

Transparencia y eficacia de los procesos de toma de decisiones con múltiples partes: un análisis empírico de 244 decisiones en la Unión Europea

International Review of Administrative Sciences
2022, Vol. 88(3) 626-643
© The Author(s) 2020
Directrices para la reutilización de artículos: sagepub.com/journals-permissions
DOI: 10.1177/0020852320936750
journals.sagepub.com/home/ras
SAGE

Gijs Jan Brandsma

Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht, Países Bajos

Albert Meijer

Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht, Países Bajos

Resumen

Los estudios sobre la toma de las decisiones sugieren la existencia de una tensión entre la transparencia y la eficacia en la toma de decisiones. Se supone que un aumento de la transparencia conlleva una disminución de la eficacia de los procesos de toma de decisiones; sin embargo, esta suposición no se ha comprobado de forma empírica. Este estudio proporciona un punto de partida para investigar la compleja relación entre transparencia y eficacia en un conjunto de 244 procesos legislativos de la Unión Europea entre 2014 y 2019. El informe concluye que la transparencia no acelera ni ralentiza los procesos de toma de decisiones, y que la eficacia del proceso legislativo depende de la complejidad política. Nuestros resultados exigen nuevas investigaciones sistemáticas sobre las causas y consecuencias de la transparencia en la toma de decisiones.

Cuestiones para los profesionales

En los procesos de toma de decisiones, la transparencia se considera tanto una bendición como una maldición. Por un lado, se considera una virtud que fomenta la legitimidad y la participación; por otro, se afirma que reduce la eficacia en la toma de decisiones. Sin embargo, nuestro estudio de 244 procesos legislativos de la Unión Europea demuestra que la transparencia no tiene ningún efecto sobre su duración. Esto exige una revalorización de los efectos de la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Palabras clave

toma de decisiones, eficacia, Unión Europea, transparencia

This is a translation of the article published in English by Gijs Jan Brandsma y Albert Meijer under the title “Transparency and the efficiency of multi-actor decision-making processes: an empirical analysis of 244 decisions in the European Union” in the International Review of Administrative Sciences, Vol 88, issue nº3, September 2022, pp. 626-643, ISSN 0020 8523. Translated by the Spanish National Institute of Public Administration. Esta es una traducción del artículo publicado en inglés escrito por Gijs Jan Brandsma y Albert Meijer, titulado “Transparencia y eficacia de los procesos de toma de decisiones con múltiples partes: un análisis empírico de 244 decisiones en la Unión Europea” publicado en the International Review of Administrative Sciences, Vol 88, issue nº3, September 2022, pp.626-643, ISSN 0020 8523. Esta traducción ha sido realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública de España

Introducción

Tanto los académicos como los responsables de la toma de decisiones identifican periódicamente una curiosa disyuntiva entre la eficacia y la transparencia en la toma de decisiones. La transparencia durante los procesos de toma de decisiones se considera ampliamente como un medio para informar a los ciudadanos y a las partes interesadas, permitiéndoles expresar sus preocupaciones a los responsables de la toma de decisiones, lo que abre oportunidades para que las partes implicadas ralenticen o incluso paralicen los procesos de toma de decisiones (Hillebrandt y Novak, 2016; Novak, 2011). Particularmente en la situación de toma de decisiones con múltiples partes y negociaciones complejas, estas influencias externas complican el proceso afectando así

negativamente a su eficacia en el sentido de que lo ralentizan. Los procesos de toma de decisiones en grupos cerrados se consideran más fáciles y las «partes externas» pueden complicar este proceso (Leino, 2017; Stasavage, 2004). En otras palabras, se cree que la transparencia aumenta la legitimidad de origen a costa de la eficacia y otras formas de legitimidad de los resultados (por ejemplo, Greenwood, 2007; Hage y Kaeding, 2007).

Aunque le atribuyen valores diferentes y no siempre mencionan explícitamente la eficacia de los procesos de toma de decisiones, parece haber una convicción sorprendentemente compartida entre los detractores y los defensores de la transparencia en lo que respecta al efecto negativo de esta sobre la eficacia de los procesos de toma de decisiones (con múltiples agentes) (para una visión general, véanse Cucciniello et al., 2017; Hood y Heald, 2006). Para quienes se oponen a la transparencia, este es un argumento para resistirse a ella, pero incluso quienes la proponen asumen que la toma de decisiones se ve ralentizada por la transparencia. Destacan que la transparencia crea más oportunidades de debate público sobre los diferentes temas, lo que consideran deseable desde una perspectiva democrática, pero que, por defecto, ralentiza el proceso de toma de decisiones al abrirlo a personas ajenas al mismo. En su opinión, el aumento de las deliberaciones conduce a una mayor calidad de la toma de decisiones, lo que hace que las cuestiones ligadas a la legitimidad de origen y de resultado se refuercen mutuamente (cf. Lindgren y Persson, 2010), y la disminución de la eficacia del proceso de toma de decisiones se considera un precio asequible por estos beneficios significativos.

Sin embargo, estos argumentos sobre la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones con múltiples partes se basan principalmente en razonamientos teóricos y no en investigaciones empíricas. La investigación empírica sobre la transparencia se ha centrado habitualmente en las relaciones entre la transparencia y la confianza (Grimmelikhuisen et al., 2013), transparencia y corrupción (Lindstedt y Naurin, 2010), y transparencia y eficacia (Cucciniello et al., 2017) pero, hasta donde sabemos, no en la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, los estudios existentes sobre la eficacia de la toma de decisiones destacan aspectos como el número de agentes con derecho a veto, las distribuciones de preferencias y la complejidad de los expedientes objeto de negociación (por ejemplo, Brandsma, 2015; Driener et al., 2018; Rasmussen y Toshkov, 2013), pero no la transparencia. Para contribuir tanto a la literatura sobre la transparencia como a la literatura sobre la toma de decisiones (multiparte), el presente artículo se propone probar empíricamente la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones.

El presente estudio ha seleccionado la toma de decisiones multiparte en la Unión Europea (UE) como caso para investigar la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones multiparte. La toma de decisiones en la UE es un ejemplo clave de unas negociaciones complejas entre diferentes agentes (por ejemplo, Farrell y Heritier, 2004). La UE tiene una tradición de toma de decisiones aislada, que ha permitido a las distintas instituciones alcanzar compromisos (Leino, 2017). Al mismo tiempo, el llamamiento a la transparencia ha ido transformando estos procesos y en la actualidad, se estipula que la toma de decisiones debe ser más transparente (Curtin y Meijer, 2006; Hillebrandt et al., 2014). Esto significa que la relación entre transparencia y eficacia puede estudiarse fácilmente en el caso de la UE, ya que esta publica sistemáticamente información sobre el curso de sus propuestas legislativas, y porque presenta diferentes grados de transparencia en los procesos de toma de decisiones.

