

La buena gobernanza comprendida como integración de los principios de legitimidad, eficacia y justicia (especial referencia a la Unión Europea)

José Candela Castillo

Profesor Titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política (UCM). Jefe de la Unidad *Gobernanza* en la Secretaría general de la Comisión Europea¹

Todas las virtudes se encuentran en la justicia
(Aristóteles: *Ética a Nicómano*, Libro V, Capítulo I)

SUMARIO

1. LA GOBERNANZA COMO INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGITIMIDAD, EFICACIA Y JUSTICIA
2. LA JUSTICIA IMPLICA LA LEGITIMIDAD – INDICADORES DE LEGITIMIDAD: PARTICIPACIÓN, APERTURA Y RESPONSABILIDAD. *Legitimidad y participación. Legitimidad y apertura. Legitimidad y responsabilidad*
3. LA JUSTICIA IMPLICA LA EFICACIA – INDICADORES DE EFICACIA: SUBSIDIARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y COHERENCIA. *Eficacia y subsidiariedad. Eficacia y proporcionalidad. Eficacia y coherencia*
4. LA JUSTICIA IMPLICA LA CONJUNCIÓN DE LA LEGITIMIDAD Y LA EFICACIA. *Justicia y legitimidad. Justicia y eficacia*
5. CONSIDERACIONES FINALES

¹ Las opiniones expresadas en este artículo no comprometen a la Comisión europea.

Este artículo examina los materiales de construcción de una noción multidisciplinar e integrada de gobernanza² necesaria en la medida en que los usos contemporáneos del término gobernanza son muy dispersos y polivalentes³.

1. LA GOBERNANZA COMO INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGITIMIDAD, EFICACIA Y JUSTICIA

La Comisión europea adoptó una noción⁴ de gobernanza⁵ en su *Libro blanco de la gobernanza europea* (2001)⁶, definiéndola como «las normas, procesos y

² Para una etimología del término «gobernanza», ver: http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc5_fr.pdf.

³ Hace una decena de años, el politólogo Roderick Rhodes consideraba que la noción de gobernanza se utiliza generalmente en las ciencias sociales con, al menos, seis significados diferentes: el Estado mínimo, la gobernanza de empresa, la nueva gestión pública, la buena gobernanza, los sistemas socio-cibernéticos y las redes auto-organizadas. R. RHODES: *The new governance: governing without government* (1996), in *Political Studies*, Vol. 44, página 652. Con un objetivo descriptivo más ambicioso, el proyecto de investigación en red *Newgov*, financiado por la Unión Europea y coordinado por el Instituto Europeo de Florencia, intenta dar actualmente (el proyecto se extiende de 2004 a 2008) «a deeper conceptual, empirical and normative understanding of all aspects of governance within and beyond Europe, giving special attention to the emergence, execution, evaluation and evolution of new and innovative modes of governance». Ver: www.eu-newgov.org.

⁴ Una noción quizá «trop gestionnaire», como dice la profesora María Bonnafous-Boucher. Ver las actas de la sesión del seminario del CNAM (Conservatorio Nacional de Artes y Oficios) consagrado a la gobernanza en París el 7 de enero de 2005. Un esbozo del presente artículo fue presentado en dicho seminario.

⁵ La Comisión europea efectuó a partir de los años 80 una investigación sobre los fines políticos del uso de la noción de gobernanza, en torno a la «Célula de prospectiva» instaurada por su Presidente Jacques Delors. De este tiempo son, en particular, los estudios de Panayotis Lebessis y John Paterson (publicados por Olivier de Shutter) sobre la gobernanza en la UE: http://europa.eu.int/comm/cdp/cahiers/resume/gouvernance_fr.pdf. Esta investigación contribuyó a la noción de gobernanza adoptada oficialmente por la Comisión europea en su *Libro blanco de la gobernanza europea*: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf.

⁶ Ver: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf, páginas 9 y siguientes. El *Libro blanco de la gobernanza europea* es un ejemplo de administración conectada a la investigación en ciencias sociales y abierta a la participación de todos. Muchas ideas técnicas de una profundidad y de un detalle valiosos fueron aportadas por el Libro blanco sobre el conjunto de los ámbitos preeminentes de la vida política de la Unión, en particular: hacer que el método comunitario sea más coherente volviendo a centrar las instituciones en sus misiones esenciales; aumentar la calidad de la legislación europea; aumentar la participación de la sociedad civil así como de las democracias regionales y locales; mejorar el control de la Unión sobre sus Estados miembros. Los redactores del *Libro blanco* hasta se atrevieron a proponer una definición de gobernanza después de haber examinado una amplia serie de investigaciones contemporáneas. Esta propuesta fue criticada en la época por algunos círculos académicos que nos acusaban de construir

LA BUENA GOBERNANZA COMPRENDIDA COMO INTEGRACIÓN DE LOS...

comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia; la aplicación de estos cinco principios debiendo ser reforzada por los de proporcionalidad y subsidiariedad»⁷.

