorías y metodologías científicas).

1.3.3.5. Libertad

La libertad es un derecho fundamental del individuo. En sus distintas formulaciones, este derecho ha sido recogido dogmáticamente en el capítulo II de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, tiene su reflejo en todas las cartas constitucionales aprobadas en las democracias modernas.

En nuestra opinión, la libertad implica, necesariamente, que todos los individuos que forman parte de una sociedad democrática puedan desarrollar sus proyectos vitales sin injerencias que condicionen o limiten su fundamento, ámbito de actuación, objetivos y propósitos últimos. La realización de las trayectorias individuales o grupales de los sujetos sociales requiere un margen de actuación en términos de libertades básicas lo suficientemente amplio y completo como para articular un programa coherente, suficiente y sostenible a largo plazo que les permita proyectar, perseguir y, en definitiva, alcanzar las expectativas de progreso y bienestar personal, íntimo y material que desean.

Sin embargo, si consideramos el hecho fundamental de que cualquier derecho se ejerce en relación con los derechos de otros individuos, también es cierto que la libertad no puede concebirse en términos ilimitados. En este sentido, su efectividad práctica, tanto en términos individuales como grupales, está circunscrita. Y su alcance específico estaría delimitado por el punto de conexión y fricción que aparece ante el hecho obvio de que otros individuos o grupos desean ejercer y desarrollar sus libertades propias en concurrencia con las nuestras. Es precisamente esta dinámica de interacción y ajuste que genera la manifestación del derecho a la libertad la que vincula este valor y derecho básico de las democracias con el elemento de legitimidad democrática, deliberación.

En efecto: en el ámbito institucional, la deliberación constituye el elemento de transición en el mecanismo de funcionamiento de la adopción de decisiones públicas (throughput), dado que funciona como bisagra de ajuste, adecuación y competición entre informaciones, ideas o propuestas (input) y el producto decisorio final (output). Pero es que además la libertad es el auténtico foro de la capacidad deliberativa del individuo y los grupos en que se integra. Así pues, tanto en el ámbito de las instituciones públicas en las que participan los expertos, como en el área de las comunicaciones científicas, o en la esfera de la opinión pública en la que se integran los expertos y líderes de opinión informados, la libertad de expresión y opinión es el cauce prioritario de manifestación de la capacidad de análisis, interacción y debate del individuo y los grupos en que se integra.

Vinculando este valor (deliberación) con la lógica científica y experta podemos argumentar que el grado de aceptación de cualquier investigación en el seno de la comunidad científica se basa, precisamente, en tres de las características básicas de la lógica científica y experta: la primacía de la mejor *argumentación* basada en la *justificación* considerada más idónea y la *verificación* formal de la misma, surgidas de la competición, coordinación y puesta en común de las

ideas que se producen en dicho foro (esto es, de la deliberación).

1.3.3.6. *Equidad*

A los efectos de nuestra investigación, proponemos una definición de otro valor básico de concepción y funcionamiento de un sistema democrático, la equidad, como sigue: la equidad consiste en el acceso igualitario a las oportunidades sociales, económicas, políticas y culturales que ofrece la sociedad, de forma que sean el mérito y la capacidad del individuo las condiciones básicas de dicho acceso.

La conexión de esta concepción de la equidad con el elemento político-social deliberación es, asimismo, muy significativa. La deliberación manifiesta precisamente la igualdad de oportunidades sin trabas que constituye la esencia de la equidad. Por una parte, cuando los expertos se reúnen en instituciones concretas para adoptar decisiones que informen la voluntad de las autoridades políticas, lo hacen en condiciones equitativas, puesto que son sus méritos los que han determinado su convocatoria en calidad de asesores del proceso decisorio público. Por otra parte, la equidad se manifiesta en el proceso de deliberación experta puesto que las condiciones de participación de los expertos son la capacidad, la formación o la experiencia significativa sobre un asunto de interés público²⁰.

Asimismo, la vinculación de la equidad, a través de la deliberación, con los principios de la lógica científica y experto, en concreto, con el principio de verificación, es clara. En efecto, la competición dialéctica entre ideas y argumentos que se genera en el debate científico-experto se resuelve, generalmente, adjudicando la primacía a aquel razonamiento que sea más capaz en función del mérito de sus justificaciones y pruebas de validación

²⁰ Del mismo modo podemos razonar respecto de los expertos que producen discursos científicos o participan en la elaboración, orientación o crítica de la opinión pública.

(principio de verificación) sin que las desigualdades de base entre dichos razonamientos constituyan una influencia determinante que impida la realización de dicho principio²¹.

1.3.3.7. Solidaridad

La solidaridad es otro principio/valor consustancial a un régimen democrático. En la Constitución Española, aparece recogido en varios artículos. Así, en su aspecto territorial, en los artículos 2, 138.1, y 158.2, y en su vertiente individual en los artículos 45.2, y 156.1. A su vez, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea la solidaridad se considera un valor fundamental e indivisible y como tal se menciona en el Preámbulo, dedicándose el capítulo IV a su desarrollo²².

Sin embargo, no es únicamente este el ámbito en el que el valor solidaridad se concreta y despliega sus efectos. El sentido común nos dice que la solidaridad implica adhesión, colaboración, atención a la situación de otro u otros con los que se comparte algo en común, considerado, además, beneficioso para el conjunto de la comunidad. En términos democráticos, la adhesión será a una idea, objetivo, meta o proyecto económico, social o político, cuyo fin último sea la satisfacción del interés colectivo o el refuerzo del sistema democrático en general. El hecho de que alguien sea solidario con algo o alguien significa que respalda la circunstancia que caracteriza a ese algo o alguien. Esta adhesión conlleva una participación activa en la circunstancia de que se trate, bien sea para garantizarla, si esta debe mantenerse por representar un bien común o, por el contrario, para fomentar su erradicación o paliación si su permanencia implica una pérdida de bienestar individual o social.

²¹ Por ejemplo, el hecho de que estos se adscriban o no a corrientes ortodoxas o mayoritarias de pensamiento o estén apoyados por concretos intereses industriales.

²² En concreto, este capítulo estima que el núcleo esencial de la solidaridad en cuanto derecho jurídico gravita alrededor de la garantía del derecho al trabajo y la observación de las mejores condiciones laborales posibles en su prestación por parte del individuo.

La solidaridad se manifiesta en el elemento político-social, deliberación. Creemos que los diversos mecanismos que se contemplan en este trabajo para articular la voz, las opiniones y la voluntad de los expertos (sesiones de trabajo grupal, artículos científicos o foros de opinión), deben pretender como fin último el logro del consenso. La adhesión de todo el colectivo a una determinada decisión, idea u opinión pública que favorece el interés general refuerza la legitimidad del sistema democrático en general²³.

Los principios de la lógica experta y científica que analizamos en relación con la deliberación (la argumentación, la verificación y la justificación), también contribuyen a la realización del principio de solidaridad. Así, en el ámbito del conocimiento experto, la rivalidad entre argumentaciones que debe y puede manifestarse en una primera fase del debate (en el ámbito de los grupos de expertos o de la opinión pública experta) o de la producción científica (en el ámbito del discurso experto) se transforma en una adhesión solidaria y consensuada a la causa que se considera mejor, esto es, la que suscita una mayor aprobación por parte de los expertos, una vez que dichos expertos presentan, argumentan, justifican, prueban y, por tanto, descartan y aceptan, las respectivas posiciones o ideas.

1.3.3.8. Justicia

La justicia es un valor superior del ordenamiento jurídico, a tenor de lo que se establece en el artículo 1 de la Constitución Española. Por otra parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea le consagra el capítulo IV, que alude al derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; al derecho a la presunción de inocencia y a la defensa; al principio de legalidad y proporcionalidad de delitos y penas; y al derecho a no ser acusado o condenado dos veces por el mismo delito.

²³ Un bien público, por otra parte, de primer orden, dado que resulta beneficioso para el conjunto de la comunidad.

En tanto que valor superior del ordenamiento jurídico la justicia se refleja en todos los ámbitos de la vida democrática, no exclusivamente en el ámbito de la Administración de Justicia. Comúnmente, la ciudadanía interpreta la justicia en términos de justicia social, y por tanto alude a la urgente e improrrogable necesidad de reequilibrio de las desigualdades socio-económicas existentes.

La justicia está ligada con el elemento de legitimidad democrática, eficiencia, dado que ambas tienen como finalidad esencial la consecución del interés público o colectivo. Por una parte, la justicia como valor democrático pretende el reequilibrio de las condiciones básicas de vida y participación social de los individuos, actuando, por tanto, en beneficio de la mayor parte de la sociedad y por tanto del interés general. Por otra parte, la eficiencia como elemento de legitimación del funcionamiento institucional en las sociedades democráticas avanzadas necesita que la mayor parte de la sociedad esté informada de las condiciones básicas de la cuestión de interés general que se debate públicamente o que debe decidirse con el fin de que, con independencia de su grado de participación en la misma, pueda juzgar si la solución alcanzada satisface el interés general.

Asimismo, podemos establecer vínculos entre la idea de justicia, a través del concepto de eficiencia, y ciertos principios de la lógica científica y experta. En efecto, la sencillez, precisión y la claridad son las claves del conocimiento científico eficiente por cuanto aumentan su visibilidad y repercusión social.

1.3.3.9. Transparencia

En el artículo 11.3 del Tratado de la Unión Europea, en el Título II “Disposiciones sobre los principios democráticos” se consagra el principio de transparencia en la actuación de la Unión Europea (Unión Europea, 2010)²⁴.

²⁴ “Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.”

Asimismo, en el artículo 15.3, párrafo 3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el Título II “Disposiciones de aplicación general”, se prescribe la necesidad de que las instituciones de la Unión actúen con transparencia (Unión Europea, 2010)²⁵. Por otra parte, en el ámbito nacional, una norma específica, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10/12/2013), está consagrada a la regulación de dicho principio de actuación de las administraciones públicas. En su Preámbulo, se establece la importancia crucial del mismo en el proceso de adopción de decisiones públicas²⁶.

Este principio de actuación democrático está ligado con el elemento de legitimidad democrática, eficiencia. En efecto, siguiendo con lo que se dispone en el Preámbulo de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la transparencia en la actuación de las instituciones públicas promueve, en último término, la eficiencia y eficacia de la actividad pública²⁷. La transparencia, por tanto, exige que la información sobre los procedimientos de adopción de decisiones públicas en sus diversas facetas (política, económica, jurídica) sea accesible a los ciudadanos. Además, requiere que dicha información se presente de manera estructurada, exhaustiva y clara de forma que estos puedan conocer en qué condiciones concretas se toman las decisiones de trascendencia pública que les afectan y, si es el caso, puedan participar en las mismas de manera eficiente, al tener a su alcance los elementos necesarios para formar

²⁵ “Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.”

²⁶ “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”

²⁷ “Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”

una opinión informada y coherente.

Por otra parte, la transparencia como principio de actuación de las instituciones públicas democráticas también tiene puntos de conexión con las características de la lógica científica y experta que vimos antes. En cuanto a la sencillez y claridad que debe tener la comunicación de los resultados científicos, por cuanto que ambos rasgos remiten a la necesidad de transparencia en la actividad científica. Además, en cuanto a la precisión como principio que debe intervenir en la formulación de los problemas de interés científico y los métodos de verificación de las hipótesis que estos comportan, por cuanto que una de las principales maneras de determinar si un problema, sus hipótesis consecuentes y los métodos para su validación pueden suscitar el interés y la aprobación de la comunidad científica está en función del grado de exactitud y detalle con que estos son explicitados (grado de transparencia) por el experto o investigador científico.

1.3.3.10. Responsabilidad

La democracia consiste, básicamente, en administrar los asuntos públicos entre todos. En este sentido, la representación que se otorga a los mandatarios públicos a través de elecciones periódicas igualitarias no es más que una delegación de las facultades de dirección política de la comunidad implícitas en dicha soberanía popular, con el fin de satisfacer el interés general. Además, en tanto que poder delegado, las instituciones públicas deben rendir cuentas por la gestión realizada ante el pueblo soberano (como haría cualquier mandatario ante su mandante en la esfera privada), y con mayor razón si cabe, por cuanto que las consecuencias de dicha gestión recaen sobre el conjunto de la comunidad política. Por tanto, la responsabilidad de los gobernantes correlativa al poder de adopción de decisiones y políticas públicas de que disponen constituye uno de los principios esenciales del funcionamiento práctico de las instituciones de la democracia.

Dado que actualmente es prácticamente imposible la participación completa de los ciudadanos en el procedimiento de adopción de decisiones colectivas y por tanto la realización de la democracia directa, una de las formas más auténticas de participación democrática que puede darse de facto en las sociedades actuales es la exigencia de responsabilidad a los gestores públicos. De hecho, la responsabilidad forma parte de los principios del buen gobierno que deben presidir la actuación de aquellos²⁸. Efectivamente: tal y como queda reflejado en el Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, citada antes, una de las finalidades de la norma es establecer las obligaciones y responsabilidades de los responsables públicos por su gestión²⁹.

La exigencia de responsabilidad se vincula indefectiblemente con la necesidad de transparencia en la actuación de las instituciones públicas. Así pues, la responsabilidad precisa de la colaboración necesaria de la transparencia, dado que sin una información exhaustiva de las condiciones de adopción de las decisiones públicas y de las políticas públicas adoptadas en consecuencia, resulta extremadamente difícil determinar en qué medidas las instituciones públicas han logrado la consecución del interés general y por tanto el nivel de responsabilidad que les es exigible. En virtud de dicha vinculación, la responsabilidad está ligada asimismo con el elemento de legitimidad democrática, eficiencia.

Además, el principio de responsabilidad democrática se refleja también en los criterios que conforman la lógica científica y experta, a través de la eficiencia. Así, la exposición clara y sencilla que los expertos deben realizar de las diversas alternativas de solución del problema sobre el que debe decidirse u opinarse públicamente, facilita la elección de la más apropiada, y por tanto la eficiencia y la satisfacción del interés social. Por otra parte, la precisión como

²⁸ Los otros principios de buen gobierno, a tenor de lo previsto en el Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, citada, son la eficacia, la austeridad y la imparcialidad.

²⁹ “[...] las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.”

medida del rigor que debe aplicarse a la investigación científica o experta constituye no solamente una responsabilidad intrínseca a la labor del profesional de la ciencia sino, sobre todo, una exigencia o requisito necesario para la eficacia de su labor.

1.3.3.11. Conclusión

Este estudio pormenorizado de los vínculos que existen entre los valores que conforman el sistema democrático actual y los principios de elaboración, validación y transmisión del conocimiento científico y experto nos permite concluir que el análisis del rol de los expertos en las tres instituciones sociales que plantea la investigación resulta particularmente útil para explicitar su contribución al refuerzo o menoscabo de la calidad democrática en la Unión Europea y España.

2. CAPÍTULO II: LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS DE EXPERTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA

2.1. Grupos de expertos de la Comisión Europea

La definición de lo que es un grupo de expertos podemos extraerla del documento producido por la Comisión Europea que regula su creación y funcionamiento. En efecto, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea que establece el marco de reglas horizontales y registro público de los grupos de expertos de la Comisión Europea, se trata de un equipo de expertos consejeros de la Comisión en los ámbitos políticos y legislativos europeos provenientes tanto del sector público como privado:

Commission expert groups are consultative entities set up by the Commission or its services, comprising at least six public and/or private-sector members, which are foreseen to meet more than once. The role of expert groups is to provide advice and expertise to the Commission and its services in relation to: (1) the preparation of

legislative proposals and policy initiatives (Commission's right of initiative); (2) the preparation of delegated acts, as referred in the Communication on the implementation of article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union; (3) the implementation of existing EU legislation, programmes and policies, as well as the coordination and cooperation with Member States in that regard (Comisión Europea, 2010c).

De acuerdo con la cita anterior, las funciones de los grupos de expertos de la Comisión abarcan todo el espectro del proceso de adopción de decisiones públicas puesto que pueden estar presentes tanto en su fase de preparación y elaboración como en la de implementación (cooperando y coordinándose con los Estados miembros respecto de esto último).

La decisión de creación de un grupo de expertos suele partir de la Comisión, aunque a veces tiene origen en una decisión del Consejo, en cuyo caso los servicios de la Comisión asumen su secretariado (Larsson et al., 2007, p. 66). Por otra parte, los miembros de los grupos de expertos pueden ser: representantes y expertos nacionales; expertos nombrados en función de su capacidad personal y que expresan puntos de vista propios; representantes de grupos de interés; y representantes de organizaciones sociales y económicas (Comisión Europea, 2016b). En estos grupos, que tienen un tamaño medio de 30 expertos, los representantes nacionales son la categoría más representada dado que están presentes en un 80% de los mismos (Metz, 2014, p. 271). De acuerdo con el Registro de grupos de expertos, actualmente hay 770 grupos activos (Comisión Europea, 2016b).

Específicamente, la doctrina que los ha estudiado con mayor exhaustividad, entre ellos Larsson, nos proporciona una lista que incluye otras funciones además de las especificadas en el documento citado de la Comisión:

- Proporcionar asesoramiento experto a la Comisión Europea respecto de sus competencias de iniciativa en la confección de la agenda de temas públicos de interés a través de las consultas informales que se producen

entre esta y los representantes de los Estados miembros.

- Formular, implementar, supervisar y evaluar las políticas públicas de la Unión.
- Actuar como foros de construcción de consenso y apoyo a un asunto determinado antes del inicio del proceso de elaboración de políticas públicas por parte de la Comisión.
- Ser instrumentos para canalizar la presión ejercida sobre la Comisión Europea por parte de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil respecto de un asunto determinado (Larsson et al., 2007, pp. 86).

Finalmente, siguiendo asimismo a Larsson respecto de su tipología, podemos establecer la siguiente clasificación:

- Según su previsión de duración cuando se crean: permanentes o temporales.
- De acuerdo con la institución que los crea: grupos creados por la Comisión o grupos creados por el Consejo (inusualmente).
- Según sus funciones: grupos de expertos en materia legislativa y grupos de expertos en materia no legislativa. A su vez, los grupos de expertos en materia legislativa pueden ser: grupos de trabajo en implementación de políticas públicas y grupos de trabajo en desarrollo de políticas públicas. Y estos últimos, a su vez, pueden ser: grupos paraguas (formados por sub-grupos cuyas conclusiones recogen en un informe final); grupos de altos funcionarios expertos³⁰; grupos expertos

³⁰ Definen un marco general de actuación en una DG de la Comisión o en un área de política

regulares³¹ y sub-grupos (aquellos integrados en un grupo paraguas) (Larsson et al., 2007, pp. 69-73).

El marco teórico que hemos elegido para analizar la contribución de los grupos de expertos a la legitimidad de la Unión Europea, en el ámbito de la Comisión Europea, es el Nuevo Institucionalismo.

2.2. Nuevo Institucionalismo

2.2.1. Introducción

Hemos considerado que la teoría del Nuevo Institucionalismo resultaba útil para reflexionar sobre el papel del conocimiento experto en el ámbito de la Comisión Europea por los siguientes motivos:

- Esta teoría asume el papel determinante que tienen las reglas y rutinas de organización y funcionamiento de una institución para la definición de su simbología, capacidad de actuación, adaptación y supervivencia.
- El Nuevo Institucionalismo, además, enfatiza el papel activo de los individuos que forman dichos grupos en la interpretación y transformación, en su caso, de las rutinas, culturas, valores y procedimientos de actuación de la institución³².
- Estas prácticas de adecuación de las reglas y procedimientos básicos

específica.

³¹ Cuyas funciones son la redacción de borradores de propuestas legislativas o su elaboración o enmienda para ser enviadas posteriormente a los grupos paraguas, a otras instituciones o a los comités y grupos de trabajo de la Unión.

³² Esto es importante con relación al caso práctico que se plantea dado que su desarrollo se centra no sólo en el estudio de las reglas de actuación del grupo sino en las prácticas de acomodación de las mismas realizadas por los expertos a medida que se suceden las sesiones de trabajo del mismo en función de las necesidades concretas que estas plantean.

trasladan la dinámica competitiva/comunicativa que se produce en el seno del grupo permitiendo un análisis complementario que enriquece el que resultaría de evaluar exclusivamente la formulación de las reglas, rutinas y procedimientos de adopción de decisiones del grupo.

A continuación, ofrecemos una caracterización del Nuevo Institucionalismo. El Nuevo Institucionalismo agrupa un conjunto de teorías que enfatizan el papel que juega la estructuración de la sociedad a través de instituciones en la dinámica socio-política.

En primer término, una institución es una organización de medios y recursos dirigida al logro de un determinado fin socio-político, esto es, una estructura material de acción colectiva. Pero al mismo tiempo, una institución es un producto cultural integrado por una estructura formal o informal de normas, procedimientos, rutinas y convenciones es decir, una estructura inmaterial de acción colectiva (Hall y Taylor, 1996, p. 938).

Así, por ejemplo, el consejo de gobierno de un estado es una institución, dado que integra un conjunto de recursos humanos organizado social y jurídicamente que, a través de unos determinados medios económicos y tecnológicos, se orienta a la consecución del interés público.

Del mismo modo, la red de interacciones entre los miembros del consejo de gobierno y los miembros del partido o partidos a los que pertenecen aquellos es una institución, puesto que está constituida por un determinado conjunto de normas con diferentes grados de vinculación; prácticas que las confirman, adaptan o transforman; símbolos que sustentan y dan coherencia al conjunto de normas y prácticas; y valores que determinan la interpretación personal que cada miembro hace del conjunto de normas, prácticas y símbolos.

El Nuevo Institucionalismo surge a mediados de los años 80 como reacción a las teorías funcionalistas y del comportamiento de los años 60 y 70. Estas teorías destacan la acción individual y la interacción grupal, coordinada o conflictiva, como únicos determinantes de los procesos y productos de la acción colectiva y, por tanto, de la dinámica socio-política (Hall y Taylor, 1996). En contraposición, el Nuevo Institucionalismo sitúa a las instituciones, esto es, a las estructuras organizacionales o culturales donde se integran los individuos y los grupos, en el primer plano de la construcción de la dinámica socio-política.

Bajo este prisma de análisis, los individuos están condicionados por la concreta lógica organizacional o cultural en la que se hallen inmersos y, si bien no se les niega un significativo grado de creatividad y autonomía socio-política basados en sus preferencias y valores³³, resulta claro que sin el paraguas de dicha estructura institucional difícilmente pueden desarrollar e implementar procesos y productos de acción colectiva pública que contribuyan significativamente a la dinámica socio-política. Básicamente, pueden identificarse 4 teorías dentro de esta corriente principal del pensamiento y el análisis socio-político.

Por una parte, el Institucionalismo Histórico entiende que las instituciones, en tanto que estructuras inmateriales de acción colectiva, actúan de acuerdo con una lógica de la dependencia histórica de lo que han venido siendo desde su origen (Hall y Taylor, 1996). En este sentido, una institución es una organización o cultura estable a lo largo del tiempo, rutinaria y por tanto significativamente rígida y propensa al inmovilismo o, en todo caso, a un cambio de mínimas proporciones.

Por otra parte, el Institucionalismo de la Elección Racional explica la complementariedad e, incluso, la confluencia entre decisiones aparentemente egoístas e interesadas de los individuos, en base a la eficiencia, en términos de

³³ Pues en definitiva los individuos constituyen los recursos de la institución interactuando para dar sentido a dicho producto cultural.

reducción de costes de transacción, del diseño de la estructura de normas y prácticas que configura las instituciones (Hall y Taylor, 1996). A modo de ejemplo, pensemos en la disciplina de voto que los partidos políticos, una institución socio-política, impone en determinadas circunstancias a sus parlamentarios. En este caso, las preferencias y valores individuales de los parlamentarios deben ceder ante la norma de obligado cumplimiento (la disciplina de voto), en aras del funcionamiento eficiente de la institución³⁴.

En tercer lugar, el Institucionalismo Sociológico contempla las instituciones como organizaciones culturales (Hall y Taylor, 1996). En este sentido, las formas, procedimientos y simbología que utilizan son vistas como prácticas culturalmente específicas destinadas a proveer de marcos de significación y actuación a sus individuos componentes (Hall y Taylor, 1996, p. 947). Estos marcos de significación constituyen la red de rutinas, categorías, modelos o prácticas de actuación donde interaccionan los individuos en tanto que actores sociales. En este sentido, el éxito y la supervivencia de la institución estriba en que los individuos que la integran asuman como parte integrante y esencial de su cultura de acción colectiva el conjunto de normas, prácticas, símbolos y valores intrínsecos que la caracterizan. Esta asunción consciente proporciona una mayor legitimación social de la institución.

Finalmente, el Institucionalismo Discursivo pone de relieve el papel que en el interior de las instituciones juegan los individuos en cuanto que las utilizan como estructuras idóneas para la interacción de ideas y argumentos en forma de discursos socio-políticos. Bajo esta última visión de las instituciones, profundamente dinámica, tanto la estructura formal como el producto cultural son construidos y transformados a través de una lógica argumentativa que utiliza como recursos el compromiso y la persuasión (Schmidt, 2008)³⁵.

³⁴ Eficiencia conseguida indudablemente por la homogeneización impuesta en las opiniones.

³⁵ En este sentido, a veces puede resultar paradójico que el discurso que finalmente se impone

Con independencia de que el Nuevo Institucionalismo pueda expresarse a través de diversas corrientes, no es menos cierto que todas ellas asumen el papel fundamental que tienen las instituciones en cuanto a la estructuración material e inmaterial de la dinámica socio-política. Bien sea destacando que el peso de las rutinas formales de actuación heredadas aporta estabilidad a dicha dinámica, como sucede con el Institucionalismo Histórico. O bien, poniendo de relieve que el marco de actuación que ofrecen las instituciones contribuye significativamente a la eficiencia de la acción colectiva de los individuos que participan en el juego socio-político, como es el caso del Institucionalismo de la Elección Racional. Ya enfatizando, como hace el Institucionalismo Sociológico, que la razón de existencia y pervivencia de las instituciones y, por tanto, la base de su legitimidad socio-política, no se halla tanto en la lógica instrumental que representa el cumplimiento óptimo de sus fines, sino más bien en la adecuación de dicha lógica de la eficiencia a la lógica de la apropiación de su cultura que realizan sus integrantes. Ya, en suma, como sucede con el Institucionalismo Discursivo, recreando el rol que las instituciones cumplen en cuanto que foros privilegiados de relación entre individuos y grupos que recrean, justifican y transforman la realidad a través del juego competitivo/comunicativo de sus discursos socio-políticos.

Hasta el momento, hemos estudiado las instituciones como estructuras coherentes de acción colectiva orientadas a un fin determinado, y también como productos culturales idóneos para la interacción socio-política. Esto es, hemos establecido su significado a nivel global. Seguidamente, estudiamos cada uno de sus componentes.

como cauce de acción colectiva no es el más apropiado desde el punto de vista de la razón eficiente, sino el que ha ganado más adhesión en el foro institucional, tras un complejo proceso de creación e intercambio de promesas, concesiones y renunciaciones, repleto de consideraciones particularistas o utilitaristas.

2.2.2. Reglas y prácticas

Una institución es una organización simbólica de normas y prácticas desde el punto de vista inmaterial o cultural. En este sentido, contiene:

- reglas que le proporcionan una identidad concreta a través de la atribución de unas competencias o funciones propias dirigidas al cumplimiento de unos fines determinados;
- reglas que determinan su adhesión, vinculación o dependencia con estructuras organizativas o institucionales superiores o inferiores;
- y procedimientos que organizan sus medios económicos y tecnológicos y los recursos humanos que las constituyen y que les proporcionan pautas de acción (o inacción) socio-política concretas, en virtud de los fines determinados que deben asumir.

Además, una institución se define por un conjunto de prácticas de comportamiento de sus miembros que demuestran la capacidad de estos para adaptar o modificar dichas reglas en función del contexto específico de actuación que la sociedad requiera de la institución. La determinación de contexto específico está en función, a su vez, de la interpretación que sus miembros hagan de la cultura de la institución, ponderada por sus creencias y valores personales.

2.2.3. Símbolos, valores y creencias

Este código de actuación necesita del elemento humano y dotacional que es el que, en definitiva, lo pone en juego. Ciertamente, a pesar de que los individuos vean limitado su modo de acción colectiva por las reglas de funcionamiento de

la institución, son ellos los que indudablemente interpretan la organización cultural que esta constituye.

En este sentido, la institución es un cauce de acción colectivo determinado por la asimilación diferencial que hace cada uno de sus miembros de su conjunto de normas y prácticas mediante la interpretación de la simbología y los valores intrínsecos de aquella.

Pongamos un ejemplo de esto último. Supongamos que en una determinada comunidad religiosa existe una práctica que consiste en dar limosna a los pobres. Esta práctica se basa, lógicamente en:

- una regla jurídica o social establecida por la comunidad a la que se asocian castigos o recompensas determinadas;
- la defensa del valor caridad o altruismo;
- la interpretación coherente de la regla y el valor identificados, alrededor del símbolo sagrado o piedad³⁶.

Continuando con el ejemplo, concluimos que en razón de la estructura individual de valores y creencias y de atribución de significado a la regla, valor y simbología intrínseca de la práctica, unos individuos de la comunidad pueden sentirse proclives a seguirla de manera casi-instintiva, emotiva o irracional, mientras que otros necesitar algún tipo de justificación, bien sea estratégica, técnica o instrumental, bien sea teleológica o axiológica. Por tanto, resulta evidente que la cultura de la organización no solo condiciona las posibilidades de actuación e interpretación de sus miembros componentes sino que, además, está sujeta a codificación en el marco de la estructura de valores y creencias

³⁶ Este símbolo concreto ha sido tomado prestado de Abrutyn y Turner (2011).

de sus integrantes.

2.2.4. Recursos y medios

Una institución es, también, un conjunto de recursos humanos que actúa a través de unos determinados medios económicos y tecnológicos hacia un pretendido fin. Esta estructura material de una institución también condiciona su capacidad de acción e interacción social.

En efecto, cuanto mayor sea la relevancia, cantidad, calidad y control que una institución tenga sobre los medios económicos y tecnológicos puestos a su disposición, mayores posibilidades tendrá de cumplir con eficacia sus fines y proyectar eficientemente su imagen para que su acción colectiva tenga repercusión en la comunidad socio-política.

2.2.5. Desarrollo de la hipótesis

Hemos presentado el Nuevo Institucionalismo, dado que constituye una matriz teórica óptima para analizar el grado de legitimidad democrática que el conocimiento experto produce en el seno de las instituciones específicas en que se integra. Se trata del paso previo a la formulación de las conclusiones pertinentes sobre la aportación del conocimiento experto a la legitimidad del sistema democrático en su conjunto.

Los elementos que hemos seleccionado como constitutivos fundamentales de la legitimidad democrática o democrática ya fueron explicitados en su momento. Ahora vamos a plantear las preguntas de investigación correspondientes. Estas preguntas representan un desglose de la hipótesis que formulamos en su momento: Sirviéndonos de la Teoría del Nuevo Institucionalismo para analizar las normas y prácticas de organización y procedimiento interno de los grupos

de expertos de la Comisión Europea: ¿Contribuyen dichos grupos al refuerzo o al deterioro de la legitimidad democrática de la Unión Europea?

En cuanto al elemento inclusión, la pregunta a discutir es la siguiente: ¿garantiza la institución que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito de decisiones públicas que van a repercutir directamente en su vida económica o social? A su vez, respecto de la deliberación, el análisis debe permitirnos responder a la pregunta: ¿permite la institución un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas? Finalmente, con relación al elemento eficiencia, el interrogante es el siguiente: ¿conoce la institución las opciones relevantes de que dispone para hacer frente a los problemas que debe resolver, sus costes y ventajas y, asimismo, utiliza criterios de eficiencia técnico-científica cuyo fin último sea la satisfacción del interés general del sistema político? El análisis pormenorizado de dichos elementos en el contexto de las instituciones se aborda en los capítulos siguientes.

2.3. Conocimiento experto, instituciones e inclusión

2.3.1. Introducción

Ya vimos en su momento que las instituciones constituyen códigos de organización para la actuación colectiva de medios y recursos con el fin de lograr determinados fines públicos. Además de ser estructuras materiales de acción colectiva, son productos socio-culturales dotados de identidad a través de:

- las reglas que definen sus funciones y fines;

- las reglas que establecen sus relaciones de dependencia e interacción con otras estructuras públicas, grupos o entidades sociales;
- las reglas de procedimiento de sus medios económico-tecnológicos y recursos humanos;
- y las prácticas de comportamiento de sus miembros, en razón a sus creencias y valores individuales y el grado de interiorización que hayan hecho de la cultura (símbolos y valores) de la institución.

También vimos que el conocimiento experto era aquel que obtienen y gestionan los sujetos individuales o colectivos dedicados al estudio, análisis, experimentación y evaluación de cualquier asunto, a través de criterios, paradigmas teórico-científicos y métodos de investigación basados en la aplicación del cálculo lógico o la razón matemática. A su vez, en el marco de este apartado de nuestra investigación, entenderemos por experto aquel individuo que gestiona su conocimiento en el marco de actuación de una institución concreta. De acuerdo con Moodie, Holst y Tørnblad, través de dicha integración institucional el conocimiento experto cumple tres funciones esenciales:

- Informar cualificadamente sobre las distintas materias a las que afecta la decisión pública de que se trate.
- Integrar y coordinar dicha información pluridisciplinar con las expectativas sociales con el fin de mejorar su eficiencia inclusiva.
- Educar, simultáneamente, a las élites políticas y administrativas en los valores democráticos de la igualdad, el pluralismo y la tolerancia (Moodie y Holst, 2014; Holst y Tørnblad, 2015).

A su vez., de acuerdo con Metz, en el ámbito institucional, la inclusión implica tres ideas esenciales:

- la utilidad pública de la institución;
- la garantía de no discriminación y de respeto del pluralismo social;
- y la conexión entre los participantes en el proyecto inclusivo (Metz, 2014, pp. 269-270).

Estas tres ideas son importantes porque, recordemos, la pregunta que pretendemos responder en este apartado es la siguiente: ¿garantiza la institución que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito de decisiones públicas que van a repercutir directamente en su vida económica o social? Como vemos, esta pregunta implica simultáneamente las tres ideas.

En primer lugar, porque la propia definición de inclusión es incompatible con el hecho de que una institución democrática determine su identidad sin consideración alguna a determinadas preferencias, demandas o intereses de carácter social o público. Por su propia definición, las instituciones públicas forman parte esencial de la dinámica social y, específicamente, orientándola o promocionándola. Por tanto, una estructura institucional democrática que fuera ajena al objetivo último de fomento del bienestar social y estuviera circunscrita a la exclusiva promoción de intereses propios organizacionales tendría escaso sentido como garante democrático de la distribución del poder de decisión público o colectivo (misión que realiza a través del fomento de la inclusión).

En segundo lugar, porque, si bien nuestra pregunta matiza la inclusión en el sentido de pretender un pluralismo “condicionado” por el ámbito social al que

se refiere la decisión pública o colectiva que debe adoptarse, o por la política que debe implementarse o evaluarse, no por ello olvida que su objetivo esencial es permitir la mayor acumulación posible de voluntades, opciones e intereses acordes con el asunto de trascendencia pública a decidir.

En tercer lugar, la pregunta sobre la inclusión que formulamos implica la idea de conexión porque ese colectivo afectado o interesado en la cuestión pública específica de que se trate debe participar en la institución de modo coordinado con los decisores políticos y funcionarios públicos encargados de su gestión y, asimismo, en el seno del propio colectivo.

Esta conexión inclusiva se logra mediante el cumplimiento simultáneo de dos requisitos:

- el respeto de las reglas que configuran la identidad, dependencia y funcionamiento de la institución;
- y la coordinación en la interpretación que estos colectivos hagan de dichas reglas en función de la simbología que da sentido e identidad a la institución.

2.3.2. Utilidad pública

Dijimos más arriba que, en el ámbito institucional, la articulación de la inclusión implicaba tres ideas esenciales. Pues bien, corresponde ahora concretar dichas ideas en el contexto de los grupos de expertos de la Comisión Europea.

La utilidad pública requiere que si en el ámbito del grupo participan expertos en calidad de asesores independientes hagan explícitas sus vinculaciones con intereses privados o sociales específicos. De esta manera resulta más fácil

determinar si dicha conexión puede implicar la existencia de incompatibilidades o condiciones personales o profesionales contradictorias con la defensa de los valores e intereses generales que estos deben pretender (Comisión Europea, 2002a, p. 12)³⁷.

2.3.3. No discriminación participativa y pluralismo

La no discriminación participativa y la garantía del pluralismo social exigen que, en función del fin público de la institución, exista un determinado equilibrio o proporción de expertos que cubran de manera suficiente todos los aspectos, ámbitos de conocimiento o intereses sociales que tiene la cuestión pública sobre la que debe adoptarse una decisión. Por tanto, el método de selección de los expertos, cualquiera que sea, debe garantizar la proporción que se considere adecuada en función de la especificidad, sensibilidad o complejidad de la cuestión de que se trate. Por ejemplo: bien la convocatoria pública, objetiva y abierta de candidatos o de contratos de consultoría y asesoramiento público; o bien la selección propia, esto es, a través de la red de contactos que mantiene la institución matriz con la comunidad científica de referencia o mediante la creación de un comité de selección previo a la constitución del grupo experto (Comisión Europea, 2002a, p. 16).

2.3.4. Interacción grupal

En nuestra opinión, la conexión entre los expertos participantes en el grupo necesita la concurrencia simultánea de varios requisitos:

- Que los expertos respeten las reglas de autoridad y vinculación de la

³⁷ Obviamente, asumimos que cuando participen expertos nacionales o representantes de intereses específicos lo harán en defensa de intereses particulares. Además, como hicimos explícito en su momento, la vocación pública de la institución exige que la definición de su identidad le impida permanecer desvinculada con carácter general de algún tipo de fin de utilidad pública o interés social.

institución.

- Que los expertos respeten las reglas de funcionamiento de las sesiones, las reglas de adopción de acuerdos, sanción y solución de controversias.

- Que los expertos adapten y desarrollen dichas reglas en forma de prácticas y culturas eficientes de actuación y comportamiento que faciliten la coordinación de posturas en las sesiones de trabajo del grupo.

En este sentido, la configuración concreta que adopten reglas formales y prácticas eficaces es importante, por cuanto que determina los márgenes de maniobra en los que se mueve la capacidad de actuación del grupo de expertos. En efecto, una institución funciona como un código que especifica qué puede o no hacer, bajo qué circunstancias y en qué condiciones respecto del ámbito público de gestión de su competencia.

De hecho, el origen de estas prácticas no codificadas no es caprichoso. Por una parte, se trata de una respuesta espontánea y eficiente ante los procesos de cambio y adaptación generados por la coyuntura sui generis de implementación social de las funciones de la institución. Por otra parte, estas prácticas surgen ante la necesidad de superar las contradicciones inherentes a los intereses concretos que se ventilan en el foro.

En definitiva: si las normas de atribución de autoridad, de funcionamiento y adopción de decisiones se configuran de modo rígido, los términos de la inclusión definidos de antemano para el grupo (las reglas) tenderán a mantenerse, fueren o no favorables a la participación. Por el contrario, si las reglas son flexibles, los términos de la inclusión pueden evolucionar en función de las circunstancias concretas que genere la dinámica de interacciones del grupo de expertos.

2.3.5. Conclusión

En conclusión, podemos identificar dos factores básicos determinantes de la calidad de la inclusión en los grupos de expertos. En primer lugar, el hecho de que todos los intereses relevantes en el proceso de adopción de una decisión pública estén representados en el grupo. Así pues, en principio no resulta conveniente que un sector, grupo o interés social determinado acapare el protagonismo en la actividad del grupo de expertos (con independencia de que en función de la complejidad, sensibilidad o especificidad de la cuestión, la participación de intereses afectados sea más o menos equitativa). En este sentido, conviene no olvidar que, en términos generales, los intereses nacionales representados por expertos comisionados por los gobiernos de los Estados miembros y los intereses de la industria o los negocios tienen un grado de participación global mayor que otros intereses sociales en los grupos de expertos de la Comisión Europea (Gornitzka y Sverdrup, 2015, p. 161).

En segundo lugar, la calidad inclusiva del grupo de expertos está en función de su grado de independencia en un triple sentido: cuanto menor sea la vinculación con el ente matriz de creación; menor sea la rigidez de la estructura de normas y reglas de funcionamiento del grupo³⁸; y mayor sea la necesidad de coordinación de posturas en el grupo³⁹, mayor legitimidad democrática aportará el grupo de expertos a través de la inclusión.

³⁸ Por ejemplo, la configuración de las mismas como de obligado cumplimiento, o, por el contrario, sujetas a la interpretación discrecional de la presidencia o la asamblea.

³⁹ En función de la importancia para el interés general o la repercusión socio-económica de la decisión que deba adoptarse.

2.4. Conocimiento experto, instituciones y deliberación

2.4.1. Introducción

En su momento señalamos que la deliberación era un elemento de legitimidad democrática apto para evaluar la calidad democrática del proceso institucional de construcción/elaboración de la acción de gobierno y responsabilidad pública.

En el ámbito de nuestra investigación, esto es, en el seno del funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión Europea, definiremos la deliberación del siguiente modo: proceso competitivo de argumentos, discriminados por la calidad de su juicio, que debe pretender como fin último obtener una decisión consensuada entre los mejores de estos, subordinada al interés público o general vinculado al problema o asunto que se discute.

Esta definición general debe descomponerse en sus elementos constitutivos con el fin de explicitar en detalle el papel del conocimiento experto en cuanto que incentivo de la deliberación en el proceso de adopción de decisiones públicas. Así pues, la anterior definición comprende las siguientes cuestiones básicas:

- ¿qué constituye la calidad de un juicio emitido en el ámbito del conocimiento experto?;
- ¿existe una competición equitativa entre argumentos expertos y/o científico-técnicos en una institución formada por expertos?
- ¿qué características validan la eficacia a largo plazo de la actuación del grupo y del juicio (o juicios) finalmente adoptados por el mismo?

A continuación, desarrollamos estos argumentos. La primera pregunta nos remite a las características básicas que debe contener un argumento técnico, científico o experto y sus respectivas justificaciones para que tengan relevancia y significación en la esfera pública, esto es, respecto de la concepción, implementación o evaluación de problemas sociales o políticas públicas (Holst y Tørnblad, 2015, p. 171-172).

Por tanto, la solución que el juicio experto ofrezca a la cuestión de interés público que se debate debe ser “factible” en cuanto que respete el marco jurídico correspondiente, y “deseable” en cuanto que recoja las preferencias e intereses sociales más relevantes sin olvidarse de la salvaguarda del interés público (Holst y Tørnblad, 2015, p. 172; (Budtz Pedersen, 2014, pp.40). Es decir, que la satisfacción de las preferencias que se ventilan prioritariamente en el asunto no se haga a costa de la desprotección, abandono o desatención de otros intereses que redunden en el bienestar común.