El presente artículo se estructura del siguiente modo. Tras conceptualizar la transparencia y esbozar con más detalle las expectativas teóricas que orientan nuestra investigación, procedemos a investigar nuestra hipótesis para los procesos legislativos de la UE. Presentamos la estrategia para nuestra recogida de datos y el análisis sistemático de 244 procesos de toma de decisiones. Los datos se utilizan para probar la hipótesis y mejorar nuestra comprensión de la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones. El presente artículo termina con reflexiones sobre las implicaciones de nuestros resultados para las teorías sobre la transparencia y la toma de decisiones en la UE y el sector público en general.

Transparencia y eficacia

Definiciones

Si bien es cierto que todas las definiciones de la transparencia tienen en común que versan sobre la

disponibilidad de la información, existe una variedad sorprendentemente amplia de conceptualizaciones que se centran en distintos aspectos de la misma, en particular con vistas a los destinatarios de la información, así como al objeto sobre el que se ejerce la transparencia. Algunos autores se centran específicamente en el intercambio de información entre subordinados y superiores, o entre organizaciones y agentes externos (por ejemplo, Heald, 2006). En una amplia revisión bibliográfica sistemática, Cucciniello et al. (2017) concluyen que la mayor parte de la investigación sobre la transparencia se centra en la disponibilidad de información para las partes interesadas externas, entidades o personas ajenas al proceso, para que puedan examinar las acciones de los agentes del sector público.

En línea con esto, definimos la transparencia como la disponibilidad de información sobre un agente que permite a otros agentes supervisar el funcionamiento o el rendimiento del primer agente (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2012; Meijer et al., 2018). En el presente estudio, nos centramos exclusivamente en la disponibilidad de información sobre el proceso de toma de decisiones en relación a temas, participantes, opiniones, criterios, etc. como objeto de la transparencia y no en otros objetos como los productos o los resultados de las políticas.

El segundo concepto de nuestro estudio, la eficacia de la toma de decisiones multiparte, se ha debatido aún más en la literatura (Klijn y Koppenjan, 2015; Klijn y Teisman, 1991). Teisman (2000) ofrece una panorámica exhaustiva y destaca que puede entenderse desde tres perspectivas diferentes, es decir, como fases, corrientes o rondas. El modelo de fases pone de relieve la naturaleza ordenada de estos procesos y los pasos secuenciales y formales de un proceso de toma de decisiones. Los modelos de flujos y rondas ponen de relieve la amplia gama de interacciones en torno a estos pasos formales y subrayan que los procesos de toma de decisiones no son tan lineales y racionales como sugiere el modelo de fases. No obstante, en el presente estudio utilizaremos el modelo de fases como base, ya que nos centramos en los pasos formales de los procesos de toma de decisiones de la UE. En el análisis de este proceso, nos centramos en su eficacia, que definimos como el tiempo que se tarda en dar estos pasos. Comúnmente, la literatura sobre eficacia de las decisiones la define como sinónimo de duración (por ejemplo, Drtiner et al., 2018; Golub, 2007).

Efectos de la transparencia

La investigación sobre la transparencia gubernamental ha estudiado normalmente tanto los factores determinantes como los efectos de la transparencia. A efectos del presente artículo, la investigación sobre los efectos de la transparencia es relevante y la revisión bibliográfica de Cucciniello et al. (2017) ofrece una sólida visión general de este corpus bibliográfico en expansión. Cucciniello et al. (2017) identifican diversos objetivos de transparencia por parte de los ciudadanos, legitimidad, participación ciudadana, confianza en el gobierno y satisfacción, y también por parte del gobierno, dar cuentas, menos corrupción, calidad de los procesos de toma de decisiones y gestión financiera. Destacan que las pruebas de la contribución de la transparencia a estos objetivos resultaban dispares.

La revisión bibliográfica de Cucciniello et al. (2017) no identifica la eficacia de los procesos de toma de decisiones como uno de los efectos de la transparencia. Al mismo tiempo, tanto los detractores como los defensores de la transparencia indican que esta puede repercutir en dicha eficacia, ya que la transparencia ayudaría a los agentes a obtener información que podrían utilizar para influir en el proceso de toma de decisiones (Leino, 2017: 6). Para los procesos de toma de decisiones con múltiples agentes, esto es especialmente relevante, ya que los agentes externos pueden tratar de influir en las posiciones de los múltiples responsables de la toma de decisiones. Estos esfuerzos se mencionan a menudo como una de las razones por las que los procesos de toma de decisiones multiparte son notoriamente lentos (Teisman, 2000).

Esta visión general indica que la bibliografía sobre la transparencia en el sector público ha estudiado diversos efectos, pero ha ignorado en gran medida la relación entre la transparencia y la eficacia de los procesos de toma de decisiones. A continuación analizaremos la literatura sobre procesos de toma de decisiones para comprobar si esta relación ha sido estudiada en ese corpus bibliográfico. De acuerdo con nuestro enfoque empírico, nos centramos específicamente en la toma de decisiones en la UE.

Factores determinantes de la eficacia en la toma de decisiones

Los estudios relacionados con la toma de decisiones en la UE señalan la distribución de preferencias

y las normas de votación como factores determinantes relevantes de la duración de los procesos de toma de decisiones. Normalmente, estos estudios concluyen que la votación por mayoría conduce a una toma de decisiones más rápida que las reglas de unanimidad (Golub, 2007; Schulz y König, 2000). Además, dado que la UE ha ido creciendo con el tiempo hasta incluir 27 estados miembros y que la toma de decisiones legislativas se ha vuelto cada vez más bicameral (del Consejo de Ministros únicamente a la codecisión entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo (PE)), los efectos de estos dos procesos han sido ampliamente investigados. Los estudios han constatado que la participación del PE ralentiza la toma de decisiones, incluso en aquellos casos en los que el PE únicamente cuenta con un papel consultivo (Golub, 2007; Schulz y König, 2000). Los datos relativos al número de estados miembros representados en el Consejo de Ministros son bastante dispares. Golub (2007) constata que la ampliación de la UE acelera la toma de decisiones, mientras que Hertz y Leuffen (2011) constatan que la ralentiza y Toshkov (2017) no encuentra ningún efecto.