El Libro blanco define del siguiente modo los distintos elementos que integran la noción de gobernanza adoptada por la Comisión europea.

Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

Apertura. Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resulte accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme

una noción de gobernanza propia de la Comisión en vez de atenernos a una supuesta ortodoxia científica adquirida. Entonces constaté que el término polivalente de gobernanza causa dos efectos diferentes en los investigadores en ciencias sociales: por un lado, presenta dificultades sobre todo para los más conservadores; por otro, permite beneficiarse de su riqueza de significados y en consecuencia de las múltiples teorías que posibilita.

⁷ Ver: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf, página 13.

JOSÉ CANDELA CASTILLO

compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

Cada uno de estos elementos es importante en sí mismo pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora. La aplicación de estos cinco principios refuerza los de proporcionalidad y subsidiariedad. Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decirse que antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación, y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

A partir de estos siete elementos, es posible orientarse hacia una noción integrada de gobernanza que tenga en cuenta las investigaciones sociológicas, económicas y filosóficas contemporáneas y que pueda aplicarse tanto a las organizaciones políticas como a las empresas⁸.

La reciente sinopsis del profesor Radaelli⁹ sobre los «indicadores de gobernanza» mencionados por distintas organizaciones internacionales¹⁰, es útil a este respecto. Este autor resume en el siguiente cuadro los elementos que aparecen citados en una serie de conceptos de gobernanza utilizados desde hace más de una decena de años.

⁸ Refiriéndose globalmente al ejercicio del poder, la noción de gobernanza se utiliza tanto en la teoría de la empresa (*corporate governance*) como en la teoría del Estado y las organizaciones internacionales (*public governance*).

⁹ RADAELLI, Claudio (Exeter University): *Governance 2010: the implications for NGOs*, estudio presentado en el coloquio: «Governance and NGOs of the future», Bruselas, enero de 2005, organizado por el European Policy Forum y el Comité Económico y Social Europeo, página 32.

¹⁰ Por ejemplo, los del Banco mundial: KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo: *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, The World Bank, May 2005: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters4.html>.

LA BUENA GOBERNANZA COMPRENDIDA COMO INTEGRACIÓN DE LOS...

Indicadores de gobernanza	LBG (Libro blanco de la gobernanza europea)	OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)	BM (Banco Mundial)	GM (Grupo Mandelkern)
Responsabilidad	X	X	X	X
Eficacia	X	X	X	X
Apertura	X	X		X
Participación	X		X	
Coherencia	X			
Subsidiariedad	X			X
Proporcionalidad	X			X

Se puede, sobre esta base, instaurar una noción de gobernanza que tenga en cuenta una diversidad de principios contenidos en los grandes conceptos de gobernanza a escala mundial.

Nuestro planteamiento consiste en integrar la serie de principios de gobernanza de uso común en el juego de conceptos más simple y más coherente posible.

Para esta integración, partimos de los siete componentes seleccionados por la Comisión europea, compartidos, como vimos, con otras organizaciones o instancias internacionales y a partir de esta selección encontramos una cierta sencillez y coherencia en la tríada: legitimidad-eficacia-justicia.

Asimismo encontramos conexiones más o menos fuertes entre los dos términos básicos (la legitimidad y la eficacia) de la noción integrada que pretendemos construir y los siete elementos antes citados:

– las conexiones menos fuertes se dividen en dos grupos de tres: los indicadores que mantienen una relación débil con el principio de legitimidad son la coherencia, la subsidiariedad y la proporcionalidad; los indicadores que mantienen una relación débil con el principio de eficacia son la apertura, la participación y la responsabilidad;

– las conexiones más fuertes se dividen también en dos grupos de tres: los indicadores que mantienen una fuerte relación con el principio de legitimidad son la apertura, la participación y la responsabilidad; los indicadores que mantienen una fuerte relación con el principio de eficacia son la subsidiariedad, la proporcionalidad y la coherencia.

Vamos a examinar algunas de estas conexiones y a tener en cuenta algunos elementos de reflexión que proseguiremos en otro lugar, sabiendo que la puesta en relación de los dos componentes básicos de la gobernanza (la legitimidad y la eficacia), tras la subsunción de los siete indicadores en dos principios da como resultado una noción integrada dónde el principio de la justicia opera como clave de bóveda o síntesis de los dos otros.

JOSÉ CANDELA CASTILLO

Estos tres componentes de la noción integrada de gobernanza que proponemos mantienen entre ellos relaciones tanto de conjunción (legitimidad y eficacia) como de implicación (justicia y conjunto legitimidad-eficacia). La justicia se coloca en un nivel superior relación a los dos componentes restantes porque es la finalidad de todo sistema de buena gobernanza.