Por otra parte, mediante la segunda pregunta pretendemos analizar las condiciones que facultan que exista una verdadera competencia entre las posturas que contienden en el foro en el que participan los expertos (Holst y Tørnblad, 2015, p. 172). Así, se trata de saber si los argumentos que estos presentan y sus justificaciones gozan de las mismas oportunidades de acceso, conocimiento, crítica y discusión en el grupo, de manera que la postura final que se adopte sea, en la medida de lo posible, consensuada entre todos los expertos y robusta por cuanto que se base exclusivamente en la selección del argumento o argumentos cuyas justificaciones no se hayan descartado a lo largo del proceso deliberativo, precisamente, por la calidad del juicio asociada a las mismas.

Finalmente, la tercera pregunta sirve para evaluar la sostenibilidad democrática del grupo de expertos y del juicio que ha obtenido su aprobación, esto es, la “flexibilidad” del grupo y la “representatividad” del juicio (Holst y Tørnblad, 2015,

p. 172). En efecto: en cuanto a lo primero, diremos que siempre que las reglas que definen las funciones y fines de la institución (el grupo de expertos) sean susceptibles de adaptarse a los requerimientos de calidad del juicio, el grupo de expertos será flexible. En cuanto a lo segundo, de igual modo podremos concluir que, siempre que el juicio garantice o refuerce los valores democráticos que, como vimos en su momento, ligamos esencialmente a la deliberación (libertad, equidad y solidaridad), será representativo. A continuación, comenzamos exponiendo los elementos que hemos considerado como determinantes básicos de la calidad de un juicio emitido por expertos: independencia, pertinencia, revisión y persuasión.

2.4.2. Independencia

En nuestra opinión, la independencia del juicio de los expertos requiere su sujeción estricta a los términos de su proceso de argumentación y justificación lógica, científica o experta. Por tanto, un juicio independiente no puede estar sujeto a intereses de otra índole que no sean los que contribuyan al conocimiento exhaustivo de las causas, factores de evolución, limitaciones y posibilidades de resolución de un asunto de relevancia e interés social o público.

Así, la calidad del juicio se verá deteriorada siempre que el experto, en el ámbito del código de organización del grupo de expertos (o sea, en el contexto de las reglas que definen sus funciones, fines y relaciones de dependencia e interacción socio-política) deba suscribir obligatoriamente determinadas opciones ideológicas o normativas de política pública sin gozar de la posibilidad de respaldarlas, enmendarlas o rechazarlas⁴⁰. Asimismo sucederá, siempre que el experto se halle comprometido con el respaldo de determinados intereses socio-económicos cuya adhesión le impida aplicar los elementos

⁴⁰ Por ejemplo, si las ayudas públicas cuya distribución debe monitorizar el grupo tienen ya establecido un criterio de reparto específico por el ente matriz que lo creó.

imprescindibles de la lógica científica o experta en términos de inclusión que vimos (generalización, objetividad y neutralidad) a la hora de evaluar las capacidades y limitaciones del propio juicios en competencia con los otros presentes en el foro deliberativo⁴¹.

2.4.3. Pertinencia

Un juicio pertinente es inclusivo, es decir, integra las argumentaciones que se producen en los grupos de expertos con el fin de proporcionarle autenticidad y solidez (Holst y Tørnblad, 2015, p. 170). En este sentido, siempre que los criterios para formar una opinión experta se apoyen en otros argumentos que no sean los de la justificación o aprobación por pares, la capacidad deliberativa del grupo se verá comprometida.

2.4.4. Revisión

En nuestra opinión, para que un juicio experto sea revisable deben cumplirse dos criterios básicos. En primer lugar, que la solución o, en su caso, el problema sobre el que se argumenta, puedan ser debatidos fuera del ámbito de la propia institución. Es decir, tanto la opinión pública informada como la comunidad científica o experta específica deben poder contestar las conclusiones obtenidas por el grupo de expertos u opinar sobre la cuestión que debe dilucidar. Esta contestabilidad o permeabilidad del grupo de expertos respecto de la comunidad científica o experta se logra mediante la participación

⁴¹ Utilizamos los elementos de la lógica científica o experta relacionados con la inclusión ya que, en definitiva, la valoración de las ideas propias en contraposición con otras en el ámbito de un juicio experto debe realizarse a través de la utilización de criterios que determinen el margen de participación (inclusión) de los argumentos o justificaciones de esas otras ideas en las ideas o juicios propios. En este sentido, opinamos que los criterios mencionados son apropiados. En efecto, utilizar el criterio de la generalización permite valorar la relevancia o trascendencia pública del propio juicio en relación con los otros. A su vez, la objetividad establece el nivel de digresión o divergencia científica o experta del juicio propio respecto de los otros. La neutralidad, en fin, enjuicia el nivel de imparcialidad o sesgo social del juicio propio con relación a los otros juicios.

directa o indirecta de dichas comunidades en los procesos decisorios del grupo de expertos⁴². En este sentido, cuanto mayor sea la permeabilidad del grupo de expertos más calidad deliberativa tendrá.

En segundo lugar, la revisión del juicio exige que los propios expertos que han participado en la formación de la decisión puedan, sucesivamente, revisar su criterio (si lo consideran conveniente) con el fin de mejorar, bien la calidad del juicio deliberativo, bien su sostenibilidad, o bien las condiciones de competición entre juicios.

Una manera de lograr esto sería, por ejemplo, que los expertos participaran en los niveles subsiguientes de ejecución de la decisión política⁴³, o que las decisiones adoptadas en dichos niveles fueran remitidas nuevamente a dictamen, opinión o evaluación del grupo de expertos (en el caso de que no hubieran obtenido el consenso del órgano administrativo o político que tenga competencia sobre las mismas).

2.4.5. Persuasión

Finalmente, opinamos que un juicio experto deliberativamente representativo también debe ser persuasivo. Esto es, debe tener por objetivo obtener el respaldo o aprobación de las opiniones expertas significativamente distintas u opuestas al mismo. Esto puede lograrse con mayor facilidad si estas opiniones disímiles admiten que la opinión que se discute mantiene un adecuado equilibrio entre los parámetros antecedentes (independencia, pertinencia y revisión). En términos institucionales, esto implica que las otras opciones expertas o técnico-científicas estimen que el juicio les persuade porque no

⁴² Así, integrando expertos o técnicos de dichas comunidades en fases concurrentes o subsiguientes del proceso de adopción de la decisión pública, o realizando una crítica o evaluación a priori o posteriori en la esfera pública.

⁴³ Por ejemplo, en la fase de programación, en la fase de implementación o en la fase de evaluación de la decisión.

tiene ningún parámetro débil en relación con los otros juicios (o manifiesta dicha “debilidad” en menor medida que los otros juicios). Por ejemplo: si el grupo de expertos conviene en que el juicio no se basa en teorías científicas claramente minoritarias o abandonadas por la mayor parte de la comunidad científica (lo que implica que el juicio es más pertinente que otros). Asimismo, si estima que el juicio no está manifiestamente ligado con la defensa de intereses económicos o de otra índole ajenos a los parámetros de independencia científica. En definitiva: la persuasión es un elemento de contraste y validación de los otros tres anteriores.

2.4.6. Condiciones de competencia

A continuación, desarrollamos la segunda pregunta, esto es, las condiciones que facultan que exista una verdadera competencia entre las posturas que participan en el foro de expertos. Hasta ahora nos hemos referido a los caracteres que debe revestir un juicio deliberativo considerado aisladamente. Sin embargo, resulta obvio que la dinámica de cada juicio puede alterarse al entrar en competencia o colisión con los otros juicios sometidos a consideración en el grupo de expertos. Desde el punto de vista institucional, opinamos que la competitividad se garantiza siempre que en el proceso deliberativo se cumplan tres condiciones:

- todos los juicios relevantes hayan tenido la posibilidad de ser expuestos en su integridad;
- todos los juicios relevantes expuestos hayan podido ser sometidos a crítica y contraste público (en el ámbito interno a la institución, se entiende).
- La decisión final haya sido obtenida por consenso, discriminando y ponderando entre los distintos juicios presentados en razón al balance

establecido respecto de los elementos que conforman su calidad.

En este último ámbito conviene hacer una precisión sobre el poder de control del funcionamiento de las reglas y prácticas que conforman la identidad del grupo de expertos. En efecto, recordemos que, en su momento, definimos la identidad institucional en tanto que producto socio-cultural, en los siguientes términos: conjunto de “reglas que definen sus funciones y fines; reglas que establecen sus relaciones de dependencia e interacción con otras estructuras públicas, grupos o entidades sociales; reglas de procedimiento de sus medios económico-tecnológicos y recursos humanos; y prácticas de comportamiento de sus miembros, en razón a sus creencias y valores individuales, y el grado de interiorización que hayan hecho de la cultura (símbolos y valores) de la institución”. Por lo tanto, dependiendo de la interpretación que la autoridad principal del grupo de expertos, esto es, el presidente, haga de las reglas de articulación de la competencia del grupo, o del respaldo que conceda a los códigos informales o prácticas que pretenda adoptar el grupo como respuesta eficiente a las necesidades estructurales de competición en el debate, se favorecerá en mayor o menor grado la interacción entre juicios y por tanto la calidad democrática del grupo en términos de deliberación.

2.4.7. Conclusión

Ahora ya estamos en condiciones de responder a la pregunta principal de este apartado: ¿permite la institución un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas?

Pues bien, siempre que las reglas y prácticas efectivas de funcionamiento del grupo de expertos faciliten que sean los juicios de mayor calidad los que asuman el protagonismo en la decisión final que adopte el grupo, en el seno de

un debate que transcurra dentro del respeto a las condiciones de competencia deliberativa expuestas (exposición y justificación íntegra, análisis y crítica pública, y consenso discriminado y ponderado), estaremos en condiciones de afirmar que esta institución participativa contribuye al cumplimiento del elemento político-social deliberación en el ámbito del funcionamiento de la Comisión Europea.

2.5. Conocimiento experto, instituciones y eficiencia

2.5.1. Introducción

El valor de legitimidad democrática eficiencia evalúa el grado de satisfacción que producen en la ciudadanía los productos finales derivados del policy-making⁴⁴. A su vez, este grado de satisfacción se asocia al nivel de cumplimiento de unas determinadas expectativas, intereses, preferencias y valores colectivos, sociales o públicos. En definitiva, la clave de la eficiencia de la gestión pública consecuencia de procesos complejos de adopción de determinadas decisiones públicas es cumplir de modo satisfactorio lo que los ciudadanos esperan en términos de planificación política y prestación de servicios públicos asociada (Waggle, 2000, p. 218).

En nuestra opinión, esta vinculación de la satisfacción de las necesidades colectivas a la actuación de las administraciones públicas se produce a través de objetivos intelectuales y procesos de gestión cognitiva concomitantes que faciliten el cumplimiento de dos condiciones esenciales:

- que los agentes públicos dispongan de información suficiente, ajustada y plural para adoptar decisiones públicas robustas;

⁴⁴ Esto es, las decisiones con trascendencia pública que adoptan las instituciones, entidades y agentes que, con diversos grados de responsabilidad, vinculación y competencia conciben, diseñan, implementan y controlan las políticas públicas.

- que la organización de las estructuras o instituciones públicas facilite la adopción de decisiones “informadas” en cuanto a su aspecto técnico y “significativas” en cuanto a su repercusión social.

A su vez, también opinamos que el cumplimiento de estas condiciones depende de tres factores estructurales:

- las características de la información y por tanto del conocimiento que estos grupos proporcionan al policy-making (pertinente, exhaustivo, conciso, claro y ordenado)⁴⁵;
- los elementos formales que constituyen el grupo de expertos (las reglas que trasladan las relaciones de dependencia o de identidad, interacción y procedimiento de la institución, y el conjunto de sus medios, recursos y fines).
- sus elementos informales (las prácticas que sus recursos humanos adoptan con el fin de adaptar dichas reglas en función de la estructura de valores y creencias individuales que poseen, los procesos de interacción social que realizan y su grado de asimilación de la cultura de la institución).

En el ámbito de nuestra investigación, estos objetivos intelectuales y los procesos de gestión cognitiva asociados al cumplimiento de dichas condiciones debemos circunscribirlos al seno de los grupos de expertos de la Comisión. Así, creemos que los objetivos intelectuales que los grupos de expertos tienen en el seno del policy-making de la Comisión para dotar a esta de eficiencia son los siguientes:

⁴⁵ Ver, más adelante, los objetivos intelectuales.

- Determinar la pertinencia de la información a utilizar en el foro específico donde actúen;
- Proporcionar o elaborar datos exhaustivos que apoyen metodológicamente la evaluación del problema o la opción política de que se trate, las alternativas de solución que se planteen y los costes y ventajas asociados.
- Ordenar la información en el foro de manera estructurada, concisa y clara para que su recepción y procesamiento por parte de los decisores públicos sea óptima.

A su vez, en nuestra opinión, los procesos cognitivos a través de los que dichos objetivos se hacen útiles en el policy-making son los siguientes:

- La interpretación de las reglas de funcionamiento e interacción de la institución (el grupo de expertos).
- La adecuación de dichas reglas a través de prácticas surgidas de la interacción grupal que permitan solventar las dificultades que un seguimiento estricto de las reglas provoque en la dinámica reflexiva, indagatoria y creativa del grupo.
- La traslación, a los objetivos estratégicos de la misión del grupo, de aquella concreta estructura de preferencias, intereses y valores colectivos que sustentan el interés general de la decisión que debe adoptarse.

A continuación, desarrollamos dichos objetivos y procesos con el fin de responder a la pregunta clave en este apartado: ¿conoce la institución las

opciones relevantes de que dispone para hacer frente a los problemas que debe resolver, sus costes y ventajas y, asimismo, utiliza criterios de eficiencia técnico-científica cuyo fin último sea la satisfacción del interés general del sistema político?

2.5.2. Objetivos

En primer lugar, cabe destacar que la cuestión de la pertinencia de la información que se utiliza en el foro de expertos es absolutamente trascendental. Por una parte, respecto de la elaboración de una decisión pública acorde con la misión y valores atribuidos al grupo por el ente matriz que lo crea. Por otra parte, con relación a la defensa del interés público subyacente a dicha decisión.

Los grupos de expertos reciben/elaboran información con el fin de actuar sus competencias de asesoramiento en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Respecto de la información que reciben, la pertinencia como objetivo intelectual de acción exige que los grupos de expertos transmitan a los responsables últimos de la adopción de una decisión pública qué elementos de dicha información son relevantes dentro de las coordenadas técnicas, jurídicas, sociales y económicas en que se mueve la decisión pública (Budtz Pedersen, 2014, pp.38-39).

Asimismo, creemos que la pertinencia exige que los expertos indiquen cuáles son las opciones viables para la solución del problema que se plantea, en función de los costes y ventajas socio-económicas asociadas a su implementación. A su vez, respecto de la información que elaboran los grupos, la pertinencia alude a la necesidad de que definan y establezcan los límites, sesgos, carencias, arbitrariedades e incertidumbres asociados a la información disponible y, en su caso, asociados al estado actual de la investigación. Asimismo, requiere establecer los indicadores de evaluación pública que

resultan apropiados para medir, con posterioridad, el éxito de la política o decisión aplicada en términos de la satisfacción del interés social o general.

Por otra parte, como vimos, los grupos de expertos también deben realizar otra importante labor, en esta ocasión de tipo cuantitativo, en relación con la información que reciben o suministran. En efecto, el contraste de teorías o de hipótesis de acuerdo con la lógica científica o experta (verificación) requiere del empleo de metodologías de validación que se apoyen, generalmente, en la gestión estadística de conjuntos extensos de datos significativos en el ámbito de estudio de que se trate. Así pues, en el contexto del grupo de expertos, máxime si estos tratan sobre asuntos técnicos complejos, es necesario que las argumentaciones teóricas o expertas que se presenten a defensa y discusión se apoyen en suficiente evidencia científica ((Budtz Pedersen, 2014, pp.39). Pues bien, es misión de estos grupos recopilar e interpretar o, en su caso, elaborar estos datos para respaldar sus estrategias de asesoramiento a las autoridades públicas.

Finalmente, un último objetivo cuya correcta utilización contribuye significativamente al aumento de la eficiencia democrática de la Comisión consiste en la ordenación que los grupos de expertos deben hacer de la información de que disponen. Esta ordenación debe realizarse de acuerdo con el modo específico en que deben desarrollar las competencias de actuación que tienen atribuidas. En este sentido, opinamos que la ordenación debe estar presidida por los siguientes criterios:

- el producto informativo final debe ser claro, sencillo, sintético y relevante;
- el producto debe integrar y diferenciar entre lo que se considera el aspecto técnico de la cuestión, y el aspecto social, normativo o valorativo (esto es, el que alude a la interpretación de las preferencias sociales en términos de valores, creencias, opiniones y actitudes

individuales y grupales sobre la cuestión que se debate);

- el producto debe articularse de manera específica de acuerdo con los principios, criterios o valores que subyacen en el objeto de la decisión⁴⁶.

2.5.3. *Procesos*

Entrando en el análisis de los procesos cognitivos a través de los que dichos objetivos adquieren virtualidad práctica, consideraremos en primer lugar la interpretación de las reglas de funcionamiento del grupo de expertos. En nuestra opinión, en el contexto de la eficiencia, las reglas establecen, entre otras cosas, lo siguiente:

- el tipo cualitativo de información que se suministrará al grupo (abierta y accesible a la sociedad en general a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; o restringida o secreta, por ejemplo, por afectar a materias competencia exclusiva de los Estados miembros);
- el cauce de su tratamiento y análisis (por ejemplo, si puede enmendarse o completarse con información propia de interés específico al experto independiente o grupo al que represente);
- la forma en que se trasladará la decisión final (esto es, si se publicitará exclusivamente en forma de acuerdo consensuado o bien se permitirá la incorporación de las opiniones discrepantes).

⁴⁶ Por ejemplo, no es lo mismo tratar de la violencia de género que de la agricultura ecológica: en el primer caso, la idea ordenadora es la protección y defensa por parte de los poderes públicos de derechos humanos esenciales, tales como la vida y la integridad física; en el segundo caso, la idea ordenadora es el respeto y fomento por parte de los poderes públicos de la iniciativa comercial privada y el funcionamiento eficaz de la economía de mercado.

Así pues, en función del grado de flexibilidad de las reglas, esto es: de si permiten la incorporación de información reservada o estratégica; de si facilitan la corrección y ampliación de la información por parte de los expertos; y de si no obstaculizan la presencia de argumentaciones distintas al sentir de la mayoría, tendremos una mayor o menor eficacia del grupo, en el sentido de un mayor o menor grado de traslación de la estructura plural de preferencias “expertas” existentes y de intereses sociales afectados por la cuestión pública que se debate.

Por otra parte, las prácticas constituyen el resultado del proceso eficiente y responsable de adecuación y adaptación de las reglas a la realidad interactiva del grupo. En este sentido, corrigen las asimetrías de poder ineficientes que las reglas establecen y constituyen, además, la asunción de un compromiso y protagonismo responsable de los expertos en tanto que estructura formal activa del grupo, cuya función prioritaria es la de interpretar dichas reglas de actuación en función de la simbología y valores asociados al mismo.

Finalmente, cabe destacar que el proceso que da sentido último al valor eficiencia en el ámbito de la gestión pública consiste en la incorporación de las preferencias, intereses y valores sociales asociados al interés público subyacente en el asunto, esto es, del mayor abanico posible de intereses específicos sociales afectados por la decisión que se adopte y su implementación (Budtz Pedersen, 2014, pp.40).

2.5.4. Conclusión

En conclusión, podemos decir que en la medida en que las reglas y prácticas existentes en el seno del grupo de expertos con relación a la gestión de la información recibida o construida en el mismo faciliten la expresión de los objetivos y los procesos cognitivos vistos; y en la medida en que los expertos tomen en consideración en sus deliberaciones el conjunto más amplio posible

de intereses y preferencias sociales relevantes, mayor será la eficiencia técnico-científica de las decisiones y actuaciones públicas y, por tanto, la legitimidad democrática de la Comisión Europea.

2.6. Análisis de legitimidad política social de un grupo de expertos de la Comisión Europea: El Grupo asesor de las partes interesadas en el Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión

2.6.1. Introducción

Vimos en su momento que, de acuerdo con la teoría del Nuevo Institucionalismo, las instituciones son conjuntos de estructuras de significado operativas a través de una lógica determinada de actuación e interacción socio-política. En este sentido, identificamos las claves formales y socio-culturales de su identidad para poder analizar, en base a la configuración de estas, el papel que las instituciones desempeñan en cuanto al sostenimiento o deterioro de la legitimidad democrática del sistema político.

A continuación, presentamos el caso de una institución concreta donde el conocimiento experto juega un papel fundamental con el fin de determinar en qué medida dichas claves refuerzan o disminuyen dicha legitimidad democrática a través de los que hemos considerado sus elementos característicos básicos (inclusión, deliberación y eficiencia). La institución cuyo análisis se presenta seguidamente es el Grupo asesor de las partes interesadas en el Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión⁴⁷ (Comisión Europea, 2014a).

Hay que puntualizar, en primer lugar que, lamentablemente, las negociaciones de dicho Tratado terminaron sin acuerdo a finales de 2016 (Comisión Europea,

⁴⁷ Transatlantic Trade and Investment Partnership Stakeholder Advisory Group: TTIAG, en inglés.

2019a). En efecto, el Consejo de la Unión Europea, a raíz de la retirada de los EEUU del Acuerdo de París, dictó una Decisión en la que declaraba dicho Tratado obsoleto y no relevante, dado que la UE no podía continuar negociando acuerdos de libre comercio con estados que no formaran parte de dicho Acuerdo sobre el clima. De hecho, una Decisión del Consejo de 2019 declaró que las negociaciones sobre dicho Tratado estaban obsoletas y no eran ya relevantes (Consejo de la Unión Europea, 2019). En consonancia con ello, el grupo dejó de existir (Comisión Europea, 2019b).

Entrando ya en el análisis de la institución, debe indicarse que la sesión inaugural de dicho grupo asesor tuvo lugar el 21 de enero de 2014 (Comisión Europea, 2016c). Fue registrado en el Registro de grupos expertos y otras entidades similares de la Comisión Europea, el 27 de enero de 2014. El propósito del grupo era proporcionar asesoramiento experto al equipo negociador de la Unión sobre aspectos del Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión. El tratado preveía un conjunto de disposiciones en los ámbitos de acceso al mercado; cooperación reglamentaria para reducir la burocracia y los costes sin reducir la calidad; normas sectoriales para facilitar la exportación, la importación y las inversiones; y disposiciones institucionales y finales para regular las relaciones comerciales y de inversión entre la UE y los Estados Unidos (Comisión Europea, 2020).

Las normas que rigen el funcionamiento del grupo son dos: 1) los Términos de referencia, que es la normativa específica del grupo (Comisión Europea, 2014a); 2) las Reglas horizontales para los grupos expertos de la Comisión Europea, que es la normativa transversal aplicable a todos los grupos de expertos de dicha institución (Comisión Europea, 2010c).

El caso de estudio va a estudiar tres aspectos de las instituciones: su capacidad de inclusión, si facilitan la deliberación y si son eficientes. En concreto, en un primer apartado, pretendemos dar respuesta a la siguiente

cuestión: ¿garantiza la institución que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito de decisiones públicas que van a repercutir directamente en su vida económica o social? A continuación, en un segundo apartado, responderemos a la siguiente cuestión: ¿permite la institución un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas? Finalmente, estudiaremos la siguiente cuestión: ¿conoce la institución las opciones relevantes de que dispone para hacer frente a los problemas que debe resolver, sus costes y ventajas y, asimismo, utiliza criterios de eficiencia técnico-científica cuyo fin último sea la satisfacción del interés general del sistema político?

2.6.2. Inclusión

2.6.2.1. La regla 9 de las Reglas horizontales

De acuerdo con la regla 9 (2) de las Reglas horizontales, si los expertos son nombrados para representar un interés común a los interesados en un área particular de interés público⁴⁸, la Comisión o sus servicios⁴⁹ deberá, en la medida de lo posible, asegurar una representación proporcional de dichos interesados. En términos similares, como veremos más adelante, se expresa la regla 4 (4) de los Términos de referencia⁵⁰.

⁴⁸ Como sucede en nuestro caso de estudio: regla 3 de los Términos de referencia.

⁴⁹ En nuestro caso, la Dirección General de Comercio: DGC, que es el órgano que ha creado el grupo con el acuerdo de la Secretaría general de la Comisión, y nombrado a sus miembros.

⁵⁰ En este ámbito conviene resaltar que, a pesar de lo que previenen las Reglas horizontales (regla 20), el Registro no ofrece información sobre el procedimiento concreto de selección de los miembros del TTIAG. En estos casos, generalmente, es el órgano creador del grupo el que contacta con los representantes de los intereses comunes que gozan de representatividad en el ámbito europeo de acuerdo con el propósito del grupo, para que realicen sus propuestas con el fin de que, en su caso, esto es, si gozan de la suficiente representatividad y cobertura a nivel europeo, proceder a su ratificación y nombramiento formal. Ver, en este sentido: Larsson et al., (2007, p.77).

En nuestro caso, el área de interés público correspondiente era el Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión. Este Tratado incluía múltiples asuntos relacionados con las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Entre los que se hallaban en su momento en primer lugar en la agenda del proceso de negociación, estaban los siguientes: regulación; servicios y servicios públicos; protección de la inversión y el procedimiento de solución de diferencias entre inversores y estados e implicación de la sociedad y supervisión democrática (Comisión Europea, 2015).

En consonancia con la amplitud de asuntos que abarcaba el Tratado y lo previsto en la regla 9 mencionada, el TTIAG, de acuerdo con la información suministrada por el Registro, estaba formado por 16 expertos pertenecientes a las siguientes áreas temáticas generales: consumidores; comercio exterior; seguridad alimentaria; mercado interior y salud pública. A lo largo de sus sesiones, el grupo trabajó con una media de 14 expertos⁵¹.

En la primera sesión (21-1-14), la adscripción media de expertos por áreas/sub-áreas temáticas fue la siguiente: dos expertos por cada una de las siguientes: servicios, medioambiente, manufacturas, consumidores, trabajo y sindicatos; un experto por cada área/sub-área siguiente: salud, agricultura, negocios, comida y bebida. En una de sus últimas sesiones, la adscripción fue, por su parte, la siguiente (23-6-16): dos expertos por cada una de las áreas/sub-áreas siguientes: consumidores, manufacturas, trabajo y sindicatos; un experto por cada área/sub-área siguiente: salud, comida y bebida, agricultura, medioambiente, servicios, negocios y pequeñas empresas.

Dada la considerable amplitud y el diferente grado de interés público de los asuntos que abarcaba la negociación del Tratado y la necesidad, tanto de

⁵¹ Por otra parte, el grupo viene reuniéndose, generalmente, con carácter mensual desde su creación en enero de 2014. Únicamente los meses de marzo y agosto (2014), julio, agosto y diciembre (2015) y marzo, julio y agosto (2016) no se ha reunido.

mantener la eficiencia operativa del grupo⁵², como de ofrecer una pluralidad de puntos de vista sobre, por lo menos, las siguientes materias: negocios, trabajo, consumidor, medioambiente y salud⁵³, estimamos que tanto la composición como la proporción de expertos de las diferentes áreas/sub-áreas incluidos en el grupo y nombrados por la DGC se consideran apropiadas. En efecto: de acuerdo con lo visto antes respecto de los temas que configuraban la agenda de negociación del Tratado (regulación, servicios, inversiones y participación de la sociedad civil), resulta razonable que ciertas materias (servicios, medioambiente, manufacturas, consumidores, trabajo y sindicatos) sean preferentes respecto de otras y, por tanto, cuenten con mayor proporción de expertos adscritos.

Por tanto, consideramos que, en este caso, la participación social debe articularse de otro modo al que podría considerarse generalmente óptimo (esto es, proporcional a los intereses privados, públicos y de la sociedad civil en juego), y además en el modo específico en que se ha hecho.

Por lo demás, dado el sesgo de representatividad sectorial exigido al grupo no resulta crucial la nacionalidad de los expertos en el grupo ni tampoco su distribución por sexos, de acuerdo con su rol. No obstante, conviene destacar que en términos de nacionalidad, la distribución de miembros nombrados no es equitativa al incluir únicamente expertos pertenecientes a 9 Estados miembros (3 del Reino Unido, 3 de Dinamarca, 3 de Holanda, 1 de Bélgica, 2 de Alemania, 1 de Francia, 1 de Finlandia, 1 de Irlanda y 1 de Portugal), estando formada la Unión Europea (en aquel entonces) por 28 Estados miembros. Asimismo sucede respecto de la distribución por sexo (10 hombres frente a 6 mujeres). Por otra parte, los miembros que se alternan con los anteriores son 14. Pertenecen a los siguientes Estados miembros: Reino Unido (2), Bélgica (6), Italia (2), Alemania (2), Francia (1) y Holanda (1).

⁵² Así se establece en la información adicional del Registro.

⁵³ Así se establece en la regla 4 (4) de los Términos de referencia.

Por otra parte, debe indicarse que los recursos humanos del grupo procedían de la DGC que fue, como indicamos, el órgano que creó al TTIAG y del que dependía. En este sentido, la media de participantes de dicho órgano en las reuniones fue de ocho. Con carácter principal o “cualificado” en dicha representación se hallaban el negociador principal del Tratado por parte de la Unión y su adjunto, y los negociadores sectoriales del Tratado por parte de la Unión que, en función de la agenda de la sesión, acudían para informar y responder a las preguntas de los expertos sobre las materias de su competencia. Los recursos humanos que daban cobertura a las actividades del grupo representaban, por tanto, la mitad de los miembros expertos de este (8 frente a 16). Esta cifra se corresponde equilibradamente tanto con la preponderancia que en la composición deben tener los expertos (dos de estos por cada miembro de la Comisión), como con la amplitud de áreas que comprenden sus actividades, teniendo en cuenta la necesaria eficacia operativa del grupo (8 representantes de la Comisión y 9 áreas o sub-áreas temáticas).

Finalmente, dada la regulación contenida en la regla 11 (1) de las Reglas horizontales y la regla 5 de los Términos de referencia, la presidencia, que desempeñaba un rol fundamental de dirección, supervisión y control⁵⁴, la ocupaba el negociador principal de la Unión Europea en el ámbito del Tratado que, además, pertenecía a la DGC.

Respecto de esto, conviene señalar que la regla 11 (1) de las Reglas horizontales permite que la presidencia puede ser elegida, en su caso, por los miembros del grupo, siempre que la Comisión o el órgano que crea el grupo lo apruebe.

⁵⁴ Dado que elaboraba la agenda y suministraba la información básica al TTIAG para que ejerza su función de asesoramiento específica (reglas 8 y 18 de los Términos de referencia).

Por otra parte, la regla 5 de los Términos de referencia ha optado por obviar dicha posibilidad. Así pues, esta rigidez sobreimpuesta priva al grupo de la flexibilidad en el ámbito de la gestión que podría haber tenido en otro caso. No cabe duda de que dicha flexibilidad hubiera tenido una repercusión indudable en cualquiera de los tres elementos de legitimidad democrática en el sentido de favorecerlos.

Igualmente, la Comisión dota al grupo de los servicios de secretariado (regla 11 (6) de las Reglas horizontales), lo que constituye una segunda manera de que la Comisión se asegure el control político-público efectivo de los trabajos del TTIAG. Como vimos en su momento al tratar sobre la inclusión, estas dos circunstancias cercenan, sin duda, la calidad inclusiva del grupo de expertos al ser mayor su vinculación con el ente matriz de creación.

2.6.2.2. La regla 11 de los Términos de referencia

Esta regla permite que el presidente del TTIAG invite a expertos ajenos al grupo con cualificación y competencia específica sobre algún asunto de la agenda con el fin de que participen en la labor de asesoramiento del grupo o un sub-grupo⁵⁵.

La iniciativa puede provenir del propio presidente o de alguno de los miembros del grupo. Dicha regla se planteó formalmente por la presidencia en el ámbito de la sesión de 23-4-14. En concreto, solicitaba al grupo su opinión sobre la posibilidad de incluir un miembro adicional para representar los intereses de las pequeñas empresas. No hubo consenso en el grupo sobre dicha iniciativa inclusiva, dado que los detractores consideraban que ya tenían en cuenta dichos intereses o bien que era más importante mejorar el equilibrio de intereses entre el ámbito de los negocios y el de la sociedad civil⁵⁶. Al no existir

⁵⁵ En términos similares, la regla 11 (4) de las Reglas horizontales.

⁵⁶ Esto último es difícilmente sostenible. En efecto, en el ámbito de dicha reunión (23-4-14)

consenso, el presidente no aprobó formalmente su propuesta.

Sin embargo, en la sesión de 24-7-14, que contó con la asistencia de 12 expertos, ya aparece uno perteneciente al ámbito de las pequeñas empresas. En realidad, lo que se produjo fue una reconfiguración del cuadro de asistentes expertos al grupo. En efecto, en la sesión anterior (12-6-14) los 14 miembros se distribuyeron así: 2 en cada una de las categorías siguientes: medioambiente, servicios (uno de ellos, en el ámbito de los servicios financieros), trabajo y sindicatos, y consumidores; y uno en cada una de las siguientes categorías: productos químicos, salud, agricultura, comida y bebida, negocios y manufacturas.

Por otra parte, en la sesión siguiente de 24-7-14 la distribución fue: 2 expertos en cada una de las categorías siguientes: medioambiente, salud, trabajo y sindicatos y negocios (uno de ellos, perteneciente a las pequeñas empresas); y un experto en cada una de estas categorías: productos químicos, consumidores, manufacturas y servicios.

Por tanto, puede apreciarse cómo varió el peso de la representación entre ambas sesiones: en junio, servicios y consumidores tuvieron mayor representatividad que en julio, mientras que en este mes, fueron los intereses de los negocios y la salud los que tuvieron doble representación que en junio. Lo que sucedió fue que, a la sesión de 24-7-14, no acudieron ni uno de los dos representantes del ámbito de los servicios ni otro de los consumidores. A propósito de dicho acontecimiento o de manera fortuita, el caso es que a la sesión acudieron un representante más del ámbito de los negocios y otro del área de la salud. En definitiva: acudieron otros dos representantes,

participaron 14 miembros. Si tenemos en cuenta que 7 miembros pertenecían a la sociedad civil, esto es, la mitad (medioambiente, trabajo y sindicatos, consumidores y salud), y otros 7 al ámbito empresarial (servicios, manufacturas, agricultura, comida y bebida, negocios), resulta obvio que la inclusión de un representante de las pequeñas empresas no iba a desequilibrar fundamentalmente el balance de intereses existente.

respectivamente, del ámbito de los negocios y de la sociedad civil (negocios y salud) tomaron las posiciones de aquellos (servicios y consumidores), y por tanto no se produjo mengua en la representatividad de ambos bloques en el conjunto del grupo.

Sin embargo, no disponemos de la información necesaria para confirmar si esa alteración en la usual configuración de la representación del grupo se debió a la voluntad de la presidencia ejercida en virtud de la potestad que le otorgaba la mencionada regla 11 de los Términos de referencia⁵⁷. De cualquier modo, está claro que: dado que a la sesión inaugural de 21-1-14 acudieron 14 expertos; a la sesión de julio de ese año, como hemos visto, acudieron 12 miembros; y la configuración que figuraba en el Registro incluía a 16 miembros (titulares), podemos colegir que esta variación en el número de asistentes a las sesiones representa otra práctica y no una regla (los Términos de referencia no especifican un número concreto de expertos adscritos al grupo), esto es, un código informal derivado del proceso de adaptación circunstancial de la institución.

2.6.2.3. Los mecanismos de fomento de la inclusión indirecta

Con este epígrafe hacemos referencia a un tipo de comentarios realizados por los expertos en el seno del grupo en el ámbito de la sesión de 25-2-14⁵⁸. En efecto, con ocasión de la presentación por parte de uno de los líderes negociadores de la Unión de los términos del proceso consultivo público sobre una de las materias del Tratado⁵⁹, los expertos insistieron en la necesidad de que las preguntas a realizar sobre dicha materia fueran claras y abiertas, con el fin de que la audiencia potencial (lega en la materia) pudiera entenderlas y así

⁵⁷ Por otra parte, conviene indicar que, desde ese momento, los negocios contaron con, al menos, un representante de las pequeñas empresas.

⁵⁸ Similares comentarios están presentes, a propósito del tema, en la sesión de 23-4-14.

⁵⁹ La protección de la inversión y el procedimiento de solución de diferencias entre inversores y estados.

participar fructíferamente en el proceso. Además, expresaron algunas deficiencias del proceso que, por otra parte, fueron contra-argumentadas por el líder de la negociación, quien expresó que en todo caso los interesados podían acudir a su departamento en persona a discutir el proceso consultivo y que, además, iba a realizarse un evento que duraría lo que el proceso de consulta en el que podrían asimismo participar los interesados.

Decimos que estos comentarios fomentan la inclusión indirecta por dos motivos: 1) desde el ámbito del grupo se ejerce una vigilancia específica de la actividad de la Comisión en materia de participación/inclusión social relativa al Tratado; 2) la respuesta de la Comisión a las deficiencias detectadas fue la de asegurar la inclusión del proceso y por tanto la participación social en el Tratado a través de las alternativas que presentó.

Asimismo, en la sesión de 16-1-15, los expertos insistieron en la necesidad, con relación al Consejo de Cooperación Regulatoria, de que los interesados participaran en los trabajos que llevara a cabo y en que este debía funcionar de modo transparente bajo control democrático. Con relación a sus demandas, el presidente contestó que estaba previsto que, por lo menos una vez al año, dicho órgano consultaría con los interesados. De igual modo que expusimos antes, podemos observar como estos comentarios benefician la inclusión (indirecta) del órgano, por cuanto no promueven directamente la participación de la sociedad civil en el grupo, sino en el Tratado (esto es, en las relaciones internacionales y en la política exterior de la Unión).

2.6.3. Deliberación

2.6.3.1. La regla 2 y la regla 4 de los Términos de referencia

La regla 2 aludida en el epígrafe establece la forma en que debe desarrollarse la deliberación en el seno del grupo. Así, prevé que el intercambio de argumentos entre expertos consista en: presentar puntos de vista sobre el asunto, examinar las dificultades y especificidades del asunto e ilustrar sobre los últimos desarrollos y retos que debe afrontar el asunto.

Por otra parte, la regla 4 de los Términos de referencia establece que no es necesario que el grupo alcance el consenso, sino que basta con que “arroje luz” sobre el asunto que debata a través de una “franca y centrada discusión entre diferentes perspectivas”.

Como vimos en su momento, la deliberación implica, esencialmente, el desarrollo de un proceso discursivo que permita “la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas”. Esto conlleva, como también explicitamos en su momento, que los juicios que se produzcan en el seno del debate deben ser de calidad, en el sentido de ser independientes, pertinentes, revisables y persuasivos. Además, deben producirse en un entorno competitivo, esto es, deben cumplir las siguientes reglas: 1) debe existir la posibilidad de que todos los juicios existentes se hayan presentado íntegramente en el foro; 2) debe haber sido posible la crítica de los mismos por los asistentes a la sesión; 3) y debe haberse obtenido una solución de consenso, discriminando entre la calidad de los juicios presentados.

Del análisis de las reglas mencionadas puede colegirse que cumplen el requisito de revisión de un juicio de calidad (con carácter parcial en este último caso). En efecto: La revisión se cumple en cuanto al criterio 2) pero no en

cuanto al 1), esto es, así como podemos asegurar que los propios expertos pueden revisar su calificación en otra sesión, no podemos, por el contrario, evidenciar que los juicios puedan ser debatidos fuera del ámbito de la institución, especialmente si, como veremos después, se basan en documentación clasificada como confidencial⁶⁰. A su vez, la pertinencia se cumple por cuanto la validación de una postura se producirá a través de la opinión de los otros expertos, ya que se habla de un “debate franco y centrado entre perspectivas”.

Por otra parte, la independencia no se cumple dado que los expertos son nombrados para representar un interés particular respecto del tema en cuestión⁶¹. A su vez, resulta imposible establecer si se cumple el elemento persuasión, puesto que para ello deberían conocerse las posturas individuales de los expertos con el fin de determinar si alguna ha logrado mayor influencia participativa en la solución final adoptada por el grupo de expertos.

Asimismo, se cumplen las dos primeras condiciones del entorno competitivo (esto es, existe la posibilidad de que todos los juicios existentes se hayan presentado íntegramente en el foro, así como la posibilidad de criticarlos por parte de los asistentes a la sesión), pero no se cumple la regla tercera del entorno competitivo (el consenso no es necesario). Con respecto a esto último, conviene precisar dos cosas: la primera es que la regla 12 de los Términos de referencia reitera que las actas resumidas de las sesiones del grupo no incluirán las posiciones individuales, lo que implica que, en cierta medida, la regla de funcionamiento del órgano, a efectos prácticos, favorece la articulación de lo sucedido en el mismo en forma de consenso o acuerdo entre los miembros. Posteriormente, en la sesión de 12-6-14, se acuerda que la redacción de las actas debe realizarse de forma que “evite” un lenguaje que dé la impresión de que todos los miembros están de acuerdo con un punto

⁶⁰ Esta afirmación se matizará posteriormente en el ámbito de otras reglas y mecanismos de fomento de la deliberación

⁶¹ Ver el apartado que comenta el elemento inclusión (2.6.2.).

presentado por uno o varios miembros. La segunda precisión es que en la sesión de 21-1-14 (inaugural), se indica que las opiniones individuales pueden identificarse en el contenido resumido de las actas de las sesiones a petición expresa del miembro que las emita.

Por tanto, resulta evidente que, de manera general, las reglas mencionadas favorecen la deliberación en el seno del TTIAG, dado que fomentan la adscripción indiscriminada de opiniones al grupo, esto es la apariencia formal de consenso en el seno del mismo.

2.6.3.2. La regla 3 de los Términos de referencia

La regla 3 de los Términos de referencia establece la necesidad de que los miembros consulten con sus respectivos grupos de interés a efectos de que la participación de su conocimiento y experiencia sea favorable al interés común que representan.

En tanto esta regla permite la pertinencia de los juicios (en el sentido de que estos se vean sometidos al contraste y validación efectiva de la comunidad de intereses sociales cualificados que el experto representa) es indudable que fomenta la deliberación en el seno de la institución. Sin embargo, en cuanto que impide la manifestación del principio de independencia actúa en detrimento de la deliberación (el juicio no se somete a los estrictos términos de su proceso de argumentación y justificación lógica sino a intereses particulares).