Otros estudios se han centrado en diversas manifestaciones de la complejidad política que no guardan relación con el número de estados miembros en el Consejo de Ministros ni con el papel institucional del PE. Drtiner et al. (2018) han demostrado que los procesos de negociación más largos tienen menos que ver con elegir una entre varias opciones disponibles que con encontrar una solución para ir empezando. Brandsma (2015) muestra que diversas formas de contestación política tienen un fuerte efecto en la duración de las negociaciones. Por último, Rasmussen y Toshkov (2013) demuestran que la participación de las partes interesadas en la fase de redacción de la legislación prolonga los procesos de toma de decisiones; sostienen que las consultas a las partes interesadas aumentan el coste de transacción de la negociación posterior, lo que afecta a la duración de los procesos legislativos.

Asimismo en esta literatura, la transparencia nunca ha figurado como factor determinante de la conveniencia de la toma de decisiones. Stasavage (2004) advierte de que los procesos de toma de decisiones corren el riesgo de alargarse cuando los responsables de la toma de decisiones saben que están siendo vigilados, y los relatos sociológicos sobre la toma de decisiones en el Consejo de Ministros también sugieren que su atmósfera «de club» facilita la búsqueda de acuerdos (Lewis, 2005). Sin embargo, no proporcionan una prueba empírica de este argumento. Hagemann y Franchino (2016) sí llevaron a cabo una prueba de plausibilidad empírica de su argumento de que la publicación de las votaciones y los registros legislativos no ralentiza la toma de decisiones, pero cualquiera de estos documentos solo suele estar disponible cuando el proceso de toma de decisiones ya ha finalizado (cf. Curtin y Leino, 2017; Novak y Hillebrandt, 2020).

Por su parte, los responsables de la toma de decisiones parecen creer firmemente que la transparencia obstaculiza la eficacia de la toma de decisiones (Novak, 2011). Por ello, se resisten a la presión externa en favor de una mayor transparencia, argumentando que las instituciones necesitan un «espacio para pensar» (Hillebrandt y Novak, 2016). Sin embargo, debemos subrayar una vez más que esta relación causal entre transparencia y menor eficacia únicamente es asumida por los responsables de la toma de decisiones; faltan pruebas empíricas sobre el efecto real, y a veces también utilizan estratégicamente una mayor transparencia para «bloquear» las negociaciones y, por consiguiente, acelerarlas (Novak y Hillebrandt, 2020). Por lo tanto, que sepamos, nunca se ha puesto a prueba la afirmación de que el suministro público de información durante las negociaciones ralentizaría la toma de decisiones.

Hipótesis

Así pues, la bibliografía aún no ha investigado sistemáticamente la relación, pero presenta un argumento teórico predominante: en general, se espera que la transparencia ralentice el proceso de toma de decisiones. Este argumento subyace a la hipótesis que investigamos en este artículo.

El argumento puede entenderse sobre la base de la literatura institucionalista de elección racional, que destaca que la transparencia reduce el control sobre los flujos de información que son cruciales para las negociaciones complejas. Dado que los negociadores de un expediente legislativo representan a sus respectivas instituciones legislativas, necesitan contar con mayoría en cada una de ellas para cualquier compromiso que acuerden entre ellos. En tal situación de juego a dos niveles (véase Putnam, 1988), los negociadores se benefician del control del flujo de información: una mayor transparencia podría aumentar la presión pública sobre el curso de las negociaciones y alterar así el conjunto de victorias (para argumentos similares, véanse también Farrell y Heritier, 2004;

Stasavage, 2004). La complejidad de la situación de juego a dos niveles aumenta considerablemente cuando se abre el nexo entre los niveles, y cabe esperar que la mayor complejidad resultante de esta transparencia ralentice el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, formulamos una hipótesis:

H1: Una mayor transparencia durante la fase inicial del proceso de toma de decisiones se traducirá en un proceso de toma de decisiones más largo.

Esta hipótesis se pondrá a prueba en los procesos de toma de decisiones de la UE. En la próxima sección se presentarán estos procesos de toma de decisiones y se expondrá cómo se conceptualizaron tanto la transparencia como la eficacia de los procesos de toma de decisiones.

Transparencia de la toma de decisiones legislativas en la UE

Nuestra prueba empírica de la hipótesis relativa a la relación entre la transparencia y la eficacia de la toma de decisiones tiene lugar en el contexto de la toma de decisiones legislativas de la UE. Estos procesos legislativos dan lugar a reglamentos, directivas y decisiones, e implican a tres agentes clave: La Comisión Europea se limita a preparar y presentar formalmente propuestas legislativas, tras lo cual el PE y el Consejo de Ministros (que representan a los gobiernos de los estados miembros) las debaten y modifican, y adoptan conjuntamente la nueva legislación.

Como en cualquier sistema político basado en la deliberación legislativa en múltiples cámaras o múltiples instituciones, las preferencias de los tres agentes institucionales mencionados deben estar alineadas. En los procesos políticos de la UE, este alineamiento suele buscarse a través de los llamados «trílogos informales» (cf. Hage y Kaeding, 2007). Estos diálogos a tres bandas reúnen a los principales negociadores de las tres instituciones, complementados por personal de apoyo, con el fin de alcanzar un acuerdo de compromiso, y no son públicos (Roederer-Rynning y Greenwood, 2015). Una vez alcanzado dicho acuerdo, el compromiso se presenta para su aprobación formal, en primer lugar en el PE y, por último, en el Consejo de Ministros. Algunos expedientes únicamente requieren unos pocos trílogos, o incluso ninguno, para llegar a un acuerdo, mientras que en otros son necesarias hasta 10 o incluso 50 reuniones informales de este tipo (Brandsma, 2015). A falta de un espacio de negociación accesible al público, el primer trílogo de un expediente legislativo marca así el inicio del proceso de negociación. Es aquí donde los puntos de vista de las instituciones se enfrentan por primera vez.