En esta tríada, si legitimidad es L, eficacia es E y justicia es J, las proposiciones lógicas siguientes son posibles¹¹: 1: $\sim (L \rightarrow E)$; 2: $\sim (E \rightarrow L)$; 3: $J \rightarrow L$; 4: $J \rightarrow E$; de donde se deriva la proposición final, n° 5, siguiente:

$$J \rightarrow (L \& E)$$

que es la conjunción de las proposiciones 3 y 4. Esta proposición final no significa que la gobernanza es justa cuando es legítima y eficaz; significa que la gobernanza es justa solamente si es legítima y eficaz.

En este artículo analizamos las proposiciones 3, 4 y 5¹².

Un análisis multidisciplinar de los tres componentes de esta noción integrada de gobernanza permitirá descubrir qué materiales de construcción son en nuestra opinión necesarios para demostrar la coherencia general de la noción en tanto que resultado de un proceso de integración que pasa de siete indicadores a tres principios y finalmente a una noción.

Para ser útil, este análisis debe respetar una premisa metodológica según la cual los debates sobre el papel conveniente de las organizaciones políticas (o de las empresas) y sobre las políticas y las instituciones más convenientes para reforzar dicho papel deben establecer componentes de la noción de gobernanza que sean medibles¹³.

2. LA JUSTICIA IMPLICA LA LEGITIMIDAD – INDICADORES DE LEGITIMIDAD: PARTICIPACIÓN, APERTURA Y RESPONSABILIDAD

Como objeto histórico, la justicia es siempre relativa y lo que hace avanzar la historia en un sentido racional (o razonable) es la justicia y no la injusticia (hipótesis alternativa, ésta última, al discurso tradicional que equipara justicia y razón). Ahora bien, como la noción de justicia no tiene, en tanto que noción relativa, un valor universal, la única manera de volverla razonable es fundarla en la experiencia. Estando vinculada a la historia, la noción de justicia queda peor descrita por el sistema normativo que se supone que la desarrolla (el *quid* normativo de la justicia; su razón de ser positiva) que por su proceso de construcción: el *modus* histórico; el «cómo» de la justicia.

¹¹ Dónde: \sim significa «no es cierto que» y \rightarrow significa «implica».

¹² Las proposiciones 1 y 2 no son centrales en nuestro análisis.

¹³ Ver, en torno a esta premisa, HUTHER, Jeff y SHAH, Anwar: *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, 1998, in: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps1894.pdf>.

En la medida en que la sociedad trata las normas jurídicas (las crea, las modifica, las aplica y las deroga) según los parámetros culturales predominantes, la noción de justicia que se descubre expuesta o subyacente en los sistemas normativos y que todos los seres razonables desean ver realizada forma parte de una determinada «visión del mundo» (en el sentido, indistintamente, de *Weltanschauung* o ideología).

La legitimidad comprendida por la noción de justicia a la que aspira un sistema de gobernanza razonable es esa «visión del mundo» subyacente en un sistema normativo¹⁴.

Legitimidad y participación

Como componente de la noción integrada de gobernanza, la legitimidad es el primer principio regulador de la validez democrática de todo sistema de distribución del poder.

El principio de la democracia participativa como complemento del principio de la democracia representativa en nuestras sociedades políticas (y también en nuestras organizaciones sociales) desempeña un papel esencial en la búsqueda de una noción integrada de gobernanza desde el punto de vista de la legitimidad.

La teoría de la «democracia deliberativa», por un lado, y el concepto de validez de las normas jurídicas basado, no en la lógica interna del sistema jurídico (KELSEN¹⁵) sino en la intensidad y en la calidad del proceso de deliberación que conduce a la instauración de las normas jurídicas (Habermas), por otro lado, desempeñan actualmente un papel protagonista en la comprensión de los límites de la democracia representativa liberal.

La «teoría pura del Derecho» desempeñó durante una gran parte del siglo XX un papel decisivo para una legitimación sólida de los sistemas democráticos. En su seno, el concepto positivista (y normativista) de validez de las normas jurídicas, tal como lo describe Hans Kelsen, se basa en el sistema preestablecido por un poder político que impone una voluntad determinada. En esa teoría, es pues el sistema mismo de normas jurídicas, en tanto que gramática, el que legitima cada una de las normas que lo conforman y la norma fundamental de dicho sistema (la Constitución) es la única que adquiere validez haciendo referencia a un elemento exterior al sistema normativo: el Estado soberano, en la medida en que la voluntad del legislador es la voluntad del Estado.

En nuestra opinión, la reformulación del Estado de Derecho que hizo Habermas mediante la teoría de la discusión, realizó una revolución coperni-

¹⁴ Si «W» es dicha visión del mundo y «Vj» es la visión de la justicia, podemos decir que $L \equiv (W \rightarrow Vj)$, donde \equiv significa «equivale a».