2.6.3.3. La regla 10 de los Términos de referencia

Esta regla permite que el presidente del TTIAG dé el visto bueno a la propuesta que puedan realizar los miembros sobre la creación de sub-grupos temporales para el examen de cuestiones específicas del Tratado (en términos similares, la

regla 11 (3) de las Reglas horizontales). En concreto, dicha propuesta provino del propio presidente, quien la planteó a los miembros en el ámbito de la sesión de 28-10-14.

A pesar de que no hubo consenso sobre la necesidad del mismo⁶² la presidencia consideró explorar la idea y, a dichos efectos, un sub-grupo en materia de servicios se reunió en la sesión de 21-11-14. Este hecho pone de relevancia la sostenibilidad institucional del grupo, a través del factor flexibilidad que vimos en su momento. En efecto, dado que el presidente da contenido a la regla 10 al autorizar la creación de un sub-grupo para tratar de cuestiones técnicas que presumiblemente podían ser abordadas más eficientemente por determinados expertos del grupo, realiza un desarrollo coherente de la norma. Este desarrollo desemboca, finalmente, en una amplificación de las tareas o competencias del grupo de expertos. Esta actuación presidencial se reiteró a lo largo de los dos últimos años de existencia del grupo, puesto que, hasta el momento, se realizaron cinco reuniones más de otros tantos sub-grupos expertos en el seno del TTIAG⁶³.

2.6.3.4. *La regla 21 de los Términos de referencia*

Esta regla establece que los miembros del grupo deben proteger la información confidencial a la que tengan acceso evitando, en tal sentido, que llegue a poder de cualquier persona ajena al TTIAG o al equipo de negociación de la UE en el Tratado o al dominio público. De acuerdo con la regla 20 de los Términos de referencia, la información confidencial es aquella que establezca el presidente

⁶² Los detractores opinaban que ello introduciría mayor complejidad en el funcionamiento del grupo; mientras que los expertos que estaban a favor de la propuesta consideraban que sería útil para tratar de aspectos técnicos.

⁶³ Así pues, a dicha sesión del 21 de noviembre de 2014 en la que se reunió el sub-grupo sobre servicios, pueden añadirse otras cinco más: 1) la del 18 de marzo de 2015, en la que se reunió el sub-grupo de bienestar animal, 2) la de 24 de marzo de 2015, correspondiente al sub-grupo en medioambiente, 3) la del 9 de octubre de 2015, para el sub-grupo en inversión, 4) la del 28 de junio del sub-grupo, en sectores y comercio digital y 5) la del 22 de junio de 2016, en la que se reunió el sub-grupo en los intereses de las PYMEs en aduanas y reglas de origen.

(recordemos, negociador principal de la Unión en el Tratado), y, en todo caso, los documentos que pertenezcan al proceso de negociación y no se hayan hecho públicos y los que especifiquen las posiciones negociadoras de las partes (la Unión Europea y los Estados Unidos).

En este sentido, conviene recordar lo que dijimos sobre el elemento revisión de la calidad de un juicio (no se cumplía totalmente, dado que no aseguraba que los juicios pudieran contestarse desde instancias exteriores al grupo). Por tanto, la regla de la confidencialidad, en tanto que evita el conocimiento de la información sensible del Tratado por gran parte de la sociedad civil (aquella no representada en el grupo), disminuye indirectamente la calidad deliberativa del grupo en tanto que trasunto de dicha sociedad civil.

2.6.3.5. Los mecanismos de publicidad hacia el exterior

El contenido de este epígrafe sirve de balance a la afirmación del anterior (la regla de la confidencialidad disminuye indirectamente la calidad deliberativa del grupo), en cuanto que incentiva la deliberación en el seno del grupo. En efecto, en la sesión de 25-2-14, los miembros acuerdan que las comunicaciones hechas por alguno de ellos en representación del grupo a la prensa exigen, lógicamente, el consentimiento del resto de miembros. Además, se acuerda que siempre que interactúen con la prensa a título individual o en representación de los intereses que articulan deben mencionar su pertenencia al grupo.

La primera “práctica” favorece la deliberación por cuanto que de acuerdo con lo que dijimos permite, por lo menos en parte y de manera cualificada, el cumplimiento de un aspecto del elemento revisión de la calidad de un juicio a la que aludíamos (la comunicación con la prensa sobre lo decidido en el seno del grupo permite que se abra un proceso paralelo de opinión pública y debate). La segunda “práctica”, por su parte, ejerce un papel propagandístico que pretende

incentivar, indirectamente, la participación social en el Tratado y por tanto la deliberación sobre el mismo.

2.6.3.6. *Los mecanismos de mejora de la eficacia deliberativa*

Este epígrafe se refiere a las medidas que, en opinión de los miembros del grupo, mejorarían la eficacia de la competición entre los argumentos expuestos a lo largo de cada una de las sesiones, al mejorar su precisión y actualidad. Estas medidas surgen en diversas sesiones del grupo (citadas tras la enumeración que sigue) y son estas:

- 1) remisión a los miembros de actualizaciones escritas y una hoja de ruta sobre el estado de las negociaciones del Tratado con suficiente anticipación a la celebración de la sesión;
- 2) recepción coetánea a los Estados miembros y el Parlamento Europeo de la documentación correspondiente;
- 3) suministro de información sobre el proceso negociador con anticipación a la celebración de la reunión del grupo negociador del Tratado;
- 4) suministro de información de contraste sobre la opinión emitida por el grupo (alusivo al feedback que debe proporcionar el equipo negociador de la Unión);
- 5) acceso a los documentos de negociación de los Estados Unidos;
- 6) acceso a los textos consolidados.

La primera idea, que surge en la sesión de 25-2-14, no fue aceptada de inmediato por la presidencia. Accedió, no obstante, a reflexionar sobre la misma no sin antes advertir que las sesiones eran continuas. Con esto quería decir probablemente que las actualizaciones se producen de forma general y automática a través de la comunicación que realiza él mismo al inicio de la sesión, y asimismo mediante la remisión de documentación o la indicación de sus fuentes que él realiza con carácter previo a la celebración de la sesión.

Las dos medidas siguientes, presentadas en la sesión del 12-6-14, fueron denegadas por la presidencia con la advertencia, no obstante, de que el grupo no estaba limitado a asesorar en base a los documentos que se le trasladaban (en consonancia con la regla 1 de los Términos de referencia). Sobre la medida número 4, el presidente indicó que algunas de las sugerencias escritas del grupo ya habían sido tenidas en cuenta por parte del grupo negociador.

En relación con la quinta sugerencia que, como la anterior, fue planteada en el ámbito de la sesión de 24-7-14, el funcionario de la DGC que asumió la palabra indicó que siempre que los Estados Unidos rechazaran la solicitud no sería posible acceder a dicha documentación dado que ello dañaría las relaciones bilaterales. La sexta sugerencia es presentada en la sesión de 12-1-2016⁶⁴. La presidencia la deniega argumentando que la autorización debe ser conjunta (EU y los Estados Unidos) y que, dado que los Estados Unidos no facilitan a sus asesores el acceso a los textos consolidados, con mayor razón no lo harán a los asesores europeos. Además, señala que la información que provee el grupo es extremadamente valiosa y es utilizada en el seno de las negociaciones, y que la misión del grupo no se centra en abordar la técnica legislativa de redacción de los textos sino en proveer asesoramiento de calidad a la Comisión en las materias en las que tienen probada competencia. Por tanto, dado que en general la DGC dio una respuesta negativa a la posibilidad

⁶⁴ Es reiterada en la siguiente sesión de 16-2-2016. En esta ocasión, los miembros que se quejaban de la falta de acceso a los textos consolidados solicitaban que su disconformidad quedara reflejada en el acta de la sesión anterior (12-1-2016).

de implementación de dichos cauces de interacción, puede decirse que la relación de estricta dependencia del grupo respecto de la DGC no favoreció tampoco la deliberación en el seno del grupo.

Por otra parte, sí que existen ciertos procedimientos de articulación de la regla que obliga a la presidencia al suministro de información que fomentan la eficacia deliberativa durante las sesiones: se trata de dos prácticas ejercidas por los sub-líderes negociadores al informar al TTIAG:

- Contestar a las preguntas de los miembros sobre las dudas que tienen en relación con las informaciones que se presentan en el grupo y a las peticiones de ampliación informativa que realizan.
- Resolver cuestiones que exijan una solución clara y concreta que permita avanzar en el debate, en el caso de que exista pluralidad de opiniones contradictorias en el grupo o cierto grado de imprecisión o ignorancia sobre aspectos concretos de la cuestión que se plantea.

En efecto, dado que dichos procedimientos facilitan la precisión y actualidad de los juicios de los expertos es obvio que favorecen la deliberación en el seno del TTIAG.

2.6.3.7. Los mecanismos de conexión funcional

Con este epígrafe indicamos que, tal y como manifiestan los miembros del grupo en la sesión de 25-2-14, existen otros grupos de expertos que asesoran a los negociadores de la Unión sobre el Tratado. En este sentido, los miembros reclaman que dicha confluencia de opiniones se clarifique. Esta evidencia pone de manifiesto, en cierta medida, el cumplimiento de aquel aspecto al que aludimos antes respecto del elemento revisión de la calidad de un juicio (es

decir, que los expertos de otro grupo pueden, si lo estiman conveniente, contestar y criticar las opiniones vertidas en el seno del TTIAG sobre asuntos de su competencia específica). Por tanto, se trata de una práctica que favorece indudablemente la deliberación por cuanto a través de ella se perfecciona una de las características de la calidad de un juicio experto (revisión).

2.6.4. Eficiencia

2.6.4.1. Las reglas 18 y 20 de los Términos de referencia

La regla 18 indica que el presidente es el encargado de suministrar información a los miembros del grupo para que ejerzan con eficiencia su función de asesoramiento en el ámbito de las áreas de negociación que cubre el Tratado. Recordemos también lo que dijimos en relación con la regla 20, que permite el suministro de información confidencial a los miembros del grupo por parte del presidente⁶⁵. Así pues, de acuerdo con dicha regla 20 de los Términos de referencia, la información confidencial es aquella que establezca el presidente (recordemos, negociador principal de la Unión en el Tratado), y, en todo caso, los documentos que pertenezcan al proceso de negociación y no se hayan hecho públicos y los que especifiquen las posiciones negociadoras de las partes (Unión Europea y los Estados Unidos). Ambas reglas se refieren a las fuentes de información al alcance del grupo. Forman parte de la manifestación de la eficiencia técnico-científica en el ámbito político-público del grupo, dado que la función de la información es presentar, básicamente, como vimos, las opciones relevantes de que se dispone para hacer frente a los problemas que deben resolverse, y sus costes y ventajas, con el fin último de lograr la satisfacción del interés general del sistema político⁶⁶. Dichas reglas puedan especificarse “procedimentalmente” del siguiente modo:

⁶⁵ Apartado 2.6.3.4. de la investigación.

⁶⁶ En este caso, el cumplimiento efectivo del rol público de asesoramiento específico del TTIAG.

- la presidencia informa a los miembros al inicio de cada sesión sobre el estado del proceso de negociación en curso;
- el líder de un área concreta de negociación del Tratado informa y contesta a las preguntas de los miembros relativas a la información que ha suministrado⁶⁷;
- la Comisión suministra información confidencial a los miembros;
- la presidencia informa sobre las fuentes de información de acceso público.

Resulta pertinente afirmar que la pluralidad de dichos mecanismos formales de acceso a la información favorece la eficiencia en el ámbito del grupo. Y ello porque el grado de exhaustividad, variedad y precisión que dicho conjunto informativo presupone facilitaría el logro de una decisión que satisficiera el interés general del TTIAG.

2.6.4.2. Los mecanismos de mejora de la eficiencia informativa

Con este epígrafe aludimos a los procedimientos desarrollados en el seno del grupo durante las sesiones para acrecentar el caudal informativo del que se dispone, esto es, la posibilidad de obtener información de fuentes ajenas a la presidencia, que es quien se encarga formalmente de ello (regla 18 de los Términos de referencia). Dichos procedimientos de concreción de reglas son los siguientes:

⁶⁷ O, como sucede por ejemplo, en la sesión de 30 de junio del 2015 a propósito de la evaluación de impacto de sostenibilidad del TTIP, esta presentación de la información sobre un aspecto específico o área de la negociación puede realizarla algún consultor experto perteneciente al sector privado.

- los miembros pueden aportar información, preguntas o comentarios adicionales por escrito a los asuntos que se presentan a información y debate posterior si lo estiman conveniente (desarrollo de la regla 2 de los Términos de referencia);
- los miembros pueden contactar directa y bilateralmente con los negociadores de la UE con el fin de conocer hasta qué punto su asesoramiento ha sido tenido en cuenta en las negociaciones (desarrollo de la regla 2 de los Términos de referencia);
- los miembros pueden participar activamente en la confección de la agenda, a través del envío de propuestas prioritarias sobre temas de interés para el debate en la sesión siguiente (desarrollo de la regla 8 de los Términos de referencia);
- los miembros pueden ejercer su rol de asesoramiento sobre otros asuntos no aludidos en los documentos facilitados para el debate en la sesión (desarrollo de la regla 1 de los Términos de referencia).

Es obvio que dichos procedimientos, en tanto que favorecen la afluencia informativa, la capacidad creativa de los expertos y la precisión en los juicios correspondientes favorecen la eficiencia en el seno del grupo.

2.6.4.3. Los mecanismos alternativos de publicidad documental

Finalmente, en este epígrafe aludimos a las estrategias alternativas ofrecidas por la presidencia para el acceso a la documentación por parte de los miembros del grupo⁶⁸. Son las siguientes:

⁶⁸ En el sentido de estrategias distintas al envío de documentación a los miembros con la
250

- publicación de documentación en la sede electrónica de la DGC;
- lectura de documentación relevante en una sala segura de lectura.

Respecto a esto último, debe añadirse que se faculta a los miembros (sesión de 12-5-14) para formular por escrito sugerencias respecto de la mejora del sistema y el contenido documental de la sala. Con independencia de que la primera opción implique accesibilidad instantánea asimismo para el público en general, es obvio que la puesta a disposición de una sala especial de consulta de documentación relevante favorece la eficiencia en el seno del grupo, al mejorar la agilidad y la simultaneidad del acceso a la documentación de interés, respecto del momento de celebración de las sesiones.

2.6.5. Conclusiones

A lo largo de la exposición se ha hecho patente que, en términos generales, los tres elementos de legitimidad democrática referencia de la calidad democrática de una institución (en nuestro caso, el TTIAG) se ven favorecidos por el diseño específico de los elementos estructurales de la misma (identidad, recursos, reglas, prácticas y procedimientos). En efecto, hemos visto en detalle cómo la distribución plural y sesgada⁶⁹ de la adscripción de miembros del grupo y de los recursos humanos favorecía la inclusión.

Respecto de la relación de dependencia, convinimos en que era relativamente rígida y por tanto restringía las posibilidades de una inclusión realizada “al margen” del órgano de control (la DGC o, en términos efectivos, la presidencia del grupo), sin que ello impidiera que fuera la misma presidencia la que, de

antelación prevista a la fecha de la sesión: regla 9 de los Términos de referencia.

⁶⁹ Decimos sesgada porque, como explicitamos anteriormente, en función del ámbito de negociación del Tratado resulta razonable que aquellas materias consideradas más relevantes (servicios, medioambiente, manufacturas, consumidores, trabajo y sindicatos) tengan una mayor proporción de expertos representantes.

hecho, promoviera el funcionamiento de mecanismos inclusivos previstos en las reglas (en este sentido, la invitación de expertos ajenos al grupo), o de reglas para la promoción de la deliberación (como la creación del subgrupo en materia de servicios). Además, hemos señalado cómo la mayoría de las reglas que se presentan en el estudio favorecen la deliberación y la eficiencia del grupo.

Finalmente, también hemos identificado diversos mecanismos específicos que, en forma de prácticas (adaptación de las reglas) o de procedimientos (desarrollo de las reglas), permiten la manifestación de los elementos de legitimidad democrática sin obstáculos institucionales significativos (esto es, mecanismos de fomento de la inclusión indirecta; de publicidad hacia el exterior; de mejora de la eficacia deliberativa; de conexión funcional; de mejora de la eficiencia informativa y mecanismos alternativos de publicidad documental).

3. CAPÍTULO III: LEGITIMIDAD DEL DISCURSO EXPERTO DE LOS *THINK-TANKS* ESPAÑOLES SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. *Think-tanks* españoles

Los *think-tanks* no son un fenómeno español. Tienen su origen a principios del siglo XX en el mundo anglosajón donde se configuran mayoritariamente como institutos de investigación sobre la política doméstica e internacional (Tello, 2013, pp. 15 y 19). Los *think-tanks* españoles son de dos tipos: asociaciones o fundaciones de carácter privado sin ánimo de lucro y de carácter independiente; y entidades controladas por un grupo de interés, partido político o institución pública (Ponsa, 2009, p.38).

Están formados por investigadores estables o colaboradores temporales que son expertos del mundo académico, empresarial o político en determinados asuntos de interés político-público (Tello, 2013, p. 22). Su fuente de

financiación habitual es el patronato y el patrocinio, recurriendo a veces a colectas públicas (fundraising) o a las subvenciones públicas (Tello, 2013, p. 32). Según datos del 2013, existen 31 *think-tanks* en España (Tello, 2013, p. 16). De acuerdo con Tello, los *think-tanks* españoles desarrollan las siguientes funciones:

- Investigación y transmisión de los resultados de sus investigaciones respecto de asuntos de actualidad y relevancia político-pública.
- Asesoramiento y elaboración de informes para las instituciones públicas respecto de asuntos de la competencia de estas.
- Información a la opinión pública sobre asuntos de actualidad y relevancia político-pública.
- Movilización de la opinión pública en representación de intereses políticos, ideológicos o económicos determinados (Tello, 2013, pp. 20-21).

Finalmente, respecto de su clasificación, los *think-tanks* pueden ser: 1) centros de investigación académica relacionada con la actividad política; 2) centros de promoción de valores e ideologías determinadas; 3) centros de asesoramiento técnico contratados para elaborar informes y realizar investigaciones para el sector público o privado (Ponsa, 2009, p. 33)⁷⁰. El marco teórico que hemos elegido para analizar la contribución del discurso de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea a la legitimidad de ésta es la teoría del Análisis Crítico del Discurso.

⁷⁰ El autor reproduce las categorías establecidas por Weaver (1989).

3.2. Análisis Crítico del Discurso

3.2.1. Introducción

Hemos considerado que la teoría del Análisis Crítico del Discurso resultaba idónea para reflexionar sobre la democracia interna al discurso de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea por los siguientes motivos:

- Esta teoría contiene un marco metodológico apropiado y fácilmente adaptable a los requerimientos del análisis del discurso socio-político de dichos institutos de investigación, dado que considera el contexto discursivo y por tanto va más allá de su estructuración gramatical. Así pues, da sentido al discurso de estos agentes en términos de la interacción social que produce en un contexto social determinado. Por tanto, esta teoría permite: 1) el estudio de las relaciones que se producen en el seno del discurso entre argumentos propios y ajenos al texto del discurso; 2) el análisis de las relaciones que se producen entre los sub-discursos presentes en un mismo texto discursivo; y 3) asimismo, el estudio del discurso en un marco o contexto social determinado analizando sus relaciones de confluencia o separación de dicho marco.

- El segundo motivo que consideramos para la elección de la teoría del Análisis Crítico del Discurso reside en el hecho de que el discurso científico es el instrumento de que se valen los *think-tanks* para desarrollar sus funciones de información, asesoramiento y movilización social. En este sentido, la teoría del Análisis Crítico del Discurso contribuye a dar visibilidad a dichas funciones, en tanto que el discurso es la pieza básica del engranaje generador de las interacciones sociales que pivotan alrededor de la producción, distribución e interpretación del

discurso⁷¹.

Siguiendo a Fairclough y Phillips, la teoría del Análisis Crítico del Discurso abarca, en realidad, un conjunto de teorías cuyos cinco rasgos comunes son los siguientes:

- Interpretar el discurso, en tanto que práctica argumentativa plasmada en un texto, conversación, alocución o imagen, como realidad creada por un sujeto o sujetos comunicadores, e interpretada por un sujeto o sujetos consumidores de este, con el fin esencial de contribuir a la constitución de las relaciones e identidades sociales y culturales.
- Asumir que el discurso no sólo constituye la realidad social y cultural sino que es un reflejo de ella en tanto que es constituido por ella.
- Propiciar un análisis gramatical del texto del discurso en el contexto interactivo específico en que se desarrolla.
- Derivar un análisis del discurso en términos críticos, en el sentido de establecer el papel de este en la reproducción, cambio o evolución de las relaciones e identidades sociales y culturales, significativamente de las relaciones desiguales de poder, con el fin último de contribuir al reequilibrio de dichas relaciones para promover una mayor democratización de la esfera pública.
- Finalmente, en lógica conexión con el rasgo anterior, la teoría del Análisis Crítico del Discurso tiene un sesgo claro normativo e ideológico en el sentido de pretender promover los procesos de cambio y evolución social y cultural necesarios para lograr la toma de conciencia y

⁷¹ Relaciones que se establecen entre productores, codificadores o intérpretes del mismo y receptores.

emancipación de los grupos sociales oprimidos (Fairclough y Phillips, 2002, pp. 61-64).

En el ámbito de este conjunto de teorías, la aproximación de Norman Fairclough es particularmente útil, dado que constituye una perspectiva completa teórico-práctica para analizar el discurso. Así, Fairclough ha explicitado las dimensiones del discurso, las funciones del discurso y la metodología de análisis del mismo (Fairclough y Phillips, 2002). Veámoslas.

3.2.2. Dimensiones del discurso

Para Fairclough, las dimensiones del discurso son las sucesivas capas de significación que lo constituyen: el discurso propiamente dicho, el género y el orden del discurso. El discurso constituye el hecho comunicativo en sí. Por tanto, agrupa todos los elementos lingüísticos, fundamentalmente hablados o escritos que, a través de procesos lógicos, cognitivos y culturales, interpretan, codifican y transmiten el conocimiento de la realidad por parte de un sujeto o sujetos, y que, a su vez, son reinterpretados por otro sujeto o sujetos en un contexto social y cultural interactivo singularizado.

Por su parte, el género constituye la estructura comunicativa en la que se inscribe el discurso. En este sentido, proporciona la orientación semántica básica del discurso. Por ejemplo, un género puede ser la entrevista, una noticia o un anuncio (Fairclough y Phillips, 2002, p. 67). Decimos que proporciona la orientación semántica básica del discurso porque los sujetos que participan en el mismo no van a producirlo o recrearlo de la misma manera (esto es, interpretar, codificar, transmitir o reinterpretar la realidad), si se hace patente a través de una entrevista o de un anuncio en un periódico.

Finalmente, en esa cadena de aportación sucesiva de significación al discurso tenemos el orden del discurso. El orden del discurso es la utilización que del discurso y su género realizan el sujeto o sujetos participantes en el hecho comunicativo en tanto que pertenecientes a un grupo o institución político-social determinada. Con esta dimensión nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la forma de producir e interpretar los discursos de las universidades, del gobierno, de la comunidad científica de una determinada disciplina, o de los abogados, los periodistas, etc. Por poner un ejemplo: no es lo mismo que un abogado esté interpelando a un perito aportado por la parte contraria en el ámbito de un procedimiento judicial, a que lo haga en el ámbito de un proceso de selección de personal en tanto que jefe de recursos humanos de su bufete de abogados. En ambos casos, a pesar de que el hecho comunicativo se produce dentro del género de la entrevista, el fin básico de ambos discursos, esto es, establecer el nivel de conocimiento de la realidad que posee el perito, será interpretado por el abogado de modo diferente en función de la institución político-social en que el proceso interactivo de comunicación tiene lugar, esto es, el tribunal o la empresa. Veamos a continuación las funciones del discurso.

3.2.3. Funciones del discurso

Para Fairclough, las funciones del discurso son tres:

- la construcción de identidades sociales y culturales;
- la construcción de relaciones sociales;
- y la construcción de sistemas de conocimiento y significado (Fairclough y Phillips, 2002, p. 67).

La construcción de una identidad social y cultural se produce a través del grado de ejercicio del rol o roles sociales típicos que realizan los sujetos que participan en un discurso concreto. A su vez, las relaciones sociales se construyen, precisamente, a través de la interacción que de dichos roles sociales se produce en el contexto de un discurso específico. Finalmente, la atribución de conocimiento y significado a la realidad social tiene lugar a través del proceso interactivo de ideas y argumentaciones que los discursos hablados o escritos evidencian. Veamos seguidamente un ejemplo de todo lo que hemos explicado hasta ahora (dimensiones y funciones del discurso).

Supongamos que un consejero de medioambiente de una comunidad autónoma comparece ante el parlamento de esta para explicar las medidas concretas de política que su consejería va a llevar a cabo para paliar los efectos de un vertido ilegal de sustancias químicas en un paraje natural protegido. En este caso, el género del discurso es la alocución pública y el orden del discurso está constituido por la utilización interactiva que de dicha alocución realizan los parlamentarios en el parlamento autonómico. El discurso es el hecho comunicativo en sí, que se produce a través del intercambio de participaciones orales sucesivas entre los diputados que han solicitado la comparecencia, el consejero que comparece, y los diputados de los otros grupos políticos que están legitimados para participar en el debate a pesar de no haber sido los promotores de la comparecencia.

A su vez, la construcción de la identidad social y cultural vendría dada por el grado de ejercicio sucesivo, a través de los diferentes turnos de participación y réplica en el parlamento, de los siguientes roles básicos:

- por parte del consejero: rol de defensor de la legalidad de la actuación de su departamento y del interés público considerado en su realización práctica;

- por parte de los diputados proponentes de la comparecencia: rol de garantes de la protección del medioambiente y del interés público considerado en su realización práctica;
- por parte de los diputados de las Cortes que participan en la situación discursiva: rol de garantes de la legitimidad de la actuación de los representantes populares y de la participación social en el interés público considerado.

Por otra parte, en función de la interacción de dichos roles, se construirían en este ámbito institucional específico unas relaciones sociales determinadas, por ejemplo, de afinidad o distanciamiento entre grupos políticos o diputados de un mismo grupo, o de respaldo o deslegitimación de la actuación del consejero por parte de otros diputados miembros del gobierno participantes en el discurso.

Finalmente, no es descabellado pensar que, a través del discurso, podría lograrse un conocimiento mayor, tanto del desarrollo de los procesos de contaminación ambiental como de las medidas de prevención eficaces para paliar su producción. A continuación, explicamos la metodología que utiliza Fairclough para analizar críticamente el discurso.

3.2.4. Metodología de análisis

La interpretación que hace Fairclough de la teoría del Análisis Crítico del Discurso, requiere la realización práctica de tres niveles de análisis: el del texto, el de la práctica discursiva y el de la práctica social (Fairclough y Phillips, 2002, pp. 68-71). Veámoslos.

En primer lugar, el análisis del texto comprende, básicamente, el de sus características semánticas o de significado. Sin embargo, dada la indudable

dimensión social y cultural de la teoría, el texto no debe analizarse estrictamente en su singularidad como unidad gramatical de información dotada de significación, sino que, por el contrario, debe ponerse en relación con los sujetos productores y receptores del mismo. En este sentido, Fairclough propone dos dimensiones específicas de análisis: modalidad y transitividad (Fairclough y Phillips, 2002, p. 83). La modalidad expresa la afinidad o confianza de los sujetos participantes en su discurso, esto es, el grado de veracidad que atribuyen a lo que comunican. Por su parte, la transitividad explica el grado de implicación de los sujetos en el predicado del texto, esto es, la mayor o menor atribución de autoría o responsabilidad propia que se produce al comunicar el discurso. Por ejemplo, no es lo mismo enunciar algo de forma impersonal que atribuirlo a un sujeto concreto. Así, el texto: “Juan, como jefe de personal, despidió del trabajo a Andrés” contiene mayor implicación emocional del sujeto que lo emite que este otro, que, por otra parte, expresa la misma realidad: “Andrés fue despedido de su empresa”.

En segundo lugar, la práctica discursiva se refiere a la fase interactiva del discurso. En este sentido, refleja, por una parte, la interrelación que se establece entre los textos que comparten el discurso y, por otra parte, alude a los diferentes sub-discursos que conforman o integran el discurso. Por tanto, integra el análisis del texto con las otras dos dimensiones del discurso (género y orden del discurso). En este caso, nos interesa destacar dos elementos de análisis: interdiscursividad e intertextualidad (Fairclough y Phillips, 2002, pp. 73-74).

La interdiscursividad descubre los distintos sub-discursos presentes en el discurso. Así, siguiendo con el ejemplo anterior, el discurso global, perteneciente al género alocución pública y al orden del discurso, discurso parlamentario, estaría, a su vez, integrado por los siguientes sub-discursos:

- sub-discurso social: importancia pública dada e implicación mostradas

por la consejería en la resolución del problema;

- sub-discurso político: diligencia, por parte de la consejería, en la evaluación y puesta a disposición de los medios públicos necesarios para solucionar el problema;
- y sub-discurso mercantil: eficiencia de la consejería en la gestión de los recursos públicos aplicados a la solución del problema.

Además, de acuerdo con Fairclough, no hay que perder de vista el hecho de que todos estos sub-discursos del miembro del gobierno tendrían como fin normativo e ideológico último mantener las relaciones de poder existentes en el parlamento autonómico, esto es, garantizar la posición prioritaria del partido del gobierno en este ámbito político-institucional.

Por otra parte, la intertextualidad desvela las conexiones del texto del discurso con otros textos. Por ejemplo, en el análisis de un texto científico podemos establecer qué ideas son originales y cuáles han sido recogidas de autores anteriores y, por tanto, representan una asimilación del conocimiento previamente existente.

Finalmente, la práctica social tiene en cuenta tanto el marco de conocimiento o conjunto de discursos organizadores o constituyentes de significado del discurso específico que analizamos, como el entorno socio-económico en que se produce, transmite y reproduce el discurso (Fairclough y Phillips, 2002, pp. 86-87). En este sentido, dos son, asimismo, los instrumentos metodológicos que deben tenerse en cuenta para realizar un análisis integrado del discurso: red y matriz. La red abarcaría el conjunto de discursos en el que se enmarca el discurso específico que analizamos. Por su parte, la matriz, en nuestro ejemplo, haría referencia a la estructura económico-social de la comunidad autónoma, es decir, al marco básico socio-político de ordenación del colectivo de

individuos que la forman y, por tanto, a la superestructura básica de organización de cualquier discurso que en ella se produzca.

3.2.5. Desarrollo de la hipótesis

Una vez expuestas las bases de la teoría del Análisis Crítico del Discurso, a continuación haremos alusión a los conceptos o instrumentos metodológicos de la misma que resultan útiles para realizar nuestro análisis de la legitimidad democrática del conocimiento experto a través de un discurso científico.

Estos conceptos representan un desglose de la hipótesis que formulamos en su momento: Utilizando la Teoría del Análisis Crítico del Discurso: ¿En qué medida contribuye al refuerzo o deterioro de la legitimidad democrática de la Unión Europea la estructura y organización interna del discurso científico de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea?

Con el fin de analizar el elemento inclusión utilizaremos el concepto de interdiscursividad. Así, la primera pregunta a discutir es la siguiente: ¿en qué medida el discurso integra todos los discursos representativos, esto es, todos aquellos pertenecientes a los agentes relevantes de acuerdo con el tema u objeto del discurso?

A su vez, respecto de la deliberación, emplearemos el concepto de la intertextualidad. Su análisis debe permitirnos responder a la pregunta: ¿hasta qué punto el discurso incorpora y asimila equilibradamente otros argumentos relevantes de otros textos doctrinales o científicos con el fin de obtener una solución de consenso científica?

Finalmente, con relación al elemento eficiencia, nos serviremos del concepto de red. En este caso, el interrogante es el siguiente: ¿qué relación de ligadura mantiene el discurso con la red formada por los discursos institucionales o sociales que enmarcan el tema u objeto del discurso?

El análisis pormenorizado de dichos elementos en el contexto de la teoría del Análisis Crítico del Discurso se aborda en los capítulos siguientes.

3.3. Conocimiento experto, discurso e inclusión

3.3.1. Introducción

Hemos visto que el concepto de interdiscursividad es el que utilizaremos para analizar el elemento de legitimidad democrática inclusión respecto del discurso producido por los *think-tanks* o laboratorios de pensamiento españoles.

Conviene precisar de antemano, no obstante, que con independencia de que el discurso producido por estas instituciones sociales tenga peculiaridades propias, fruto tanto del contexto político, social y económico que circunscribe su capacidad de interacción e influencia socio-política, como del ámbito cultural e ideológico que les dota de identidad y finalidad, este discurso comparte las características definitorias ideales básicas de la lógica argumentativa científico-experta que establecimos en su momento, esto es: generalización, objetividad, neutralidad, verificación, argumentación, justificación, sencillez, precisión y claridad. En realidad, dichas peculiaridades se circunscriben, esencialmente, al modo de interpretar/adaptar tales características en función tanto de la intención comunicativa (persuadir, disuadir o convencer), como de la audiencia potencial o real a la que vaya destinada el discurso de los *think-tanks* (público masivo, dirigentes públicos o expertos).

El análisis de la interdiscursividad se inscribe en el campo de lo que hemos denominado práctica discursiva o fase interactiva del discurso, esto es, alude a los diferentes componentes discursivos (sub-discursos) presentes y extrapolables del discurso global. Evidentemente: un discurso y, si cabe en mayor medida, un discurso del tipo científico o experto producido en el ámbito de las ciencias sociales está inscrito en una realidad que trasciende su evidente función social en tanto que ciencia⁷².

De hecho, en el ámbito de nuestro estudio podemos encontrar ejemplos claros de la trascendencia socio-económica y las repercusiones políticas que pueden tener los análisis que dichos institutos realizan de la realidad político-social cuando se difunden, o cuando sus argumentos son trasladados por los dirigentes públicos en principios prácticos o criterios normativos que guíen y orienten el diseño e implementación de políticas públicas⁷³.

3.3.2. Sub-discursos del discurso experto de los think-tanks

La realidad global que ahorma el discurso en tanto que práctica social interactiva puede descubrirse a través de los diferentes sub-discursos que integran el discurso científico o experto. En efecto, un discurso científico producido en el ámbito de las ciencias sociales, específicamente aquel que pretende informar y aportar conocimiento sobre la Unión Europea, está formado por el conjunto de sub-discursos básicos siguientes: 1) discurso institucional; 2) discurso político; 3) discurso socio-económico y 4) y discurso científico, propiamente dicho.

⁷² En tanto que acto significativo de comunicación de conocimiento preciso sobre aspectos concretos de la realidad social mediante el contraste riguroso de hipótesis de análisis a través de métodos de investigación objetivos y verificables que actúan sobre un caudal informativo suficiente y pertinente.

⁷³ Así, el papel desempeñado por las dos fundaciones ligadas a los partidos políticos que, alternativamente, han gobernado España en los últimos años: la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, FAES, y la Fundación Pablo Iglesias.

Utilizando una de las herramientas que nos proporciona la teoría del Análisis Crítico del Discurso que vimos en su momento (las funciones del discurso), podemos ofrecer una caracterización de cada uno de estos discursos, comenzando por establecer el propósito básico de los mismos respecto del elemento de legitimidad democrática, inclusión.

En primer lugar, debe decirse que el nivel de inclusión institucional se referirá al grado en el que las concepciones teóricas, doctrinales o expertas consideradas más relevantes sobre la manera en que la Unión Europea debería abordar y resolver un problema específico o un conjunto de problemas políticos, son incorporadas en la concepción y diseño de los instrumentos jurídicos y las políticas públicas que les dan virtualidad práctica.

Por otra parte, la existencia de un discurso político netamente inclusivo (dentro del discurso del *think-tank*), debería significar que el discurso político ha logrado trasladar la esencia del discurso institucional de un modo normativo-valorativo: esto es, que ha logrado integrar las diferentes opciones ideológicas que sostienen y defienden los responsables políticos⁷⁴ respecto de la orientación, interpretación o alcance que deberían tener los instrumentos institucionales y jurídicos diseñados para articular las políticas públicas (reglamentos, directivas, decisiones, planes, programas, estrategias de desarrollo, etc.).

A su vez, el discurso socio-económico es inclusivo si consigue reflejar las múltiples sensibilidades sociales que existen, tanto las que tienen su raíz en la sociedad civil como las que incluyen los intereses económicos y del mercado, respecto de la cuestión de política pública que plantea el discurso.

⁷⁴ En este caso, los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo, en el Consejo de la Unión Europea, o en cualquier otro foro o conferencia similar, o de los miembros del Parlamento Europeo.

Finalmente, la inclusividad del discurso propiamente científico consiste en que el científico o experto, en el ámbito del sub-discurso científico, desarrolle una labor crítica que satisfaga, por lo menos, los siguientes requisitos:

- contenga un análisis de la utilidad de la institución jurídica, herramienta de política pública o idea política que se describe;
- contenga un análisis de las deficiencias de las que la institución, política o idea adolecen;
- contenga un análisis del alcance social, político o económico de dicha institución, política o idea;
- y contenga un análisis de la coherencia de la institución, política o idea⁷⁵.

3.3.3. Funciones del discurso y sub-discursos

Vimos en el apartado anterior que, para Fairclough, las funciones del discurso son tres: la construcción de identidades sociales y culturales; la construcción de relaciones sociales; y la construcción de sistemas de conocimiento y significado. A continuación estudiamos estas funciones en cada uno de los discursos considerados.

El ejercicio de los roles que caracterizan el comportamiento social de los sujetos productores del discurso es lo que permite la construcción de su identidad social y cultural a través del discurso. Así, si nos referimos al discurso institucional, esto es, a la actividad política de las instituciones europeas, vemos que la construcción de una identidad clara e identificable en el ámbito

⁷⁵ Esto es, un estudio del grado de suficiencia, pertinencia, causalidad y afinidad de los argumentos que establecen y desarrollan la institución, política o idea de que se trate.

de la gobernanza multinivel de la Unión Europea se produce por el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas en base a los Tratados y demás instrumentos legislativos existentes. Estas competencias son ejercidas a través de acciones que, en la medida de lo posible, deben tener por finalidad esencial garantizar la satisfacción de los principios, valores y objetivos prioritarios definidos en los Tratados de la Unión.

A su vez, en el ámbito del discurso político, la construcción de la identidad social y cultural de los sujetos productores del discurso (los representantes de los Estados miembros y los miembros del Parlamento Europeo), se produce siempre que a través de su actuación consigan diferenciar de un modo claro e inequívoco sus opciones ideológicas sobre el diseño y concepción de las políticas públicas europeas de las del resto de sus competidores o corresponsables políticos. Por ejemplo, en el caso de los Estados miembros, estos, a través de sus representantes, deben establecer objetivos estratégicos y perseguir líneas de actuación política sensiblemente distintas, en la medida de lo posible, de las que tengan los otros Estados miembros a la hora de articular y defender sus posiciones en los diferentes foros decisores de las líneas de acción política de la Unión Europea. La asunción de un determinado conjunto de principios por parte de un Estado miembro (o grupo de estados) a la hora de interpretar el proceso de integración, convergencia y ampliación de la Unión es lo que le permite la construcción de una identidad y cultura de praxis política propia. Esta actitud no sólo enriquece el debate ideológico interno sobre la definición, construcción, transformación y adaptación de la identidad institucional de la Unión en función de los cambios producidos en su entorno inmediato, sino que facilita la absorción y atenuación del impacto de dichos cambios contribuyendo, por tanto, a la credibilidad y sostenibilidad del rol que desarrolla la Unión en el exterior⁷⁶.

⁷⁶ Por ejemplo: la atenuación de los impactos generados por la globalización se produce cuando los Estados adaptan sus discursos políticos a sus identidades culturales y sociales

Por otra parte, en el ámbito del discurso socio-económico, la identidad social y cultural de las entidades y representantes de la sociedad civil y de los intereses del mercado se construye mediante la articulación de un discurso coherente que agrupe tres roles principales:

- su rol informador de las necesidades, intereses y preferencias sociales en un área determinada de acción de la política de la Unión;
- su rol crítico mediante la evaluación que realizan de la concepción y ejecución de las acciones y políticas que pretenden realizarse o que ya han sido llevadas a cabo;
- y su rol colaborador con las instituciones europeas a la hora del diseño, implementación y control de dichas políticas públicas a través de los diferentes instrumentos colaborativos existentes.

Finalmente, la identidad social y cultural del científico o experto en cuanto que productor del discurso se construye en la medida en que a través del ejercicio de su rol crítico construya un perfil acertado, minucioso y didáctico de la institución, política o idea a la que se refiere el discurso (decimos didáctico ya que tratamos del texto producido en un *think-tank*, institución social con una clara vocación de influencia, participación y activismo político).

En segundo término, la función de construcción de relaciones sociales del discurso alude a los efectos que la interacción entre los sujetos productores y los sujetos receptores del discurso produce. En este sentido, debemos destacar que, en el caso del discurso científico de los *think-tanks*, el sujeto receptor de todos los sub-discursos es el propio científico o experto que produce el discurso final. En efecto, es él quien investiga, conoce (o

nacionales específicas.

desconoce), incluye u obvia, reproduce o altera los discursos institucionales, políticos, socio-económicos o científicos presentes en la realidad objeto de investigación, análisis y comunicación científica. De hecho, la investigación del elemento inclusión en el discurso del *think-tank* consiste en un análisis crítico de la pericia y acierto del investigador en tanto que conocedor y transmisor de la pluralidad de teorías e ideas, preferencias e intereses, ideologías y creencias, principios e instrumentos políticos existentes en la realidad que concierne a la materia del discurso. Por tanto, la interacción que construye las relaciones sociales que se producen en el ámbito del discurso del *think-tank* en cuanto a la inclusión, se realiza en el ámbito exclusivo de la labor que realiza el experto con relación a la información e ideas que decide incluir o excluir de todas aquellas posibles y que forman parte integrante de la realidad que enmarca el discurso.

Finalmente, en tercer término, resulta obvio que la función de construcción de sistemas de conocimiento y significado del discurso en el ámbito de la inclusión se producirá en mayor o menor grado en función del nivel de integración (coherencia) que se produzca entre todos los sub-discursos que configuran el discurso del experto del *think-tank*. Así pues, cuanto más pertinentes, suficientes, causales y afines sean los sub-discursos y, además, más completos y plurales, mayor información y conocimiento aportarán sobre la realidad social a la que se refieren.