Hasta la fecha, las instituciones de la UE han mantenido la política de no hacer públicos los documentos relativos al contenido de las reuniones a tres bandas antes de que se haya adoptado definitivamente la legislación (Curtin y Leino, 2017). Sin embargo, el PE exige formalmente a su negociador jefe en las reuniones en trílogo que informe a la comisión competente del PE después de todos y cada uno de los trílogos, y estas comisiones se reúnen en público (Parlamento Europeo, 2017: artículo 69f). Esto significa que se crea cierta transparencia sobre el proceso de toma de decisiones, aunque, en la práctica, la disponibilidad y la calidad de dichos informes de *feedback* varían enormemente, desde la ausencia total, hasta una información considerable (Brandsma, 2019). Por tanto, el grado de transparencia depende de cada agente. Aun así, es la única forma institucionalizada y proactiva de transparencia que existe sobre los procedimientos del diálogo mediante trílogo mientras el proceso de toma de decisiones sigue su curso.

Por lo tanto, esta práctica abre una oportunidad para estudiar la relación entre la transparencia y la eficacia del proceso de toma de decisiones. En nuestra investigación empírica, investigamos la relación entre el grado de transparencia sobre el debate en el primer trílogo sobre una propuesta legislativa, y el tiempo real transcurrido entre el informe en el PE y la aprobación formal de la eventual legislación por los dos colegisladores (proceso que finaliza en el Consejo de Ministros). La Imagen 1 muestra esta cronología. El número de días transcurridos entre el momento T3 y el T2 es nuestra medida de eficacia, la variable dependiente de nuestra investigación. Es durante este periodo cuando los representantes del PE y del Consejo de Ministros negocian un compromiso interinstitucional. Se caracteriza por nuevas reuniones de trílogo, conversaciones informales, una actividad significativa de los grupos de presión, la exploración de compromisos y la obtención de apoyo para los compromisos emergentes en cada institución respectiva (Roederer-Rynning y Greenwood, 2015). Conocer las líneas de conflicto dentro de las instituciones y entre ellas es esencial para que los grupos de presión influyan con éxito en las negociaciones en curso, y el informe sobre el primer diálogo a tres bandas en la fase T2 (del diálogo en trílogo en la T1) es la primera

Presentación de la propuesta legislativa de la Comisión Europea A		Primera reunión del trío (negociación política entre el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión) T1		Informe público sobre el primer trío en la próxima reunión de la Comisión del PE T2		Acuerdo final aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros T3
--	--	--	--	--	--	--

Imagen 1. Cronología de la velocidad de toma de decisiones.

expresión pública de estas líneas de conflicto, ya que el Consejo de Ministros, en particular, no publica los documentos relativos al proceso legislativo mientras los expedientes siguen su curso (Hillebrandt y Novak, 2016). Nuestra principal variable independiente es el grado de transparencia ofrecido en el momento T2. La variable de control que capta la complejidad política se basa en el número de días entre las fechas T0 y T1, durante los cuales el PE y el Consejo de Ministros coordinan internamente sus respectivas posiciones y mandatos de negociación.

La hipótesis se pondrá a prueba mediante una investigación empírica de los procesos de toma de decisiones legislativas en la UE. Para ello, controlamos una serie de variables bien conocidas en la literatura existente sobre la conveniencia de la toma de decisiones, captando su *complejidad cognitiva*, su *capacidad de innovación* y su *complejidad política*.

En relación con la *complejidad cognitiva*, la idea es simplemente que los expedientes legislativos más largos son más sustanciosos y, por lo tanto, se tarda más en llegar a un acuerdo. Esta variable independiente, quizá trivial, medida por el número de artículos que contiene una propuesta legislativa (Brandsma, 2015), ha resultado ser un fuerte factor de predicción. Dicho esto, somos conscientes de que la UE adopta a veces actos que modifican la legislación vigente, en los que numerosas enmiendas, y a menudo todas ellas, se condensan en muy pocos artículos, o en uno solo. Por este motivo, también incluimos una medida alternativa de esta variable: contamos el número de palabras que contienen los artículos, un punto al que volveremos en el análisis empírico.

Esto nos lleva al *carácter innovador* de un acto legislativo. Investigaciones anteriores han constatado que las leyes que se limitan a modificar la legislación existente se aprueban más fácilmente que las que regulan algo nuevo (Rasmussen, 2011); por definición, las leyes que regulan aspectos totalmente nuevos son más controvertidas que las que se limitan a modificar disposiciones políticas existentes. Por lo tanto, tomamos nota de si un acto legislativo modifica únicamente la legislación existente o no.

La última variable de control es la *complejidad política*. El diseño de nuestra investigación exige medir la complejidad política antes de que comiencen las negociaciones propiamente dichas; de lo contrario, su medición se solaparía con nuestra variable dependiente. Hemos utilizado cuatro indicadores diferentes. En primer lugar, contamos el número de considerandos de una propuesta legislativa, ya que es indicativo tanto del alcance de un acto legislativo como del número de cuestiones destacadas reguladas en el mismo (Rasmussen y Toshkov, 2011). En segundo lugar, captamos la complejidad política en cada una de las instituciones legislativas de la UE. Para el PE, medimos el número de enmiendas presentadas en comisión con respecto al proyecto de informe del ponente. Esta variable es indicativa de la contestación intrainstitucional (Brandsma, 2015). Para el Consejo de Ministros, medimos si el mandato para las negociaciones interinstitucionales se autorizó o no a nivel de ministro y no de embajador, en forma de «enfoque general» (Greenwood y Roederer-Rynning, 2019a). Por último, utilizamos el número de días transcurridos entre el lanzamiento de una propuesta legislativa y el inicio de las negociaciones reales como aproximación a otras manifestaciones de la complejidad política que dependen del tiempo.

Datos y métodos

Poniendo en funcionamiento la transparencia

Se ha elaborado un instrumento para medir la transparencia del proceso de toma de decisiones mediante la presentación de informes en el PE (Brandsma, 2019). Creamos una escala que incluye los elementos constitutivos de la transparencia en la toma de decisiones: explicación del comportamiento de los agentes durante los tríos; justificación del mismo; y (ausencia de) sesgo o encuadre. Teniendo en cuenta el contexto específico del presente estudio, hemos puesto en práctica

estos tres elementos de la siguiente manera. En primer lugar, la explicación del comportamiento de los agentes se refiere a puntos concretos que las instituciones quieren conseguir, o que han ido consiguiendo. Las descripciones más generales, como «trabajar por una mayor sostenibilidad», no pueden considerarse explicaciones del comportamiento de los agentes, ya que no especifican qué es exactamente lo que se está debatiendo. En segundo lugar, la justificación hace referencia a los argumentos de por qué se adopta una determinada postura o se llega a un determinado compromiso. Por último, se ha calibrado el sesgo observando hasta qué punto el feedback enfatiza el propio comportamiento de los negociadores del PE o si más bien tiene en cuenta también el comportamiento de las demás instituciones durante los trílogos.