¹⁵ Ver Hans KELSEN: *Teoría Pura del Derecho*, sobre todo los capítulos I.4.C y V (dinámica jurídica).

cana¹⁶ en lo que se refiere a la teoría de la validez de las normas con relación a la legitimidad de todo sistema normativo y, en consecuencia, de todo sistema de distribución del poder. Superando la interpretación liberal de la teoría pura del Derecho, dicha reformulación nos sugiere colocar la validez de las normas (de todas las normas), no en la lógica gramatical¹⁷ interna del sistema¹⁸ sino en un espacio (el espacio público autónomo) y en un tiempo (el procedimiento) diferentes de las normas mismas. Estos dos últimos elementos, aunque ya habían sido tenidos en cuenta por la teoría pura del Derecho, lo habían sido de forma distintiva sólo para el caso de la norma fundamental (la Constitución). Es el grado de participación y deliberación del conjunto de los ciudadanos, de la sociedad civil, en la elaboración de las normas el que dicta el grado de validez (y de justicia) de una norma¹⁹. La relación entre participación (o deliberación) y validez cubre con tal intensidad, en el discurso basado en la teoría de la discusión, el campo de significado de la legitimidad, que el Estado (o la empresa) dejan de ser instrumentos ineludibles de legitimación:

*Una norma sólo puede aspirar a ser válida si todas las personas a las que puede afectar están (o podrían estar) de acuerdo en ello como participantes en una discusión práctica sobre la validez de dicha norma*²⁰.

Por tanto, el primer material de construcción de nuestra noción de gobernanza es la participación democrática en el sentido habermasiano de «política deliberativa de contenido normativo»²¹.

Podemos ver que unas relaciones de interdependencia entre legitimidad y

¹⁶ «Yo sustituyo, en efecto, la razón práctica por una razón basada en la comunicación»: J. HABERMAS: *Derecho y democracia. Entre hechos y normas*. Citamos por la edición francesa, Gallimard, París, 1997, página 17 (título original: *Faktizität und geltung*, 1992). La traducción es nuestra.

¹⁷ «La teoría liberal de la separación de poderes caracteriza semánticamente la Ley apoyándose en la forma de la proposiciones normativas que son abstractamente generales y considera que el principio de la legalidad de la Administración es respetado desde el momento en que la ejecución administrativa se limita a una concreción del contenido general de las normas en función de las circunstancias dadas. Según esta lectura, la Ley debe su legitimidad no ya al procedimiento democrático sino a la forma gramatical». J. HABERMAS: *Derecho y democracia, op. cit.*, página 209. La traducción es nuestra.

¹⁸ «Lo que nos dice si una ley es justa es su génesis democrática y no unos principios jurídicos a priori» J. HABERMAS, *Derecho y democracia, op. cit.*, página 209. La traducción es nuestra.

¹⁹ «El consenso normativo alcanzado mediante discusión práctica realizada en condiciones libres e inclusivas establece una norma válida (o confirma su validez). Las normas válidas no existen sino en la forma que se deriva del hecho de que se las considera intersubjetivamente como válidas». J. HABERMAS, *La Ética de la discusión y la cuestión de la verdad*, página 78. Citamos por la edición francesa (*L'Éthique de la discussion et la question de la vérité*) de la editorial Grasset, París, 2003. La traducción es nuestra.

²⁰ J. HABERMAS: *Moral y comunicación*, página 87. Citamos por la edición francesa *Morale et communication*, de Editions du Cerf, París, 1987. La traducción es nuestra.

²¹ Ver J. HABERMAS: *Derecho y democracia* (capítulo VII: «La política deliberativa – Un concepto procesal de democracia»), *op. cit.*, en particular, páginas 340 y siguientes.

eficacia aparecen en cuanto nos referimos a uno o a otro de estos términos. Ciertas relaciones de fuerza se establecen entre legitimidad y administración precisamente en función de la proximidad entre los términos de gobernanza y de gestión.

J. Habermas, siguiendo a I. Maus, ha puesto de manifiesto que «la justicia inherente a la Ley queda garantizada por el procedimiento particular que preside su génesis»²². Rawls había dispuesto en 1995 las relaciones entre legitimidad y justicia en este sentido: legitimidad = procedimiento. En su debate sobre la justicia política mantenido con Rawls en 1996, Habermas precisó esta perspectiva colocando así las relaciones entre legitimidad y justicia: legitimidad = validez = totalidad de expresiones de la sociedad civil²³.

Este debate y el debate sobre la nueva legitimidad de la Unión Europea (democracia participativa)²⁴, constituyen una primera serie de temas que deben estar presentes en la construcción de una noción integrada de buena gobernanza desde el punto de vista del principio de legitimidad y de las relaciones entre legitimidad y participación²⁵.

Deben también ocupar su lugar en este ejercicio de integración las oposiciones y las síntesis posibles entre dos conceptos distintos de legitimidad: por una parte, la legitimidad cuantitativa, que puede concebirse como tiranía de la mayoría a través de los representantes elegidos que deben relacionarse con gobiernos distantes y reconciliarse con los ciudadanos a través del recurso privilegiado a tres mecanismos de distribución del poder: la descentralización, la subsidiariedad y la federalización. Por otra parte, la legitimidad cualitativa, enunciada como efecto de la transición «de los votos a las voces», o consideración de la participación proactiva de las «personas concernidas» o «personas que saben lo que está en juego» (*stakeholders*), que se expresan

²² I. MAUS: «Entwicklung und Funktionswandel des bürgerlichen Rechtsstaates», in M. TOHIDIPUR (ed.), *Der bürgerliche Rechtsstaat I*, Frankfurt, 1978, página 15; citado por J. HABERMAS: *Derecho y democracia*, op. cit., página 209.