En definitiva, el objetivo último del análisis de la inclusión de un discurso producido en el ámbito de un *think-tank* deber ser determinar, en un primer momento, si estos sub-discursos de los que hemos hablado se hallan presentes en el discurso, y en un segundo momento, establecer el grado de completitud/suficiencia de cada uno de ellos, esto es, precisar si, efectivamente, integran todas las perspectivas y sensibilidades relevantes que existen en la realidad y por tanto contienen un fiel reflejo del pluralismo de opciones sociales o teóricas (según sea el caso) que, al menos en teoría, deberían enmarcar el

discurso sobre la cuestión específica de política pública europea que estemos considerando.

3.4. Conocimiento experto, discurso y deliberación

3.4.1. Introducción

Ya indicamos que la teoría del Análisis Crítico del Discurso tiene por uno de sus objetivos realizar un análisis gramatical del texto en el contexto interactivo específico en que este se desarrolla. Para Fairclough, este contexto interactivo del texto constituye su práctica discursiva. A su vez, como también vimos, la práctica discursiva o fase interactiva del discurso puede analizarse a través de dos elementos: interdiscursividad e intertextualidad.

En el apartado anterior hemos estudiado la interdiscursividad con el fin de analizar la inclusión en el ámbito de los discursos de los *think-tanks*. A continuación, con el fin de estudiar la deliberación, desarrollamos el concepto de intertextualidad. Básicamente, la intertextualidad descubre la interrelación que se produce entre los textos que conforman el discurso. Dicho de un modo elegante, la intertextualidad consiste en “entretejer palabras”:

The weaving together of the words of another or others with my words, the weaving together of different “voices (Chouliaraki y Fairclough, 1999, p. 153).

El concepto de intertextualidad fue usado por vez primera por Kristeva en 1966 (Martínez, 1996). Para Kristeva, que utilizó el concepto en el ámbito del discurso literario, la intertextualidad aludía al hecho de que en un mismo texto convivían otros textos, representados por las palabras (voces) de otros (Martínez, 1996, p. 268).

Esa convivencia entre textos genera una intersección, una aproximación, una fertilización mutua entre las palabras e ideas de unos y otros: una enriquecida conjunción de estructuras gramaticales y semánticas. Para Kristeva, la intertextualidad hace patente el hecho de que un texto no es un sistema referencial cerrado, sino un sistema abierto, histórico, constituido por la repetición y la transformación de otras estructuras textuales (Martínez, 1996, p. 268).

En un sentido, el análisis de la intertextualidad traduce el esfuerzo que realiza el investigador, autor del texto, por subordinar la originalidad de este a ciertos elementos textuales afines al mismo (autores, ideas, doctrinas, paradigmas científicos), que hacen posible su construcción desde la coherencia histórica, social y cultural que enmarca la idea que se discute en el texto. Así, bajo este prisma, los antecedentes del texto constituyen la base sobre la que el autor sostiene su propia originalidad. Por otra parte, esta simbiosis o articulación entre textos (en el texto de otro), se hace presente mediante diferentes grados de integración, en función de la mayor o menor explicitud de la alusión que el escritor hace a dichos textos (Bloor y Bloor, 2007, pp. 51-52).

3.4.2. Funciones de la intertextualidad

Los textos que son incorporados al texto original⁷⁷ y que traducen ese juego e interacción que produce la intertextualidad desarrollan múltiples funciones:

- reinterpretación de argumentos ajenos que doten de originalidad a la tesis del texto;

- reproducción de ideas ya expuestas por la comunidad científica con el fin de facilitar su comprensión y utilidad por la comunidad no científica;

⁷⁷ En realidad, no pueden deslindarse de él, dado que forman parte integral del texto.

- reconsideración de ideas o paradigmas científicos aceptados, argumentando sobre su pérdida de vigencia y relevancia;
- aportación de argumentos adicionales que complementen la tesis original del texto;
- aportación de argumentos que sostengan la tesis y sub-ideas en que esta se desarrolla;
- y aportación de argumentos que contradigan la idea que se somete a prueba o análisis científico.

Dado que las tres últimas funciones de la intertextualidad resultan obvias (el experto incluye argumentos de otros en su texto para completar, respaldar o invalidar las tesis que sostiene) y las tres primeras requieren cierta matización, vamos a referir nuestra explicación a estas tres primeras funciones.

En primer lugar, la reinterpretación de argumentos de otros en el texto constituye una de las maneras más frecuentes de aportar originalidad a un discurso científico. Efectivamente: si el texto ofrece nuevos puntos de vista o enfoques sobre un problema de interés científico cuya principal tesis ya está consolidada y aceptada por la generalidad de la comunidad científica de referencia, y, en la medida de lo posible, utiliza parámetros de análisis, medición y contraste novedosos, esta “actualización” de ideas ya expuestas proporciona al texto ciertas dosis de originalidad (en la medida en que la implementación de la nueva metodología de verificación científica no subvierta el sentido de las aportaciones ya consolidadas de la vieja idea original sino que suponga, en realidad, un enriquecimiento de dicha idea a través de los nuevos ángulos de visión que la reelaboración facilita).

Respecto de la segunda función, la reproducción de ideas, sirve, esencialmente, a los fines de la comunicación y propagación científica. De hecho, un artículo científico no debe ser una traslación de ideas ya expuestas sin carga argumentativa científica adicional. El deber fundamental de la ciencia es ampliar el conocimiento sobre la realidad, sus causas y efectos y prever su evolución para resultar útil para el conjunto de la sociedad. Vimos en su momento que el conocimiento científico participa en la realidad ofreciendo una explicación de calidad de la misma, en función del cumplimiento de unos principios rigurosos aplicables a la lógica propia que utiliza⁷⁸. Sin embargo, el conocimiento científico también debe tener como finalidad la divulgación del saber sin llegar a su vulgarización, función que ya cumplen otras instancias sociales (prensa o revistas científicas dirigidas al gran público, por ejemplo). En este sentido, ciertos artículos científicos o comunicaciones expertas están enfocadas, prioritariamente a informar al público lego en la materia, máxime en el ámbito al que se circunscribe nuestra investigación (los *think-tanks* tienen una misión de praxis y transformación política esencial).

Finalmente, la tercera de las funciones a la que aludíamos es la reconsideración de ideas que se toman prestadas de otros textos con el fin de transformarlas (o eliminarlas) del paradigma científico en el que se insertan. Esto tiene su fundamentación en los principios de la teoría del Análisis Crítico del Discurso, ya que uno de los rasgos de dicha teoría es hacer patente la importancia del discurso como elemento reproductor, de cambio o evolución de las relaciones e identidades sociales y culturales. Nosotros podemos aplicar este rasgo a nuestro análisis de la intertextualidad. Así pues, el diálogo que establece la intertextualidad es el elemento clave que explica el cambio y evolución del conocimiento. En términos generales, toda nueva idea, teoría o metodología que ha supuesto un avance significativo del conocimiento se ha producido como reacción, más o menos virulenta, a ideas y conceptos

⁷⁸ Generalización, objetividad, neutralidad, verificación, argumentación, justificación, sencillez, precisión y claridad.

previamente aceptados por la generalidad de la comunidad científica correspondiente. Esta reacción se realiza mediante la incorporación de ideas ajenas en el texto para someterlas a prueba/refutación, con el fin último de promover el avance del conocimiento derivado de la aparición de nuevas hipótesis y métodos de análisis, investigación y experimentación, o del cambio y evolución del paradigma científico de análisis dominante.

Por tanto, cuantas más funciones de las explicitadas antes utilice el autor en su discurso más se logrará la manifestación del elemento deliberación en el mismo, dado que ello amplía su dimensión colaborativa, su riqueza significativa y su grado de impacto y repercusión social.

3.4.3. Fuentes del discurso

Con independencia de que la intertextualidad pueda ejercer las funciones vistas, es lo cierto que, en la práctica, su análisis se refiere a los dos caudales informativos que, con mayor o menor precisión, pueden delimitarse en el texto: por una parte, las ideas originales del productor del mismo inscritas en el discurso o, más bien, “originalmente elaboradas” (toda idea deriva de un contexto de ideas previas más o menos embrionarias o detalladas.). Por otra parte, aquellas otras ideas pertenecientes a otros textos científicos o expertos que conviven y se integran en el discurso (nos estamos refiriendo, obviamente, bien a las citas o referencias específicas que el productor incorpora expresamente como préstamos intelectuales, bien a las referencias implícitas de las que se vale el científico o experto para complementar o apoyar sus argumentos en la comunidad científica o experta relevantes).

El análisis de esa interacción intelectual debe permitirnos descubrir, en el ámbito de nuestra investigación sobre la legitimidad democrática del discurso de los *think-tanks*: ¿hasta qué punto el discurso incorpora y asimila equilibradamente otros argumentos relevantes de otros textos doctrinales o

científicos con el fin de obtener una solución de consenso científica?

Así pues, la respuesta a esta pregunta nos explicitará el grado de deliberación que tiene el discurso en lo que se refiere, por una parte, a la riqueza y pluralidad de argumentaciones propias y ajenas que incorpora; y por otra parte, al nivel de cohesión que mantiene, en el sentido de articular una tesis que incorpore de manera integral, integrada (esto es, en base a argumentos afines o complementarios a través de relaciones de causalidad y dependencia coherentes), y eficaz (clara, sistemática y sencilla), el conjunto de sub-ideas que le dan forma, con el fin último de producir una solución de consenso científica que se ampare y beneficie del mutuo provecho que aportan al discurso las teorías y argumentos doctrinales originales o ajenos que contiene.

Esta pluralidad y riqueza de argumentaciones se concreta en estudiar, por una parte, el grado de originalidad de la tesis y, por otra parte, el grado de autenticidad de las sub-ideas que la constituyen. Así pues, si la tesis no es original, la calidad de la deliberación en cuanto a obtener una solución de consenso científica es menor, dado que el productor no entabla un diálogo auténtico entre otras argumentaciones y la propia en el momento de exponer las conclusiones del discurso. En estos casos, se convierte en un mero compilador de ideas y argumentaciones ajenas. Por otra parte, en el caso de que la tesis sea original y, por tanto, el productor haya realizado una labor creativa previa (re-interpretativa, de mayor o menor envergadura) de ideas incipientes o ya desarrolladas por la comunidad científica, la deliberación, en el momento de llegar a una solución de consenso o compromiso en las conclusiones del discurso, será mayor. En efecto, dado que la idea es propia y original (novedosa), el científico necesitará reforzar su argumentación con mayor intensidad que si no lo fuera, esto es, ofrecer razones convincentes a la comunidad científica para su aceptación. Este refuerzo lo hará no únicamente en base a argumentos propios sino, lo que es más interesante a efectos de deliberación y consenso, integrando o criticando en su argumentación original

nuevas reinterpretaciones de ideas previamente asumidas por la doctrina científica o, por lo menos, científicamente plausibles o verosímiles (lo que hemos denominado, ideas embrionarias).

Por otra parte, sean o no originales las sub-ideas que desarrollan la tesis, siempre que exista la suficiente riqueza de las mismas la cualidad deliberación del discurso será amplia. Así pues, si las sub-ideas son originales, esto indicará que el productor ha integrado en su argumentación una gran cantidad de reinterpretaciones de ideas preexistentes, lo que permitirá, en el momento de abordar las conclusiones de su discurso, articularlas todas mediante consenso para dar cohesión a la tesis del tema. A su vez, en el caso de que las sub-ideas no sean originales, igualmente indicará que el productor del texto ha trasladado una variedad esencialmente significativa de argumentos presentes en la doctrina científica cuya integración concertada será obligada si pretende dar robustez científica y estabilidad semántica a sus conclusiones.

3.5. Conocimiento experto, discurso y eficiencia

3.5.1. Introducción

Un discurso no sólo constituye la realidad sino que es constituido por esta (Jorgensen y Phillips, 2002, pp. 64 y 71). A esto es a lo que nos referimos cuando decimos que el discurso es una práctica social (Fairclough y Phillips, 2002, pp. 68-71). En tanto que constituido por la realidad social, el discurso se produce y referencia respecto de un contexto determinado que es el que atribuye significado a las interacciones sociales que desencadena. En este sentido, el contexto completa el propósito y sentido del discurso, explicitando las condiciones y circunstancias ambientales que trascienden el acto comunicativo singular del emisor del discurso.

Como vimos, este contexto, en el ámbito de nuestra investigación, abarca dos elementos básicos. Por una parte, el marco de conocimiento o conjunto de discursos (macro-discurso o red), que organizan, socialmente hablando, el tema del que trata el discurso específico que estamos analizando. Por otra parte, el entorno socio-económico en el que se produce, transmite, recibe e interpreta el discurso. Con el fin de analizar el elemento de legitimidad democrática, eficiencia, vamos a centrarnos en la red. Estudiando la red, podremos determinar cuál es ese macro-discurso o conjunto de discursos que enmarcan nuestro discurso concreto. Con posterioridad, la eficiencia, en el ámbito de un discurso de un *think-tank* sobre la Unión Europea, la valoraremos a partir de las conclusiones que obtengamos tras preguntarnos lo siguiente: ¿qué relación de ligadura mantiene el discurso con la red formada por los discursos institucionales o sociales que enmarcan el tema u objeto del discurso? Conforme mayor sea dicha conexión, mayor será la eficiencia del discurso, dado que no representará una “discontinuidad” respecto de su ideario de referencia.

Hemos definido el contexto como conjunto de circunstancias y condiciones que amplifican el discurso. Esos elementos ambientales que enmarcan el discurso, a su vez, vienen dados en función de determinados marcos de interpretación subjetivos. Efectivamente: dado que estamos en el ámbito de la práctica social⁷⁹, será el conjunto de agentes que tienen un rol principal en cuanto a la producción, distribución y recepción del discurso quienes determinarán, a través de sus experiencias sociales, emocionales o culturales diarias, las características básicas del entorno en el que se inscriba una determinada categoría de discursos específicos (Dijk, 201, p. 109).

Nosotros, dado que tenemos como marco de investigación a la Unión Europea, hemos establecido como agentes principales que delimitan el macro-discurso sobre la Unión a las instituciones europeas, a los Estados miembros y a la

⁷⁹ El discurso es constituido por la realidad social.

ciudadanía de la Unión. Así, nuestro contexto vendrá determinado por el conocimiento que estos agentes tienen de los ámbitos de actuación de la Unión y de los Estados miembros, así como de los procesos a través de los que los agentes actúan e interaccionan en dichos ámbitos. Las diferentes interpretaciones que estos agentes tengan tanto de los ámbitos de actuación como de los procesos de interacción europeas serán las que delimitarán las características básicas de los distintos macro-discursos básicos en los que podría inscribirse, por ejemplo, cualquier discurso específico sobre la Unión Europea.

3.5.2. Red discursiva

Sin negar que cualquier otra ordenación motivada pudiera resultar válida a los efectos de establecer los macro-discursos (red) que enmarcan los discursos específicos sobre la Unión Europea de los agentes que hemos definido, a nuestro parecer los macro-discursos básicos de los diferentes agentes participantes en la Unión Europea son los siguientes.

Respecto de las instituciones de la Unión Europea, en el sentido de determinar cómo se representa a sí misma la Unión:

- la Unión como entidad política eficiente;
- la Unión como entidad política con proyección futura;
- la Unión como entidad política de cooperación e integración de voluntades.

Con relación a los Estados miembros, en el sentido de establecer qué significa para ellos la Unión Europea:

- la Unión como organización supraestatal generadora de oportunidades;
- la Unión como organización supraestatal obstaculizadora;
- la Unión como organización supraestatal plural.

Finalmente, respecto de la ciudadanía europea, en el sentido de determinar cómo percibe a la Unión:

- la Unión como centro de poder complejo;
- la Unión como centro de poder ajeno;
- la Unión como entorno exótico.

Estos apartados son desarrollados a continuación.

3.5.2.1. La Unión como entidad política eficiente

El cálculo racional en términos económicos, esto es, la importancia que el individuo debe conceder al principio del beneficio económico y a la eficiencia y utilidad del capital es consustancial a la cultura moderna del emprendimiento europeo. Sin embargo, la suma de espíritus emprendedores que constituye el tejido socio-económico necesita una administración pública eficiente con el fin de que las iniciativas de unos y otros pueden realizarse y no estorbarse recíprocamente. Así pues, la manera de organizar eficientemente la administración de los estados europeos fue dotarles de una cultura amparada

en el formalismo legal:

This law culture is, in its turn, a product of European culture and remains linked to its characteristics. You belong to European culture when the culture of law promotes the sovereignty of law, and promotes the individual as the subject and aim of the law (Marga, 2012, p. 348).

Este macro-discurso de la eficiencia del marco político europeo es el que se ha trasladado al seno de las instituciones de la Unión Europea, en tanto que entidad política regulatoriamente activa, configuradora de un marco estable que garantice la promoción, protección y defensa de la iniciativa privada y el espíritu emprendedor y de negocio de los ciudadanos europeos. Como ejemplo, tomemos una de las iniciativas actuales señera de la Unión Europea: *The Entrepreneurship 2020 Action Plan*, que tiene como una de sus tres áreas de intervención inmediata, reactivar la cultura del emprendimiento:

Reigniting the culture of entrepreneurship in Europe and nurturing the new generation of entrepreneurs (Comisión Europea, 2016a).

3.5.2.2. *La Unión como entidad política con proyección futura*

El proyecto político que es la Unión Europea está vivo en dos sentidos fundamentales. Por una parte, en cuanto a su vocación extensiva, en el sentido de alcanzar a todos los países del continente europeo. Por otra parte, respecto de la búsqueda del aumento paulatino de su importancia y representatividad internacional. Ambos procesos son interdependientes, ya que cuanto mayor sea la dimensión, esto es, el peso demográfico, político y económico de la Unión, mayor será su capacidad de influencia internacional. Este mensaje también constituye uno de los macro-discursos o contextos básicos en los que puede enmarcarse toda una categoría de discursos sobre la Unión Europea producidos por los *think-tanks*: por ejemplo, los de la UE y la gobernanza global, y los de la ampliación y política de vecindad de la Unión (Fabry y Ricard-Nihoul, 2010).

3.5.2.3. *La Unión como entidad política de cooperación e integración de voluntades*

Los Tratados de la Unión están salpicados de referencias a la misión de la Unión como motor de la cooperación e integración de voluntades en su seno. Por poner un ejemplo, en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea se habla de perseguir el refuerzo y la convergencia económica, crear una unión económica y monetaria, fortalecer la cohesión, acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, crear una ciudadanía común, avanzar en la vía de la integración europea, o continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa (Unión Europea, 2010).

Pero no sólo en el ámbito de la regulación sino en el de la programación política tiene reflejo este macro-discurso producido por las instituciones europeas sobre el carácter esencialmente colaborativo de la Unión. Así, uno de los últimos documentos estratégicos de la Unión, la *Estrategia Europa 2020*, apoya el logro de sus objetivos esenciales en la cooperación y sintonía de acción que debe desarrollarse entre la Unión y los Estados miembros:

El marco en el que la UE y las administraciones nacionales puedan aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020: innovación, economía digital, empleo, juventud, política industrial, pobreza y uso eficiente de los recursos (Comisión Europea, 2014b).

3.5.2.4. *La Unión como organización supraestatal generadora de oportunidades*

Existe también una visión de Europa que algunos han caracterizado como puramente técnica o estrecha⁸⁰. Esta visión, que comparten políticos, burócratas y empresarios contempla a Europa como un ámbito generador de

⁸⁰ Dado que no incorpora los antagonismos que han constituido la base de su riqueza y singularidad histórica: conflictos políticos, religiosos, espirituales, culturales, sociales o económicos.

oportunidades múltiples:

Obviously, men of action (politicians, entrepreneurs, bureaucrats) need a concept of Europe other than that which is based on the history of spirituality. However, they are often satisfied with a purely technical concept of culturally belonging to Europe, and their concept of Europe is narrow. According to this, Europe means participating in political alliances, military blocs and nominal economic organisations (Marga, 2012, p. 345).

En la actualidad, esta visión instrumental de Europa, trasladada al entorno de la Unión Europea, mantiene completamente su vigencia. Simplemente observando cómo están distribuidas las competencias y áreas de poder entre la Unión y los Estados miembros nos damos cuenta de que estos se han reservado no sólo los ámbitos mayores de poder político sobre el proceso de integración y ampliación europea, o el liderazgo de la proyección internacional de la Unión (a través del Consejo Europeo o del Consejo de la Unión), sino también el control de la directriz básica de actuación de las competencias de la Unión Europea⁸¹.

3.5.2.5. *La Unión como organización supraestatal obstaculizadora*

Otra de las redes que puede enmarcar un conjunto de discursos sobre la Unión desde la perspectiva de los Estados miembros es aquella que desvela los obstáculos e ineficiencias que el funcionamiento complejo de las instituciones de la Unión, en tanto que interdependiente y multinivel, provoca en la vida política de los Estados miembros. Como ejemplo de ello, la amplia literatura que ha generado el análisis de los resultados de los sucesivos referéndums fallidos acontecidos en Dinamarca respecto del Tratado de Maastricht (1992); en Irlanda con el Tratado de Niza (2001); en Holanda y Francia con relación a la Constitución Europea (2005), o en Irlanda respecto del Tratado de Lisboa en

⁸¹ En este sentido, la caracterización del principio de atribución establecida en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea: “Artículo 5. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.”

2008 (BBC Mundo, 2011)⁸².

3.5.2.6. *La Unión como organización supraestatal plural*

El respeto de la identidad y las culturas nacionales y, en general, de todas las manifestaciones del pluralismo, es uno de los pilares básicos de la idea social de Europa. Sin ir más lejos, el Tratado de la Unión Europea lo recoge en su artículo 2 como una de las características esenciales de los Estados miembros junto a otras de igual significación y relevancia ético-política⁸³. Si los Estados miembros tienen como base de su organización social el respeto del pluralismo, uno de los objetivos que debe garantizar la Unión es el respeto y la protección de dichos Estados miembros en tanto que entidades políticas soberanas, únicas e irremplazables. Esta es otra de las interpretaciones que, desde el ámbito de los Estados miembros, se ofrece como red o macro-discurso en el que inscribir un amplio conjunto de reflexiones, debates y argumentaciones científicas sobre el papel “garantista” de la Unión.

3.5.2.7. *La Unión como centro de poder complejo*

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo tanto por la Unión Europea como por los Estados miembros para publicitar e informar a los ciudadanos europeos de las características esenciales del gobierno que ejercen las instituciones europeas, lamentablemente, una proporción significativa de ciudadanos europeos (33%) ni siquiera podía citar en 2012 el nombre de alguna de las instituciones de la Unión Europea, y únicamente un 20% de aquellos manifestaba conocer las funciones que están desempeñaban (Comisión Europea, 2012).

⁸² Entre dicha literatura, por ejemplo, el análisis de los referéndums acontecidos entre 1972 y 2008 que se plantea en: Hobolt, S. B. (2009): *Europe in Question: Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

⁸³ Estas son: no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad entre hombres y mujeres.

La Unión se gobierna a través de un sistema complejo o “multinivel” de interacciones que implica la participación de numerosos agentes en las distintas fases del proceso de gobierno: Estados miembros, instituciones europeas, gobiernos regionales o locales y representantes de intereses privados o de la sociedad civil. El desconocimiento que surge de la dificultad de comprensión de dicho sistema y la desconfianza y recelo que esto genera en la ciudadanía ante las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión constituyen, por tanto, otra red en la que se podrían enmarcar discursos específicos sobre la Unión Europea. Por ejemplo, los relativos a la participación de la sociedad civil y las bases populares europeas en los procesos de decisión política de la Unión.

3.5.2.8. La Unión como centro de poder ajeno

La Unión también es percibida por sus ciudadanos como un centro de poder ajeno a sus intereses. Esto sucede porque sus instituciones son centros de decisión política de carácter supranacional y los ciudadanos de los Estados miembros están vinculados fundamentalmente a sus respectivos entornos políticos nacionales y locales. Dado que las fuerzas políticas y, fundamentalmente, las estrategias electorales de los partidos nacionales contraponen los intereses homogéneos, cooperativos y solidarios de la Unión a los suyos (nacionales), los ciudadanos de la Unión no están especialmente interesados en el funcionamiento del aparato institucional y burocrático de la Unión (Hartleb, 2012).

Esta interpretación de la ciudadanía europea de la Unión constituye, por tanto, otro de los macro-discursos en los que contextualizar los discursos y artículos científicos que, precisamente, tienen como referencia de sus argumentaciones el rechazo de la ciudadanía europea de aquellas políticas de la Unión que son percibidas como una amenaza del statu quo social o económico existente a nivel nacional. En este sentido, las relativas a los derechos sociales y laborales,

o las que se refieren al control de fronteras y la inmigración.

3.5.2.9. *La Unión como entorno exótico*

Finalmente, la Unión también puede percibirse como un entorno en el que descubrir experiencias vitales y culturales únicas, en tanto que diferentes y complementarias a las propias que conforman la identidad cultural básica nacional de los ciudadanos de los Estados miembros. En este ámbito pueden inscribirse un conjunto de discursos específicos relativos, por ejemplo, a la multiculturalidad europea, la identidad europea o la ciudadanía europea.

3.6. Análisis de legitimidad democrática de un discurso de un *think-tank* español sobre gobernanza europea: “Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency” (Real Instituto Elcano)

3.6.1. *Introducción*

La información sintética sobre el texto que se presenta como caso de estudio sobre el discurso de los *think-tanks* e institutos de investigación españoles sobre gobernanza europea es la siguiente:

- Autor: Carlos Closa Montero.
- Título del artículo: “Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency”.
- Obra colectiva en la que se inserta: *The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, Think Global-Act European report. Fabry, E., y

Ricard-Nihoul, G. (dir.). Milán y París: Notre Europe, 2010.

- *Think-tank* de adscripción del autor: Real Instituto Elcano.

A continuación, estudiamos en tres apartados consecutivos la intertextualidad, la interdiscursividad y la red del discurso. Así pues, en un primer apartado relativo a la intertextualidad, indagamos sobre la siguiente cuestión: ¿hasta qué punto el discurso incorpora y asimila equilibradamente otros argumentos relevantes de otros textos doctrinales o científicos con el fin de obtener una solución de consenso científica? En un segundo apartado, referido a la interdiscursividad, ofreceremos una respuesta a la siguiente cuestión: ¿en qué medida el discurso integra todos los discursos representativos, esto es, todos aquellos pertenecientes a los agentes relevantes de acuerdo con el tema u objeto del discurso? Finalmente, un último apartado pretende establecer la red del discurso y por tanto dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿qué relación de ligadura mantiene el discurso con la red formada por los discursos institucionales o sociales que enmarcan el tema u objeto del discurso?

3.6.2. *Intertextualidad*

3.6.2.1. *Intertextualidad explícita*

El discurso tiene una única referencia textual explícita a otro autor: Mitrany (pp. 241). Se trae a colación al mencionar una de las formas de integración diferenciada en la Unión: la integración paralela funcional. De acuerdo con el productor del discurso (autor del artículo), esta forma de integración implica la creación de protocolos con fuerza legal orientados a cumplir unas funciones y tareas específicas diferentes al modelo institucional o regulatorio de la Unión y que no comprenden a la totalidad de Estados miembros como, por ejemplo,

sucede en el caso del acervo Schengen o del Eurocorps⁸⁴. Esta forma de integración, aunque se halle encuadrada por el autor dentro del apartado “Existing modalities”, o sea, como instrumentos de integración diferenciada existentes en el marco de los Tratados, no es propiamente uno de ellos: más bien, corresponde a una forma de cooperación internacional amparada en la soberanía de los Estados miembros al margen de su pertenencia a la Unión. La referencia, por tanto, es incluida por el científico para completar y desarrollar la información que ofrece de las formas de integración diferenciada en la Unión. Por tanto, el científico está realizando con dicha incorporación la función 4^a de la intertextualidad que vimos en su momento (aportación de argumentos adicionales que completen la tesis original del texto).

3.6.2.2. *Intertextualidad implícita*

El apartado “Theoretical conceptual schemes for differentiated integration”, que alude a los modelos teóricos sobre las formas de integración diferenciada, contiene alusiones a otros autores (discursos) de manera implícita. En efecto, en el relato de los diferentes marcos conceptuales, no se cita expresamente a ningún autor. Sin embargo, de acuerdo con nuestra investigación, Holzinger et al., (2012); y Velo et al., (1995), desvelan las referencias explícitas correspondientes a dicha intertextualidad implícita. Son las siguientes:

- sobre la teoría del centro o vanguardia: el Club von Florenz (1996);
- sobre la teoría de los círculos concéntricos: J. Delors (1990);
- sobre la teoría del directorio⁸⁵;

⁸⁴ Así pues, la integración paralela funcional es una forma de integración-participación del tipo inclusión/exclusión cualificada, dado que permite la participación de Estados no miembros.

⁸⁵ Como el propio autor indica, no es una teoría científica sino una idea que aparece

- sobre la teoría de la geometría variable: Jacques Delors (1980) y Raymond Barre (1980);
- sobre la teoría de la Europa multivelocidad: Willy Brandt (1974) y Tindemans (1975);
- sobre la teoría de la Europe à la carte: Louis Armad (1965);
- y sobre la teoría de la participación selectiva o diferencial: Bertelsmann Forum International (1997).

La función que en este caso cumple la intertextualidad es la misma que en el caso de la intertextualidad explícita: completar y desarrollar la información que ofrece el autor. Otras citas de discursos implícitas se aprecian en el apartado “Pros and cons of differentiated integration”, al hablar de las posturas contrarias a la integración diferenciada (“academics”, pp. 239; “advocates”, pp. 241; “commentators”, pp. 242).

La abundancia de la intertextualidad implícita aporta un tono divulgativo al discurso. Este “relajamiento científico” se apuntala por el hecho de que el discurso no incorpora ni notas a pie de página ni una relación final de las referencias bibliográficas utilizadas. En cierta medida, esto se corresponde con la tipología del discurso del *think-tank* que analizamos, dado que el Real Instituto Elcano pertenece a la categoría de “centros de investigación académica relacionada con la actividad política”.

En efecto, dado que su misión esencial es “servir de foro de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas y la formación de la opinión

ocasionalmente en círculos políticos con el fin de indicar la voluntad consciente de ciertos Estados miembros de guiar o influir en la política de la Unión.

pública” (Tello, 2013, p. 185), esa suelta de lastre que supone el aparato bibliográfico resulta efectivo a los fines de trasladar de modo sencillo y transparente a la opinión pública la idea de la integración diferenciada en la Unión.

3.6.2.3. *¿Solución de consenso científica?*

La tesis del autor del discurso es la siguiente: dado que la integración diferenciada en la Unión es una realidad y será asimismo inevitable en el futuro, debemos enjuiciarla positivamente y considerar prioritariamente las ventajas que proporciona. Este “consejo científico” está implícitamente dirigido a los Estados miembros que ejercen coetáneamente al discurso (España) y ejercerán posteriormente la presidencia en trío del Consejo. Se trata de una tesis original por cuanto que aunque otros autores, políticos o miembros de la sociedad puedan apoyar esta idea, gran parte de la doctrina científica sostiene una postura contraria a la integración diferenciada (las argumentaciones contrarias las recoge el autor en el apartado de desventajas “cons” del epígrafe “Pros and cons of differentiated integration”). Por tanto, el autor utiliza en este ámbito la función tercera de la intertextualidad que vimos: reconsideración de ideas o paradigmas científicos aceptados argumentando sobre su pérdida de vigencia y relevancia. Esta tesis original se apoya asimismo en cuatro ideas “novedosas”, que se apuntan al exponer las ventajas de la integración diferenciada en dicho epígrafe:

- la integración diferenciada uniformiza el progreso de los Estados miembros en la Unión (la idea novedosa consiste en que la participación diferencial en la Unión, acomodándose a las preferencias de los Estados miembros, crea un nivel mínimo homogéneo de condiciones participativas);

- la integración diferenciada sirve para adecuar la diversidad y pluralidad de Estados miembros ofreciendo, si se gestiona adecuadamente, vías de escape a los Estados “minimalistas” (la novedad se refiere al hecho de que la integración diferencial representa una forma de participación mínima aunque esencial en la Unión, acorde con la pluralidad cultural, política, económica y social europea);
- la integración diferenciada tiene costes que son asumidos por los que no se integran o son excluidos (esta idea resulta innovadora porque establece que la integración diferencial (parcial) fomenta, precisamente, la integración completa debido a los costes asociados a mantenerse en la diferencia (exclusión));
- la actitud de los Estados miembros que asumirán sucesivamente la presidencia en trío (enero 2010-junio 2011), favorable a la participación completa en la Unión, facilitará que durante dicha presidencia se adopte una postura similar en cuanto a la integración diferenciada (es original la idea de que la integración diferenciada, en el medio plazo, será interpretada en sentido pro-europeo).

Por otra parte, este apoyo firme del autor a la idea de que la integración diferenciada es ventajosa no sólo está presente en la argumentación de las ventajas de la integración diferenciada, sino que se refuerza en el momento en que expone las desventajas o argumentos en contra de la idea. En efecto, frente a cada una de las desventajas, ofrece una particular refutación:

- así, frente al potencial de la integración diferenciada de revertir el proceso de integración, la idea de que constituye un mecanismo espontáneo de reacción a la falta de consenso político global en la Unión respecto de un proceso de integración común;

- frente a que la integración diferenciada promueve la ruptura de la unidad legislativa en la Unión, la idea de que sólo se verificaría dicha hipótesis si la integración diferenciada contribuyera a la existencia de discriminación o inseguridad legal lo que, por otra parte, no se ha producido a tenor de la experiencia con los instrumentos existentes en los Tratados;
- frente a la idea de que la integración diferenciada fomenta que otros que no participan en la misma aprovechen sus beneficios sin compartir sus costes, la idea de que la integración completa y homogénea entre Estados miembros, tampoco evita que algunos participantes aprovechen ciertas ventajas de la misma sin asumir los costes, y la idea de que, en la práctica, la integración diferenciada ha favorecido la incorporación de nuevos miembros a sus esquemas (es inclusiva);
- y frente al carácter intergubernamental y por ello débilmente controlable por las instituciones de la Unión de la integración diferenciada, la idea de que la virtualidad de este problema debería estimarse mediante un análisis caso por caso, y no caracterizarlo como una desventaja de carácter general aplicable a todos los modelos de integración diferenciada.

Esta labor crítica en la que el autor reinterpreta (reorienta) ideas de la comunidad científica en apoyo de su tesis favorable a la integración constituye un mecanismo discursivo muy eficiente en términos de dotar de deliberación al discurso. En efecto, la deliberación (y el consenso intra-discursivo) se facilitan si se integran en la argumentación original nuevas reinterpretaciones de ideas previamente asumidas por la comunidad científica⁸⁶.

⁸⁶ Función primera de la intertextualidad: reinterpretación de argumentos ajenos que doten de originalidad a la tesis del texto.

La originalidad de la tesis y las ideas que la desarrollan, junto a la variedad de la intertextualidad (aunque implícita), y la articulación de una argumentación científica robusta en el último epígrafe del mismo ⁸⁷ permiten que caractericemos al discurso como ampliamente deliberativo en términos de legitimidad democrática, aunque no alcance una postura de consenso entre las opciones a favor y en contra de la integración diferenciada. En efecto, dado que el autor (Carlos Closa Montero) mantiene una postura original sobre el tema del discurso (está a favor de la integración diferenciada), no es posible que mantenga una solución final de consenso, si bien, como hemos visto, no deja de presentar los argumentos que, teóricamente, van en contra de su postura. Este hecho facilita la deliberación, ya que aumenta la dimensión colaborativa del discurso (convivencia de calidad entre ideas contrarias), su riqueza significativa y su grado de impacto social (la audiencia potencial del discurso puede adoptar, si quiere, una postura u otra sobre la integración diferenciada, al disponer de un conocimiento informado de las ventajas e inconvenientes de la misma).

3.6.3. Interdiscursividad

3.6.3.1. Discurso institucional

El propósito de este discurso es establecer los diferentes instrumentos de integración diferenciada existentes, esto es, la concreción jurídico-política de los mismos. Dado que existe una pluralidad de teorías asociadas a los modelos de integración diferenciada (explicitadas por el autor del artículo), el análisis de la inclusión consistirá en determinar qué teorías han quedado fuera del discurso.

⁸⁷ Tanto los argumentos en contra como a favor de la integración diferenciada son presentados pormenorizadamente.

El fragmento que conforma el discurso institucional es el siguiente: El apartado: Existing modalities (pp. 238-241).

El discurso institucional incluye la caracterización de los instrumentos reales de integración diferenciada existentes en los Tratados:

- a) cláusulas de exclusión voluntaria u opt-out;
- b) mecanismo de cooperación reforzada;
- c) mecanismo de cooperación reforzada orientada;
- d) cláusulas de participación discrecional u opt-in;
- e) mecanismo de cooperación estructurada permanente;
- f) y modos de integración funcional paralela.

Como hemos indicado, el análisis de la inclusión debe realizarse a través de una comparación sumaria de estos instrumentos con las teorías sobre la integración diferenciada que presenta el autor. En este sentido, es fácilmente verificable que de las 6 teorías expuestas en el discurso, los instrumentos jurídico-políticos sólo reflejan dos: geometría variable (instrumentos b, c, e, f); y participación selectiva o diferencial (instrumentos a, d). Por tanto, dado que únicamente un tercio de las posibilidades teóricas tienen reflejo práctico, podemos indicar que el discurso institucional es poco inclusivo.

3.6.3.2. *Discurso político*

El discurso político concreta el alcance del discurso institucional. Específicamente, ofrecerá argumentos ideológicos sobre las consecuencias de la implementación de los diferentes modelos de integración diferenciada. La mayor o menor presencia de estos argumentos en el discurso determinará el grado de inclusión del discurso político. Los fragmentos que conforman el discurso político son los siguientes:

The term differentiated integration refers to a variety of forms of cooperation and/or integration in which not all members of the EU take part, and which therefore do not have uniform legal and political effects for all of them (pp. 236).

In the past, member states of the EU adopted two Regulations (establishing the Frontex agency and regulating the anthropomorphic data to be included in databases on electronic passports) and the United Kingdom appealed both before the European Court of Justice on grounds that it had been illegally excluded! The Court wisely rejected both lawsuits (sentences C-77/05 and C-137/05) (pp. 240).

A la vista de los fragmentos, podemos apreciar que el sub-discurso político se polariza en torno a tres ideas:

- La integración diferenciada representa una vía de participación discriminatoria en la Unión, en el sentido de que no todos los Estados miembros tienen el mismo grado de implicación en las políticas de la Unión y por tanto existe heterogeneidad en cuanto a su repercusión en los respectivos territorios nacionales.
- La integración diferenciada es un instrumento de participación en la Unión jurídicamente vinculante y por tanto defendible ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- la integración diferenciada es un proceso reversible (flexible) siempre que se siga el procedimiento jurídico correspondiente (derecho originario

y protocolos anejos).

El discurso político debe centrarse en caracterizar ideológicamente las consecuencias o implicaciones sociales, políticas o económicas de la adopción de los instrumentos de integración diferenciada, dado que ese es el telón de fondo sobre el que opera el cometido principal de los representantes públicos: adoptar, en favor del interés general y en función de una determinada ideología, una decisión sobre una cuestión o problema público determinados tras realizar una adecuada ponderación de las diferentes alternativas técnicas posibles. En este caso, vemos que las ideas que hemos caracterizado como políticas sólo lo son tangencialmente. En efecto, las consecuencias políticas de la integración diferenciada que expone el autor (Carlos Closa Montero) son únicamente dos y, además, neutralmente ideológicas: por una parte, introduce heterogeneidad en la Unión; por otra parte, tiene el respaldo normativo correspondiente.

No existen, por tanto, argumentaciones originalmente políticas (esto es, de marcada adscripción ideológica) sobre las consecuencias de la integración diferenciada. Básicamente, el autor (Carlos Closa Montero) refuerza únicamente la idea, aséptica y hasta cierto punto contradictoria (dado que el autor explicita en su discurso político que la Unión defiende una forma de participación en ella que socava al mismo tiempo uno de sus propósitos básicos de acuerdo con el Preámbulo del TUE: avanzar en la vía de la integración europea), de que la integración diferenciada es un proceso disruptivo de la integración homogénea en la Unión pero amparado en un marco regulatorio pormenorizado. Por tanto, el discurso político es claramente deficitario en términos inclusivos.

3.6.3.3. *Discurso socio-económico*

El sub-discurso socio-económico constituye un reflejo de la opinión de la sociedad civil y el mercado sobre la integración europea. En este sentido, cuanta mayor pluralidad despliegue este discurso en cuanto a reflejar las diferentes sensibilidades sociales y económicas que existen sobre el proceso de integración diferenciada en Europa, más grado de inclusión manifestará. Los fragmentos que conforman el discurso socio-económico son los siguientes:

In the current context, there are essentially two circumstances that raise interest in this issue. On one hand, the size of the EU (27 members and rising) introduces a growing heterogeneity' (size, per capita income, geopolitical orientation, etc.) that causes European leaders and commentators to wonder if, at times, some of these member states have the will and / or ability to move forward in some policies and even with the process of integration in general (that is to say, if they really want to accept EU policies across the board and have the means to do so). Along with this traditional question, a non-inclusive idea is being hinted at more and more openly: that one group of states might want to provide themselves with a public good from which the rest is excluded (pp. 236-237).

Meanwhile, this growing heterogeneity among states coincides with a greater 'internal diversity' in political options regarding the EU. In some of the older member states, the existence of Eurosceptic parties, groups or tendencies has been constant; such is the case of Britain or France (where part of the left or right have at several times objected to the EU project). Joining them are some of the new states that became members in 2004, such as the Czech Republic (where Vaclav Klaus voices strong criticism of the EU), Poland (where conservative parties hold a reactionary vision of the EU) and even new anti-EU splinter groups in traditionally pro-European countries such as the Netherlands and even Italy. Indeed, there is a greater internal plurality that also means the absence of national consensuses on the EU and its integration project (pp. 237).

De acuerdo con estos textos, el discurso socio-económico se centra en torno a tres ideas:

- la integración diferenciada es interpretada por la opinión pública como una consecuencia lógica del hecho de que no existe ni la voluntad política ni la capacidad técnico-económica suficiente para llevar a cabo un proceso de integración progresiva en la Unión;

- la integración diferenciada es un proceso básicamente discriminatorio;
- la integración diferenciada es una consecuencia lógica del proceso generalizado de desafección de la sociedad europea (deslegitimación) respecto del proceso de integración europea.