Dado que la justificación solo puede darse apoyada en una explicación, y que la ausencia de sesgo se valora más que su presencia, se llega a la siguiente escala para evaluar la calidad de la transparencia proporcionada a través de las reuniones del comité del PE (véase el cuadro 1).

Es importante señalar aquí que las propuestas legislativas varían enormemente en cuanto a su alcance y tamaño, lo que afecta al grado potencial de explicación y justificación. Por consiguiente, hemos codificado si se dio alguna explicación o justificación, independientemente de su alcance.

Nuestros datos

Del universo de todos los procesos legislativos de la UE, seleccionamos nuestros casos siguiendo dos criterios de selección. En primer lugar, dado que los cambios en la composición de los parlamentos, así como los recesos electorales, afectan significativamente a la duración de los procesos legislativos

Tabla 1. Escala para evaluar la calidad de la transparencia proporcionada a través de las reuniones de las comisiones del PE.

Excelente	Explicación y justificación del comportamiento de los agentes, sin sesgo hacia el PE
Buena	Explicación y justificación del comportamiento de los agentes, sesgo hacia el PE
Suficiente	Explicación del comportamiento de los agentes pero sin justificación, sin sesgo hacia el PE
Mediocre	Explicación del comportamiento de los agentes pero sin justificación, sesgo hacia el PE
Pobre	Ni explicación ni justificación del comportamiento de los agentes
Ninguna	No se recibió feedback del público

cuando estos comienzan antes de las elecciones y terminan después, limitamos nuestro análisis a los textos legislativos que se propusieron formalmente dentro de una misma legislatura. Por lo tanto, enumeramos todos los expedientes legislativos en el repositorio legislativo de la UE (EUR-LEX) que se presentaron formalmente por la Comisión Europea durante la legislatura 2014-2019 de la UE.

En segundo lugar, limitamos nuestra muestra a los expedientes en los que se celebró al menos un trílogo informal, ya que nuestra principal variable independiente es la transparencia proporcionada sobre los puntos debatidos en los diálogos tripartitos. No se dispone públicamente de una lista de trílogos informales, pero la secretaría del PE elabora resúmenes mensuales de cuándo se celebraron trílogos informales para cada expediente en negociación (Brandsma, 2015, 2019). Estas síntesis se solicitaron para toda la legislatura y se utilizaron para seleccionar los expedientes para los que se celebró al menos un trílogo informal.

En total, identificamos 249 expedientes que cumplieran todos los criterios de selección. La información sobre las fechas de propuesta y adopción de un expediente legislativo se tomó de EUR-LEX, mientras que la fecha del primer trílogo se tomó de los documentos parlamentarios mencionados. A continuación, basándonos en la página web del PE, identificamos cuándo se reunieron sus comisiones correspondientes tras el primer trílogo. Para las reuniones de los comités correspondientes, se anotó la fecha y se comprobó si se había informado sobre el primer trílogo y cuál había sido la calidad de la transparencia, utilizando el instrumento de puntuación anteriormente descrito. Las puntuaciones van de 0 (ninguna transparencia) a 5 (transparencia excelente). En los casos en que las reuniones de la comisión parlamentaria duraron varios días, anotamos el primer día.

Además, en cinco casos se asignaron varias comisiones del PE al mismo expediente. Como no pudimos determinar en qué reuniones se debatieron estos expedientes, omitimos esos casos de nuestro análisis. Esto eleva nuestra muestra total a 244.

Para nuestra medición de la duración de la toma de decisiones, solo hemos tenido en cuenta la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario de la UE, ya que es la única lectura en la que pueden adoptarse expedientes legislativos en ausencia de plazos, lo cual es necesario para nuestro análisis. Es muy raro que los expedientes pasen a una segunda lectura (Parlamento Europeo, 2017), y en nuestro conjunto de datos, esto solo se aplica a dos casos. Además, en 44 casos, la primera lectura no se había completado el día de las elecciones de 2019. Estos casos y los dos que pasaron a una segunda lectura ofrecen mediciones incompletas de la duración de la toma de decisiones. Por lo tanto, aplicamos un modelo de riesgos proporcionales de Cox, que está diseñado específicamente para datos de tiempo-acontecimiento y es capaz de tratar observaciones con censura por la derecha. Codificamos el acuerdo en la primera lectura como el acontecimiento de interés, y medimos el número de días transcurridos hasta que el Consejo de Ministros adoptó su posición en la primera lectura. Truncamos nuestra medición de la duración hasta el día de las elecciones, y codificamos todos los casos sin un acuerdo de primera lectura antes de las elecciones al PE de 2019 como casos censurados por la derecha.

Para nuestras variables de control, añadimos información sobre la longitud y el alcance de las propuestas legislativas a partir de las propias propuestas, tal y como se publican en EUR-LEX. Se codificó directamente a partir del título de la propuesta legislativa si un acto legislativo sólo modificaba la legislación existente o no, y simplemente se contó el número de artículos y palabras que contenía. El número de enmiendas al proyecto de informe del ponente se tomó del observatorio legislativo del PE, mientras que los planteamientos generales del Consejo de Ministros se recuperaron de su registro de documentos.

Conclusiones

Antes de centrarnos en las relaciones causales entre nuestras variables de interés, explicaremos con más detalle cómo consta nuestra información de interés en las retransmisiones de las reuniones de la comisión parlamentaria, es decir, cómo es la transparencia. No siempre se respeta la norma de proporcionar información sobre los trílogos en curso en la primera reunión de comisión posterior al trílogo (Parlamento Europeo, 2017: artículo 69f). Una comisión, por ejemplo, apaga la cámara cuando se debaten los trílogos¹, mientras que otra solo proporcionó una vez comentarios sobre los trílogos en comisión². En otras comisiones en las que los comentarios se proporcionan con más frecuencia, la forma de hacerlo varía. En algunas comisiones, el presidente presenta un breve informe³, mientras que en otras lo hace el ponente⁴, a veces con la posibilidad de que los diputados formulen preguntas o entablen un debate⁵.