²³ J. HABERMAS: «Politischer Liberalismus» y «Einbeziehung des Anderen», en *Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1996. J. RAWLS: «Reply to Habermas», *Journal of Philosophy*, Columbia University Press, Nueva York, 1995. Edición francesa: J. HABERMAS y J. RAWLS: *Débat sur la justice politique*, Editions du Cerf, París, 1997. Sobre la crítica de HABERMAS a Rawls respecto a la validez, ver sobre todo: André BERTEN (Instituto superior de filosofía – Universidad Católica de Lovaina): *Habermas, critique de Rawls. La position originaire du point de vue de la pragmatique universelle*, publications de la Chaire Hoover, Lovaina, 1993, en: <http://www.etes.ucl.ac.be/Publications/DOCH/ThemeB.htm>.

²⁴ Es decir, la Constitución europea propuesta como emanación de la voluntad de los Estados y los ciudadanos en lugar de los Estados y los pueblos, o también el significado de su artículo 47, relativo al principio de la «democracia participativa», que implica la inserción de esta expresión, por primera vez en la historia, en un texto de Derecho primario europeo.

²⁵ La necesidad de considerar prioritario el debate sobre la relación entre legitimidad y participación fue, en nuestra opinión, el mensaje político más progresista del *Libro blanco de la gobernanza europea* que la Comisión europea adoptó en 2001.

en un sistema de comunicación omnilateral para llegar a la instauración, por ejemplo, de una sociedad civil europea²⁶.

Estos temas expresan en definitiva la necesidad actual de otra legitimidad que no puede contar en Europa sino con una respuesta positiva a la cuestión de las posibilidades de existencia de esa sociedad civil, tal como Beate Kohler-Koch lo expresa en este texto:

*«My answer to the question what we want is quite straight forward: a vibrant European civil society in which people take democracy seriously in the sense that legitimate governance is not just governance for the people but also governance by the people. I do resist the more romantic appeal of the communitarian model of civil society and the more utopian idea of self-government beyond any state organization because it does not fit the political reality of our days and because its democratic nature is more than problematic. Civil society in Europe should be developed further; it should be encouraged and given more space. European governance should give incentives and not suffocate civic engagement and pave the way for a truly transnational European civil society»*²⁷.

Para algunos, la Unión europea no es aún plenamente legítima porque los poderes existentes, en particular la Comisión, su «gobierno», no emanan del voto de los ciudadanos. Por esa razón se crea una distancia entre los ciudadanos y los poderes europeos y sus destinatarios no asumen completamente las ideas que vienen de Bruselas. Actualmente, la Comisión no es ni de derechas ni de izquierdas pero la Constitución prevé que el Parlamento europeo nombre al Presidente de la Comisión (artículo I-20). La institución que detenta el poder ejecutivo de la Unión tendrá entonces un color político y podrá hacer una política, de izquierdas o de derechas, en aras del interés general, como cualquier gobierno democrático.

Para otros, sin embargo, la legitimidad de la Comisión europea se deriva de una amplia práctica de consulta y diálogo (con tres modalidades: el diálogo social, el diálogo regional y el diálogo civil); de una extensa cultura de consulta pública donde casi todas las direcciones generales de la Comisión efectúan sistemáticamente consultas públicas sobre cada una de las iniciativas legislativas de su incumbencia desde hace ya una buena veintena de años y, finalmente, de una contribución importante a la construcción de las políticas agrícola, industrial, comercial, medioambiental, social y de servicios que son deudoras cada vez más del principio de la «responsabilidad social de la empresa».

²⁶ Cuya partida de nacimiento histórica HABERMAS y Derrida creyeron verla en los movimientos y manifestaciones contra la guerra de Irak. Citado por Kalypso NICOLAÏDIS: *We, the people of Europe*, in *Foreign Affairs*, volumen 83, n° 6, páginas 97-110: versión oral similar pronunciada bajo el título: *The idea of Democracy: Is the Constitution a third way for Europe?* en el marco de *Les Conférences de Midi*, de la Comisión europea, Bruselas, septiembre de 2004.

²⁷ Beate KOHLER-KOCH (Jean Monnet Chair of European Integration, University of Mannheim): *Can there be an European civil society?*, contribución al Seminario «NGOs and Democracy: Theory and Practice», Comité económico y social europeo, Bruselas, 2003.

Legitimidad y apertura

La creación de un espacio público creado de abajo hacia arriba constituye otro material de construcción de la noción integrada de gobernanza por lo que se refiere a la legitimidad.