Estas tres ideas representan indudablemente el centro neurálgico de las voces sociales discordantes con el proceso de integración europea. Sin embargo, no se ofrecen alternativas a esta opinión, en el sentido de que el desencanto pueda paliarse en alguna medida apoyando generalizadamente un proceso de integración diferenciada en la Unión. Por tanto, el discurso no incluye ese contrapunto social a la voz discordante, esto es, aquella parte de la opinión pública que aunque efectivamente pueda experimentar algún tipo de alienación o rechazo respecto del estado actual de la Unión considera que una forma válida de superar dicho estancamiento o apatía social consiste en fomentar el uso de los instrumentos jurídico-políticos existentes de integración diferenciada en la Unión. En este sentido, el discurso socio-económico resulta poco inclusivo.

3.6.3.4. *Discurso científico*

El discurso propiamente científico es la parte del discurso en que el autor del artículo (Carlos Closa Montero) analiza y extrae conclusiones sobre las ideas científicas o expertas que presenta. Como vimos, esta labor crítica consiste en analizar la utilidad, deficiencias, alcance y coherencia de la institución, política o idea correspondiente. En la medida en que la presentación de estas ideas carezca de dicha labor crítica el discurso será menos inclusivo.

Los fragmentos que conforman el discurso científico son los siguientes:

The entry into force of the Lisbon Treaty brings a number of institutional innovations. Among these, the Treaty includes a number of modalities of differentiated integration which already exist (such as enhanced cooperation or opt-outs) and it adds some new forms: "oriented" enhanced cooperation; opt-ins and permanent structured cooperation on defence. Given the subsidiary character that these forms have vis-à-vis the standard Community methods (all states through the same legal instruments), the Trio cannot anticipate an agenda for application of them, (pp. 236).

El apartado: Theoretical conceptual schemes for differentiated integration (pp. 237-238).

El apartado: Pros and cons of differentiated integration (pp. 241-242).

El primer fragmento del texto (pp.236, citado arriba) ofrece una valoración crítica indudable. En efecto, tras destacar la idea de la utilidad de la implementación del Tratado de Lisboa y avanzar las modalidades de integración diferenciada de los Tratados, el autor (Carlos Closa Montero) dice que, dado que la integración diferenciada es una modalidad residual o subsidiaria de participación en la Unión, esto es, que sólo adquiere virtualidad efectiva en el momento en que los Estados miembros correspondientes lo consideran pertinente, es imposible que la presidencia en trío de la Unión (enero de 2010 a junio de 2011) pueda establecer una agenda previa sobre la misma. Así pues, esta reflexión contiene un análisis de la deficiencia y, al mismo tiempo, del alcance político de esta institución. El apartado sobre los modelos teóricos de integración diferenciada es, por el contrario, netamente descriptivo. Así lo establece el propio autor en el encabezamiento del epígrafe:

As they [los modelos teóricos] are mixtures in this sort of discourse, a brief description of the concepts most used is useful (pp. 237).

Hasta cierto punto, esta opción por la asepsia valorativa es entendible, dado que el núcleo temático del discurso es presentar los instrumentos de integración diferenciada existentes en los Tratados, con el fin de valorar sus

ventajas y desventajas político-jurídicas y socio-económicas. La presentación de los modelos tiene, por tanto, un carácter meramente informativo. Este carácter y la eficiencia discursiva, esto es, la necesidad de mantener la tensión argumental sobre su núcleo temático (los instrumentos de integración diferenciada existentes), desincentiva al autor para que integre una crítica, claramente prescindible, sobre dichos modelos teóricos.

Respecto del epígrafe “Pros and cons of differentiated integration”, ya hemos visto que las ideas que presenta son críticamente valoradas a través del ejercicio de diversas funciones en el ámbito de la intertextualidad. Efectivamente, como vimos en el apartado 2, “intertextualidad: ¿solución de consenso científico?” la concreción de la función tercera (reconsideración de ideas o paradigmas científicos aceptados argumentando sobre su pérdida de vigencia y relevancia) pone de relieve la labor crítica que consiste en señalar las deficiencias de la teoría mayoritaria sostenida por la doctrina (no apoya la institución de la integración diferenciada). Por otra parte, la concreción de la función primera (reinterpretación de argumentos ajenos que doten de originalidad a la tesis del texto) que se manifiesta en la refutación que hace el autor de las desventajas de la integración diferenciada que suscribe la doctrina mayoritaria, evidencia la labor crítica que consiste en desvelar la utilidad de la institución, esto es, de la integración diferenciada. Por tanto, podemos afirmar que el discurso científico es netamente inclusivo.

3.6.4. Red

El discurso se refiere a la integración diferenciada en la Unión en el contexto de la reforma de los Tratados y la presidencia en trío de la Unión (enero de 2010 a junio de 2011). Su objeto es doble:

- establecer las distintas teorías e instrumentos jurídico-políticos existentes para la integración (o salida) y la participación diferenciada en

las acciones y políticas de la Unión;

- hacer un balance de capacidades y limitaciones de los instrumentos jurídico-políticos existentes para la integración (o salida) y la participación diferenciada en la Unión.

Específicamente, podemos encuadrar este discurso en la siguiente red: desde el punto de vista de los Estados miembros: “la Unión como organización supraestatal plural”. En efecto: la red defiende el papel garantista de la Unión al reconocer que ésta respeta el pluralismo nacional a través de los instrumentos jurídico-políticos existentes para la integración y la participación diferenciada en la misma. El tema de la integración diferenciada es un aspecto de la gobernanza política en la Unión (en cuanto que establece reglas, procedimientos y comportamientos que condicionan el ejercicio del poder en la Unión respecto de la participación de los Estados miembros)⁸⁸, y, además, se regula pormenorizadamente en los Tratados de la Unión⁸⁹.

⁸⁸ De acuerdo con el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea, COM(2001) 428 final: “Governance’ means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, *participation*, accountability, effectiveness and coherence”.

⁸⁹ Así, los instrumentos previstos en las siguientes disposiciones: Artículos 42.3, 42.5, 42.6, 44 y 46 del TUE; artículo 140 del TFUE; artículos 20 del TUE y 326-334 del TFUE; artículo 73 del TFUE; artículo 82.3 del TFUE; artículo 86.1 del TFUE; artículo 87.3 del TFUE; artículo 98 del TFUE; Protocolo nº 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del TUE; Protocolo nº14 sobre el Eurogrupo; Protocolo nº 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo nº16 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; Protocolo nº18 sobre Francia; Protocolo nº19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; Protocolo nº20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda; Protocolo nº21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de libertad, seguridad y justicia; Protocolo nº22 sobre la posición de Dinamarca; Protocolo nº30 sobre la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido; Protocolo nº36 sobre las disposiciones transitorias (Título VII); Declaración relativa a la composición del Parlamento Europeo; Declaración relativa al artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; Declaración relativa al apartado 2 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; Declaración relativa al apartado 3 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; Declaración relativa a los apartados 3, 4

Conforme a lo indicado antes, podemos explicitar la red (la Unión como organización supraestatal plural) a través de tres sub-discursos contextuales. En el ámbito de la gobernanza política:

- el discurso contenido en el programa de la presidencia en trío del Consejo (Consejo de la Unión Europea, 2009);
- el discurso sobre los objetivos de la presidencia española del Consejo (enero a junio de 2010).

Por otra parte, en el ámbito de la regulación:

- el discurso sobre el marco normativo de los instrumentos de participación política gradual en la actividad de la Unión (los textos del TUE y del TFUE alusivos a la integración diferenciada).

Así, el análisis de la eficiencia consistirá en determinar en qué medida esta red de sub-discursos está presente en el discurso objeto de análisis. Cuanto más conexiones se establezcan entre el discurso y el macro-discurso, más eficiente será aquel en términos de legitimidad democrática (esto es, que el discurso sea “contiguo” o no discontinuo respecto de su ideario de referencia o red).

y 5 del artículo 5 del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea; Declaración relativa al Protocolo sobre la posición de Dinamarca; Declaración relativa a la no participación de un Estado miembro en una medida basada en el título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; Declaración relativa al artículo 98 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; Declaración relativa a la letra c) del apartado 2 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; Declaración relativa al artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia; Declaración relativa al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; Declaración relativa al artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; Declaración de Irlanda relativa al artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de libertad, seguridad y justicia.

3.6.4.1. *Gobernanza política*

3.6.4.1.1. *El programa de la presidencia en trío del Consejo*

El sub-discurso de la red en materia de gobernanza que establece el programa de la presidencia en trío del Consejo hace referencia a lo siguiente:

- la revisión de la Estrategia de Lisboa con el fin de adecuar los mecanismos de implementación existentes para asegurar una elaboración y aplicación de las políticas públicas más coherente y efectiva;
- la revisión de la Estrategia de Lisboa para responder a la diversidad de la Unión;
- la implementación del Tratado de Lisboa, puesto que el nuevo marco regulatorio que introduce en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas de la Unión permitirá un funcionamiento más democrático y efectivo de esta.

3.6.4.1.2. *La presidencia española*

El sub-discurso de la red en materia de gobernanza que preveía realizar la presidencia española del Consejo se refiere a lo siguiente: la implementación del Tratado de Lisboa (Parlamento Europeo, 2010).

3.6.4.2. *Regulación: Marco normativo de los instrumentos de participación política gradual en la actividad de la UE*

El sub-discurso en materia de regulación, o, concretamente, sobre los instrumentos de participación política gradual en la actividad de la Unión incluye lo siguiente:

- los distintos tipos de cooperación que existen;
- los Protocolos y Declaraciones de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda sobre participación (diferencial) en la Unión Económica y Monetaria, en el acervo Schengen, en el Espacio de libertad, seguridad y justicia, y en la política común de defensa;
- la Declaración sobre la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido (participación diferencial)⁹⁰.

En resumen, la red en que se inserta el discurso sobre integración diferenciada en la Unión se circunscribe, básicamente, a tres argumentaciones:

- la implementación del Tratado de Lisboa racionalizará la gestión de las políticas públicas de la Unión;
- la revisión de la Estrategia de Lisboa debe contemplar la diversidad de la Unión⁹¹ y lograr una mayor eficiencia y racionalidad en su aplicación.

⁹⁰ Ver la nota anterior que contiene la descripción exhaustiva de estos mecanismos de integración diferenciada que se contienen en los diversos instrumentos jurídicos a los que se alude.

⁹¹ Concepto que incluye el de los instrumentos de integración diferenciada, basados

- Las distintas modalidades de cooperación disponen de una regulación pormenorizada ⁹²; asimismo sucede respecto de las cláusulas de inclusión y exclusión⁹³.

En este sentido, hay que decir que el discurso sí hace referencia a la red en cuanto al primer punto descrito (lo vimos en el ámbito del discurso científico), y asimismo, respecto del tercer punto (lo establecimos en el ámbito del discurso institucional). Sin embargo, el discurso no hace referencia alguna al punto segundo de la red (la revisión de la Estrategia de Lisboa). Respecto de esto último, no obstante, debe apuntarse que el prólogo de la obra colectiva en la que se inserta el discurso sí que la menciona y que además, en dicha obra colectiva, existe un artículo específico sobre el tema. Por tanto, podemos decir que el discurso es suficientemente eficiente en términos de legitimidad democrática, o lo que es lo mismo, es continuo respecto de su ideario de referencia.

3.6.5. Conclusiones

A lo largo del análisis propuesto, hemos establecido que los elementos de legitimidad política-social de una democracia avanzada tienen un cumplimiento desigual en el ámbito del discurso sobre gobernanza europea de un *think-tank* español. Así, mientras que la deliberación está presente en gran medida en el discurso debido a su carácter divulgativo, su transparencia y sencillez, a la defensa de la idea y los instrumentos existentes de la integración diferenciada que realiza a través de la exposición de la pluralidad de opciones del debate, y

precisamente en la heterogeneidad política, cultural, social y económica de la Unión.

⁹² Es el caso de la política común de defensa, y del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Respecto de la existencia de una regulación pormenorizada de la cooperación, debe indicarse que la cooperación reforzada establecida en los artículos 20 TUE y 326-334 del TFUE puede abarcar cualquier ámbito de los contemplados en los Tratados; que la cooperación ampliada se circunscribe al Espacio de libertad, seguridad y justicia; y que la cooperación estructurada permanente existe en el ámbito de la política común de defensa.

⁹³ Es el caso de la Unión Económica y Monetaria; del acervo Schengen; del Espacio de libertad, seguridad y justicia; de la política exterior y de seguridad; de la política común de defensa; y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

a la utilización funcional y eficiente de las argumentaciones en contra de la tesis del discurso, no ocurre lo mismo respecto de la inclusión.

Únicamente el sub-discurso científico es suficientemente inclusivo, en gran parte por cuanto que es asimismo deliberativo, lo que implica que existe un solapamiento entre ambos elementos de legitimidad democrática. En efecto, la reorientación de los argumentos sobre las desventajas y su incorporación a la tesis favorable a la integración diferenciada en la Unión refuerza la coherencia del debate, precisamente por la reinterpretación funcionalmente integradora que opera de todos los argumentos contrarios a la tesis que se sostiene. Como hemos visto, el resto de discursos: institucional, político o socio-económico, son débilmente inclusivos. En el primer caso, porque refleja que la regulación de la Unión no recoge la riqueza de la pluralidad teórica sobre la idea de la integración diferenciada; en el segundo caso, porque el discurso ofrecido es en realidad un sub-producto del discurso institucional, sin identidad propia; y en el tercer caso, puesto que su argumentación resulta sesgada y polarizada en exceso.

En cuanto a la eficiencia, hemos visto que se refleja adecuadamente en el discurso, precisamente por la presencia de la red en los ámbitos de los discursos institucional y científico. En este sentido, el primero hace patente la importancia de la implementación del Tratado de Lisboa para dar efectividad a los nuevos mecanismos de integración diferenciada que incorpora; el segundo, por su parte, explica pormenorizadamente dichos mecanismos sintetizando su regulación y añadiendo abundantes ejemplos que corroboran su virtualidad práctica.

4. CAPÍTULO IV: LEGITIMIDAD DE LA OPINIÓN PÚBLICA EXPERTA SOBRE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL ESPAÑOLES

4.1. Medios de comunicación social en España

La caracterización de los medios de comunicación social no difiere por el hecho de que sus usuarios sean españoles. En efecto, en tanto que herramientas tecnológicas globales de interacción social, su creación, distribución, utilización e impacto comunicativo tienen un carácter transnacional. Los medios de comunicación social son un grupo de aplicaciones basadas en Internet que aprovechan la base ideológica y tecnológica de la Web 2.0, y que permiten la creación y el intercambio de contenidos generados por los usuarios (Kaplan, 2010).

Gracias al desarrollo y evolución alcanzada por las tecnologías de la información y la comunicación en Internet y a los nuevos espacios de participación online que permiten los medios de comunicación social, la gran mayoría de la sociedad es susceptible de concurrir a la formación y transmisión de la opinión pública. Así pues, no sólo los periodistas y los líderes políticos pueden actualmente conformar el contenido de lo que resulta relevante periodística o públicamente, sino, asimismo, los ciudadanos, los grupos de interés o las organizaciones sociales que interactúan a través de dichos medios (Caetano, 2015). En efecto, debido a las posibilidades intrínsecas que Internet ofrece a los medios de comunicación social (bajo coste y posibilidad de internacionalización de la auto-expresión), determinados usuarios (ciudadanos informados y legos) han adquirido un creciente protagonismo y empoderamiento en este ámbito y, como consecuencia, han contribuido al aumento del nivel de legitimidad democrática de la sociedad en su conjunto en el sentido de favorecer una mayor y mejor participación ciudadana en la esfera pública (Curran et al., 2013).

Las funciones que los usuarios de los medios de comunicación social realizan a través de su utilización en el ámbito de la opinión pública son las siguientes:

- generar impacto propagandístico y reforzar la imagen del generador de contenidos ofrecidos a través del medio (Dader, 2009);
- involucrar y movilizar a la ciudadanía en el proyecto o idea que se presenta a través del medio (Dader, 2009);
- influir en los medios de comunicación de masas con el fin de que estos alteren la agenda informativa en el sentido de promover la inclusión o retirada de temas de interés público o mediático (Doval et al., 2012);
- Generar y distribuir información de valor periodístico e interés público (Carrera et al., 2012);
- reciclar y viralizar información obtenida de otros usuarios o medios de comunicación, y en tal sentido renovar la agenda informativa (Carrera et al., 2012);
- crear comunidades de seguidores y explotar el feedback que obtienen de estos utilizando las facilidades que proporciona Internet para segmentar audiencias (Carrera et al., 2012);
- y propiciar el análisis y la discusión sobre temas de interés público (Castillo et al., 2013).

Finalmente, siguiendo a Joseph, la clasificación de los principales medios de comunicación social es la siguiente:

- proyectos colaborativos (como Wikipedia o Google Docs);
- mundos virtuales (como los juegos virtuales);
- blogs (webs de contenido específico según las preferencias de sus creadores);
- comunidades de contenido (Flickr o YouTube);
- y redes sociales, entre las que podemos señalar Facebook o Twitter como las más populares (Joseph, 2012).

El marco teórico que utilizamos para analizar la contribución de los expertos a la legitimidad de la opinión pública sobre la Unión Europea vertida en los medios de comunicación social españoles es la teoría de los Roles.

4.2. Teoría de los Roles

4.2.1. Introducción

Hemos escogido la teoría de los Roles para estudiar el papel que los expertos tienen en la legitimidad de la Unión Europea a través de la creación y transmisión de opinión pública en los medios de comunicación social españoles por los siguientes motivos:

- La opinión pública es un proceso de discusión y debate que entraña el desempeño de un conjunto complejo de interacciones entre individuos

participantes cuyos roles teóricos sociales se adaptan en función de las creencias y valores que sostienen y del planteamiento, desarrollo y evolución concretos del debate público. La teoría de los Roles, que enfatiza los mecanismos de atribución, interpretación y asunción de pautas sociales de conducta esperada, complementada por el subconjunto formado por las creencias y valores de los individuos, resulta, por tanto, especialmente apropiada para reflejar la realidad dinámica en la que consiste la formación, transmisión y desarrollo de la opinión pública.

- La teoría de los Roles también resulta útil para analizar la generación y asimilación de opiniones diferenciadas entre sujetos pertenecientes a un mismo grupo o categoría social de la opinión pública, dada su flexibilidad a la hora de enjuiciar las repercusiones que la interacción y participación social tienen sobre el desempeño de los roles.

A continuación ofrecemos una caracterización de dicha teoría. La teoría de los Roles sirve para explicar el comportamiento social. En términos generales, refleja el hecho de que las acciones de los individuos siguen patrones de conducta predecibles y estables en función de sus identidades sociales y la situación específica de interacción en que se hallan (Biddle, 1986, p. 68). En concreto, en una de sus ramas, la Teoría Funcional de los Roles, los roles son definidos como conjuntos de expectativas de actuación compartidas por la comunidad que explican los comportamientos de los individuos en cada uno de los diferentes contextos en que su interacción social se pone de manifiesto (Biddle, 1986, p. 70). Estas consideraciones sobre los individuos las hacemos extensibles a los grupos u organizaciones, siempre que como estos actúen desempeñando roles concretos preestablecidos.

Uno de los contextos sociales en que los individuos y agentes colectivos ejercen roles específicos es el ámbito de la opinión pública. En concreto, las funciones que realizan los creadores de la opinión pública son, entre otras, las siguientes: creación y dirección de la opinión pública y asesoramiento a la opinión pública⁹⁴. Por otra parte, las funciones que, a consecuencia de aquellos roles, realizan el resto de agentes de la opinión pública son: bien de apoyo, bien de denuncia, en función de si comparten o no el sentido y la orientación de la corriente de opinión mayoritaria transmitida por los creadores de opinión pública (Chong y Druckman, 2007).

El conjunto de roles que asume un individuo en un contexto específico social dado constituye su estatus o posición global (Duverger, 1983, p. 17). Este concepto es importante, pues no lo utilizaremos como una simple medida cuantitativa del comportamiento social. En efecto, según los roles que agrupe, el estatus de un individuo, grupo u organización constituirá una medida de calidad del comportamiento social y, por tanto, de la influencia de dichos sujetos en el nivel de legitimidad democrática que pueda atribuirse a los medios de comunicación social.

Finalmente, además de roles y estatus, debemos tener en cuenta los valores y creencias de los individuos. En efecto, estos dos conceptos clave sostienen ética e ideológicamente el ejercicio de roles y estatus y en tal sentido completan el análisis del proceso de formación y orientación de la opinión pública (Feldman, 1988). Básicamente, la diferencia entre creencias y valores consiste en que las creencias representan un conocimiento del mundo exterior al individuo u organización, mientras que los valores constituyen principios de acción consustanciales al individuo u organización (España, 2008, pp. 49-50). Su importancia ha sido puesta de relieve en el ámbito de los medios de comunicación social. Así, se ha dicho que las creencias individuales en dicho

⁹⁴ En este caso último, nos referimos a la función de dichos agentes de proveer de información objetiva y suficiente al resto de sujetos participantes en la opinión pública con el fin de que estos puedan adoptar una decisión autónoma e informada sobre el asunto que se debate.

ámbito generan mayores niveles de concienciación social y, por tanto, de implicación y participación individual en el ejercicio de los derechos y libertades públicas, singularmente, en el ejercicio de la libertad de expresión (Swigger, 2013).

Con base en los conceptos vistos e inspirándonos en los trabajos de (Carrera et al., 2012; Dader, 2009; Ruiz et al., 2010; y Castillo et al., 2013) sobre la utilización de los medios de comunicación social por parte de tres instituciones sociales (los partidos políticos y sus líderes, los medios de comunicación de masas así como los movimientos sociales españoles) hemos generado la siguiente metodología de análisis.

4.2.2. Metodología de análisis

En primer lugar, como elementos de análisis estructural, definimos los roles, estatus, creencias y valores. Además, establecemos las características definitorias (en el ámbito de la información y la comunicación) de los medios de comunicación social. En cuanto al modelo de roles, estatus, creencias y valores hay que comenzar advirtiendo que, además de su definición, los hemos caracterizado como fuertes o *Hard* y blandos o *Soft*. Así, apoyándonos en los tres apartados que establecen Ruiz y otros para analizar los diálogos de los participantes (lógica y coherencia; búsqueda cooperativa de la verdad; y acuerdo basado en el mejor argumento) (Ruiz et al, 2010, pp.14-15, 31-35), concluimos que los primeros o *Hard*, abreviados como HR (roles), HE (estatus), HC (creencias) y HV (valores) debilitan la legitimidad democrática, mientras que los segundos o *Soft*, abreviados como SR (roles), SE (estatus), SC (creencias) y SV (valores), la apuntalan.

En segundo lugar, una vez definidos los elementos estructurales, estableceremos las preguntas que pretenden responderse a través del estudio de los elementos de legitimidad democrática.

El conjunto de roles identificado para analizar la legitimidad democrática de la opinión pública en el ámbito de los medios de comunicación social es el siguiente:

- Creación (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto establece el asunto de relevancia político-pública, así como la descripción de sus elementos objetivos y normativos esenciales.
- Dirección (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto trata de orientar o determinar el sentido en el que esta discurre de acuerdo con sus intereses.
- Denuncia (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto obvia participar en el desarrollo de la misma, bien porque desvía su discurso hacia otros asuntos que estima más importantes que el que se debate, o bien porque rechaza los principios de gobierno de la democracia.
- Supervisión (SR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto selecciona los discursos afines al suyo, y trata de coordinar su actuación con los sujetos responsables de los mismos para lograr la máxima repercusión de su postura sobre el asunto de relevancia político-pública.
- Asesoramiento (SR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto posee un grado de conocimiento, destreza o capacitación superior al resto de sujetos participantes sobre el asunto de debate, y ofrece tanto las diferentes opciones para su resolución como la evaluación de las posibles consecuencias de dichos cauces alternativos o complementarios.

- Apoyo (SR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto participa en el desarrollo de la misma, sosteniendo la misma orientación, argumentación y conclusiones en el debate que la opinión mayoritaria o generalizada sobre el asunto.

Por otra parte, los estatus identificados para analizar la legitimidad democrática de la opinión pública en el ámbito de los medios de comunicación social son los siguientes:

- Prioritario (HE): posición global del sujeto que, en el ámbito de la opinión pública, implica el desempeño mayoritario de roles duros.
- Complementario (SE): posición global del sujeto que, en el ámbito de la opinión pública, implica el desempeño mayoritario de roles blandos.

A su vez, el conjunto de creencias identificado para analizar la legitimidad democrática de la opinión pública en el ámbito de los medios de comunicación social es el siguiente:

- Educar (SC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para aportar información y conocimiento a la sociedad.
- Negociar (SC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para dirimir los conflictos entre posturas contradictorias a través de un proceso de negociación entre los sujetos implicados.
- Manipular (HC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son

utilizados para apoyar asuntos de trascendencia político-pública que redunden en beneficio de sujetos e intereses determinados.

- Dominar (HC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para tratar de imponer un discurso determinado sobre los sujetos participantes, o censurar líneas argumentales contrarias a la del sujeto actuante.

Por otra parte, el conjunto de valores identificado para analizar la legitimidad democrática de la opinión pública en el ámbito de los medios de comunicación social es el siguiente:

- Transparencia (SV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para revelar el contenido y propósito íntegro de su discurso comunicativo.
- Movilización (SV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para concienciar, en forma de declaraciones, protestas o reivindicaciones en el medio social sobre el contenido y propósito de su discurso comunicativo.
- Diferenciación (HV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para contraponer su discurso comunicativo a cualquier otro cuyo contenido y propósito sean diferentes.

Finalmente, en cuanto a los medios de comunicación social se han identificado las siguientes características en el ámbito de sus funciones de información y comunicación en la esfera pública:

- Versatilidad: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que su utilización permite múltiples propósitos comunicativos.
- Informalidad: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos no establecen barreras o requisitos de entrada que, de facto, dificulten el acceso y, asimismo, la utilización de los mismos.
- Penetración: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos contribuyen a difundir el discurso de los sujetos en función del número de usuarios potenciales de dichos medios.

4.2.3. Desarrollo de la hipótesis

A continuación, establecemos las preguntas que se vinculan a los elementos de legitimidad democrática que se analizan en este apartado del ámbito de la investigación. Estas preguntas representan un desglose de la hipótesis que formulamos en su momento: Utilizando la Teoría de los Roles para estudiar el papel de los expertos en la generación de la opinión pública través de los medios de comunicación social: ¿Contribuyen los expertos eficazmente al refuerzo de la legitimidad de la Unión Europea a través de la generación de un debate público plural e informado sobre asuntos europeos a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación?

Respecto del elemento inclusión, la cuestión a dilucidar es la siguiente: ¿puede garantizarse que a través de los medios de comunicación social que utilizan los expertos en calidad de usuarios cualificados no se impedirá que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito del debate público?

Respecto de la deliberación: ¿contribuyen los expertos a través del medio social de comunicación a la elaboración de un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas entre todos los sujetos que participan en la opinión pública?

Finalmente, con relación a la eficiencia, nuestra investigación a través del modelo de análisis propuesto nos debe permitir responder a la siguiente cuestión: ¿ofrecen los expertos a la opinión pública través del medio social de comunicación todas las opciones informativas relevantes de que disponen para hacer frente al debate planteado?

Por tanto, en el marco de la legitimidad democrática y el uso de los medios de comunicación social por parte de los expertos, el análisis de los elementos estructurales definidos debe permitirnos establecer:

- en qué medida facilita el conocimiento experto la libertad de acceso y transparencia en las fuentes de información relevantes para el debate público (inclusión y eficiencia);
- en qué medida facilita el conocimiento experto que cualquier ciudadano ejerza su derecho a expresar su opinión y manifestarse en contra de otras opiniones mayoritarias o generalizadas (deliberación).

El análisis pormenorizado de los elementos de legitimidad democrática en el contexto de la Teoría de los Roles se aborda en los capítulos siguientes.

4.3. Conocimiento experto, opinión pública e inclusión

4.3.1. Introducción

Esencialmente, la opinión pública es un proceso ciudadano libre y abierto de discusión y debate crítico en competencia en torno a un asunto de relevancia político-pública (Habermas, 2002, p. 205). Actualmente, gracias a la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, los foros en los que la opinión pública puede manifestarse se han ampliado considerablemente. Ahora, por ejemplo, las redes sociales se han convertido en plataformas ágiles y eficaces de transmisión de información y creación de opinión pública relevante, llegándose a liderar a través de ellas movimientos masivos de contestación social de amplia repercusión política (Toumi, 2016). En efecto: los medios de comunicación social han dejado de ser ya plataformas de interacción de bajo impacto, y se han convertido en auténticas arenas de participación e implicación colectiva en la vida pública. Y el hecho de que el monopolio del uso y control de los mismos no esté en manos de profesionales de los medios de comunicación de masas sino que sea compartido con un público anónimo, pero militante e informado, hace que la repercusión de este giro intelectual sea, todavía, más significativa. En este sentido, se ha puesto de relieve la existencia de redes de colaboración y participación entre los creadores tradicionales de opinión (las élites políticas) y estos intelectuales modernos y usuarios de los medios de comunicación social, quienes disponen de capacidad equivalente (a veces, mayor) para informar, orientar o sugerir la adopción de un determinado punto de vista sobre cualquier asunto que tenga una clara vocación política o pública (Auer, 2011).

En esta sección de nuestra investigación relativa al papel del conocimiento experto en la creación de opinión pública sobre la Unión Europea en el contexto de los medios de comunicación social pretendemos trasladar esa reflexión general. Así pues, analizaremos a continuación el papel que esos intelectuales modernos e informados que son los expertos desempeñan en la legitimidad democrática de las democracias avanzadas a través del estudio del principio inclusión. En este ámbito, la pregunta que deberíamos poder responder tras el análisis sería: ¿puede garantizarse que a través de los medios de comunicación social que utilizan los expertos en calidad de usuarios cualificados no se impedirá que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito del debate público?

El análisis de la inclusión dependerá, básicamente, de las características estructurales del medio de comunicación social. Dado que la inclusión se refiere al nivel de participación social en la opinión pública⁹⁵, y esta se realiza a través de un medio determinado de comunicación social, resulta obvio que la manera en que dicho medio esté organizado procedimental y tecnológicamente cualificará en gran medida ese nivel de participación. Si recordamos ahora lo que dijimos en nuestra Teoría de los Roles estos medios tienen tres características básicas (versatilidad, informalidad y penetración). A continuación, desarrollamos su contenido vinculándolo con la inclusión.

4.3.2. Versatilidad

En su momento, definimos la versatilidad como el rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que su utilización permite múltiples propósitos comunicativos. A continuación, profundizamos en dicha característica identificando las funciones que en este ámbito cumplen o pueden cumplir dichos medios.

⁹⁵ En términos del grado de pluralidad de intereses representativos respecto del tema de debate.

Los medios de comunicación social, con independencia de que estén o no gestionados por expertos, desarrollan múltiples propósitos comunicativos en la esfera de la opinión pública. Estas funciones dependen del tipo de interacción que se produzca entre los diversos agentes que participan en dicho contexto. Básicamente, estas funciones son las siguientes:

- integrar opiniones útiles y significativas pertenecientes a los diversos agentes que participan en el debate promovido por los expertos;
- permitir la interacción de dichas ideas con las de los expertos (en el sentido de que si se plantean enmiendas o ampliaciones a sus argumentos, los expertos puedan precisar sus interpretaciones o bien rectificar sus posiciones en función de la calidad del juicio aportado por los participantes);
- registrar el caudal informativo que se va generando conforme el debate avanza, de manera que pueda estar accesible para su consulta⁹⁶;
- ordenar y gestionar la información que genera el debate. Por ejemplo, en el sentido de establecer criterios de clasificación de las opiniones manifestadas que faciliten el conocimiento y la aportación de ideas al mismo⁹⁷;

⁹⁶ Además, si el medio de comunicación social estuviera configurado técnicamente de modo que permitiera la continuación de entradas u opiniones sobre el debate que, igualmente, fueran registradas (a pesar de haberse dado por cerrado), esto facilitaría la reactivación del mismo si, a juicio de los expertos, fuera pertinente en función del volumen, calidad e interés generado a largo plazo.

⁹⁷ Así, por ejemplo, una estructuración de las opiniones en función de pautas sencillas sería como sigue: a) determinación del número de participantes que apoyan una determinada postura sostenida por algún experto; b) encuadramiento de la postura en una corriente ideológica determinada; c) conocimiento del número de expertos que, de modo directo o indirecto, se muestran afines o contrarios a las posturas de sus colegas; d) elaboración de una explicación sintética y sencilla del contenido básico de cada una de las posturas de referencia o principales. Esta ordenación que hemos propuesto (o cualquier otra que sirviera fines

- trasladar el debate a otros medios de comunicación social. Esta repercusión redundaría en un aumento de la pluralidad de fuentes informativas y de opinión. En efecto, siempre que el medio de comunicación social esté diseñado de manera que su contenido pueda transmitirse a otras plataformas sociales interactivas, el tema de debate tendrá mayor repercusión pública lo que redundará en una mayor pluralidad y riqueza de su contenido.

4.3.3. Informalidad

La informalidad, en el ámbito de los medios de comunicación social, la hemos definido de la siguiente manera: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos no establecen barreras o requisitos de entrada que, de facto, dificulten el acceso y, asimismo, la utilización de los mismos. En primer lugar, debe decirse que la informalidad es un concepto establecido de manera negativa. Eso quiere decir que abarca todo tipo de prácticas que excluyan la rigidez comunicativa; la regulación excesiva de la relación interactiva que se produce en el ámbito del medio de comunicación social entre los agentes participantes (expertos e interesados). Por tanto, siempre que el medio se haya diseñado con pocas barreras técnicas u organizativas de entrada y participación, estaremos fomentado el valor de legitimidad democrática, inclusión. Esto tiene diversas implicaciones:

- por una parte, el control sobre el acceso y la participación en el debate debe ceñirse a establecer un mínimo conjunto regulador cuya única finalidad sea la de ordenar el debate en el sentido de:
 - facilitar la emisión de posturas, ideas y argumentaciones;

informativos), podría articularse por el moderador o gestor del medio de comunicación social poniendo a disposición de los participantes, en tiempo real, un cuadro resumen alusivo a dichos extremos que, lógicamente, evolucionara a medida que lo hicieran los términos del debate.

- fomentar la réplica y la contrarréplica;
 - señalar las redundancias, limitaciones y potencialidades explicativas de las posturas;
 - y ubicar cada opinión en el marco ideológico correspondiente que le sirve de sustrato y referencia.
- Además, la dirección que ejercen los expertos sobre el medio de comunicación social debe promover el debate, en el sentido de definir y aplicar una política específica de incentivos a la participación de los agentes relevantes. La clave de esta política de fomento podría ser establecer reglas sucintas y claras sobre las condiciones en las que la participación puede ser limitada o “restringida” (decimos restringida, en el sentido de que el trasfondo ideológico al cual se adscribe la opinión o la interpretación semántica del mensaje impliquen la vulneración de las reglas mínimas de cortesía o deferencia o, incluso, atenten contra el marco jurídico establecido).
- Finalmente, la última de las características de la informalidad requiere que la responsabilidad sobre el contenido, desarrollo, consecuencias y repercusión social del debate no se atribuya exclusivamente a los expertos que administran el medio de comunicación social. En efecto: el debate es un intercambio dinámico de posturas determinado prioritariamente por el nivel de información, conocimiento y liderazgo de los agentes participantes. En la medida en que dichos factores estén distribuidos equitativamente entre los agentes, ningún grupo (en este caso, los expertos) tendrá el control o la responsabilidad sobre el mismo. Esto contribuirá a que el debate goce de un mayor grado de informalidad.

□

4.3.4. Penetración

La penetración es el último rasgo de los medios de comunicación social que hemos establecido para estudiar el elemento inclusión en el ámbito de los medios de comunicación social controlados por los expertos. La definición que propusimos en su momento es la siguiente: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos contribuyen a difundir el discurso de los sujetos en función del número de usuarios potenciales de dichos medios. La característica penetración juega una función esencial en el ámbito de la opinión pública. Cualquier promotor de un debate o de un determinado mensaje del que se pretenda obtener la suficiente repercusión pública sabe que su influencia está supeditada a la cantidad de ámbitos socio-políticos o contextos comunicativos de cualquier tipo en los que trascienda. La visibilidad pública del mensaje, por tanto, es crucial a la hora de recabar apoyos, suscitar controversias, enriquecer los argumentos presentados o determinar su utilidad social mediante su contraste en estos múltiples escenarios comunicativos.

Por otra parte, la penetración del medio es útil a otra de las funciones esenciales de cualquier medio de comunicación de masas: educar a la ciudadanía para promover la inclusión de ésta en las decisiones públicas de progreso social y económico. Esto se manifiesta de manera relevante en el ámbito de nuestra investigación, dado que, como vimos en su momento, la ciudadanía europea no está suficientemente informada sobre lo que hacen las instituciones europeas, cuáles son los ámbitos compartidos de gestión con los Estados miembros y en qué medida participan unos y otros en el control de los mismos.

La ciudadanía necesita, pues, de mecanismos y herramientas informativas alternativas a las implementadas desde el ámbito de las instituciones públicas. Requiere que sean los propios ciudadanos informados (expertos) los que

traduzcan esa complejidad regulatoria y programática a un lenguaje comprensible por la mayoría que facilite su conocimiento sobre dicha realidad. Además, en la medida en que un determinado mensaje se difunda entre un mayor número de sujetos, se facilitará su permeabilidad crítica, dado que cada sujeto se hallará implicado simultáneamente en multitud de redes interactivas de discusión formadas por grupos de sujetos favorables, contrarios, alternativos o indiferentes a la corriente de opinión mayoritaria. Esta permeabilidad social del mensaje facilita la cohesión social, en el sentido de promover la aceptación de la agenda pública de debate que se propone.

Por tanto, a tenor del análisis efectuado, es fácil derivar la conclusión de que cuanto mayor sea la versatilidad, informalidad y grado de penetración del medio, mayor será la inclusión que promoverá y, por tanto, mayor contribución tendrá el conocimiento experto a la legitimidad democrática del sistema democrático a través de su participación en el diseño de un espacio abierto, ágil y transparente para la creación y transmisión de la opinión pública.

4.4. Conocimiento experto, opinión pública y deliberación

4.4.1. Introducción

En el ámbito del elemento de legitimidad democrática deliberación, la pregunta básica que pretendemos responder con su análisis crítico es la siguiente: ¿contribuyen los expertos a través del medio social de comunicación a la elaboración de un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas entre todos los sujetos que participan en la opinión pública? En conexión con dicha formulación, a continuación vamos a identificar unos roles, valores y creencias que, con carácter preferente, estimamos que influyen en el elemento de legitimidad

democrática deliberación.

El debate que se produce en la opinión pública es administrado por determinados creadores de opinión pública (los medios de comunicación de masas, los medios sociales de comunicación, los líderes políticos e intelectuales, los grupos y ciudadanos informados). Estos gestionan los temas y los tiempos de la opinión pública en función de criterios de actualidad, relevancia e interés público y mediático. Esta organización del debate temporal y temáticamente permite conocer quién, qué, cuándo y por qué alguien dice lo que dice públicamente. Por tanto, todos aquellos roles asociados a dicha función de organización de la actuación y representación en la esfera pública serán determinantes en el estudio de la deliberación. Específicamente, estos roles son los siguientes: dirección, supervisión y apoyo.

Además, en el caso de que los creadores de opinión pública difieran sobre la organización que con carácter mayoritario se haya establecido respecto del debate, fomentarán en la opinión pública orientaciones divergentes o, incluso, anti-sistémicas. Por tanto, también debemos considerar como rol básico a la hora de estudiar la deliberación el rol que agrupa todas estas tendencias centrífugas. Este rol es el de denuncia.

Por otra parte, en el ámbito de las creencias, también pueden identificarse aquellas que influyen prioritariamente en la deliberación. Así, todas aquellas que no se identifiquen con la atribución de un contenido educativo a la opinión pública. Y ello porque la educación es la creencia básica relacionada prioritariamente con el elemento de legitimidad democrática eficiencia. En efecto, la eficiencia se vincula con la provisión de información y conocimiento a la ciudadanía y por tanto con su empoderamiento y educación. Por tanto, serán el resto de creencias las que influirán significativamente en el proceso de generación, transmisión y recepción del debate público y por tanto en la deliberación. Estas creencias son las siguientes: negociar, manipular y dominar.

En realidad, la propia definición de estos tres elementos los hace formar parte de la médula esencial de todo debate desarrollado en la esfera pública. En efecto, una vez definidos los términos del debate, los sujetos que participan en la opinión pública asumen como comportamientos lógicos durante el desarrollo del debate los siguientes: 1) concertar su postura con la de los otros; 2) orientar la postura de los otros; o 3) neutralizar las posturas de los otros. En estos dos últimos casos, sosteniendo una postura diferente a la de los otros.

Finalmente, respecto de los valores, aquellos que nos interesan para el análisis de la deliberación son la movilización y la diferenciación. En tanto que de principios consustanciales de acción, no desarrollan una función esencialmente garantista del sistema democrático y por tanto no se acomodan al valor eficiencia, como sí que es el caso del valor transparencia (la transparencia se vincula a la calidad de participación en el debate, en el sentido de que debe ser clara, exhaustiva y verdadera y, por tanto, eficiente).

Así pues, el análisis de la deliberación debe tomar en consideración, básicamente, ciertos elementos de la estructura de roles, creencias y valores del agente: en cuanto a los roles (dirección, denuncia, supervisión y apoyo); respecto de las creencias (negociar, manipular y dominar); y con relación a los valores (movilización y diferenciación). Veamos esto en detalle.

4.4.2. Dirección

Hemos definido el rol dirección del siguiente modo: función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto trata de orientar o determinar el sentido en el que esta discurre de acuerdo con sus intereses. El rol dirección es uno de los roles que hemos calificado como duro (*Hard*). Se trata de un rol duro puesto que, en comparación con el rol apoyo, por ejemplo, la dirección constituye una función de liderazgo en el proceso interactivo de la opinión pública y, por tanto, condiciona en mayor grado la

libertad de expresión e intercambio de ideas y posturas que tienen aquellos agentes que no desempeñan dicha función. En este sentido, restringe el elemento deliberación.

Dirigir implica ejercer algún tipo de control sobre la corriente de opinión con el fin de encauzarla hacia un fin determinado (normalmente coincidente con los intereses del sujeto "director"). Este rol, no obstante, puede suavizarse en el caso de que por la complejidad del asunto a debatir y la función social atribuida al agente que ejerce la dirección, esta tenga una connotación "didáctica" y, por tanto, cree un espacio de intersección con el rol asesoramiento (clave en el análisis del elemento de legitimidad democrática eficiencia).