No obstante, el grado y la calidad de los comentarios sobre el primer trílogo son muy variables. Por tanto, nuestra medida de la transparencia no solo va de «ninguna» a «excelente» en teoría, sino que los dos puntos finales de nuestra escala también se manifiestan en la práctica. La Tabla 2 ofrece estadísticas descriptivas de nuestras variables, y deja entrever expectativas aleccionadoras en materia de transparencia. Aunque las puntuaciones van de ninguna a excelente transparencia y la varianza es bastante elevada, existe un claro sesgo hacia las puntuaciones bajas en esta variable. Mientras que 5 casos recibieron la puntuación más alta en transparencia y otros 15 la segunda más alta, en 136 casos no se proporcionó transparencia alguna sobre los procedimientos de las negociaciones interinstitucionales. Otros 60 casos fueron calificados de «malos», otros 20 de «mediocres» y 7 de «regulares». Esta distribución de las puntuaciones coincide con un estudio anterior de una muestra más pequeña del mismo recurso (Brandsma, 2019).

En lo que respecta a la duración de las distintas fases del proceso de toma de decisiones, los resultados son más variables. Después de la presentación (o no presentación) de feedback público sobre el primer trílogo en una comisión parlamentaria, se tarda aproximadamente medio año antes de que se complete el proceso de toma de decisiones, para aquellos casos en los que se encontró un acuerdo en primera lectura y antes de las elecciones de 2019. Sin embargo, la duración real oscila entre apenas 14 días y bastante más de un año.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas.

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío estándar
Grado de transparencia	243	0	5	0,85	1,275
Duración entre la propuesta de la Comisión y el primer trílogo (días)	244	61	1273	353,83	187,167
Número de enmiendas al proyecto de informe	244	0	2052	268,11	336,345
Ficticio: Consejo de Ministros enfoque previo al primer diálogo tripartito	244	0	1	0,44	0,497
Número de considerandos de la propuesta legislativa	241	5	284	28,98	25,548
Número de artículos de la propuesta legislativa propuesta	241	2	150	21,35	25,904
Número de palabras de los artículos de la (excl. anexos/recitales)	228	64	89.370	5410,28	8435,554
Variable ficticia: únicamente legislación de enmienda	241	0	1	0,44	0,497

Esto contrasta con el tiempo que tardan las instituciones legislativas antes de iniciar las negociaciones sobre una propuesta legislativa, que es uno de nuestros indicadores de complejidad política. Por término medio, se tarda el doble: 354 días. Sin embargo, en un caso extremo, esto llevó más de tres años, con dos meses como mínimo.

Nuestros demás indicadores de complejidad también muestran variaciones elevadas. En conjunto, estos resultados descriptivos confirman que nuestros casos constituyen un terreno de pruebas apropiado para comprobar empíricamente la relación entre transparencia, complejidad y duración de un proceso legislativo; dado el rango de valores de cada una de nuestras variables y el grado de varianza de las mismas, deberíamos poder rastrear efectos entre nuestras variables de interés.

Análisis explicativo

En la tabla 3 se presentan los resultados del modelo de riesgos proporcionales de Cox. En total, presentamos tres modelos para exponer con más detalle la contribución de las variables individuales a nuestro modelo general. En el modelo 1, solo incluimos nuestra medida de transparencia como variable independiente para demostrar el efecto de esta variable en ausencia de otras variables. Esta variable por sí sola no produce un efecto significativo.

En el modelo 2, incluimos exclusivamente nuestras medidas de complejidad como variables independientes. Este modelo arroja resultados sólidos. Cuatro variables afectan significativamente a nuestra variable dependiente, siendo todas ellas nuestros indicadores de complejidad política. Un mayor número de considerandos, un planteamiento general del Consejo de Ministros antes de los trílogos y el tiempo transcurrido antes del primer trílogo disminuyen las probabilidades de llegar a un acuerdo con el paso del tiempo: El 2,9% para cada considerando, y el 36,2% para un planteamiento general del Consejo de Ministros. De forma inesperada, el número de enmiendas al proyecto de informe del ponente

Tabla 3. Factores determinantes de la eficacia en la toma de decisiones: Modelos de riesgos proporcionales de Cox.

	Modelo 1 (transparencia)		Modelo 2 (complejidad)		Modelo 3 (modelo completo)	
	Exp(B)	B (SE)	Exp(B)	B (SE)	Exp(B)	B (SE)
Transparencia	1,108	0,103 (0,064)	-	-	1,057	0,056 (0,069)
Número de artículos			1,002	0,002 (0,008)	1,002	0,002 (0,008)
Número de palabras			1,000	0,000 (0,000)	1,000	0,000 (0,000)
Número de considerandos			0,971	-0,029*** (0,008)	0,971	-0,030*** (0,008)
Ley de enmienda	-	-	0,956	-0,045 (0,201)	0,924	-0,079 (0,203)
Tiempo antes del inicio de las negociaciones	-	-	0,997	-0,003*** (0,001)	0,997	-0,003*** (0,001)
Número de enmiendas al proyecto de informe	-	-	1,001	0,001** (0,000)	1,001	0,001** (0,000)
Planteamiento general del Consejo de Ministros antes del primer trílogo	-	-	0,638	-0,449*** (0,153)	0,627	-0,467*** (0,154)
-2 Verosimilitud	1795		1584		1573	
N	243		228		227	

Notas: Codificación de eventos: (1) acuerdo en primera lectura antes de las elecciones al PE de 2019; (0) ningún acuerdo en primera lectura o ningún acuerdo antes de las elecciones al PE de 2019. * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

aumenta las probabilidades de alcanzar un acuerdo, pero el efecto es muy pequeño: el 0,1% por enmienda. Nuestra variable ficticia que recoge el carácter innovador no arroja resultados significativos, como tampoco lo hace la duración de la propuesta legislativa. Aunque suponíamos que las leyes modificadoras tendrían un contenido menos destacado que las leyes que regulan nuevos terrenos, este efecto no constó en nuestro análisis. El número de artículos y palabras tampoco produce efectos. El valor N más bajo de este modelo se debe a que la legislación refundida queda fuera, ya que no es posible contar sin ambigüedades el número de palabras, así como a los cambios propuestos en los estatutos del Banco Central Europeo y del Tribunal de Justicia, que no van acompañados de una propuesta legislativa basada en considerandos/artículos de la Comisión Europea.

En nuestro modelo completo 3, confrontamos directamente nuestros indicadores de transparencia y complejidad. Nuestro indicador de transparencia sigue sin producir ningún efecto, ni aumentando ni disminuyendo la eficacia en la toma de decisiones. Esta falta de resultado nos dice que la transparencia no afecta a la duración de los procesos legislativos cuando controlamos la complejidad de un expediente. Esto significa que ni los defensores ni los detractores de la transparencia tienen razón: la transparencia no acelera ni ralentiza la toma de decisiones. Los efectos

de los indicadores de complejidad siguen siendo los mismos que en el modelo 2.