En la medida en que el Estado ya no es la solución de todos los problemas y en que la administración no consigue democratizarse porque su naturaleza es autoritaria o discrecional, es a la sociedad civil a quien le corresponde decir, en cada momento del proceso de toma de decisiones, qué debe elegirse razonablemente²⁸. La democracia directa en las organizaciones políticas (la autogestión en la empresa) viene a añadirse como forma de creación de la voluntad política a las otras formas de democracia que subsisten en la historia. El uso de las redes de telecomunicación es el único medio eficaz para obtener la reducción o la desaparición de la distancia en la representación política. Constituyen el único medio de dar una permanencia en el tiempo al voto de los ciudadanos. El principio de base es que «corresponde en última instancia a los ciudadanos determinar la dirección en la que desean comprometerse colectivamente, en especial en lo que se refiere a los mecanismos de distribución que realizan la justicia»²⁹.

La organización del espacio público de deliberación no puede hacerse, para ser coherente con el principio de la participación máxima, sino en una red a-céntrica o policéntrica en donde todos los sujetos que tienen ideas sobre el principio de justicia que debe prevalecer y en particular los que van a tener que aplicar las decisiones se expresen efectivamente.

En la Unión europea, donde los únicos participantes que tienen derecho a pronunciar la última palabra son los gobiernos centrales, es sobre todo necesario que el principio de la participación permanente y directa incluido

²⁸ Sin embargo, el apartado que transcribimos a continuación hace hincapié precisamente en la cuestión pertinente que se plantea con respecto a la legitimidad y la responsabilidad de la sociedad civil como sujeto político o protagonista socioeconómico y coloca a ésta en el centro de la crítica similar dirigida tradicionalmente al Estado o a la empresa: «While public officials are accountable to their electorate, and business leaders to their shareholders, to whom are civil society leaders accountable? The easy answer is that it is the «stakeholders» to whom an NGO owes responsibility. But, who are the stakeholders and how do they exercise their oversight? Even if we can come up with some reasonable answers about clients, partners, members, founders, groups an NGO might work with or for, we know that the relations between an NGO and its stakeholders are often loose and difficult to define. Accountability of politicians and corporate managers vis-a-vis their constituency is more direct, contractual, and time-bound. Voters and shareholders have more control and sanction over what governments and businesses do than the constituency of an NGO will ever have over its activities. The varied nature of accountability reflects the different role and functions of governments, businesses, and civil society organisations. The best way NGOs can make up the natural «accountability gap» is to generate public trust by full transparency and high standards of performance». Miklos MARSCHALL: *Role in good governance*, noviembre de 2002, en <http://www.transparency.org>.

²⁹ J. HABERMAS: *La Ética de la discusión y la cuestión de la verdad*, *op. cit.*, página 54. La traducción es nuestra.

en la noción integrada de gobernanza³⁰ se adapte a las exigencias de democratización de los poderes ejecutivos centrales, de las administraciones, de modo que los ciudadanos se impliquen en (o se apropien de) las decisiones relativas al Estado de Derecho.

Esto es cierto, después de la redacción de la Constitución europea, sobre todo para las administraciones pero no tanto para los parlamentos nacionales, que serán en adelante protagonistas en el proceso de toma de decisiones gracias a la estructuración del principio de subsidiariedad y al «sistema de alerta precoz» legislativo previsto por el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ahora bien, el defecto principal de este sistema es la marginalización de la dimensión regional y local de la Unión pues al lado del aumento de la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión los Estados miembros (gobiernos centrales) han dirigido un «deben ustedes esperar su turno» a las democracias regionales y locales europeas.

Por último, el principio de legitimidad como componente de la noción integrada de gobernanza debería estudiarse con todo detalle (y lo es actualmente) en, al menos, cuatro niveles, tal como el proyecto de investigación New-gov³¹ lo tiene proyectado.

Estos niveles son los siguientes:

- evaluar en qué sentido preciso la llamada gobernanza multinivel (*multilevel governance*) y los nuevos métodos de gobernanza cambian y/o invalidan las formas tradicionales de legitimidad normativa, especialmente la legitimidad democrática;
- proporcionar un análisis riguroso del déficit democrático y de legitimidad por medio de una evaluación de los distintos síntomas, diagnósticos, prognosis y remedios tal como se definen en los debates políticos y académicos;
- evaluar si la aparición y la consolidación de nuevos métodos de gobernanza pueden contribuir a la reconfiguración, a la mejora y quizá a la sustitución de los mecanismos tradicionales de legitimidad democrática;
- contribuir a evaluar la reconfiguración de la legitimidad buscando el lugar y el papel de los nuevos métodos de gobernanza en el marco general constituido por el principio de subsidiariedad, la gobernanza multinivel (*multilevel governance*), los derechos humanos, las estructuras federales o casi federales y la implicación de la sociedad civil. Se trata, más concretamente, de analizar ciertos mecanismos tradicionales de legitimidad democrática (tales como la formación preferencial, la representación, la capacidad de respuesta, la

³⁰ La expresión «buena gobernanza» aparece en la Constitución europea (artículo I-50). Si la Constitución europea entra en vigor, esta expresión puede que algún día tenga que ser interpretada por las instituciones de la Unión.