Así, pensemos en el caso en que en la página Web de un departamento competente en materia de salud pública se planteara un debate público con el objeto de recoger las opiniones y sugerencias de la ciudadanía sobre una enfermedad infecto-contagiosa que estuviera causando alarma social. En este caso, el rol dirección que sin duda asumirían los expertos del departamento en tanto que defensores de un interés específico (el interés público) asumiría además un claro elemento pedagógico, derivado de la complejidad técnica del tema sujeto a debate y de la urgente necesidad de proteger la salud pública a través del suministro de información suficiente y de calidad. En este caso, se atenuaría la negatividad que el rol dirección ejerce sobre la deliberación.

4.4.3. Denuncia

Por su parte, la definición que hemos establecido del rol denuncia es la siguiente: función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto obvia participar en el desarrollo de la misma, bien porque desvía su discurso hacia otros asuntos que estima más importantes que el que se debate, bien porque rechaza los principios de gobierno de la democracia.

La contundencia ideológica que trasciende del rol denuncia nos señala que nos hallamos indudablemente ante un rol duro. En efecto: en su dimensión más extrema, el papel que asume el agente es negar no sólo el debate que se está produciendo, sino sus mismos fundamentos, esto es, las reglas previas establecidas que permiten que el juego de argumentaciones y contra-argumentaciones fluya por cauces democráticos. Así sucederá, por ejemplo, en el caso de una postura que consista en descalificar a los participantes en un debate que es considerado ilegítimo en tanto que trasunto de la organización socio-económica promovida por el sistema liberal-capitalista. Está claro, por otra parte, que este rol debilita el elemento deliberación de la opinión pública, en tanto que obvia el tema de debate o, en su versión límite, denuncia la propia legitimidad de plantearlo.

4.4.4. Supervisión

Hemos caracterizado el rol supervisión así: función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto selecciona los discursos afines al suyo, y trata de coordinar su actuación con los sujetos responsables de los mismos para lograr la máxima repercusión de su postura sobre el asunto de relevancia político-pública.

El rol supervisión implica adoptar una posición colaborativa en el debate, dado que en este caso el agente participante se alinea con aquellos que comparten su postura. En estos casos, aunque lo hayamos calificado como un rol blando (por cuanto ese apoyo supone unirse a otra postura y, por tanto, anticipar el logro de una posición común o de consenso en el debate), la deliberación que se obtiene no es pura o ideal, democráticamente hablando. En efecto, dado que el consenso no se plantea en términos de acuerdo sino de negociación (ambos agentes comparten afinidad ideológica o intereses privados) no puede decirse que se haya producido un auténtico acercamiento de posturas “cualitativamente” diferentes sino, en realidad, una asimilación estratégica de

posturas en beneficio mutuo.

4.4.5. Apoyo

Por otra parte, el rol apoyo lo hemos definido como sigue: función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto participa en el desarrollo de la misma, sosteniendo la misma orientación, argumentación y conclusiones en el debate que la opinión mayoritaria o generalizada sobre el asunto.

Se trata de otro rol blando, por cuanto que, como en el caso anterior, la “suma” que supone anticipa la posibilidad del consenso⁹⁸. Sin embargo, se trata de un consenso cualificadamente mejor que el que puede producirse a través del rol supervisión. Y ello por los dos siguientes motivos:

- Respalda la postura que ha asumido el liderazgo durante el transcurso del debate y, por tanto, la que ha sido contrastada a lo largo del mismo en el sentido de haber contendido con éxito con las otras por la calidad técnica o eficiencia social de sus argumentaciones.
- Respalda la postura que ha generado menos controversia u oposición durante el debate y por tanto la que, finalmente, está mejor ubicada intelectualmente para asumir la función de liderar el sentido del consenso.

⁹⁸ El objetivo último de la deliberación, tal y como la hemos entendido en términos de legitimidad democrática.

4.4.6. Negociar

La creencia negociar viene caracterizada del siguiente modo: conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para dirimir los conflictos entre posturas contradictorias a través de un proceso de negociación entre los sujetos implicados.

Se trata de una creencia blanda. Podemos razonar sobre ella en términos similares a como lo hicimos respecto del rol supervisión. En esta creencia, el agente cree en la transacción o proceso de aceptaciones argumentales parciales entre agentes. En este sentido, negociar facilita la deliberación. Pero como vimos, se trata de una deliberación de segundo grado (impura), dado que no está estrictamente asociada a un acuerdo transaccional entre todos los agentes participantes en la opinión pública. Efectivamente: la transacción garantiza la consecución del interés básico común a la comunidad política que participa en el debate, dado que no incluye aquellos intereses considerados “accesorios” al acuerdo, esto es, aquellos intereses particulares que son incompatibles con el interés social general que el debate debe garantizar o promover.

4.4.7. Manipular

Con relación a la creencia manipular, hemos establecido que es aquel conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para apoyar asuntos de trascendencia político-pública que redunden en beneficio de sujetos e intereses determinados.

Se trata de una creencia dura que, en realidad, conlleva un deterioro de la calidad deliberativa del debate respecto de la que se producía en el ámbito de la negociación. En este caso, dado que el agente participante cree en la utilidad de los medios de comunicación social para auspiciar determinados argumentos o intereses en detrimento de otros, y no para generar responsabilidad y conocimiento social a través de un intercambio competitivo y cooperativo entre ideas, el proceso deliberativo que genera mediante su interacción con otros agentes es de menor calidad.

4.4.8. Dominar

La creencia dominar tiene la siguiente definición: conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para tratar de imponer un discurso determinado sobre los sujetos participantes, o censurar líneas argumentales contrarias a la del sujeto actuante.

Esta creencia, dura, representa la culminación de este proceso degenerativo del elemento deliberación. Dado que el sujeto cree abiertamente en la utilidad propagandística del medio de comunicación social, esto es, en la personalización o “patrimonialización” del mismo, el debate que plantea el agente es puramente nominal o formal. Así pues, su relación con el resto de posturas es tangencial, dado que a través de diferentes tácticas argumentativas (censura, veto, reprobación, sanción, etc.), lo único que hace este agente es obstruir o bloquear la penetración (y repercusión) de posturas no afines en el debate público.

4.4.9. *Movilización*

Por otra parte, el valor movilización es aquel principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para concienciar, en forma de declaraciones, protestas o reivindicaciones en el medio social sobre el contenido y propósito de su discurso comunicativo. Este valor es, lógicamente, un valor *Soft* (blando). En este caso, el medio es concebido como un instrumento de participación en la opinión pública que genera empoderamiento, en tanto que propicia una dinámica transformadora de la realidad social a través del fomento de la rebelión democrática y la contestación pacífica entre los agentes participantes. También es una función que debe caracterizar la actuación de los expertos en el seno de las instituciones en las que participen (Moore, 2014, pp.73-74). Este valor fomenta la deliberación por cuanto que promueve el consenso sobre la idea de que es necesaria la movilización social en un sentido específico para lograr la realización del objeto del debate.

4.4.10. *Diferenciación*

Finalmente, el valor diferenciación se define así: principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para contraponer su discurso comunicativo a cualquier otro cuyo contenido y propósito sean diferentes.

Este valor duro no facilita la deliberación, por cuanto anula la función integradora de posturas que en teoría debía realizar un medio de comunicación social democrático, y por tanto ahoga la posibilidad de lograr un consenso público. Además, el sujeto plantea en el medio un debate “simulado”, dado que rechaza sistemáticamente los argumentos del resto de posturas no afines por contradecir su línea ideológica.

4.5. Conocimiento experto, opinión pública y eficiencia

4.5.1. Introducción

El logro de la eficiencia en el ámbito de la opinión pública a través del conocimiento experto requiere centrar nuestro análisis en la cantidad, complementariedad, calidad y tratamiento que debe darse a la información con el fin de que sea útil al debate, es decir, que promueva la educación y la responsabilidad, el empoderamiento y la pro-actividad de la ciudadanía, en base a la construcción de argumentaciones honestas y cualificadas. Por ello, en este ámbito, la pregunta básica que pretendemos responder con el análisis crítico del valor de legitimidad democrática, eficiencia, es la siguiente: ¿ofrecen los expertos a la opinión pública a través del medio social de comunicación todas las opciones informativas relevantes de que disponen para hacer frente al debate planteado?

Al igual que sucedía respecto de la deliberación, el análisis de la eficiencia debe tomar en consideración, con carácter prioritario, ciertos elementos de la estructura de roles, creencias y valores del agente. Son los siguientes: en cuanto a los roles (creación y asesoramiento), respecto de las creencias (educar), y con relación a los valores (transparencia).

En efecto, la función de creación incide sobre la eficacia del debate dado que la selección del tema y la atribución de significado a través de su contextualización condicionan el grado de pluralidad informativa que se va a ofrecer en el debate público. Por otra parte, el rol asesoramiento es igualmente importante en el análisis de este elemento de generación de legitimidad. En este sentido, contribuye a clarificar dicha información articulándola de modo coherente para generar conocimiento social. Además, el ejercicio del rol asesoramiento presupone la capacidad para completar o reorientar la información desde el punto de vista técnico.

Respecto de la creencia educar y el valor transparencia, como indicamos a propósito del elemento deliberación, se vinculan claramente con el elemento eficiencia. En efecto: la eficiencia está ligada con la provisión de información y conocimiento a la ciudadanía y por tanto con su empoderamiento y educación. A su vez, la transparencia se refiere a la calidad de participación en el debate, en el sentido de que debe ser clara, exhaustiva y verdadera y, por tanto, eficiente⁹⁹. A continuación, examinamos en detalle todos estos elementos.

4.5.2. Creación

Hemos definido el rol creación como función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto establece el asunto de relevancia político-pública, así como la descripción de sus elementos objetivos y normativos esenciales. Es un rol que será ejercido por los expertos siempre que sean ellos los titulares o los organizadores del debate en el medio de comunicación social. El ejercicio de este rol implica desplegar varias funciones en el ámbito de la opinión pública: indagar, coordinar, sintetizar, destacar y acotar.

En primer lugar, crear un asunto a debatir públicamente conlleva efectuar una indagación previa sobre cuáles sean las preferencias o intereses de la generalidad o de un determinado colectivo social, así como el contexto que le sirve de marco de referencia. Además, implica caracterizar las condiciones que determinan su evolución o transformación y los elementos ideológicos o valorativos asociados al mismo. En segundo lugar, la creación de opinión pública exige coordinar todos estos elementos con el fin de establecer una unidad de información coherente y sólida que pueda ser objeto de reflexión y debate. En tercer lugar, esa unidad declarativa o tema de debate debe ser sintética, en el sentido de evitar todas aquellas redundancias informativas que impidan una clara visibilidad del tema, tanto en sus características básicas

⁹⁹ Consultar el epígrafe 4.4.1.

como en su contexto y proyección. En cuarto lugar, la creación de opinión pública requiere que se ponga de relevancia el tema de debate en cuanto a su actualidad, importancia, repercusión o posibilidad transformadora social. En efecto, se trata de publicitar un tema propiciando su entrada en el ideario social con el fin de que ayude al sostenimiento o reconfiguración de la identidad social. Finalmente, en quinto lugar, crear opinión pública conlleva delimitar el ámbito de influencia del tema objeto de debate, en el sentido de diferenciarlo de temas con los que comparta algún tipo de afinidad.

Pongamos un ejemplo de todo esto. Supongamos el asunto de la masiva llegada de inmigrantes sirios a Europa. Está claro, en primer lugar, que se trata de un tema relevante tanto en la agenda de gobierno y decisión de la Unión como en la de los intereses de la ciudadanía europea. En este sentido, los medios de comunicación deben establecer, en primer lugar, el contexto del tema. En este caso, sería el siguiente: a) la explotación por mafias de la situación de precariedad y vulnerabilidad de los inmigrantes; b) la posibilidad de concederles asilo político, si es que disponen de amparo legal; c) la solución económica del tema de su control, asentamiento y manutención; d) la adopción de una respuesta coordinada por parte de los Estados miembros; y e) la cooperación con los países origen o de tránsito de este flujo migratorio con el fin de adoptar soluciones estables que lo reduzcan de acuerdo con la capacidad de absorción de la Unión.

Por otra parte, las condiciones que caracterizarían la evolución del tema serían: a) la situación política o social en el país fuente de la emigración; b) la movilización social en los Estados miembros apoyando o rechazando la situación de los inmigrantes; y c) la adopción de políticas de los Estados miembros sobre control de fronteras al margen de los acuerdos de cooperación internacional y la política común establecida por la Unión.

A su vez, los elementos ideológicos o valorativos serían, por ejemplo, los siguientes:

- si los Estados miembros deben o no ser solidarios con la situación de los inmigrantes;
- si deben o no establecerse cuotas de admisión de los mismos;
- o si se les deben o no aplicar medidas de expulsión colectiva.

Hasta aquí hemos visto la función que hemos denominado indagar. Seguidamente, exploramos el resto de las funciones. La unidad informativa básica que debería someterse a debate podría ser la siguiente: ¿tiene sentido que la política migratoria de la Unión se coordine entre los Estados miembros o deben estos hacer uso de sus competencias para adoptar medidas unilaterales frente a la crisis migratoria? La síntesis, por otra parte, agruparía los siguientes elementos para la reflexión:

- las competencias en materia de política migratoria son compartidas entre la Unión y los Estados miembros,
- las medidas que se adopten en tal ámbito repercuten sobre la protección de los derechos fundamentales y el control de los delitos asociados al tráfico ilegal de seres humanos.

A su vez, en cuanto a la publicidad que debería darse al tema con el fin de fomentar la participación y la implicación social y su penetración en el ideario colectivo para influir en la creación o evolución de la identidad social, sería, por ejemplo, la siguiente: la ineficacia en la resolución de la crisis migratoria redundaría en la crisis de legitimidad de la Unión y del modelo de progreso,

eficiencia, cohesión y solidaridad que representa.

Finalmente, respecto de la delimitación del tema respecto de otros afines, los medios de comunicación deberían deslindar el tema de la crisis migratoria del de las políticas de migración legal o del de la integración de la Unión Europea (Chateau, 2016, p. 1).

4.5.3. Asesoramiento

Hemos definido el rol asesoramiento como sigue: función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto posee un grado de conocimiento, destreza o capacitación superior al resto de sujetos participantes sobre el asunto de debate, y ofrece tanto las diferentes opciones para su resolución como la evaluación de las posibles consecuencias de dichos cauces alternativos o complementarios. Se trata de un rol típico a ejercer por los expertos en un medio de comunicación social.

Asesorar implica, en primer lugar, proceder a una evaluación tanto de los cauces de solución del problema actual de interés público (o la expectativa de acción futura) que se plantea en el debate, como de las repercusiones colectivas de las mismas. En este sentido, el ejercicio de dicha función conlleva proponer alternativas viables¹⁰⁰ y discriminar entre las mismas en función de una valoración objetiva de sus ventajas e inconvenientes sociales. Además, el rol de asesoramiento también conlleva “acompañar” técnicamente al resto de agentes en la formación de su opinión a través del suministro de información obtenida de acuerdo con los principios de la lógica científica o experta¹⁰¹.

¹⁰⁰ Esto es, creíbles, contrastables y secundadas por la mayoría social a la que afectan.

¹⁰¹ Generalización, objetividad, neutralidad, verificación, argumentación, justificación, sencillez, precisión y claridad.

Así pues, los agentes que ejercen el rol de asesoramiento realizan una función de intermediación entre la información y los participantes, que consiste en estructurar y clasificar aquella con el fin de convertirla en conocimiento social útil para la participación informada de la ciudadanía en la opinión pública. Obviamente, cuanto mayor sea el número de agentes que realizan esta función de asesoramiento o, si no es el caso, cuanta más relevante sea su influencia en el debate, mayor grado de eficiencia existirá en la opinión pública puesto que los participantes dispondrán de una información más apta para desarrollar un debate crítico y sólido que genere compromiso y movilización social.

4.5.4. Educar

La creencia educar es aquel conocimiento sobre el mundo que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para aportar información y conocimiento a la sociedad.

La educación a través de la opinión pública es un fin esencial de un sistema democrático que pretenda ser eficientemente legítimo. También es una función que debe caracterizar la actuación de los expertos en el seno de las instituciones en las que participen (Budtz, 2014, p. 43). La educación promueve la implicación y la responsabilidad ciudadana, dado que proporciona las herramientas objetivas¹⁰² y valorativas¹⁰³ esenciales para determinar la índole del problema (u oportunidad) y sus vías de solución o aprovechamiento. Asimismo, fortalece el sentido crítico individual y social ya que permite a la ciudadanía que toma parte en el debate descubrir y profundizar en una parcela de la realidad en el ámbito de la participación pública.

¹⁰² Acotación y características del asunto.

¹⁰³ Rango de actitudes personales y posiciones ideológicas sobre el asunto.

4.5.5. Transparencia

Finalmente, el valor transparencia es aquel principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social sirven al individuo u organización para revelar el contenido y propósito íntegro de su discurso comunicativo.

Este valor implica que el debate público de un asunto no debe ser censurado, limitado, sesgado o condicionado de cualquier modo y con carácter previo o durante su transcurso. La relación de este valor con la eficiencia estriba en que cualquier obstáculo que se interponga en la interacción comunicativa restringe indudablemente la información disponible a todos los que participan en la opinión pública. A su vez, el ejercicio del valor transparencia tiene como consecuencia el fomento de una serie de características asociadas al debate que garanticen un alto grado de consecución de la eficiencia. Estas características son las siguientes: confianza, reconocimiento, sensibilización, entendimiento e integración. Veámoslas.

Por una parte, el ejercicio de la transparencia en tanto que compromiso de comunicación de información plural, veraz, clara y sencilla incide en el nivel de confianza de los agentes sobre la relevancia social y utilidad práctica del debate y así fomenta su credibilidad. Asimismo, la transparencia facilita la identificación del ideario del agente y por tanto su reconocimiento o ubicación concreta en el espectro político.

Por otra parte, la transparencia fomenta una mayor implicación emocional y práctica de los agentes con el debate por cuanto, como vimos, favorece su credibilidad. En este sentido, la transparencia promueve la participación consciente, deliberada, responsable y libre en el debate.

Además, la transparencia coadyuva al entendimiento del mensaje que transmiten los participantes, dado que lo simplifica y clarifica con el fin de facilitar la aportación de informaciones, opiniones y críticas útiles en el mismo. Finalmente, la transparencia facilita la integración de la pluralidad de opiniones vertidas en el debate público, dado que permite conocer y evaluar de manera sintética y clara todos los puntos de vista planteados.

4.6. Análisis de legitimidad democrática de un blog español sobre asuntos europeos: “¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?” (Blogs EL PAÍS: Economismo)

4.6.1. Introducción

4.6.1.1. Caso de estudio

El caso de estudio que se propone a continuación analiza un blog de economía vinculado al diario El País y llamado Economi\$mo que debatió sobre el asunto de relevancia político-pública siguiente: “¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?”

Este blog está gestionado y participado mayoritariamente por expertos y por tanto resulta idóneo para analizar el papel del conocimiento experto en la articulación de la opinión pública española sobre asuntos europeos en los medios de comunicación social españoles. Consultando la página Web del blog, podemos comprobar que la metodología es minuciosamente definida:

El autor elaborará semanalmente un artículo de tema económico, cuyo titular será una afirmación y que estará razonado y documentado. La extensión no deberá superar los tres folios. La idea es que el artículo sea debatido por un grupo de expertos económicos, que deberán estar registrados en el foro para poder participar. Se accede al registro o por invitación del autor, o por solicitud del interesado. El artículo será enviado a los expertos registrados los viernes a última hora de la tarde. Posteriormente, será colgado en elpais.com el sábado y publicado en el suplemento de Negocios de El País el domingo. El debate estará abierto hasta el jueves de la semana siguiente, en que el autor elaborará unas breves conclusiones, que se

colgarán en la web y se publicarán en Negocios, junto al siguiente tema de debate (Ayuso, 2012a).

Adicionalmente, debe señalarse que: 1) en el blog puede accederse a los comentarios completos realizados por los expertos técnicos durante el debate; 2) el blog permite emitir opiniones sobre el tema a medida que se desarrolla el debate y, asimismo, una vez finalizado, cuando se publica el resumen del mismo; y 3) el blog está coordinado por Alicia González (Ayuso, 2012a).

En este caso, el artículo se colgó en el blog el 13 de enero de 2012 y fue escrito por Javier Ayuso. El debate entre expertos tuvo lugar entre los días 15 y 19 de enero de 2012. Hubo 5 participantes sobre un total de 43 participantes potenciales, esto es, de usuarios registrados en Eskup para participar en el blog¹⁰⁴. El debate entre expertos se canalizó a través de la plataforma digital de El País, Eskup¹⁰⁵, cuyo administrador fue Javier Ayuso.

Los lectores pudieron realizar comentarios durante el debate en el propio blog (hubo tres comentarios de un mismo autor), o participar a través de otros medios sociales (en este caso, un participante realizó un enlace al blog desde Twitter, y otro participante desde Facebook (Ayuso, 2012a)¹⁰⁶. El 21 de enero, finalizado el debate, el autor del artículo elaboró unas breves conclusiones sobre el asunto que se colgaron en el blog (Ayuso, 2012b). Los lectores también pudieron realizar comentarios sobre el resumen en el propio blog

¹⁰⁴ En este caso, los expertos que participaron fueron los siguientes: 1) Guillermo de la Dehesa (Presidente del Centre for Economic Policy Research, CEPR (Londres); 2) José García Solanes (catedrático de Análisis Económico); 3) José Luis Martínez Martínez (Director de Estrategia de Citigroup en España. Profesor del IEB y la EOI); 4) David Taguas; 5) Mauro Guillén. El blog ofrece, de los tres primeros, el sucinto perfil profesional/académico que indicamos.

¹⁰⁵ El debate figuraba originalmente en la referencia (Ayuso, 2012a), que remitía a una página Web. Actualmente, el debate ha desaparecido de dicha dirección Web. Por ello, se adjunta a esta investigación un documento recopilatorio del mismo de 2015. Este documento no se incluye en la bibliografía final pero sí como un apéndice documental a esta investigación.

¹⁰⁶ Las referencias a Facebook y a Twitter figuraban originalmente en (Ayuso 2012, a) y en (AYUSO, 2012b). Actualmente, dichas referencias han desaparecido de dicha dirección Web. El documento recopilatorio mencionado en la nota anterior contiene, además del debate, las referencias a Facebook y a Twitter.

(hubo cuatro comentarios), o participar a través de otros medios sociales: en este caso, 3 participantes realizaron enlaces al blog desde Twitter, y otros 6 desde Facebook (Ayuso, 2012b).

4.6.1.2. *Recordatorio de elementos teóricos*

Como indicamos en su momento, la Teoría de los Roles permite estudiar la opinión pública a través de la explicación del conjunto de roles y estatus, sistema de creencias y valores asociados de los principales sujetos que intervienen en la misma, teniendo en consideración las características del medio en que dicha opinión pública actúa (en este caso, los medios de comunicación social). Cada uno de estos elementos estructurales, a su vez, puede ser *Hard* (duro: HR, HC, HV) o *Soft* (blando: SR, SC, SV). Los primeros debilitan la legitimidad democrática, mientras que los segundos la apuntalan. Por otra parte, el estatus prioritario implica la manifestación mayoritaria de roles duros en los sujetos que participan en la opinión pública, mientras que el estatus complementario conlleva la presencia de roles blandos.

Por tanto, en el marco de la legitimidad democrática y el uso de los medios de comunicación social por parte de los expertos, el análisis de los elementos estructurales establecidos debe permitir establecer:

- en qué medida facilita el conocimiento experto la libertad de acceso y transparencia en las fuentes de información relevantes para el debate público (inclusión y eficiencia);
- en qué medida facilita el conocimiento experto que cualquier ciudadano ejerza su derecho a expresar su opinión y manifestarse en contra de otras opiniones mayoritarias o generalizadas (deliberación).

4.6.1.3. *Inclusión*

En este apartado, pretendemos dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿puede garantizarse que a través de los medios de comunicación social que utilizan los expertos en calidad de usuarios cualificados no se impedirá que ningún agente o interés relevante quede excluido de manera permanente del ámbito del debate público?

4.6.1.4. *Deliberación*

En este apartado, se trata de la siguiente cuestión: ¿contribuyen los expertos a través del medio social de comunicación a la elaboración de un discurso argumentado o proceso verdaderamente deliberativo, que facilite la articulación lógica y precisa de los intereses o preferencias que deban ser tomados en consideración en cada momento, cuyo fin último sea la adopción de decisiones consensuadas entre todos los sujetos que participan en la opinión pública?

4.6.1.5. *Eficiencia*

Finalmente, este apartado delibera sobre la siguiente cuestión: ¿ofrecen los expertos a la opinión pública a través del medio social de comunicación todas las opciones informativas relevantes de que disponen para hacer frente al debate planteado?

4.6.2. *Inclusión*

Como vimos en la Teoría de los Roles y sus herramientas metodológicas, el análisis de la inclusión se realiza a través de las siguientes características de los medios de comunicación social digital:

- Versatilidad: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que su utilización permite múltiples propósitos comunicativos.
- Informalidad: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos no establecen barreras o requisitos de entrada que, de facto, dificulten el acceso y, asimismo, la utilización de los mismos.
- Penetración: rasgo de los medios de comunicación social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que estos contribuyen a difundir el discurso de los sujetos en función del número de usuarios potenciales de dichos medios.

A continuación, presentamos un cuadro-resumen con la información extraída al respecto mediante el análisis del debate planteado en el blog que citamos:

Tabla 1. Análisis del elemento inclusión

Versatilidad	Informalidad	Penetración
<p>El blog establece las líneas generales del asunto a debatir por los expertos a través de un coordinador.</p> <p>El blog permite que los lectores trasladen el debate a las redes sociales a medida que se desarrolla y una vez finalizado tras publicarse el resumen del mismo (Eskup, Twitter, Facebook, Tuenti, Menéame, Bitácoras, Google, My Yahoo, My Live).</p> <p>El blog permite acceder a las</p>	<p>El blog determina que los expertos que quieran participar en el debate estén previamente registrados en el foro (se accede al registro por invitación del autor o por solicitud del interesado).</p> <p>El blog exige tener una cuenta en TypePad o en TypeKey para realizar</p>	<p>El blog no ha suscitado gran participación en las redes sociales (4 sujetos en Twitter y 7 en Facebook).</p> <p>El blog no ha suscitado un nivel de participación significativo a nivel de comentarios (5 sujetos en</p>

<p>opiniones de los expertos durante el debate.</p> <p>El blog permite acceder al resumen de las opiniones de los expertos.</p> <p>El blog permite, si se está registrado, emitir comentarios sobre el asunto a debatir.</p> <p>El blog permite consultar el debate una vez se ha cerrado a la participación.</p>	<p>comentarios sobre el asunto sometido a debate.</p>	<p>total).</p> <p>El blog no ha suscitado una gran participación por parte de expertos registrados (5 de un total potencial de 43).</p>
---	---	---

Fuente: elaboración propia.

De la información ofrecida en el cuadro, resulta evidente que la amplitud de la característica versatilidad favorece la inclusión. En efecto, el blog ofrece variedad de propósitos comunicativos al público masivo y a los propios expertos: exposición de argumentaciones y contra-argumentaciones a lo largo del debate y tras su conclusión; ordenación de los términos del mismo a través de un coordinador; traslado a múltiples plataformas sociales; acceso no restringido para consultar las opiniones emitidas una vez que se ha cerrado el debate, etc.) Por otra parte, la característica informalidad favorece en menor medida la inclusión, dado que la posibilidad de ofrecer comentarios por parte del público masivo exige darse de alta en unas plataformas digitales concretas, y, asimismo, la participación de los expertos está condicionada por el filtro que ejerce el coordinador del debate pues él determina quién puede participar. Finalmente, dado que el debate no ha suscitado una amplia repercusión social, no podemos afirmar que el grado de manifestación de la característica penetración favorezca la inclusión.

Por tanto, dado que una característica favorece la inclusión, otra la impide y una tercera la favorece limitadamente, no podemos afirmar con rotundidad que el medio social de comunicación administrado por expertos facilite que todos

los agentes o intereses relevantes estén presentes de manera permanente en el debate público.

4.6.3. *Deliberación*

De acuerdo con lo que vimos, el análisis de la deliberación debe considerar como elementos de análisis respecto de los roles (la dirección, la denuncia, la supervisión, y el apoyo); con relación a las creencias (negociar, manipular y dominar), y para los valores (la movilización y la diferenciación).

Roles:

- Dirección (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto trata de orientar o determinar el sentido en el que esta discurre de acuerdo con sus intereses.
- Denuncia (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto obvia participar en el desarrollo de la misma, bien porque desvía su discurso hacia otros asuntos que estima más importantes que el que se debate, bien porque rechaza los principios de gobierno de la democracia.
- Supervisión (SR): función de interacción social que, en el ámbito de un proceso o fase de la opinión pública, implica que el sujeto selecciona los discursos afines al suyo, y trata de coordinar su actuación con los sujetos responsables de los mismos para lograr la máxima repercusión de su postura sobre el asunto de relevancia político-pública.
- Apoyo (SR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto participa en el desarrollo de la misma,

sosteniendo la misma orientación, argumentación y conclusiones en el debate que la opinión mayoritaria o generalizada sobre el asunto.

Creencias:

- Negociar (SC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para dirimir los conflictos entre posturas contradictorias a través de un proceso de negociación entre los sujetos implicados.
- Manipular (HC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para apoyar asuntos de trascendencia político-pública que redunden en beneficio de sujetos e intereses determinados.
- Dominar (HC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para tratar de imponer un discurso determinado sobre los sujetos participantes, o censurar líneas argumentales contrarias a la del sujeto actuante.

Valores:

- Movilización (SV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para concienciar, en forma de declaraciones, protestas o reivindicaciones en el medio social sobre el contenido y propósito de su discurso comunicativo.

- Diferenciación (HV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para contraponer su discurso comunicativo a cualquier otro cuyo contenido y propósito sean diferentes.

En este sentido, presentamos a continuación un cuadro-resumen con la información obtenida tras analizar el comportamiento de los agentes en el blog:

Tabla 2. Análisis del elemento deliberación

Agente 1: Periodista-coordinador	Agente 2: Expertos técnicos	Agente 3: Público masivo
Roles: Dirección, Apoyo Estatus: Prioritario, Complementario Creencias: Negociar Valores: Movilización	Roles: Dirección, Apoyo Estatus: Prioritario, Complementario Creencias: Negociar Valores: Movilización	Roles: Dirección, Apoyo Estatus: Prioritario, Complementario Creencias: Manipular, Dominar Valores: Movilización, Diferenciación

Fuente: elaboración propia.

4.6.3.1. *Periodista-coordinador*

El periodista-coordinador ejerce un claro rol de dirección en el debate, dado que redacta el artículo base que sirve a la reflexión de los expertos. En este sentido, orienta o determina los términos básicos del debate, asumiendo una función de liderazgo en el proceso interactivo de la opinión pública. Esta postura queda patente, especialmente, en un extracto de dicho artículo:

Si la primera economía europea no ha podido evitar el primer paso hacia la recesión [...], no es difícil imaginar que los demás sigan su camino (Ayuso, 2012a).

En efecto, como después hace ver uno de los expertos técnicos en sus comentarios (Guillermo de la Dehesa), no todas las economías europeas están en recesión (Alemania, Holanda y Bélgica tienen superávits por cuenta corriente). Así, dado que el periodista-coordinador obvia dichos hechos (es harto improbable que los desconozca), podemos interpretar que lo que pretende es reforzar su idea de una recesión generalizada en la Unión, probablemente, con el objetivo de aumentar la credibilidad de las preguntas asociadas al tema de debate (1) si puede impedirse una segunda recesión en Europa y 2) qué medidas pueden adoptarse para compatibilizar el crecimiento con la necesaria austeridad fiscal). Respecto de esto último punto, también se puede observar el desempeño del rol dirección, dado que no cuestiona el hecho de que la austeridad fiscal sea necesaria en toda Europa y, por tanto, orienta (sesgando) el debate a su conveniencia. También se manifiesta dicho rol director en este fragmento del artículo que sirve de base al debate, dado que influye en una de las argumentaciones que veremos después en el ámbito del público masivo:

Las políticas de ajuste fiscal dictadas desde Berlín, París y Bruselas dificultan el crecimiento económico en los países de la UE (Ayuso, 2012a).

En efecto, esta afirmación obvia los indudables beneficios (en el largo plazo) del ajuste fiscal y las políticas de contención y racionalización del gasto público.

Por otra parte, el periodista-coordinador también desarrolla un rol de apoyo, en cuanto que el resumen que ofrece de las posturas de los expertos sostenidas a lo largo del debate no añade ningún tipo de análisis sobre las mismas. En este sentido, se limita a exponer las argumentaciones principales de cada uno (en la mayoría de los casos literalmente). Además, el periodista-coordinador sostiene la creencia negociar. Esto puede apreciarse en el siguiente fragmento del

artículo que sirve de base al debate:

¿Qué medidas podrían tomar los líderes de la Unión para incentivar el crecimiento sin renunciar a la austeridad? (Ayuso, 2012a).

Así pues, el sujeto plantea el debate en términos de negociación, dado que solicita argumentos para conciliar objetivos a simple vista contradictorios o conflictivos (austeridad y crecimiento). Por lo demás, está claro que en cuanto a los valores, el sujeto opta por la movilización. Básicamente, porque plantea un debate sobre un problema social de primera magnitud (recesión económica generalizada en Europa), que exige a los expertos que, además de sus análisis técnicos, trasladen propuestas sobre la forma de transformar y mejorar esta realidad social.

4.6.3.2. *Expertos técnicos*

Los expertos técnicos ejercen dos roles fundamentales: dirección y apoyo. En cuanto al primero, se manifiesta en las primeras argumentaciones que aparecen sobre el tema. Así, dado que al principio el terreno deliberativo está virgen, los primeros que participan en el debate, en cierta medida, establecen la dirección inicial del mismo. Así ocurre con las argumentaciones de Mauro Guillén (15 de enero), David Taguas (16 y 17 de enero) y José Luis Martínez (17 de enero, ya avanzada la tarde). El primero (Guillén), no ofrece una respuesta concreta a la primera pregunta (cómo evitar la recesión), sin embargo, sí ofrece respuestas a la segunda (medidas para estimular el crecimiento sin renunciar a la austeridad). En este sentido, ofrece tres:

- reactivar la economía;
- equilibrar las cuentas fiscales;

- y realizar ambos objetivos con un desfase temporal, esto es, reactivar la economía a corto plazo y equilibrar las cuentas fiscales a medio plazo.

Por su parte, el segundo experto (Taguas) tampoco ofrece una respuesta directa a la primera cuestión (cómo evitar la recesión). En la respuesta a la segunda (medidas para estimular el crecimiento sin renunciar a la austeridad), elabora en detalle una de las respuestas ya ofrecidas de modo sintético por el anterior experto mencionado (apoyar la consolidación fiscal mediante la reducción del gasto no productivo, y no a través de las subidas de impuestos o la disminución del gasto en inversión), y anticipa otra solución: aumentar la productividad, a través de la reforma del mercado de trabajo y la inversión en infraestructuras.

Por su parte, otro experto, José Luis Martínez, ya ofrece una respuesta a la pregunta primera (incrementar el gasto en los países con superávits para que estimulen la demanda y con ello el crecimiento de los países con déficit), y tres novedosas a la segunda (medidas para estimular el crecimiento sin renunciar a la austeridad):

- mejorar la competitividad a través de la devaluación o la bajada de precios o costes;
- mejorar las condiciones de financiación, evitando la especulación en los mercados financieros o creando mercados más allá de los primarios centrados en la deuda pública;
- y aumentar el gasto en las economías con superávit para que esto estimule la demanda y el crecimiento de los países con déficit.

Por otra parte, el rol apoyo se manifiesta en las dos últimas intervenciones: José García (19 de enero por la mañana), y Guillermo de la Dehesa (19 de enero por la tarde). En efecto, ambos representan una participación reiterativa pues sostienen argumentaciones ya presentadas, añadiendo, obviamente, ciertas notas originales a las ideas básicas. En cuanto al primero (García), reitera la respuesta de José Luis Martínez respecto de la primera pregunta (incremento del gasto en los países fuertes como estímulo a las economías débiles), y, asimismo, como respuesta a la pregunta primera, ofrece parte de la respuesta de Mauro Guillén (aplazar temporalmente la consolidación fiscal).

A su vez, Guillermo de la Dehesa ofrece dos respuestas a la primera pregunta (aumento del gasto en los países con superávit y aplazar la consolidación fiscal). Como puede advertirse, dos respuestas ya ofrecidas con anterioridad, si bien como respuestas a la segunda cuestión. No ofrece respuesta a la segunda pregunta, probablemente, porque vincula las respuestas que da a la primera pregunta con la solución a la segunda pregunta. En efecto, si se expande la demanda de las economías con superávit se fomenta el crecimiento en la Unión con relación a los países con déficit; y si, al mismo tiempo, se amplía el plazo de consolidación fiscal, se evita, por lo menos temporalmente, la recesión: así pues, ambas respuestas a la segunda pregunta constituyen, asimismo, el fundamento de la respuesta a la primera pregunta.

En cuanto a las creencias, los expertos técnicos apoyan la negociación, dado que, como hemos visto, ofrecen argumentos para conciliar objetivos a simple vista contradictorios u conflictivos (austeridad y crecimiento). Así, de acuerdo con sus argumentos, siempre que se mejore la productividad, la competitividad, la inversión en infraestructuras, el gasto de los países con superávit como motor de la demanda en los países con déficit, y, al mismo tiempo, se aplaze la consolidación fiscal o se realice a través de una reducción en el gasto público no productivo y se mejoren las condiciones de financiación, se lograrán ambos objetivos simultáneamente.

Por lo demás, está claro que en cuanto a los valores los expertos optan por la movilización, dado que indudablemente trasladan propuestas o reivindicaciones plausibles sobre la forma de generar una dinámica transformadora (positiva) de la realidad social.

4.6.3.3. *Público masivo*

Las intervenciones del público masivo se realizan a través de su participación en Twitter, Facebook o enviando comentarios. Esta participación se produce durante el debate y tras su conclusión, cuando el periodista-coordinador ofrece un resumen de las argumentaciones de los expertos. El público masivo participa, “prácticamente” en pie de igualdad con los expertos en el debate (decimos “prácticamente”, porque, como vimos al hablar de la inclusión, la participación a través de comentarios exige darse de alta en ciertas plataformas). Efectivamente, aunque el público no participe a través de la misma plataforma que los expertos (Eskup)¹⁰⁷, está facultado, sin embargo, para emitir opiniones a través de todos los medios de comunicación social que vimos, tanto durante el debate como a su cierre mientras no se produzca la desactivación definitiva del mismo.

Los roles que desempeña el público masivo en cuanto al valor deliberación son también dos: dirección y apoyo. En cuanto al primero, véanse estos tres fragmentos de los comentarios en el blog:

(1) ¡EUROBONOS YA! Es inconcebible que tengamos una moneda común y cada país se financie a un tipo diferente. Es necesario establecer sanciones para los países con déficit, pero a cambio hay que poner en marcha los eurobonos inmediatamente. Sería interesante establecer un tipo de interés fijo para cada nivel de deuda (Ayuso, 2012a).

(2) Palabrerías. Aquí no hay más solución que la de Islandia. Esto es terrorismo financiero y solo se merece este tratamiento. Juicios a los ladrones y devolución de lo

¹⁰⁷ De acuerdo con la metodología del blog, aunque el público puede darse de alta en Eskup para seguir desde allí las intervenciones, si no ha solicitado su participación en el debate al coordinador o éste le ha invitado no puede intervenir desde allí.

robado (Ayuso, 2012b).

(3) Hay que abrir la manguera del dinero, bajar los tipos de interés, poner en marcha los eurobonos y un plan marshall para Europa (Ayuso, 2012b).

En efecto, tanto el primer fragmento (que pertenece a la fase de debate), como los otros dos (realizados tras la publicación del resumen del debate entre expertos), ofrecen una perspectiva diferente del debate a la planteada por los técnicos. Estas argumentaciones distintas presuponen el ejercicio del rol dirección porque, en último término, tratan de orientar o determinar el sentido del debate en su favor. Además, conviene indicar que sólo el último fragmento de los expuestos más arriba ofrece una respuesta a las dos preguntas planteadas por el coordinador (para evitar la recesión y aumentar el crecimiento, hay que abaratar el crédito y poner en marcha un plan de crecimiento europeo; y para no renunciar a la austeridad hay que poner en marcha los eurobonos). A su vez, el primer fragmento mencionado responde a parte de la segunda cuestión (emisión de eurobonos a tipos distintos y fijos según el nivel de deuda nacional con el fin de mantener la austeridad).

Por otra parte, el rol apoyo se manifiesta con meridiana claridad en las participaciones a través de Twitter y Facebook, dado que consisten en enlaces al debate en el blog. Por tanto, en términos generales, suscriben todas las posturas del mismo, esto es, se muestran de acuerdo con que debe evitarse la recesión y favorecerse el crecimiento sin renunciar a la austeridad. Este rol aparece debilitado, por contra, en este fragmento perteneciente a la fase segunda del debate (publicación del resumen):

El sistema sería que el objetivo del déficit fuese flexible y actualizado cada año o bianualmente para que cogiendo una tendencia bajista, se permitiese que los gobiernos ante una difícil situación económica global pudiesen adoptar de común acuerdo medidas anticíclicas para reactivar o apoyar la economía (Ayuso, 2012b).

En efecto, podemos comprobar que la respuesta que ofrece a las dos preguntas difiere cualitativamente de la ofrecida por los expertos en el debate (este participante habla de “flexibilidad” del plazo de consolidación fiscal frente al término “aplazar” el plazo de consolidación fiscal que emplean los expertos). En este sentido, este fragmento representa un ejercicio de rol de tipo mixto dirección-apoyo.

Los fragmentos a que hemos hecho alusión nos sirven asimismo para comprobar la manifestación en el público masivo de la creencia negociar y del valor movilización. En cuanto a la primera, el tercer fragmento ofrece una combinación de respuestas a las preguntas del debate que, implícitamente, permiten sostener que el sujeto cree en la negociación como forma de solucionar problemas públicos complejos, dado que sus recetas para combatir la recesión y estimular el crecimiento exigen la negociación entre los Estados miembros. Por otra parte, resulta obvio que el fragmento primero y el tercero de los citados son una clara manifestación del valor movilización, puesto que sus argumentaciones novedosas y sensatas pretenden promover un cambio o transformación social importante. En este sentido transformador, véase el tenor de otro fragmento del sujeto que vierte dicho primer fragmento:

Las políticas de Merkel y Sarkozy, obsesionados con el déficit impiden la salida del agujero en el que está metida Europa. A ver si tenemos suerte y pierden las elecciones en 2012 y 2013 (Ayuso, 2012b).

El valor movilización resulta evidente, puesto que plantea una posibilidad real de transformación social y con ello de solucionar al estancamiento económico (y responder con contundencia a la primera pregunta): el fracaso electoral de los máximos (y con mayor peso específico) defensores de la austeridad fiscal en la Unión.