Nuestros resultados muestran que la duración de un proceso legislativo solo depende de la complejidad política de un expediente. La transparencia no tiene ningún efecto independiente sobre la eficacia de la toma de decisiones.

Dado que solo unos pocos casos de nuestro conjunto de datos obtuvieron la máxima puntuación de transparencia, llevamos a cabo una comprobación adicional para ver si estos casos se distinguen del resto de nuestra muestra en términos de nuestros indicadores de complejidad. Hemos observado que no existe una correlación significativa entre nuestro indicador de transparencia y ninguno de nuestros indicadores de complejidad cognitiva, capacidad de innovación o complejidad política. Esto nos dice que la transparencia, o la falta de ella, no es un producto de la propia complejidad.

Conclusiones

Los responsables de la toma de decisiones y los académicos identifican un equilibrio entre transparencia y eficacia: se puede ser transparente o eficaz, pero no ambas cosas (cf. Greenwood, 2007; Hillebrandt y Novak, 2016; Stasavage, 2004). Por mucho que esta relación se haya debatido y problematizado en la literatura, se ha investigado poco a nivel empírico. El presente estudio constituye un primer paso importante para comprender empíricamente la relación entre estos dos desiderata.

En el caso de la legislación de la UE, no encontramos pruebas de una correlación entre la transparencia y la eficacia de la toma de decisiones. Por consiguiente, rechazamos nuestra hipótesis: la transparencia ni acelera ni ralentiza la toma de decisiones. Dado que no hemos encontrado pruebas de que la transparencia tenga un efecto sobre la duración de los procesos de toma de decisiones, a pesar de que tales efectos se derivan directamente de las teorías que hemos aplicado, nos queda un enigma en cuanto a las implicaciones teóricas de nuestros resultados. Nuestra hipótesis era que la transparencia tendría un efecto sobre la eficacia de la toma de decisiones porque esperábamos que el suministro público de información movilizara a grupos que, a su vez, intentarían influir en los responsables de la toma de decisiones, lo que daría lugar a un proceso de toma de decisiones más lento. El hecho de que los representantes y las organizaciones de la sociedad civil sí intenten influir en los responsables de la toma de decisiones se ha confirmado muchas veces en la bibliografía (por ejemplo, Beyers, 2004; Greenwood y Roederer-Rynning, 2019b). ¿Entonces, por qué no encontramos efectos de la transparencia sobre la eficacia legislativa? Nosotros proponemos que nuestra conclusión puede explicarse de dos maneras.

Una primera explicación podría ser que otros factores son tanto más importantes que no puede detectarse cualquier efecto pequeño de la transparencia. Nuestro análisis aporta importantes lecciones para los investigadores de los efectos de la transparencia y, a rebufo de esta, de la legitimidad del gobierno democrático. La complejidad de un expediente legislativo importa mucho más que la transparencia. Esta conclusión implica que para futuras investigaciones sobre los efectos de la transparencia, así como en otros contextos distintos al de la UE y en estudios de casos de factor N pequeño, es importante tener en cuenta la complejidad de los expedientes. El estudio es una prueba de realidad en el sentido de que pone de relieve que la transparencia no importa tanto como a veces suponen los estudiosos de la transparencia.

Una segunda posible explicación es que las formas no públicas de compartir información son más importantes. La transparencia pública puede marcar la diferencia si crea transparencia para las partes interesadas que no disponían de acceso a la información por otros medios. Sin embargo, en este caso, la práctica habitual de compartir información de manera informal con grupos con información privilegiada (cf. Greenwood y Roederer-Rynning, 2019b) puede explicar por qué la transparencia pública no marca diferencias en nuestro estudio. Parece probable que los grupos con información privilegiada que intentan influir en los responsables de la toma de decisiones de la UE recurran a fuentes de información distintas de las analizadas en el presente estudio porque forman parte de un subsistema político y gozan de un acceso privilegiado a la información. El hecho es que para los grupos externos, los informes públicos sobre los trílogos en las reuniones de las comisiones del PE son la única fuente de información institucionalizada y sistemática sobre las negociaciones legislativas en curso; sin embargo, puede que estos grupos simplemente no tengan el poder o el acceso a los responsables políticos para ralentizar el proceso. Este hallazgo pone de relieve que los estudiosos de la transparencia deben tener cuidado de no estudiar la transparencia pública de forma

aislada, sino relacionarla con otras formas no públicas de intercambio de información.

Aparte de estas ideas sustanciales, el artículo también aporta contribuciones a los métodos de investigación de la transparencia. La investigación indica que es posible realizar análisis a gran escala de los procesos de toma de decisiones y puede ayudar a desacreditar algunas ideas desarrolladas a partir de argumentos aparentemente lógicos o estudios de casos aislados. Además, hemos demostrado que medir la transparencia implica evaluar su contenido. La transparencia puede proporcionarse, de hecho, sobre el contenido de la toma de decisiones políticas, pero también es de naturaleza estratégica. Las numerosas puntuaciones bajas en materia de transparencia en nuestro conjunto de datos reflejan el hecho de que la información pública se proporciona a menudo en términos bastante vagos, limitándose a veces a descripciones atmosféricas e informes no especificados de los progresos realizados en algunas cuestiones, lo que da una ilusión de transparencia pero, de hecho, no dice gran cosa.

En general, nuestros resultados indican que aumentar la calidad y la disponibilidad de esta información no afectaría a la eficacia con la que se toman las decisiones. Hay otros autores que han indicado que existen abundantes razones normativas para aumentar la transparencia de la toma de decisiones, también en el caso de la UE (por ejemplo, Curtin y Leino, 2017; Hillebrandt y Novak, 2016). El presente estudio sugiere que el argumento normativo de que la transparencia es indeseable porque ralentiza los procesos de toma de decisiones no tiene base empírica. Existen, por supuesto, otros argumentos a favor o en contra de la transparencia, pero las conclusiones de este estudio indican que la relación con la eficacia en la toma de decisiones no aflora en la práctica. Esta aleccionadora comprobación de la realidad conlleva un mensaje inquietante para los estudiosos de la transparencia: por razones normativas, la transparencia puede ser un ingrediente crucial para la legitimidad democrática, pero empíricamente puede ser mucho menos relevante de lo que sugiere el razonamiento normativo.