³¹ Ver: http://www.eu-newgov.org/datalists/cluster_detail.asp?Cluster_ID=5.

responsabilidad –o *accountability*– y la participación), tal como operan en y a través de los nuevos métodos de gobernanza.

Legitimidad y responsabilidad

El principio de responsabilidad (*accountability*) ilustra en primer lugar la relación entre los conceptos de legitimidad y gobernanza. No hay noción de gobernanza actualmente que niegue la presencia de este principio. En particular, el principio de responsabilidad aparece en todas las nociones de gobernanza propuestas por la Comisión europea, la OCDE, el Banco mundial, el informe del *Grupo Mandelkern* (que proporcionó inputs definitorios a la Unión europea sobre la buena gobernanza en el ámbito de la *regulatory governance* o la *better regulation*)³².

La responsabilidad, o más concretamente la *accountability*, como capacidad efectiva de los responsables de las decisiones para rendir cuentas de éstas a sus destinatarios de manera permanente y medible, constituye un elemento indispensable de legitimación (y por consiguiente, de legitimidad) de todo sistema, público o privado, de gobernanza.

Recurrimos aquí al término inglés de *accountability* (intraducible al castellano) ya que posee un significado más preciso que el de responsabilidad y porque nos parece que responde mejor a las necesidades descriptivas de la noción de gobernanza. En este sentido, se refiere, en efecto, a la capacidad de los detentadores de poder para dar cuenta de sus decisiones a los destinatarios de éstas de manera permanente y medible pero los dos términos son complementarios: la idea anglosajona y contemporánea de *accountability* añade la mensurabilidad al concepto clásico y filosófico-moral de responsabilidad³³.

Analizaremos las relaciones entre legitimidad y responsabilidad con el detalle suficiente, sobre la base de estas consideraciones generales, en otro lugar.

3. LA JUSTICIA IMPLICA LA EFICACIA – INDICADORES DE EFICACIA: SUBSIDIARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y COHERENCIA

Eficacia y subsidiariedad

A efectos de la noción integrada de gobernanza, la eficacia se entiende simplemente como la capacidad para alcanzar objetivos³⁴.

³² Ver RADAELLI, Claudio: *Governance 2010: the implications for NGOs*, *op. cit.*

³³ Sin embargo, tiene sus debilidades desde el punto de vista ético. Ver, al respecto, Keith HOSKIN: The «awful idea of accountability»: inscribing people into the measurement of objects, en: R. MUMRO and J. MOURTSEN (eds.): *Accountability: Power, ethos and the technologies of managing*, London, International Thomson Business Press, 1996, páginas 265 a 282.

³⁴ Esta noción incluye la de eficiencia (relación entre resultados y costes), en el sentido analizado, en particular, por GALLI y PELKMANS: *Regulatory reform and Competitiveness (volumen*

La eficacia de toda organización pública o privada basada en una noción integrada de gobernanza está condicionada por la complejidad de la sociedad actual considerada como sociedad de la información. La descripción que ha hecho de ella Manuel Castells³⁵ es la que mejor explica qué es lo que está en juego en dicha sociedad y cuáles son las dificultades y las grandes posibilidades que tiene para aplicar el principio de eficacia tanto en el ámbito de la teoría de la empresa como en el de la teoría de la gobernanza pública.

La sociedad de la información debe ser comprendida como valor activo de libertad y no de restricción rígida, de modo que la llamada *audit culture*³⁶ no constituya la única alternativa para controlar la complejidad que dicha sociedad impone.

Viene a continuación el elemento de la globalización, insoslayable en una noción integrada de gobernanza con pretensión de validez universal. En esta noción, la globalización se toma en el sentido de objeto de pensamiento sociológico, económico y también político que para no ser reduccionista debe coexistir con un pensamiento «localista».

La consideración de estos dos fenómenos (sociedad de la información y globalización) es necesaria para comprender la aparición del mismo concepto de gobernanza y el debate actual sobre lo que representa en la época actual³⁷.

Este debate parte de la constatación de que las formas tradicionales de gobierno van a convertirse en inadecuadas y disfuncionales en un futuro no muy lejano. Mientras que el siglo veinte ha sido el siglo del Estado y del gobierno central, en el siglo veintiuno, sin embargo, el papel del gobierno central ha empezado a disminuir, incluso de manera acelerada, a causa de

1), Confindustria, Centre for European Policy Studies/Comisión Europea, Bruselas, 2000.

³⁵ CASTELLS, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers (tres volúmenes): Volumen 1: *The Rise of the Network Society*, 1996; Volumen 2: *The Power of Identity*, 1997; Volumen 3: *End of Millennium*, 1998. Traducción española: *La Era de la información*: 1) *La sociedad red*, 1996; 2) *El poder de la identidad*, 1997; 3) *Fin de milenio*, 1998; Alianza Editorial, Madrid.