Finalmente, el hecho de que el segundo fragmento citado antes se aleje parcialmente del debate, está en sintonía con la creencia dominar y el valor diferenciación (no se responde a las preguntas sobre la recesión, pero se reflexiona sobre la crisis en Europa). En efecto, la apelación a la sanción a los dirigentes políticos por la mala gestión pretende imponer un discurso determinado sobre los sujetos participantes. Asimismo, el sujeto representante del público masivo no pretende fomentar la participación deliberativa (movilización), sino, por el contrario, apoyarse en el valor diferenciación, dado que contrapone su argumentación a otras posturas en un tono claramente despreciativo (en este sentido, el comienzo de su intervención: “Palabrerías”).

Por tanto, los roles que predominan simultáneamente en todos los agentes son de tipo duro y blando (dirección y apoyo). La conjunción de ambos roles contrapuestos produce un juego de fuerzas con resultado neutral. Además, se manifiestan en dos sujetos de los tres principales, creencias y valores blandos (negociar y movilización, frente a manipular, dominar y diferenciación). Por tanto, podemos afirmar que el valor de legitimidad democrática deliberación se manifiesta en el blog y, por tanto, que los expertos, a través del medio social de comunicación que administran, facilitan un proceso verdaderamente deliberativo cuyo fin último pretende la adopción de una postura común a través de decisiones que, aunque no estén consensuadas, sí que se hallan eficientemente solapadas. En efecto, respecto de esto último, debe recordarse que todos los sujetos desempeñan el rol apoyo, esto es, que sostienen, básicamente, la misma orientación, argumentación y conclusiones en el debate que la opinión mayoritaria o generalizada sobre el asunto.

4.6.4. Eficiencia

Según la Teoría de los Roles y sus herramientas metodológicas, el análisis de la eficiencia debe tomar en consideración la presencia en el blog de ciertos elementos de la estructura de roles, creencias y valores del agente. Son los

siguientes: en cuanto a los roles (creación y asesoramiento); respecto de las creencias (educar); y con relación a los valores (la transparencia).

Roles:

- Creación (HR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto establece el asunto de relevancia político-pública, así como la descripción de sus elementos objetivos y normativos esenciales.

- Asesoramiento (SR): función de interacción social que, en el ámbito de la opinión pública, implica que el sujeto posee un grado de conocimiento, destreza o capacitación superior al resto de sujetos participantes sobre el asunto de debate, y ofrece tanto las diferentes opciones para su resolución como la evaluación de las posibles consecuencias de dichos cauces alternativos o complementarios.

Creencia:

- Educar (SC): conocimiento sobre el mundo, que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social son utilizados para aportar información y conocimiento a la sociedad.

Valor:

- Transparencia (SV): principio de acción que, en el ámbito de la opinión pública, sostiene que los medios de comunicación social deben utilizarse por el individuo u organización para revelar el contenido y propósito íntegro de su discurso comunicativo.

Presentamos a continuación un cuadro-resumen con la información al respecto extraída del análisis de las intervenciones en el blog:

Tabla 3. Análisis del elemento eficiencia

Agente 1: Periodista-coordinador	Agente 2: Expertos técnicos	Agente 3: Público masivo
Roles: Creación	Roles: Asesoramiento	Roles: Indeterminado
Estatus: Prioritario	Estatus: Complementario	Estatus: Indeterminado
Creencias: Educar	Creencias: Educar	Creencias: Educar
Valores: Transparencia	Valores: Transparencia	Valores: Transparencia

Fuente: elaboración propia.

4.6.4.1. *Periodista-coordinador*

De acuerdo con la definición que hemos hecho del rol creación, es patente que el periodista-coordinador lo ejerce en el ámbito del debate. En efecto, él establece el asunto de relevancia político-pública a debatir (¿cabe impedir la recesión en la UE?). Asimismo, determina sus elementos objetivos:

- la recesión en Alemania;
- el efecto inhibitor del ajuste fiscal sobre el crecimiento;
- y la nueva posición de Merkel y Sarkozy a favor de la lucha contra el estancamiento económico.

También, concreta sus elementos normativos esenciales como vemos en el fragmento siguiente:

¿puede incentivarse el crecimiento sin renunciar a la austeridad?) (Ayuso, 2012a).

Asimismo, el coordinador asume la creencia educar por cuanto facilita un resumen del debate con el objetivo de aportar información y conocimiento a la sociedad sobre el asunto debatido, y en tal sentido fomentar su implicación, responsabilidad y sentido crítico. Por otra parte, defiende el valor transparencia dado que no obvia ningún elemento esencial en su artículo (como acabamos de ver) y, además, ofrece una traslación íntegra de los argumentos de los expertos en su resumen del debate.

4.6.4.2. *Expertos técnicos*

Los expertos técnicos desempeñan el rol asesoramiento. De igual modo que el rol creación es consustancial al periodista-coordinador, los expertos, al articular el desarrollo del debate respondiendo a las preguntas que este plantea, ejercen una función interpretativa esencial del asunto respecto de todos los participantes en el debate. Así, el conjunto de expertos proporciona las alternativas factibles para la resolución de los problemas que plantean las preguntas: (a) mejora de la productividad, de la competitividad y las condiciones de financiación; b) inversión en infraestructuras; c) estímulo de la demanda global a través del gasto de las economías saneadas; d) aplazamiento de la consolidación fiscal o su aplicación vía disminución del gasto público no productivo. Asimismo, los expertos aportan la evaluación de las posibles consecuencias de su no aplicación: persistencia del déficit, del endeudamiento, de la disminución del PIB, de la desinversión, de la recesión y, por tanto, del ciclo económico regresivo. En este último aspecto, sobre todo, destaca la completa valoración que realiza David Taguas.

Por otra parte, al igual que el periodista-coordinador, los expertos asumen la creencia educar y el valor transparencia. En efecto, por una parte, en lógica consonancia con el rol de asesoramiento, los expertos utilizan el blog para aportar información y conocimiento a la sociedad sobre el asunto que se debate. Asimismo, los expertos no escatiman su discurso comunicativo puesto que ofrecen una respuesta explícita (o implícita) a las preguntas planteadas sobre el asunto de debate. Por tanto, también sostienen claramente el valor transparencia.

4.6.4.3. *Público masivo*

El público masivo no asume los roles definidos para la eficiencia (creación y asesoramiento). En efecto, ni establece los términos del debate ni posee un grado de conocimiento sobre el tema equiparable al de los expertos. Esto último puede precisarse si recurrimos nuevamente al fragmento que denominamos tercero:

(3) Hay que abrir la manguera del dinero, bajar los tipos de interés, poner en marcha los eurobonos y un plan marshall para Europa (Ayuso, 2012 b).

A primera vista, parece que el interviniente sí que ofrece alternativas coherentes (y equiparables a las de los expertos) como respuesta a la pregunta que plantea el coordinador, esto decir, abaratar el dinero, respaldar la deuda nacional a través del BCE e implementar un plan de apoyo al crecimiento a nivel europeo, facilitarían, indudablemente, el crecimiento. Sin embargo, como dice un experto (José García), en Alemania ya existen tipos de interés negativo, y, por otra parte, debe recordarse que la desaceleración económica hizo caer los tipos de interés en Europa y que las grandes economías europeas (al menos a comienzos del año 2012, escenario temporal del debate), ni apoyaban los eurobonos ni la creación de masa monetaria puesto que, básicamente, ese colchón financiero desincentivaría la austeridad fiscal. En cuanto al elemento eficiencia, por tanto, el público masivo tiene un papel fundamentalmente pasivo.

Por otra parte, en consonancia con los otros sujetos (periodista-coordinador y expertos técnicos), el público masivo apoya la creencia educar y el valor transparencia. En efecto, en cuanto a la transparencia, sus argumentos son simples y breves y revelan el contenido y propósito íntegro de su discurso comunicativo. A su vez, en cuanto a educar, bien explícitamente, bien implícitamente (las remisiones al blog que se hacen a través de Twitter o Facebook implican que se considera útil la información y los argumentos ofrecidos por los participantes en el debate para esclarecer el asunto), tampoco pueden albergarse dudas en cuanto a que el público cree que el blog es un espacio eficiente para aportar (y obtener) información y conocimiento sobre asuntos de relevancia político-pública.

Por tanto, dado que los roles que predominan son de tipo duro y blando (creación y asesoramiento), esto es, se equilibran mutuamente, y se manifiestan creencias y valores blandos en todos los sujetos (educar y transparencia), podemos afirmar que el valor de legitimidad democrática eficiencia se manifiesta en el blog y, por tanto, que los expertos a través de la organización y participación en el medio social de comunicación, ofrecen a la opinión pública todas las opciones informativas relevantes de que disponen para hacer frente al debate planteado.

4.6.5. Conclusiones

De acuerdo con lo que hemos visto anteriormente, el blog gestionado y participado mayoritariamente por expertos realiza significativamente los valores de legitimidad democrática deliberación y eficiencia. Esto es, en el ámbito del blog, el conocimiento experto facilita la libertad de expresión de los agentes que participan en la opinión pública, así como la convivencia pacífica y fructífera entre sus argumentaciones (deliberación), por cuanto contribuye efectivamente a la educación de la opinión pública a través de la transparencia informativa (eficiencia).

Sin embargo, el valor inclusión no tiene un reflejo nítido en el blog. Así, el déficit de realización de la característica informalidad y la clara falta de penetración de la plataforma impiden que el debate tenga amplia repercusión social. Esto impide que muchas de las opiniones existentes en la sociedad civil se manifiesten y asimismo que pueda conocerse el grado de respaldo o repercusión efectiva que tienen las distintas argumentaciones planteadas por los expertos y el público masivo en el debate.

5. CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

La investigación contiene las siguientes aportaciones originales:

- Un marco coherente de vinculación entre las características estructurales que definen la lógica científica o experta y los valores y principios consustanciales a la democracia. Esto se realiza a través de tres elementos de análisis que abarcan los tres ámbitos de estudio de la legitimidad democrática (inclusión, deliberación y eficiencia). Este marco permite fundamentar sobre bases sólidas el análisis que se lleva a cabo sobre la función social que desempeña el conocimiento experto en la regeneración democrática de las instituciones socio-políticas que se han elegido como objetos de la investigación (instituciones de gobierno, institutos de pensamiento político y opinión pública).

- Un estudio novedoso, a través de la teoría del Nuevo Institucionalismo, de la participación del conocimiento experto en la generación de legitimidad de la UE. Este estudio se hace a partir de las normas y procedimientos reglados de organización y actuación de un grupo de expertos de la Comisión Europea. Asimismo, se estudian sus prácticas informales adaptativas. Se trata de un estudio novedoso por cuanto que no existen análisis de estos grupos de expertos realizados a partir de sus reglas de procedimiento o la información generada por las actas de

sus sesiones.

- Una reflexión sobre la estructura y organización del discurso científico de los *think-tanks* desde el punto de vista de su calidad democrática interna a través de la teoría del Análisis Crítico del Discurso. Se trata de un enfoque original en el ámbito de la reflexión sobre los *thinks-tanks* y su contribución a la legitimidad democrática. El análisis práctico de la calidad democrática de estos institutos de investigación se refiere a la capacidad de integración plural de ideas, manifestado en los discursos que integran sus textos, y a su grado de vinculación con la red discursiva a la que dichos textos pertenecen. Así, la particularización de dicha reflexión al caso de un discurso de un *think-tank* español sobre la Unión Europea permite generar conocimiento sobre la capacidad del conocimiento experto para generar legitimidad de la UE.

- Una metodología innovadora basada en la definición previa de roles, estatus, valores y creencias que interactúan entre los sujetos participantes en la opinión pública en el marco de la Teoría de los Roles. A través de dicho enfoque teórico y metodológico, se estudia el papel del conocimiento experto en el caso de un medio de comunicación social español que debate sobre asuntos europeos. La investigación de la repercusión de los flujos de información generados por los expertos en las pautas de intervención y movilización del resto de agentes participantes aporta un enfoque original a la reflexión sobre el papel del conocimiento experto en la provisión de legitimidad a la UE.

Por otra parte, el desarrollo de las cuatro hipótesis que planteamos en su momento nos ha permitido concluir lo siguiente:

- La existencia de una estrecha relación entre los valores que conforman el sistema democrático actual y los principios de elaboración, validación

y transmisión del conocimiento científico y experto. Esta íntima relación coloca a los expertos en una posición social idónea para promover la crítica, transformación y mejora del sistema actual de derechos y libertades democrático, a través de los entornos sociales en los que estos interactúan: la gestión de las instituciones públicas, la producción de discursos científicos o expertos y la participación en la opinión pública.

- La Unión Europea tiene actualmente una triple vertiente de déficit democrático:
 - la insuficiente evaluación de su eficiencia en términos de satisfacción del interés general;
 - la limitación de sus mecanismos de competición y cooperación política en términos del logro de auténticos procesos de deliberación que promuevan la adopción de decisiones y políticas consensuadas;
 - y la debilidad de su sistema de representación y participación social en términos de la consecución del pluralismo y la movilización social e ideológica.

- La utilización de elementos de legitimidad democrática específicos respecto de cada uno de dichos fallos democráticos (eficiencia, deliberación e inclusión) puede contribuir a reforzar la legitimidad del proyecto social de integración europea.

- Los grupos de expertos de la Comisión Europea son instituciones sociales que contribuyen a la legitimidad de las decisiones públicas que adopta la Comisión, dado que le proporcionan conocimiento organizado,

exhaustivo, plural, relevante y adaptado a las condiciones ambientales específicas en que debe producirse y validarse dicha decisión.

- Los discursos de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea son productos socio-culturales contruidos a través de la interpretación subjetiva que realizan los expertos de las representaciones que los actores principales en la misma tienen (instituciones europeas, Estados miembros y ciudadanos expertos y legos), respecto de sus ámbitos de actuación diferenciada y los procesos que permiten su interacción social. Los discursos de los *think-tanks* españoles sobre la Unión Europea contribuyen a la legitimidad de esta, dado que su estructuración está presidida por los principios de elaboración, validación y transmisión del conocimiento científico y experto vinculados a los valores que arbitran el funcionamiento del sistema democrático actual.

- Los medios de comunicación social en los que participan expertos con el objeto de contribuir al proceso de formación y transmisión de la opinión pública sobre asuntos europeos contribuyen a la legitimidad de la Unión Europea, dado que producen información útil al conocimiento social empoderando a la ciudadanía para que ejerza la crítica social constructiva a través de su participación en el debate público mediante la articulación o suscripción de opiniones informadas.

A efectos prácticos, la investigación nos permite extraer las siguientes conclusiones básicas respecto de la mejora del nivel de legitimidad del funcionamiento del sistema democrático en España y la Unión Europea a través del rol que los expertos desempeñan en dicho funcionamiento:

- Respecto de los grupos de expertos que participan en la adopción de decisiones públicas en el ámbito de la Comisión Europea, la legitimidad puede mejorarse desincentivando la utilización de criterios de inclusión

en base a la identidad nacional y defensa de intereses particulares y fomentando la inclusión en base a la solidaridad, cooperación e integración de intereses, ya que ello estaría más acorde con la identidad plural y misión transnacional de la Comisión Europea.

- Con relación al discurso experto de los *think-tanks* sobre el análisis de la Unión Europea, la legitimidad puede mejorarse disminuyendo el sesgo clientelar de los discursos de los *think-tanks*, ya que ello contribuiría a mejorar su coherencia y pluralidad ideológica.

- En lo que se refiere a la opinión pública experta vertida en los medios de comunicación social españoles que tratan asuntos europeos, la legitimidad puede mejorarse facilitando la concentración de las plataformas sociales que tratan dichos asuntos, ya que ello contribuiría a reducir la dispersión actual de su acción comunicativa aumentando su impacto global en la sociedad civil.

De acuerdo con las conclusiones obtenidas en cada uno de los casos de estudio realizados, con el fin de mejorar la investigación hubiera sido conveniente:

- A efectos de la investigación sobre la participación de los expertos en la adopción de decisiones públicas en el ámbito de la Comisión Europea, conocer las instrucciones de los grupos que representan un interés común y las opiniones individuales expresadas por los expertos que los representan en las sesiones del grupo. Esto hubiera permitido mejorar la crítica del elemento de legitimidad deliberación.

- Con relación a la investigación sobre el papel de los *think-tanks* españoles en el análisis de la Unión Europea, conocer los borradores del artículo científico y las opiniones que, en su caso, hubieran emitido los

expertos que hubieran revisado y comentado el mismo. Esto hubiera permitido mejorar el estudio del elemento deliberación intertextualidad.

- Respecto de la investigación sobre la contribución del conocimiento experto a la formación de la opinión pública sobre asuntos europeos, conocer todas las solicitudes de participación en el debate y los motivos de rechazo aplicados. Esto hubiera permitido mejorar el análisis del elemento inclusión.

Finalmente, respecto de las posibilidades de investigación futura, cabe indicar que, dado que lo que se ha realizado en el trabajo ha sido estudiar separadamente cada una de las instituciones sociales siguientes (los grupos de expertos de la Comisión Europea, el discurso de los *think-tanks* españoles y la participación en la opinión pública de los expertos a través de los medios de comunicación social españoles), sería interesante integrar el estudio de los elementos de legitimidad democrática planteados en una única institución social. Así podría plantearse llevar a efecto:

- Un estudio completo del funcionamiento de una de las agencias especializadas de la Unión Europea: proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, discursos emitidos y uso de las tecnologías de comunicación social.
- Una entrevista no estructurada con un experto que pertenezca a un *think-tank* especializado en Unión Europea, que participe actualmente o lo haya hecho en un grupo de expertos de la Comisión Europea, y que a su vez mantenga algún tipo de interacción científico-técnica o pedagógico-divulgadora con la opinión pública a través de los medios de comunicación social.

6. BIBLIOGRAFÍA

Unión Europea y legitimidad democrática

1. Agger, A. (2012): "Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance", en *Town Planning Review*, 83, 1, pp. 29-45.
2. Alsop, R., Bertelsen, M. y Holland, J. (2006): *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank. Accesible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6980/350320Empowerm1ctice01OFFICIAL0USE1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
3. Archibugi, D., y Held, D. (2011): "Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents", en *Ethics & International Affairs*, 25, 4, pp. 433-461.
4. Arneson, R. J. (2003): "Debate: Defending the Purely Instrumental Account of Democratic Legitimacy", en *The Journal of Political Philosophy*, 11, 1, pp. 122-132.
5. Ayuntamiento de Madrid (plataforma de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, Decide Madrid). (2018): *Presupuestos participativos 2018*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Accesible en: <https://decide.madrid.es/presupuestos>
6. BBC Mundo (2011): *La historia europea de referéndums fallidos*. Londres: BBC. Accesible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111102_economia_euro_crisis_referendm_historia_az.shtml

7. Beetham, D. (1993): "In Defence of Legitimacy", en *Political Studies*, XLI, pp. 488-491.
8. Bovens, M. (2007): "New Forms of Accountability and EU-Governance", en *Comparative European Politics*, 5, 1, pp. 104-120.
9. Buck, R. M. (2012): "Democratic Legitimacy: The Limits of Instrumentalist Accounts", en *The Journal of Value Inquiry*, 46, pp. 223-236.
10. Calder, G. (2011): "Inclusion and Participation: Working with the Tensions", en *Studies in Social Justice*, 5, 2, pp. 183-196.
11. Chan, D. K. (2016): "City diplomacy and "glocal" governance: revitalizing cosmopolitan democracy", en *The European Journal of Social Science Research*, 29, 2, pp. 134-160.
12. Chateau, C. (2016): *La política de inmigración. Fichas técnica sobre la Unión Europea*. Bruselas, Estrasburgo, Luxemburgo: Parlamento Europeo. Accesible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf
13. Cohen, J. (1999): "Reflections on Habermas on Democracy", en *Ratio Juris*, 12, 4, pp. 385-416.
14. Comité de las Regiones (2009): *Resolución del Comité de las Regiones sobre la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*, Resol-V-012, 106º Pleno, 2 y 3 de abril de 2014. Bruselas: Comité de las Regiones. Accesible en: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/es.pdf>

15. Crespy, A. (2014): "Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict", en *Political Studies*, 62, S1, pp. 81-98.
16. Dahl, R. (1994): "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", en *Political Science Quarterly*, 109, 1, pp. 23-34.
17. Dryzek, J. S. (2001): "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy", en *Political Theory*, 29, 5, pp. 651-669.
18. Eckersley, R. (2007): "From cosmopolitan nationalism to cosmopolitan democracy", en *Review of International Studies*, 33, pp. 675-692.
19. Feres, C. (2000): "Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman", en *Lua Nova*, 49, pp. 47-68.
20. Føllesdal, A. (2016): "Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union", en *The Journal of Political Philosophy*, 14, 4, pp. 441-468.
21. Follesdal, A. y Hix, S. (2006): "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsick", en *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, pp. 533-562.
22. Fossen, T. (2013): "Taking Stances, Contesting Commitments: Political Legitimacy and the Pragmatic Turn", en *The Journal of Political Philosophy*, 21, 4, pp. 426-450.
23. Garthoff, J. (2010): "Legitimacy is not authority", en *Law and Philosophy*, 29, pp. 669-694.

24. Gezelis, S. (2009): "Conceptual framework for a study of authority", en *Acta Politica*, 44, 3, pp. 241-258.
25. Gordon, M. (1998): "John Dewey on Authority: a radical voice within the liberal tradition", en *Educational Philosophy and Theory*, 30, 3, pp. 239-258.
26. Greenwood, J. (2007): "Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union", en *British Journal of Political Science*, 37, 2, pp. 333-357.
27. Gregg, B. (2002): "Proceduralism reconceived: Political conflict resolution under conditions of moral pluralism", en *Theory and Society*, 31, pp. 741-776.
28. Gustavsson, S., Karlsson, C., y Persson, T. (2009): "Examining the illusion of accountability", en Gustavsson, S., Karlsson, C., y Persson, T. (eds.), *The Illusion of Accountability in the European Union*, pp. 1-10. Londres y Nueva York. Routledge.
29. Held, D. (1987): *Models of Democracy*. Cambridge. Polity Press.
30. Hobolt, S. B. (2009): *Europe in Question: Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
31. Innerarity, C. (2005): "La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración", en *Revista española de investigaciones sociológicas*, 111, pp. 139-161.

32. Johnson, C. (2015): "Local Civic Participation and Democratic Legitimacy: Evidence from England and Wales", en *Political Studies*, 63, pp. 765-792.
33. Knight, J. (1993): "Constitutionalism and Deliberative Democracy", en Macedo, S., ed., *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, pp. 303-323. Oxford. Oxford University Press.
34. Koltonski, D. (2013): "Normative Consent and Authority", en *Journal of Moral Philosophy*, 10, pp. 255-273.
35. Levi, M., Sacks, A. y Tyler, T. (2009): "Conceptualizing Legitimacy: Measuring Legitimizing Beliefs", en *American Behavioral Scientist*, 53, pp. 354-375.
36. Levi, M., y Sacks, A. (2009): "Legitimizing Beliefs: Sources and Indicators", en *Regulation and Governance*, 3, pp. 311-333.
37. Macedo, S. (1993): "Introduction", en Macedo, S., ed., *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, pp. 18-40. Oxford. Oxford University Press.
38. Márquez, X. (2016): "The Irrelevance of Legitimacy", en *Political Studies*, 64, IS, pp. 19-34.
39. Martínez-Bascuñán, M. (2010). "¿Puede la deliberación ser democrática? Una revisión del marco deliberativo desde la democracia comunicativa", en *Revista Española de Ciencia Política*, 24, pp. 11-32.
40. Moravcsick, A. (2002): "In Defence of the "Democratic Deficit:" Reassessing Legitimacy in the European Union", en *Journal of Common*

Market Studies, 40, 4, pp. 603-624.

41. Organización Mundial del Comercio (2018): *Temas comerciales: solución de diferencias*. Ginebra (Suiza). Organización Mundial del Comercio. Accesible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm
42. Otiniano, C. (2018): Lo que España debería replicar de las leyes británica y francesa. Madrid: Diario Cinco Días, 22/2/2018. Accesible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/02/21/companias/1519238150_526541.html
43. Pierré-Caps, S. (2013): “La construcción política de Europa y el problema del demos”, en *Teoría y realidad y realidad constitucional*, 32, 7, pp. 293-307.
44. Risse, T., y Kleine, M. (2007): “Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Methods”, en *Journal of Common Market Studies*, 45, 1, pp. 69-80.
45. Saffon, M. P., y Urbinati, N. (2013): “Procedural Democracy, the Bulwark of Equal Liberty”, en *Political Theory*, 41, 3, pp. 441-481.
46. Sancho, C. (2003): “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas, en *Revista de Estudios Políticos*, 122, pp. 201-232).
47. Saurugger, S. (2007): “Democratic “Misfit”? Conception of Civil Society Participation in France and the European Union, en *Political Studies*, 55, pp. 384-404.

48. Schachter, H. L. (2007): "Does Frederick Taylor's Ghost Still Haunt the Halls of Government? A Look at the Concept of Governmental Efficiency in Our Time", en *Public Administration Review*, 67, 5, pp. 800-810.
49. Schmidt, V. (2013): "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput", en *Political Studies*, 61, pp. 2-22.
50. Tyler, T. R. (2006): "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation", en *Annual Review of Psychology*, 57, pp. 375-400.
51. Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., y Ruvio, A. (2005): "Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration", en *International Public Management Journal*, 8, 1, pp. 57-81.
52. Wall, S. (2006): "Debate: Democracy, Authority and Publicity", en *The Journal of Political Philosophy*, 14, 1, pp. 85-100.
53. Wall, S. (2007): "Democracy and Restraint", en *Law and Philosophy*, 26, pp. 307-342.
54. Weiler, J. H. H. (2012): "In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration", en *European Integration*, 34, 7, pp. 825-841.
55. White, S. K. (1980): "Reason and Authority in Habermas: A Critique of the Critics", en *The American Political Science Review*, 74, 4, pp. 1007-1017.

56. Young, I. M. (1993): "Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy", en Macedo, S., ed., *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, pp. 288-302. Oxford. Oxford University Press.

Conocimiento experto y grupos de expertos de la Comisión Europea

57. Abrutyn, S. y Turner, J. H. (2011): "The Old Institutionalism meets the New Institutionalism", en *Sociological Perspectives*, 54, 3, pp. 283-306.

58. Alaminos, A. (2005): *El análisis de la realidad social. Modelos estructurales de covarianzas*. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, Universidad de Alicante: Alicante. Accesible en: <http://www.obets.ua.es/obets/libros/modelos.pdf>

59. Alter EU (2008): *Secrecy and Corporate Dominance: A Study on the Composition and Transparency of Commission Expert Groups*. Accesible en: <http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/expertgroupsreport.pdf>

60. Budtz Pedersen, D. (2014): "A dual justification for science-based policy-making", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 37-48. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>

61. Chou, M-H., y Riddervold, M. (2015): "The Unexpected Negotiator at the Table: How the European Commission's Expertise Informs Intergovernmental EU Policies", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 61-72. Accesible en:

<http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>

62. Christensen, J. (2015): "The Organization of Professional Expertise in the European Commission", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 13-25. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
63. Christian Blichner, L. (2015): "Epistemic Dependence and the EU Seal Ban Debate", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 49-60. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
64. Comisión Europea (2000): *Science, society and the citizen in Europe*, SEC (2000) 1973. Bruselas: Comisión Europea.
65. Comisión Europea (2001): *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 final. Bruselas: Comisión Europea.
66. Comisión Europea (2002a): *Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines - "Improving the Knowledge Base for Better Policies"*, COM (2002), 713 final. Bruselas: Comisión Europea.
67. Comisión Europea (2002b): *Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002), 704 final. Bruselas: Comisión Europea.

68. Comisión Europea (2002c): *Science and Society Action Plan*. Luxemburgo: Comisión Europea.
69. Comisión Europea (2010a): *Commission Decision of 8.4.2014 on conditions for granting a special allowance to participants in the activities of a Commission expert group, as provided for in the horizontal rules for Commission expert groups*, C (2014) 2220 final. Bruselas: Comisión Europea.
70. Comisión Europea (2010b): *Commission staff working document. Accompanying document to the Communication from the President to the Commission. Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, SEC (2010) 1360 final. Bruselas: Comisión Europea.
71. Comisión Europea (2010c): *Communication from the President to the Commission. Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, C (2010) 7649 final. Bruselas: Comisión Europea.
72. Comisión Europea (2014a): *Transatlantic Trade and Investment Partnership Stakeholder Advisory Group (E02988)*, en Register of Commission Expert Groups. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2988>
73. Comisión Europea (2014b): *Europa 2020 en dos palabras*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_es.htm

74. Comisión Europea (2016a): *The Entrepreneurship 2020 Action Plan*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/action-plan/index_en.htm
75. Comisión Europea (2016b): *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2>
76. Comisión Europea (2016c): *Trade. Policy. In focus: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Documents and events*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#advisory-group
77. Comisión Europea, Directorate-General for Communication, Directorate for Relations with the Citizens, Public Monitoring Unit (2012): *Two years to go to the 2014 European elections. European Parliament Eurobarometer (EB/EP 77.4)*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election_2012/eb_77_4_ee2014_synthese_analytique_en.pdf
78. Comisión Europea (2019a): *Negociaciones y acuerdos. Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP)*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_es.htm
79. Comisión Europea (2019b): *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities, Group Details, Statistics*. Bruselas: Comisión Europea. Accesible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.g>

[roupDetail&groupID=2988&news=1](#)

80. Comisión Europea (2020): *Textos de negociación de la UE en el TTIP*. Comisión Europea. Accesible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1249>
81. Consejo de la Unión Europea (2019): *Council Decision authorising the opening of negotiations with the United States of America for an agreement on the elimination of tariffs and trade (6052/19)*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea. Accesible en: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_es.htm
82. Davis Cross, M. K. (2015): "The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 90-100. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
83. Dreyer, M. y Renn, O. (2014): "EFSA's involvement policy. Moving towards an analytic-deliberative process in EU food safety governance?", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 323-352. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
84. Dunlop, C. A., y James, O. (2007): "Principal-Agent Modelling and Learning. The European Commission, Experts and Agricultural Hormone Growth Promoters", en *Public Policy and Administration*, 22, 4, pp. 403-422.

85. Elvebakk, B. (2014): "Philosophers as experts. Principles vs. moral trajectories", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 103-116. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
86. Evans, R. (2014): "Science and democracy in the third wave. Elective modernism not epistocracy", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 85-102. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
87. Field, M. (2013): "The anatomy of EU policy-making: Appointing the experts", en *European Integration online Papers*, Agency and influence inside the EU institutions, Ripoll Servent, A., y Busby, A. (eds.), Special Issue 1, 17, pp. 1-19.
88. Gornitzka, A., y Holst, C. (2015): "The Expert-Executive Nexus in the EU: An Introduction", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 1-12. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
89. Gornitzka, A., y Sverdrup, U. (2008): "Who consults? The configuration of expert groups in the European union", en *West European Politics*, 31, 4, pp. 725-750.
90. Gornitzka, A., y Sverdrup, U. (2011): "Access of Experts: Information and EU Decision-making", en *West European Politics*, 34, 1, pp. 48-70.

91. Gornitzka, A., y Sverdrup, U. (2015): "Societal Inclusion in Expert Venues: Participation of Interest Groups and Business in the European Commission Expert Groups", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 151-165. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
92. Haas, P. M. (1992): "Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, 46, 1, pp. 1-35.
93. Hall, P. A., y Taylor, C. R. (1996): "Political Science and the Three Institutionalisms", en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
94. Hatton, L. (2014): "The European's Citizens' Initiative and the activation of EU demoi. The role of knowledge and expertise", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 239-262. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
95. Holst, C., y Molander, A. (2014): "Epistemic democracy and the accountability of experts", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 13-36. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
96. Holst, C., y Moodie, J. R. (2015): "Cynical or Deliberative? An Analysis of the European Commission's Public Communication on Its Use of Expertise in Policy-Making", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions,

- Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 37-48. Accesible en:
<http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
97. Holst, C., y Tørnblad, S. H. (2015): "Variables and Challenges in Assessing EU Experts' Performance", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 166-178. Accesible en:
<http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
98. Jønch-Clausen, K. y Kappel, K. (2014): "Scientific standards in public reason", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 173-192. Accesible en:
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
99. Kappel, K. (2014): "Factual disagreement and political legitimacy", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 141-172. Accesible en:
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
100. Kitcher, P. (2002): "The Third Way: Reflections on Helen Longino's The Fate of Knowledge", en *Philosophy of Science*, 69, pp. 549–559. Accesible en:
http://mypages.iit.edu/~schmaus/Science_and_Values/readings/kitcher2.pdf
101. Klika, C. (2015): "The Implementation of the REACH Authorisation Procedure on Chemical Substances of Concern: What Kind of

- Legitimacy?”, en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 128-138. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
102. Koskinen, K. (2017): “Where is the epistemic community? On democratisation of science and social accounts of objectivity”, en *Synthese* 194,12, pp. 4671-4686.
103. Langvatn, S. A. (2014): “Public reason and political legitimacy”, en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 117-140. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
104. Larsson, T (2003): *Precooking in the European Union -The World of Expert Groups*. Estocolmo: ESO. Accesible en: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/63/05/17549c2a.pdf>
105. Larsson, T., y Murk, J. (2007): “The Commission’s relations with expert advisory groups”, en *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Larsson, T. y Christiansen, T. (eds.), Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Limited, pp. 64-93.
106. Majdik, Z., y Keith, W. M. (2011): “Expertise as Argument: Authority, Democracy, and Problem-Solving”, en *Argumentation*, 25, pp. 371-384.

107. Metz, J. (2014): "EU Commission expert groups. Between inclusive and effective policy-making", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 263-291. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
108. Miethe, C. (2011): "The Logic of Access to European Commission Expert Groups: Assessing the Delay of the eCall Project, en *German Policy Studies*, 7, 2, pp. 71-112.
109. Moodie, J., y Holst, C. (2014): "For the sake of democracy? The European Commission's justifications for democratising expertise", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 293-321. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
110. Moore, A. (2014): "Democratic theory and expertise: Between competence and consent", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 49-83. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
111. Morisse-Schilbach, M. (2015): "Changing the world": epistemic communities, and the democratizing power of science", en *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28, 1, pp. 18-26.

112. Nowotny, H. (2003): "Democratising expertise and socially robust knowledge", en *Science & public policy*, 30, 3, pp. 151-156.
113. Olsen, D. H. E., y Trenz, H. J. (2014): "The micro-macro link in deliberative polling. Science or politics?", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 217-238. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
114. Olsen, J.P., y March, J.G. (2005): *Elaborating the "New Institutionalism"*, WP 11. Oslo: Arena Centre for European Studies, University of Oslo. Accesible en: <http://www.arena.uio.no>.
115. Ossege, C. (2014): "Is expertise the driving force? Explaining agency autonomy in the EU", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 393-423. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>
116. Ossege, C. (2015): "Driven by Expertise and Insulation? The Autonomy of European Regulatory Agencies", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 101-113. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
117. Riddervold, M. (2014): "Let's study arguments!", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 193-216. Accesible en: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena->

118. Rimkuté, D. (2015): “Explaining Differences in Scientific Expertise Use: The Politics of Pesticides”, en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 114-127. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
119. Salomon, J-J. (2000): “Science, Technology and Democracy”, en *Minerva*, 38, pp. 33-51.
120. Schmidt, V.A. (2008): “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, en *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
121. Schudson, M. (2006): “The trouble with experts – and why democracies need them”, en *Theory and Society*, 35, pp. 491-506.
122. Silvert, K. H. (1998): “Reasons for Democracy”, en *Society*, January-February, pp. 177-183.
123. Tamtik, M., y Sá, C.M. (2012): “The Role of Experts in the European Union’s Research Policy”, en *Review of Policy Research*, 29, 4, pp. 449-466.
124. Tlili, A., y Dawson, E. (2010): “Mediating Science and Society in the EU and UK: From Information-Transmission to Deliberative Democracy?”, en *Minerva*, 48, pp. 429-461.

125. Trondal, J., Murdoch, Z., y Geys, B. (2015): "Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 26-36. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
126. Trout, J. D. (2013): "Democracy and scientific expertise: illusions of political and epistemic inclusion", en *Synthese*, 190, pp. 1267-1291.
127. Unión Europea (2000): Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE C 364, de 18/12/2000.
128. Unión Europea (2010): *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DOUE C 83 de 30/3/2010.
129. Van Ballaert, B. (2015): "The Politics behind the Consultation of Expert Groups: An Instrument to Reduce Uncertainty or to Offset Saliency?", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A., y Holst, C. (eds.), pp. 139-150. Accesible en: <http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>
130. Wagle, U. (2000): "The policy science of democracy: The issues of methodology and citizen participation", en *Policy Sciences*, 33, pp. 207-223.
131. Zito, A. R. (2015): "Expertise and Power: Agencies Operating in Complex Environments", en *Politics and Governance*, 3, 1, Special Issue: The Role of Expert Knowledge in EU Executive Institutions, Gornitzka, A.,

y Holst, C. (eds.), pp. 73-89. Accesible en:
<http://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance>

132. Zito, A.R. (2014): "Expertise and power. Environmental agencies operating in complex policy environments", en *Expertise and Democracy*, ARENA Report No 1/14, Holst, C. (ed.), Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 353-392. Accesible en:
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/arena-report-1-14.html>

Discurso y *think-tanks*

133. Barberá, P., y Arregui, J. (2011): *Naturaleza e influencia de los think-tanks en el proceso político en España*, WP292. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
134. Blocher, J. (2012): "Public discourse, expert knowledge and the press", en *Washington Law Review*, 87, 2, pp. 409-443.
135. Bloor, M., y Bloor, Th. (2007): *The practice of critical discourse analysis. An introduction*, Londres, Hodder Education, an Hachette UK Company.
136. Boucher, S (dir), (2004): *Europe and its think-tanks: a promise to be fulfilled. An analysis of think-tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union*, Studies and Research nº35. Milán y París: Notre Europe.
137. Carmona, J.C. (2013): "Discurso y artículo científico. Una aproximación retórica", en *Ra Ximhai*, 9, 1, pp. 117-152. Accesible en:

138. Chouliaraki, L., y Fairclough, N. (1999): *Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
139. Closa, C. (2010): "Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency", en *The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, Think Global-Act European, Fabry, E., y Ricard-Nihoul, G. (dirs), Milan, Paris: Notre Europe, pp. 236-242.
140. Consejo de la Unión Europea (2009): *Draft 18 month programme of the Council*, 16771/09, 27 de noviembre de 2009.
141. Dijk, Th. V. (1997): "Discourse as Interaction in Society", en *Discourse as Social Interaction. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction Volume 2*, Dijk, Th. V. (ed.). Londres; Thousand Oaks; Nueva Delhi: Sage Publications, pp. 1-38.
142. Dijk, Th. V. (2001): "Multidisciplinary CDA: a plea for diversity", en *Methods of critical discourse analysis*, Wodak, R., y Meyer, M. (eds.). Londres; Thousand Oaks; Nueva Delhi: Sage Publications, pp. 95-120.
143. Fabry, E., y Ricard-Nihoul, G. (dirs) (2010): *The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, Think Global-Act European. Milan, Paris: Notre Europe.

144. Fairclough, N. (1995): *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Londres: Longman.
145. Genus, A. (2006): "Rethinking constructive technology assessment as democratic, reflective, discourse", en *Technological Forecasting & Social Change*, 73, pp. 13-26.
146. Holzinger, K., y Schimmelfennig, F. (2012): "Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data", en *Journal of European Public Policy*, 19, 2, pp. 292-305.
147. Hartleb, F. (2012): "Following the Successful System Change and the Euphoria of Accession: Euroscepticism in East Central Europe", en *Ideas of/for Europe: An Interdisciplinary Approach to European Identity*, Pinheiro, T., Beata, C., y Franco, J.E. (eds.). Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, pp. 593-606
148. Hoppe, R. (2009): "Scientific advice and public policy: expert adviser's and policymaker's discourses on boundary work", en *Poiesis & praxis: International journal of ethics of science and technology assessment* 6, pp. 235-263.
149. Jorgensen, M., y Phillips, L.J. (2002): *Discourse Analysis as Theory and Method*. Londres; Thousand Oaks; Nueva Delhi: Sage Publications. Accessible en: <http://www.rasaneh.org/Images/News/AttachFile/27-3139/FILE634754469767402343.pdf>
150. Karlsson, J., Anderberg, E., Booth, S., Odenrick, P., y Christmansson, M. (2008): "Academic's learning in a national

- multidisciplinary research programme”, en *Journal of Workplace Learning*, 20, 2, pp. 98-113.
151. Kemp, A. T. (2013): “Collaboration vs. Individualism: What is Better for the Rising Academic?”, en *The Qualitative Report*, 18, pp. 1-8.
152. Kitcher, P. (2007): “Scientific Research-Who Should Govern?”, en *NanoEthics*, 1, pp. 177-184.
153. Kitcher, P. (2013): “Toward a Pragmatist Philosophy of Science”, en *THEORIA*, 77, pp. 185-231.
154. Longino, H. (2002): “Reply to Philip Kitcher”, en *Philosophy of Science*, 69, 4, pp. 573-577.
155. Marga, A. (2012): “The European Identity – A Generative Concept”, en *Ideas of/for Europe: An Interdisciplinary Approach to European Identity*, Pinheiro, T., Beata, C., y Franco, J.E. (eds.). Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, pp. 343-354.
156. Martínez, M^a J. (1996): “Intertextuality: Origins and development of the concept”, en *Atlantis XVIII*, (1-2), pp. 268-285.
157. Misztal, B. A. (2012): “Public Intellectuals and Think Tanks: A Free Market in Ideas?”, en *International Journal of Politics, Culture and Society*, 25, pp. 127-141.
158. Montobbio, M. (2013): *La geopolítica del pensamiento. Think tanks y política exterior*. Barcelona: CIDOB y Real Instituto Elcano.
Accesible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexterior-espanola/dt-montobbio-geopolitica-pensamiento-think-tanks-politica-exterior#.VQWx04b2GrU

159. Parlamento Europeo (2010): *Debate sobre la presidencia española del Consejo*, martes, 26 de julio de 2010. Accesible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20100706+ITEM-004+DOC+XML+V0//EN>
160. Perez, M. (2014): "EU Think Tank Fora as Transaction Cost Reducers: A Study of Informal Interest Intermediation in the EU", en *Journal of Contemporary European Research*, 10, 2, pp. 146-165.
161. Ponsa, F. (2009): "Els think tanks. Una aproximació terminològica i històrica", en *Eines per a l'esquerra nacional*, 9 Les oportunitats de la crisi, pp. 29-39. Accesible en: <http://www.raco.cat/index.php/Eines/article/view/142516>
162. Tello, M. (2013): *Guía de Think Tanks en España*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores, 2ª edición. Accesible en: http://www.civismo.org/files/actividades/2013/2013_guia_think_Tanks_espana.pdf
163. Velo, D., y Cattaneo, C. (1995): *Variable Geometry Europe: an interpretation of the European Integration Development*. Accesible en: http://aei.pitt.edu/6908/1/cattaneo_carla.pdf
164. Weaver, R. K. (1989): "The Changing World of Think tanks", en *Political Science and Politics*, 22, 3, pp. 563-578.