Agradecimientos

Queremos dar las gracias a Niels Kunz y Sjoerd van den Brink por su inestimable ayuda en la codificación.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses potencial en relación con la investigación, la autoría y/o la publicación del presente artículo.

Financiación

Esta investigación ha sido financiada por la Organización Holandesa para la Investigación Científica (NWO) (subvención número 464-15-187) como parte del proyecto «Democratic legitimacy in the EU: Inside the «black box» of informal trilogues», financiado por el Open Research Area for the Social Sciences (ORA).

ORCID iD

Gijs Jan Brandsma © <https://orcid.org/0000-0002-0631-4786>

Notas

1. Hace referencia a la Comisión de Transportes y Turismo.
2. Hace referencia a la Comisión de Pesca.
3. Incluye las Comisiones de Desarrollo Regional, Medio Ambiente, Empleo y Asuntos Sociales, y Asuntos Económicos y Monetarios.
4. Incluye el Comité de Industria e Investigación y el Comité de Comercio Internacional.
5. Incluye las Comisiones de Cultura y Educación, Agricultura y Desarrollo Rural, Presupuesto, Asuntos Jurídicos y Libertades Civiles.

Referencias

- Beyers J (2004) Voice and access: Political practices of European interest associations. *European Union Politics* 5(2): 211-240.
- Brandsma GJ (2015) Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics* 16(2): 300-319.
- Brandsma GJ (2019) Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: Promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* 26(10): 1464-1483.

- Cucciniello M, Porumbescu GA and Grimmelikhuijsen S (2017) 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review* 77(1): 32-44.
- Curtin D and Leino P (2017) In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn. *Common Market Law Review* 54(6): 1673-1712.
- Curtin D and Meijer AJ (2006) Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity* 11(2): 109-122.
- Driiner D, Kliiver H, Mastenbroek E et al. (2018) The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union. *Comparative European Politics* 16(2): 271-289.
- European Parliament (2017) *Rules of Procedure, 8th Parliamentary Term*, January, Brussels: European Parliament.
- Farrell H and Heritier A (2004) Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision-making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies* 37(10): 1184-1212.
- Golub J (2007) Survival analysis and European Union decision-making. *European Union Politics* 8(2): 155-179.
- Greenwood J (2007) Organized civil society and democratic legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science* 37(2): 333-357.
- Greenwood J and Roederer-Rynning C (2019a) Taming trilogues: proceso legislativo de la UE en perspectiva comparada. In: Costa O (ed.) *The European Parliament in Times of EU Crisis*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 121-141.
- Greenwood J and Roederer-Rynning C (2019b) In the shadow of public opinion: The European Parliament, civil society organizations, and the politicization of trilogues. *Politics and Governance* 7(3): 316-326.
- Grimmelikhuijsen SG and Meijer AJ (2012) Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1): 137-157.
- Grimmelikhuijsen S, Porumbescu G, Hong B, et al. (2013) The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review* 73(4): 575-586.
- Hage FM and Kaeding M (2007) Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures. *European Integration* 29(3): 341-361.
- Hagemann S and Franchino F (2016) Transparency vs efficiency? A study of negotiations in the Council of the European Union. *European Union Politics* 17(3): 408-428.
- Heald DA (2006) Varieties of transparency. In: Hood C and Heald DA (eds) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, pp. 25-43.
- Hertz R and Leuffen D (2011) Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics* 12(2): 193-215.
- Hillebrandt M and Novak S (2016) Integration without transparency? Reliance on the space to think in the European Council and Council. *Journal of European Integration* 38(5): 527-540.
- Hillebrandt MZ, Curtin D and Meijer A (2014) Transparency in the EU Council of Ministers: An institutional analysis. *European Law Journal* 20(1): 1-20.
- Hood C and Heald D (2006) *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Klijn EH and Koppenjan J (2015) *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Klijn EH and Teisman GR (1991) Effective policy making in a multi-actor setting: Networks and steering. In: in 't Veld RJ, Schaap L, Termeer CJAM et al. (eds) *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht, Boston, MA, and London: Kluwer Academic Publishers, pp. 99-112.
- Leino P (2017) Secrecy, efficiency, transparency in EU negotiations: Conflicting paradigms? *Politics and Governance* 5(3): 6-15.
- Lewis J (2005) The Janus face of Brussels: Socialization and everyday decision making in the European Union. *International Organization* 59(4): 937-971.
- Lindgren KO and Persson T (2010) Input and output legitimacy: Synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey. *Journal of European Public Policy* 17(4): 449-467.
- Lindstedt C and Naurin D (2010) Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review* 31(3): 301-322.
- Meijer A, 't Hart P and Worthy B (2018) Assessing government transparency: An interpretive framework. *Administration & Society* 50(4): 501-526.
- Novak S (2011) Is there a tension between transparency and efficiency in decisions? The case of the Council of the

- European Union. Max Weber Working Paper 2011-33, European University Institute.
- Novak S and Hillebrandt M (2020) Analysing the trade-off between transparency and efficiency in the Council of the European Union. *Journal of European Public Policy* 27(1): 141-159.
- Putnam R (1988) Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International organization* 42(3), 427-460.
- Rasmussen A (2011) Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the codecision legislative procedure of the European Union. *European Union Politics* 12(1): 41-64.
- Rasmussen A and Toshkov D (2011) The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament. *West European Politics* 34(1): 71-96.
- Rasmussen A and Toshkov D (2013) The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union. *European Union Politics* 14(3): 366-387.
- Roederer-Rynning C and Greenwood J (2015) The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy* 22(8): 1148-1165.
- Schulz H and König T (2000) Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science* 44(4): 653-666.
- Stasavage D (2004) Open-door or closed-door? Transparency in domestic and international bargaining. *International Organization* 58(4): 667-703.
- Teisman GR (2000) Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration* 78(4): 937-956.
- Toshkov DD (2017) The impact of the eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European Public Policy* 24(2): 177-196.

Biografías de los autores

Gijs Jan Brandsma es Profesor Adjunto de Política y Administración Europeas en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht (Países Bajos). Sus principales intereses en materia de investigación incluyen la política legislativa y ejecutiva europea.

Albert Meijer es catedrático de Innovación Pública en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Utrecht (Países Bajos). Sus intereses en materia de investigación incluyen el gobierno abierto, los laboratorios vivos, la innovación pública y la administración electrónica.