165. Xifra, J. (2005): “Los *think tank* y *advocacy tank* como actores de la comunicación política”, en *Anàlisi*, 32, pp. 73-91.
166. Yanes, Z. (2008): “Ciencia democrática. El camino a seguir. Las propuestas de Helen Longino y Philip Kitcher”, en *Revista Laguna*, 23, pp. 133-145.

Opinión pública y medios de comunicación social

167. Ahn, T.K., Huckfeldt, R., Mayer, A.K., y Ryan, J.B. (2013): “Expertise and Bias in Political Communication Networks”, en *American Journal of Political Science*, 57, 2, pp. 357-373.
168. Auer, M.R. (2011): “The Policy Sciences of Social Media”, en *Policy Journal Studies*, 39, 4, pp. 709-736.
169. Ayuso, J. (coord) (2012a): *¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?*, Blogs Economía, Economi\$mo. Madrid: Diario El País, 13/1/2012. Accesible en: <http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/es-posible-impedir-que-la-ue-caiga-en-recesion.html>
170. Ayuso, J. (coord) (2012b): *Evitar la recesión... en 2013*, Blogs Economía, Economi\$mo. Madrid: Diario El País, 21/1/2012. Accesible en: <http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/evitar-la-recesi%C3%B3n-en-2013.html>
171. Biddle, B. J. (1986): “Recent Developments in Role Theory”, en *Annual Review of Sociology*, 12, pp. 67-92.

172. Caetano, K.A (2015): "The Extended Space of Public Opinion in the Context of Multi-Platform Journalism: From Speakers to Discursive Actors", en *Brazilian journalism research*, 11, 2, pp. 204-221.
173. Carrera, P., Sainz de Baranda, C., Herrero, E., y Limón, N. (2012): "Journalism and Social Media: How Spanish Journalists Are Using Twitter", en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 18, 1, pp. 31-53.
174. Casero-Ripollés, A. (2015): "Estrategias y prácticas comunicativas del activismo político en las redes sociales en España", en *Historia y Comunicación Social*, 20, 2, pp. 533-548.
175. Castillo, A., García, D., y Smolak, E. (2013): "Movimientos sociales y estrategias de comunicación. El caso del 15-M y de Occupy Wall Street", en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 19, 1, pp. 71-89.
176. Ceron, A., y Memoli, V. (2016): "Flames and Debates: Do Social Media Affect Satisfaction with Democracy?", en *Social Indicators Research*, 126, 1, pp. 225-240.
177. Chong, D., y Druckman, J. H. (2007): "Framing Public Opinion in Competitive Democracies", en *American Political Science Review*, 101, 4, pp. 637-655.
178. Corbu, N., y Ștefăniță, O. (2013): "The EU Economic Crisis-Reflections in the Opinions of Citizens and Experts", en *Romanian Journal of European Affairs*, 13, 3, pp. 5-19.
179. Cotino, L. (de.) (2011): *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Valencia:

PUV (Publicaciones Universitarias de la Universitat de València).

180. Curran, J., Coen, S., Aalberg, T., Hayashi, K., Jones, P.K., Papathanassopoulos, S., Rowe, D., y Tiffen, R. (2013): "Internet revolution revisited: a comparative study of online news", en *Media, Culture & Society*, 35, 7, pp. 880-897.
181. Dader, J.L. (2009): "Ciberpolítica en los websites de partidos políticos. La experiencia de las elecciones de 2008 en España ante las tendencias transnacionales", en *Revista de Sociología Política*, 17, 34, pp. 45-62.
182. Darmofal, D. (2005): "Elite Cues and Citizen Disagreement with Expert Opinion", en *Political Research Quarterly*, 58, 3, pp. 381-395.
183. Doval, M., y Martínez, B. (2012): "La audiencia activa en Twitter: análisis de la retirada de un artículo de opinión en *El Mundo*", en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 18, 1, pp. 55-71.
184. Duverger, M. (1983): *Sociología de la Política. Elementos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 3ª reimpresión.
185. España, E. (2008): *Conocimiento, actitudes, creencias y valores en los argumentos sobre un tema socio-científico relacionado con los alimentos*, Tesis doctoral. Málaga: Universidad de Málaga (Facultad de Ciencias de la Educación). Accesible en: <http://biblioteca.uma.es/bbl/doc/tesisuma/17668566.pdf>
186. Feldman, S. (1988): "Structure and Consistency in Public Opinion: the Role of Core Beliefs and Values", en *American Journal of Political*

- Science*, 32, 2, pp. 416-440.
187. Habermas, J. (2002): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
 188. Hallin, C., y Mancini, P. (2007): *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
 189. Joseph, S. (2012): "Social Media, Political Change, and Human Rights", en *Boston College International & Corporative Law Review*, 35, pp. 145-188.
 190. Kaplan, A.M., y Haenlein, M. (2010): "Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media", en *Business Horizons*, 53, pp. 59-68. Accesible en: <http://openmediart.com/log/pics/sdarticle.pdf>
 191. Lachapelle, E., Montpetit, E., Gauvin, J. (2014): "Public Perceptions of Expert Credibility on Policy Issues: The Role of Expert Framing and Political Worldviews", en *The Policy Studies Journal*, 42, 4, pp. 674-697.
 192. Menéndez, A.V. (2010): "Media Representation of the European Union: Comparing Newspaper Coverage in France, Spain, and the United Kingdom", en *International Journal of Communication*, 4, pp. 398-415.
 193. Navarro-Maillo, F. (2013): "The informative purposes of social media updates shared by cybermedia with different media matrix.

- Analysis of ABC.ES, RTVE.es, CadenaSER.com and Lainformacion.com”, en *Comunicación y Sociedad*, XXVI, 4, pp. 77-101.
194. Odriozola, J. (2012): “Análisis de contenido de los cibermedios generalistas españoles. Características y adscripción temática de las noticias principales de portada”, en *Comunicación y Sociedad*, XXV, 2, pp. 279-304.
195. Price, V., y Neijens, P. (1997): “Opinion Quality in Public Opinion Research”, en *International Journal of Public Opinion Research*, 9, 4, pp. 336-360.
196. Rodríguez-Virgili, J., López-Escobar, E., y Tolsá, A. (2011): “La percepción pública de los políticos, los partidos y la política, y uso de medios de comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, XXIV, 2, pp. 7-39.
197. Ruiz, C., Masip, P., Micó, J.P., Díaz-Noci, J., y Domingo, D. (2010): “Conversación 2.0 y democracia. Análisis de los comentarios de los lectores en la prensa digital catalana”, en *Comunicación y Sociedad*, XIII, 2, pp. 7-39.
198. Scheufele, D. A., y Eveland Jr., W. P. (2001): “Perceptions of “Public Opinion” and “Public” Opinion Expression”, en *International Journal of Public Opinion Research*, 13, 1, pp. 25-44.
199. Shapiro, R.Y. (1998): “Public Opinion, Elites, and Democracy”, en *Critical Review*, 12, 4, pp. 521-528.
200. Swigger, N. (2013): “The Online Citizen: Is Social Media Changing

Citizen's Beliefs About Democratic Values”, en *Political Behaviour*, 35, pp. 589-603.

201. Toumi, Z. (2016): *La incuestionable revolución tunecina*, El África, Conectada. Madrid: Diario El País, 3/3/2016. Accesible en: http://elpais.com/elpais/2016/02/16/planeta_futuro/1455620960_629722.html

202. Túñez, M., y Sixto, J. (2011): “Redes sociales, política y compromiso 2.0: La comunicación de los diputados españoles en Facebook”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, pp. 1-25.

7. APÉNDICE DOCUMENTAL

Compilación del debate aparecido en el blog de economía Economi\$mo:

“¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?”



[EL PAÍS](#)

[Blogs de Economía](#) [Ir a economía](#)

[El debate](#)

¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?

Por: **Javier Ayuso** | 13 de enero de 2012

Los datos publicados el miércoles sobre la economía alemana han vuelto a encender las luces de alarma ante una recesión generalizada en la **Unión Europea**. **Alemania** registró en el cuarto trimestre de 2011 una contracción de su economía del 0,25%, después de dos años de fuerte crecimiento. Si la primera economía europea no ha podido evitar el primer paso hacia la recesión (técnicamente son dos trimestres con crecimiento negativo), no es difícil de imaginar que los demás sigan su camino. Las políticas de ajuste fiscal dictadas desde **Berlín, París y Bruselas** dificultan el crecimiento económico en los países de la **UE**. **Angela Merkel** y **Nicolas Sarkozy** ya insinuaron en su última cumbre que habría que luchar contra un nuevo frenazo económico. ¿Es posible impedir que **Europa** caiga en su segunda recesión en menos de dos años? ¿Qué medidas podrían tomar los líderes de la **Unión** para incentivar el crecimiento sin renunciar a la austeridad?

Compartir

- [Eskup](#)
- [Facebook](#)
- [Tuenti](#)
- [Menéame](#)
- [Bitacoras](#)
- [iGoogle](#)
- [My Yahoo](#)
- [My Live](#)

Me gusta A una persona le gusta esto.

Twitter

g+1

- [Comentarios \(3\)](#) |
- [Enlace permanente](#)
- 0

Tags:

- [El debate](#)

Hay 3 Comentarios

RECORTES= + DEPRESION

Las políticas de Merkel y Sarkozy, obsesionados con el deficit impiden la salida del agujero en el que esta metida Europa. A ver si tenemos suerte y pierden las elecciones en 2012 y 2013. Si la gira la política europea hacia la izquierda puede que el capitalismo sobreviva una vez más.

Publicado por: ballena | 18/01/2012 13:15:37

Sería interesante establecer un tipo de interes fijo para cada nivel de deuda. Ejemplo:

deuda 1% interes.

deuda 50-70% PIB ->3% interes.

deuda >70% PIB ->4%

Publicado por: ballena | 18/01/2012 13:00:18

¡EUROBONOS YA! Es inconcebible que tengamos una moneda común y cada país se financie a un tipo diferente. Es necesario establecer sanciones para los países con deficit, pero a cambio hay que poner en marcha los eurobonos inmediatamente. Sería interesante establecer un tipo de interes fijo para cada nivel de deuda. Ejemplo:

deuda 1% interes.

deuda 50-70% PIB ->3% interes.

deuda >70% PIB ->4%

Publicado por: ballena | 18/01/2012 12:57:57

Los comentarios de esta entrada están cerrados.

[Economismo](#)

Sobre el blog

Economismo es, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “la doctrina que concede a los factores económicos primacía sobre los hechos históricos de otra índole”. Este foro pretende abrir una línea interactiva de debate, de alta calidad y diversidad, sobre economía nacional e internacional. Para ello, contamos con la colaboración de destacados expertos que aportarán sus opiniones a lo largo de toda la semana.

widget de



Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?

Los datos publicados el miércoles sobre la economía alemana han vuelto a encender las luces de alarma ante una recesión generalizada en la Unión Europea. Si la primera economía europea no ha podido evitar el primer paso hacia la recesión, no es difícil de imaginar que los demás sigan su camino. ¿Es posible impedir que Europa caiga en su segunda recesión en menos de dos años? ¿Qué medidas podrían tomar los líderes de la Unión para incentivar el crecimiento sin renunciar a la austeridad?



Guillermo De la Dehesa De acuerdo con el consenso de los analistas privados del Economist el área euro va a estar en recesión en 2012 y España, Italia ya lo están en este último trimestre y es muy probable que también Francia, Holanda y Bélgica. No hay ya forma de evitarla, pero hay que hacer todo lo posible porque no continúe en 2013. Existen dos formas de evitarla. La primera es retrasar el cumplimiento del 3% de déficit sobre PIB un par de años ya que estaba basado en que el área euro crecía casi 3% en 2013, o alternativamente calcularlo en términos estructurales, según su situación en el ciclo, como se ha decidido ya en el Consejo Europeo de Diciembre para las reglas fiscales constitucionales. La segunda es que los estados miembros que han alcanzado ya dicho objetivo, como Alemania y aquellos que tienen superávits por cuenta corriente, es decir, exceso de ahorro sobre su inversión como Alemania, Holanda y Bélgica expandan sus demandas internas para compensar a los que las están contrayendo (los llamados periféricos). En todo caso, va a ser muy difícil ya que el exceso de ahorro del Norte no quiere invertirse en el sur

Tema: [Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?](#)

19/01/2012, a las 18:19

Sobre los autores

En este espacio tendrán cabida los debates de nuestros expertos sobre cuestiones de máxima actualidad y todos aquellos temas que pensemos que puedan ser interesantes para nuestros lectores, cuya participación será fundamental para todos nosotros. Coordinado por **Alicia González**.

BMW Premium Selection

¿Te gusta conducir?

BIENVENIDO A UNA TRANQUILIDAD NUNCA VISTA

Más información

Categorías

- [Coyuntura](#)
- [Educación](#)
- [Empresas](#)
- [Energía](#)
- [Finanzas](#)
- [Inmobiliario](#)
- [Pensiones](#)
- [Sanidad](#)

- [Sector Público](#)
- [Tecnología](#)
- [Unión Europea](#)
- [Empleo y Mercado Laboral](#)
- [El debate](#)

Archivo

julio 2014

Lun. Mar. Mie. Jue. Vie. Sáb. Dom.

	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Archivos

- [julio 2014](#)
- [junio 2014](#)
- [mayo 2014](#)
- [abril 2014](#)
- [marzo 2014](#)
- [febrero 2014](#)
- [enero 2014](#)
- [diciembre 2013](#)
- [noviembre 2013](#)
- [octubre 2013](#)
- [septiembre 2013](#)
- [julio 2013](#)
- [junio 2013](#)
- [mayo 2013](#)
- [abril 2013](#)
- [marzo 2013](#)
- [febrero 2013](#)
- [enero 2013](#)
- [diciembre 2012](#)
- [noviembre 2012](#)
- [octubre 2012](#)
- [septiembre 2012](#)
- [julio 2012](#)
- [junio 2012](#)
- [mayo 2012](#)
- [abril 2012](#)
- [marzo 2012](#)
- [febrero 2012](#)
- [enero 2012](#)
- [diciembre 2011](#)
- [noviembre 2011](#)
- [octubre 2011](#)
- [septiembre 2011](#)
- [julio 2011](#)
- [junio 2011](#)
- [mayo 2011](#)
- [abril 2011](#)
- [marzo 2011](#)

Metodología

El autor elaborará semanalmente un artículo de tema económico, cuyo titular será una afirmación y que estará razonado y documentado. La extensión no deberá superar los tres folios. La idea es que el artículo sea debatido por un grupo de expertos económicos, que deberán estar registrados en el foro para poder participar. Se accede al registro o por invitación del autor, o por solicitud del interesado. El artículo será enviado a los expertos registrados los viernes a última hora de la tarde. Posteriormente, será colgado en elpais.com el sábado y publicado en el suplemento de Negocios de El País el domingo. El debate estará abierto hasta el jueves de la semana siguiente, en que el autor elaborará unas breves conclusiones, que se colgarán en la web y se publicarán en Negocios, junto al siguiente tema de debate.

Colaboradores

- [Ángel Ubide](#)
- [Vicente Esteve](#)
- [Santiago Fernández de Lis](#)
- [Santiago Carbó](#)
- [Rafael Myro](#)
- [Pablo Vázquez](#)
- [Pablo Fernández](#)
- [Mónica Melle](#)
- [Miguel Ángel García Díaz](#)
- [Mauro Guillén](#)
- [Marta Elvira](#)
- [Manuel Escudero](#)
- [Manuel Balmaseda](#)
- [Luis Garicano](#)
- [Juan José Toribio](#)
- [Juan José Dolado](#)
- [José Luis Martínez](#)
- [José Luis Feito](#)
- [José Luis Escrivá](#)
- [José Juan Ruiz](#)
- [José Ignacio Wert](#)
- [José García Solanes](#)
- [José Carlos Díez](#)
- [José Antonio Alonso](#)
- [Josep Piqué](#)
- [Jorge Sicilia](#)
- [Jordi Gual](#)
- [Joaquín Maudos](#)
- [Joaquín de la Herrán](#)
- [Javier Santiso](#)
- [Iñigo Sagardoy](#)
- [Isabel Fernández Mateos](#)
- [Guillermo de la Dehesa](#)
- [Gonzalo Solana](#)
- [Fernando Gutiérrez](#)
- [Fernando Fernández](#)
- [Federico Prades](#)
- [Diego Peñarrubia](#)
- [David López Salido](#)
- [César Molinas](#)
- [Antonio Merino](#)
- [Alfredo García Valdés](#)
- [Alberto Nadal](#)

[Si quieres ser colaborador y participar en estos foros económicos, entra en el debate y solicita participar »](#)

Últimas entradas

- 07/19/2014 [El MAB debe tener futuro](#)
- 07/12/2014 [Problema estructural exterior](#)
- 07/05/2014 [EE UU marcha hacia la normalización](#)
- 06/28/2014 [Ni rastro de la reforma integral](#)

RSS

[Añadir este sitio a RSS >>](#)



El País

[EDICIONES EL PAÍS, S.L.](#) - Miguel Yuste 40 – 28037 – Madrid [España] | [Aviso Legal](#)



Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?

Los datos publicados el miércoles sobre la economía alemana han vuelto a encender las luces de alarma ante una recesión generalizada en la Unión Europea. Si la primera economía europea no ha podido evitar el primer paso hacia la recesión, no es difícil de imaginar que los demás sigan su camino. ¿Es posible impedir que Europa caiga en su segunda recesión en menos de dos años? ¿Qué medidas podrían tomar los líderes de la Unión para incentivar el crecimiento sin renunciar a la austeridad?



Guillermo De la Dehesa De acuerdo con el consenso de los analistas privados del Economist el área euro va a estar en recesión en 2012 y España, Italia ya lo están en este último trimestre y es muy probable que también Francia, Holanda y Bélgica. No hay ya forma de evitarla, pero hay que hacer todo lo posible porque no continúe en 2013. Existen dos formas de evitarla. La primera es retrasar el cumplimiento del 3% de déficit sobre PIB un par de años ya que estaba basado en que el área euro crecía casi 3% en 2013, o alternativamente calcularlo en términos estructurales, según su situación en el ciclo, como se ha decidido ya en el Consejo Europeo de Diciembre para las reglas fiscales constitucionales. La segunda es que los estados miembros que han alcanzado ya dicho objetivo, como Alemania y aquellos que tienen superávits por cuenta corriente, es decir, exceso de ahorro sobre su inversión como Alemania, Holanda y Bélgica expandan sus demandas internas para compensar a los que las están contrayendo (los llamados periféricos). En todo caso, va a ser muy difícil ya que el exceso de ahorro del Norte no quiere invertirse en el sur

Tema: [Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?](#)

19/01/2012, a las 18:19



José García Solanes El que la recesión económica se esté propagando a casi todos los países de la zona euro es una prueba evidente de que la austeridad y los ajustes generalizados, no acompañados de estímulos, son peligrosamente pro-cíclicos. Para evitar estos efectos negativos, se debe cambiar el signo y la composición de las políticas de gasto a nivel europeo. Los países con finanzas públicas más saneadas y con mejores perspectivas económicas, léase los países del núcleo, especialmente Alemania, deberían adoptar medidas decididamente expansivas no sólo para bien propio sino también para generar demanda en los países periféricos. Son exigencias que están destapando las propias primas de riesgo. Desde un punto de vista económico, resulta insostenible la obstinación del gobierno alemán por la austeridad cuando su país entra en recesión y los eventuales incrementos de su gasto se podrían financiar a tipos de interés negativos. Las medidas expansivas en los países del núcleo europeo tendrían que combinarse con un alargamiento del plazo de consolidación fiscal en los países de la periferia.

Tema: [Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?](#)

19/01/2012, a las 12:50



José Luis Martínez Martínez Es cierto que están mejorando de forma reciente, pero sigue siendo el Estado el único que se está beneficiando. El resto de los sectores sigue en un escenario de restricción de crédito. Y mejorar las condiciones de financiación significa vencer la especulación en los mercados, crear mercado cuando ahora es inexistente o totalmente centrado en primarios de los tesoros. Por último, no menos importante, debemos mejorar las condiciones de competitividad de la zona. Y esto se logra con una moneda más débil o con un mayor ajuste a la baja en los precios o costes. Naturalmente, las medidas de oferta ayudan. Pero su impacto se observa con el tiempo. Ahora el tiempo apremia.

Tema: [Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?](#)

17/01/2012, a las 19:54



José Luis Martínez Martínez En Europa estamos inmersos en una carrera por ajustar las finanzas públicas y deprimir el crecimiento, con la amenaza constante de los mercados ante unos objetivos que parecen contradictorios. Se alude a las reformas estructurales como la salvación...ganar competitividad dicen. Pero sus beneficios no se sentirán a corto plazo, además de resultar un esfuerzo político y social de tal magnitud que está abocado a la amenaza constante de no verse culminado. ¿Cómo evitar la recesión? de tres formas en mi opinión. En primer lugar, propiciar que los países con importantes superávits en sus cuentas exteriores, exceso de ahorro, favorezcan medidas de gasto. Nos falta demanda final en el Mundo, también en Europa desde el momento que los países cuya demanda interna ha liderado el crecimiento de la zona en el pasado reciente ahora se encuentran inmersos en un proceso de reducción de la deuda y ajuste de excesos. Sí, países como Alemania harían mucho por evitar la recesión del área si tiran de la economía como demanda final. En segundo lugar, es preciso mejorar de forma rápida las condiciones de financiación.

Tema: [Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?](#)



David Taguas La estrategia para reducir el peso de la deuda debe abordarse en dos frentes. El primero mediante la intensificación de los procesos de consolidación fiscal, para reducir el déficit, incrementando el ahorro público, en particular en las economías que siguen presentando un persistente déficit por cuenta corriente, que debe financiarse por el resto del mundo, a pesar de la recesión, y acotar la deuda (es decir, reducir el numerador del ratio deuda/PIB).

El proceso de consolidación fiscal debe apoyarse en la reducción del gasto no productivo fundamentalmente para que aumente la probabilidad de éxito. El segundo frente debe abordar el impulso del crecimiento potencial de la economía (aumentar el denominador). El objetivo fundamental debe ser aumentar la productividad. En este sentido, las reformas estructurales desempeñan un papel clave y, en particular, la reforma del mercado de trabajo. Cabe destacar que la inversión en infraestructuras es un determinante de la evolución de la productividad además de un instrumento estabilizador de la economía en el corto plazo, por lo que su evolución será clave.

Tema: **Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?**

17/01/2012, a las 18:37



David Taguas Las economías europeas están inmersas en una crisis de deuda. En esta situación, resulta prácticamente imposible obtener financiación en los mercados, que permanecen cerrados desde el inicio del verano. Las economías endeudadas y déficit persistentes en sus balanzas por cuenta corriente no tienen otra opción que intensificar los procesos de consolidación fiscal, aumentando el ahorro público para intentar reducir el gap entre inversión y ahorro. Se argumenta que ello aumenta la probabilidad de relentizar aún más la actividad, provocando una nueva recesión. Pero parece olvidarse que la forma de llevar a cabo las consolidaciones fiscales es relevante para el éxito o el fracaso de las mismas. La teoría económica y la evidencia empírica son concluyentes. Las consolidaciones fiscales exitosas deben basarse en la reducción del gasto público no productivo y no fundamentalmente en las subidas de impuestos o en la disminución del gasto en inversión. Por tanto, no debería plantearse el debate entre consolidación fiscal o no, sino en cómo llevarla a cabo.

Tema: **Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?**

16/01/2012, a las 14:17



Mauro Guillén La cuestión de si se puede salir de la recesión pese a la austeridad presupuestaria es precisamente la manera errónea de plantear el problema. Tenemos que crecer para poder equilibrar las cuentas públicas. De lo contrario, el gasto en prestaciones de desempleo, la reducción en las cotizaciones a la seguridad social y la menor recaudación fiscal por la caída de la actividad económica y del total de personas empleadas nos condenarán a años de recesión. Los gobiernos europeos, de manera coordinada, tienen que explicar a los mercados que a corto plazo (próximos dos años) reactivarán la economía pero que al mismo tiempo se comprometen a equilibrar las cuentas fiscales a medio plazo (5-6 años). Si persistimos en una austeridad completa y además la llevan a cabo todas las economías europeas simultáneamente la demanda agregada y con ella el PIB se hundirá. La razón es que los principales socios comerciales de los países europeos son otros países europeos. Desgraciadamente, estamos presenciando un suicidio económico colectivo en Europa. Así de sencillo. Si alguien no entiende la situación, que lea a Keynes.

Tema: **Economismo: ¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?**

15/01/2012, a las 23:31



[EL PAÍS](#)

[Blogs de Economía](#) [Ir a economía](#)

[El debate](#)

Evitar la recesión... en 2013

Por: **Javier Ayuso** | 21 de enero de 2012

La pregunta planteada el domingo pasado para el debate de la semana ha quedado respondida por la tozudez de los hechos. No es posible impedir que la **Unión Europea** caiga en recesión. De hecho, **España e Italia** ya han entrado en la dinámica del crecimiento negativo, **Francia** tiene todas las papeletas para caer muy pronto y el conjunto de la UE sufrirá una caída del PIB del 0,5% a lo largo del 2012, [según los datos filtrados del documento Perspectivas de la Economía Mundial](#), que difundirá el **Fondo Monetario Internacional** el próximo martes.

El Banco Mundial anticipó las malas perspectivas el miércoles pasado, el **FMI** las confirmará el martes próximo y el **Banco de España** difundirá sus malos augurios (hay recesión para varios trimestres) mañana lunes. No es una sorpresa, pero tampoco deja de ser preocupante que los países de la **Unión Europea** hayan entrado ya, o vayan a entrar próximamente, en el segundo periodo de recesión económica en menos de dos años. La única opción ya es evitar la recesión en 2013, porque el 12 está ya perdido.

La situación es tan delicada, que hasta la pareja de moda en **Europa (Merkozy-Sarkel)**, ha empezado a cambiar el ritmo de su baile, pasando de una cadencia lenta y austera, a una con un poco más de movimiento, que pueda ayudar a dejar pronto el crecimiento negativo de la economía y, por lo tanto, la destrucción de empleo.

Como viene sucediendo en los últimos meses, **Angela Merkel y Nicolas Sarkozy** “han iniciado una ronda de contactos para presentar propuestas a la próxima cumbre europea...” (¿Les suena?). Esta vez, la cumbre es el 30 de enero y el tema a debatir (además de la deuda griega, el **Fondo de Rescate** y los planes de austeridad fiscal de los países periféricos) es qué hacer para reactivar una economía herida muerte por una sobredosis de austeridad.

El tema ha suscitado un intenso debate entre los expertos de “economismo”. Aunque no hay unanimidad a la hora de proponer acciones para evitar una recesión duradera en los países de la **Unión Europea**, sí hay una mayoría que opina que los líderes europeos deben rectificar la política de austeridad fiscal sin concesiones, que nos está llevando a “un suicidio económico colectivo en Europa”, en palabras de **Mauro Guillén**. También hay una mayoría que piensa que **Alemania** y los países del núcleo central de **Europa** tienen que ejercer de locomotoras de la UE cuanto antes.

Según **Mauro Guillén**, “tenemos que crecer para equilibrar las cuentas públicas; de lo contrario, el gasto en prestaciones de desempleo, la reducción de las cotizaciones a la **Seguridad Social** y la menor recaudación fiscal por la caída de la actividad económica nos condenarán a años de recesión”. **Guillén** añade que los gobiernos europeos “tienen que explicar a los mercados que a corto plazo (dos años) reactivarán la economía, pero que al mismo tiempo se comprometen a equilibrar las cuentas fiscales a medio plazo (5-6 años)”.

En la misma línea se pronuncia **Guillermo de la Dehesa**. “No hay ya forma de evitar la recesión este año, pero hay que hacer todo lo posible porque no continúe en 2013”. A su juicio, existen dos formas. “La primera es retrasar el cumplimiento del 3% de déficit sobre PIB un par de años, ya que estaba basado en que el área euro crecía casi 3% en 2013, o alternativamente calcularlo en términos estructurales, según su situación en el ciclo, como se ha decidido ya en el **Consejo Europeo** de diciembre para las reglas fiscales constitucionales. La segunda es que los estados miembros que han alcanzado ya dicho objetivo, como **Alemania** y aquellos que tienen superávits por cuenta corriente, es decir, exceso de ahorro sobre su inversión, como **Alemania, Holanda y Bélgica**, expandan sus demandas internas para compensar a los que las están contrayendo (los llamados periféricos). En todo caso, va a ser muy difícil ya que el exceso de ahorro del Norte no quiere invertirse en el sur”.

David Taguas defiende que hay mantener la consolidación fiscal en la **UE**, pero hay que replantearse el cómo llevarla a cabo. “Este proceso”, explica, “debe apoyarse en la reducción del gasto no productivo y no en la subida de impuestos o en la disminución del gasto inversión”. Además, **Taguas** insiste en la necesidad de aumentar el crecimiento potencial de la economía, mediante el aumento de la productividad derivado de las reformas estructurales, “en especial la reforma del mercado laboral”.

“¿Cómo evitar la recesión?”, se pregunta **José Luis Martínez**. Y propone tres acciones. “En primer lugar, propiciar que los países con importantes superávits en sus cuentas exteriores, exceso de ahorro, favorezcan medidas de gasto. Nos falta demanda final en **Europa**, desde el momento que los países cuya demanda interna ha liderado el crecimiento de la zona en el pasado reciente ahora se encuentran inmersos en un proceso de reducción de la deuda y ajuste de excesos. Países como **Alemania** harían mucho por evitar la recesión del área si tiran de la economía como demanda final”.

“En segundo lugar”, añade **Martínez**, “es preciso mejorar de forma rápida las condiciones de financiación. Y, por último, debemos mejorar las condiciones de competitividad de la zona; y esto se logra con una moneda más débil o con un mayor ajuste a la baja en los precios o costes. Naturalmente, las medidas de oferta ayudan. Pero su impacto se observa con el tiempo. Ahora el tiempo apremia”.

José García Solanes se muestra especialmente crítico, porque “la política de austeridad y los ajustes generalizados, no acompañados de estímulos, son peligrosamente pro-cíclicos”. Para evitar estos efectos negativos, propone que “los países con finanzas públicas más saneadas y con mejores perspectivas



económicas, especialmente **Alemania**, deberían adoptar medidas decididamente expansivas, no sólo para bien propio sino también para generar demanda en los países periféricos”. Añade que “las medidas expansivas en los países del núcleo europeo tendrían que combinarse con un alargamiento del plazo de consolidación fiscal en los países de la periferia”.

Compartir

- [Eskup](#)
- [Facebook](#)
- [Tuenti](#)
- [Menéame](#)
- [Bitacoras](#)
- [iGoogle](#)
- [My Yahoo](#)
- [My Live](#)

Me gusta A 6 personas les gusta esto.



- [Comentarios \(4\)](#) |
- [Enlace permanente](#)
- 0

Tags:

- [Coyuntura](#)
- [Empleo y Mercado Laboral](#)
- [Empresas](#)
- [Finanzas](#)
- [Sector Público](#)
- [Unión Europea](#)

Hay 4 Comentarios

Europa ya habría salido de la recesión sino fuera por las políticas obsesionadas con el deficit. Frente a los que quieren gestionar el estado como si fuera una empresa o la economía familiar, hay que defender el papel contra-ciclico del estado. Cada euro que se deja de invertir, cada funcionario que gana menos, cada profesor o medico que no se le llama a trabajar, nos hunde mas en el barro. Hay que abrir la manguera del dinero, bajar los tipos de interes, poner en marcha los eurobonos y un plan marshall para Europa. Europa puede y debe endeudarse, cuando la economía funcione será el momento de reducir el déficit.

Publicado por: [mini-eco](#) | 23/01/2012 20:55:51

Debería de promoverse un cambio económico a nivel mundial, y dejar un poco las cifras y las estadísticas; el caso de Islandia es un buen punto de reflexión e inflexión en estos tiempos en que la gestión de los estados no se está haciendo demasiado bien

Publicado por: [lahorro](#) | 23/01/2012 19:28:51

Palabrerías. Aquí no hay mas solución que la de Islandia.

Esto es terrorismo financiero y solo se merece este tratamiento. Juicios a los ladrones y devolución de lo robado.

Publicado por: [Carlos](#) | 22/01/2012 19:25:49

Mientras sigamos fijándonos en llegar a un objetivo numérico (déficit de un tanto por ciento en un año determinado) sin tomar en cuenta otras consideraciones, entraremos en recesión en 2013 y no saldremos de ella en varios años. Igual que en el resto de la vida, el fin no justifica los medios; si para llegar a ese nivel de déficit predeterminado tenemos que realizar unos recortes que vuelven a meter a España y Europa en recesión y entrar en un círculo vicioso poco agradable.

El sistema sería que el objetivo del déficit fuese flexible y actualizado cada año o bianualmente para que cogiendo una tendencia bajista, se permitiese que los gobiernos ante una difícil situación económica global pudiesen adoptar de común acuerdo medidas anticiclicas para reactivar o apoyar la economía. Si el objetivo de déficit de España para el 2012 se fijó en el 4,4% con un crecimiento económico del 2,3%, asusta un poco pensar en qué medidas se pueden tomar si nos seguimos amarrando a una cifra de déficit, cuando todos los analistas predicen un descenso del PIB

Publicado por: [fer](#) | 21/01/2012 18:10:37

Los comentarios de esta entrada están cerrados.

[Economismo](#)

Sobre el blog

Economismo es, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “la doctrina que concede a los factores económicos primacía sobre los hechos históricos de otra índole”. Este foro pretende abrir una línea interactiva de debate, de alta calidad y diversidad, sobre economía nacional e internacional. Para ello, contamos con la colaboración de destacados expertos que aportarán sus opiniones a lo largo de toda la semana.

Sobre los autores

En este espacio tendrán cabida los debates de nuestros expertos sobre cuestiones de máxima actualidad y todos aquellos temas que pensemos que puedan ser interesantes para nuestros lectores, cuya participación será fundamental para todos nosotros. Coordinado por **Alicia González**.

Categorías

- [Coyuntura](#)
- [Educación](#)
- [Empresas](#)
- [Energía](#)
- [Finanzas](#)
- [Inmobiliario](#)
- [Pensiones](#)
- [Sanidad](#)
- [Sector Público](#)
- [Tecnología](#)
- [Unión Europea](#)
- [Empleo y Mercado Laboral](#)
- [El debate](#)

Archivo

julio 2014

Lun.	Mar.	Mie.	Jue.	Vie.	Sáb.	Dom.
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

[Archivos](#)

- [julio 2014](#)
- [junio 2014](#)
- [mayo 2014](#)
- [abril 2014](#)
- [marzo 2014](#)
- [febrero 2014](#)
- [enero 2014](#)
- [diciembre 2013](#)
- [noviembre 2013](#)
- [octubre 2013](#)
- [septiembre 2013](#)
- [julio 2013](#)
- [junio 2013](#)
- [mayo 2013](#)
- [abril 2013](#)
- [marzo 2013](#)
- [febrero 2013](#)
- [enero 2013](#)
- [diciembre 2012](#)
- [noviembre 2012](#)
- [octubre 2012](#)
- [septiembre 2012](#)
- [julio 2012](#)
- [junio 2012](#)

- [mayo 2012](#)
- [abril 2012](#)
- [marzo 2012](#)
- [febrero 2012](#)
- [enero 2012](#)
- [diciembre 2011](#)
- [noviembre 2011](#)
- [octubre 2011](#)
- [septiembre 2011](#)
- [julio 2011](#)
- [junio 2011](#)
- [mayo 2011](#)
- [abril 2011](#)
- [marzo 2011](#)

Metodología

El autor elaborará semanalmente un artículo de tema económico, cuyo titular será una afirmación y que estará razonado y documentado. La extensión no deberá superar los tres folios. La idea es que el artículo sea debatido por un grupo de expertos económicos, que deberán estar registrados en el foro para poder participar. Se accede al registro o por invitación del autor, o por solicitud del interesado. El artículo será enviado a los expertos registrados los viernes a última hora de la tarde. Posteriormente, será colgado en elpais.com el sábado y publicado en el suplemento de Negocios de El País el domingo. El debate estará abierto hasta el jueves de la semana siguiente, en que el autor elaborará unas breves conclusiones, que se colgarán en la web y se publicarán en Negocios, junto al siguiente tema de debate.

Colaboradores

- [Ángel Ubide](#)
- [Vicente Esteve](#)
- [Santiago Fernández de Lis](#)
- [Santiago Carbó](#)
- [Rafael Myro](#)
- [Pablo Vázquez](#)
- [Pablo Fernández](#)
- [Mónica Melle](#)
- [Miguel Ángel García Díaz](#)
- [Mauro Guillén](#)
- [Marta Elvira](#)
- [Manuel Escudero](#)
- [Manuel Balmaseda](#)
- [Luis Garicano](#)
- [Juan José Toribio](#)
- [Juan José Dolado](#)
- [José Luis Martínez](#)
- [José Luis Feito](#)
- [José Luis Escrivá](#)
- [José Juan Ruiz](#)
- [José Ignacio Wert](#)
- [José García Solanes](#)
- [José Carlos Díez](#)
- [José Antonio Alonso](#)
- [Josep Piqué](#)
- [Jorge Sicilia](#)
- [Jordi Gual](#)
- [Joaquín Maudos](#)
- [Joaquín de la Herrán](#)
- [Javier Santiso](#)
- [Iñigo Sagardoy](#)
- [Isabel Fernández Mateos](#)
- [Guillermo de la Dehesa](#)
- [Gonzalo Solana](#)
- [Fernando Gutiérrez](#)
- [Fernando Fernández](#)
- [Federico Prades](#)
- [Diego Peñarrubia](#)
- [David López Salido](#)
- [César Molinas](#)
- [Antonio Merino](#)
- [Alfredo García Valdés](#)
- [Alberto Nadal](#)

[Si quieres ser colaborador y participar en estos foros económicos, entra en el debate y solicita participar »](#)

Últimas entradas

- 07/19/2014 [EL MAB debe tener futuro](#)
- 07/12/2014 [Problema estructural exterior](#)
- 07/05/2014 [EE UU marcha hacia la normalización](#)
- 06/28/2014 [Ni rastro de la reforma integral](#)

RSS

[Añadir este sitio a RSS >>](#)



MADRID-LONDRES DESDE 49€
Reserva ahora >> IBERIA EXPRESS | Buen Vuelo.



Tarifas Planas Luz y Gas
Paga la misma cuota cada mes en tus facturas de luz y de gas.
www.tarifaplanaluzygas.es

El País

[EDICIONES EL PAÍS, S.L.](#) - Miguel Yuste 40 – 28037 – Madrid [España] | [Aviso Legal](#)



http://blogs.elpais.com/economis Q

Obtén actualizaciones instantáneas sobre <http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/es-possible-impedir-que-la-ue-caiga-en-recesion.html>

Nombre completo

Correo electrónico

Contraseña

Regístrate en Twitter

✓ Todo

Personas

Fotos

Videos

Noticias

Búsqueda avanzada

✓ En todas partes

Cerca de ti

A quién seguir · Actualizar · Ver todos



Risto Mejide @ristomejide

Seguir



Santiago Segura @SSa...

Seguir



Jordi Évole @jordievole

Seguir

Cuentas populares · Encontrar amigos

Tendencias · Cambiar

#genius

Promocionado por Nissan España

#ElChiringuitoDelClasico

#EleccionesAndaluzas

#DBT10GHVIP

Tania y Pablo

#La6Andalucia

#RetoWilkinson

PSOE

Andalucía

Suárez

¿Tienes cuenta? Iniciar sesión

Resultados de <http://blogs.elpais.com/e...>

Destacados / Todo



histuker awhnrhest @histuker · 15 de mar. de 2014

¿Es posible impedir que la UE caiga en recesión?

blogs.elpais.com/economismo/201... vía @el_pais



Ver resumen



Has alcanzado el final de los Tweets Destacados para <http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/es-possible-impedir-que-la-ue-caiga-en-recesion.html>.

[Ver todos los Tweets.](#)

© 2015 Twitter Sobre nosotros Ayuda
Condiciones Privacidad Cookies
Información sobre anuncios Marca Blog
Estado Aplicaciones Empleos Anunciarse
Empresas Medios Desarrolladores Cricket
Directorio



http://blogs.elpais.com/economis Q

Obtén actualizaciones instantáneas sobre <http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/evitar-la-recesi%C3%B3n-en-2013.html>

✓ **Todo**

Personas

Fotos

Videos

Noticias

Búsqueda avanzada

✓ **En todas partes**

Cerca de ti

A quién seguir · Actualizar · Ver todos



Risto Mejide @ristomejide ×

Seguir



Santiago Segura @SSa... ×

Seguir



Jordi Évole @jordievole ×

Seguir

[Cuentas populares](#) · [Encontrar amigos](#)

Tendencias · Cambiar

[#afelicidadtieneuncolor](#)

Promocionado por Coca-Cola España

[#SorteoChampions](#)

[#eclipse2015](#)

[#DiaDeLaFelicidad](#)

[Mónaco](#)

[#UCLdraw](#)

[Túnez](#)

[Infantino](#)

[Ibra](#)

[UEFA](#)

¿Tienes cuenta? [Iniciar sesión](#)

Resultados de <http://blogs.elpais.com/e...>

[Destacados](#) / [Todo](#)



Interacción Humana @Interaccionhuma · 23 de ene. de 2012

Evitar la recesión... en 2013 blogs.elpais.com/economismo/201... vía [@el_pais](#)



Carlos G. @Garamonka · 22 de ene. de 2012

Evitar la recesión... en 2013 blogs.elpais.com/economismo/201... vía [@el_pais](#)



Pedro @adiro61 · 21 de ene. de 2012

Evitar la recesión... en 2013 blogs.elpais.com/economismo/201... vía [@el_pais](#)



20/3/2015

<http://blogs.elpais.com/economismo/2012/01/evitar-la-recesi%C3%B3n-en-2013.html> - Búsqueda de Twitter

Información sobre anuncios Marca Blog
Estado Aplicaciones Empleos Anunciarse
Empresas Medios Desarrolladores Cricket
Directorio