³⁶ Para una definición de esta expresión, ver Michael POWER: *The audit Explosion*, Demos, London, 1994 y *The audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, 1997. Ver también: STRATHERN, M. (ed.) *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London, Routledge, 2000. Ver también el artículo de Michael McIntyre: *Audit, Education and Goodhart's Law or Taking Rigidity Seriously* <http://66.102.9.104/search?q=cache:hikZucLhJtAJ:www.atm.damtp.cam.ac.uk/people/mem/papers/LHCE/dilnot-analysis.html+%22audit+culture%22+%26+McIntyre&hl=nl>.

³⁷ En los párrafos siguientes, que tratan de la relación entre gobernanza, tecnologías de la información y globalización, seguimos el planteamiento del profesor Akira NAKAMURA (Meiji University, Tokyo). Ver: *Governance and Public Administration in the 21st Century: Governance and Civil Society*, Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences, Athens, 2001, en: <http://www.iiasisa.be/iias/athens/Nakamura-A.pdf>, páginas 2 y 3.

LA BUENA GOBERNANZA COMPRENDIDA COMO INTEGRACIÓN DE LOS..

la globalización de la economía y el desarrollo de la tecnología de la información, que van indisolublemente entrelazadas.

Hasta ahora, los gobiernos centrales han mantenido su importancia gracias a dos funciones esenciales: la regulación de la circulación de mercancías por medio de la imposición de aranceles aduaneros y la gestión de la circulación de personas por medio del control de pasaportes. Sin embargo, la globalización parece haber diluido estas funciones: un hombre de negocios de Nueva York se vuelve hacia un ordenador y presiona una de las teclas; inmediatamente, decenas de miles de dólares o de cualquier otra divisa en forma de «fondos de cobertura» cambian de manos. Este simple acto puede producir enormes repercusiones sobre las economías de los países en vías de desarrollo. En la época de la economía global, el Estado y los gobiernos centrales se ven en la incapacidad de seguir funcionando como guardianes y protectores de la riqueza y del bienestar nacional.

El desarrollo increíblemente rápido de la tecnología de la información contribuye también a la decadencia del papel de los gobiernos centrales. Los nuevos métodos de comunicación producen efectos políticos significativos: no sólo facilitan la transformación o la disminución de las funciones de gobierno sino que además obligan a intentar reformas críticas de la gestión pública. Antes de la aparición de esta nueva tecnología, la información era una importante fuente de poder de los gobiernos. En muchos países, el gobierno ha podido seguir siendo una fuerza importante en la medida en que consigue monopolizar el almacenamiento de información esencial. Sin embargo, la llegada de la comunicación informatizada ha comenzado a erosionar poco a poco este monopolio. Los nuevos medios de comunicación ignoran las fronteras oficiales, penetrando en distintos ámbitos públicos a pesar de la reglamentación de los gobiernos centrales. Las nuevas tecnologías de comunicación aceleran la decadencia de la potencia del Estado-nación.

Quizá, uno de los sistemas de medición de la eficacia de la acción pública de los Estados actuales a escala planetaria que más tiene en cuenta la globalización de la economía, la comunicación y las formas de gobernanza es el sistema de «indicadores de gobernanza» del Banco mundial³⁸.

Este sistema posee dos niveles: el nivel empírico (síntesis de investigaciones y sondeos sociológicos que versan sobre la realización mayor o menor de una amplia gama de indicadores de gobernanza; por ejemplo: saber cuántos días son necesarios para crear una sociedad comercial en un país) y el nivel estadístico que, mediante una fórmula de cálculo estadístico, determina el grado de calidad de la gobernanza (de 0 a 100) de los países sobre los que se ha sondeado en el nivel empírico (un total de 125), según una media de resultados otorgados para cada indicador de gobernanza.

³⁸ Ver: KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo: *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, the World Bank, May 2005. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>.

Dicha fórmula de cálculo es la siguiente: $y(j, k) = \alpha(k) + \beta(k)(g(j) + \varepsilon(j, k))$, donde: $y = score$ de k ; $j = país$; $k = indicador$ de gobernanza; α y $\beta = parámetros$ de k ; $g = gobernanza$ no observada; $\varepsilon = término$ de perturbación, y donde los «indicadores de gobernanza» son los siguientes: voz (participación) y responsabilidad (*accountability*), estabilidad política, eficacia del gobierno; calidad de la legislación; Estado de Derecho (*rule of law* o imperio de la ley) y control de la corrupción³⁹.

Combinando los indicadores de gobernanza, el Banco mundial establece un *ranking* de *performance* política medible y comparativa de los países⁴⁰ según los indicadores de gobernanza que aparecen en la citada fórmula de cálculo estadístico, *ranking* del que mostramos un ejemplo significativo en el siguiente cuadro, referido al año 2004 (las cifras son porcentajes):

Indicador de gobernanza	España	Francia	Alemania	Reino Unido	Finlandia
Responsabilidad (<i>accountability</i>)	87.9	88.4	95.5	93.9	99.5
Estabilidad política	64.6	70.8	88.1	73.5	100
Eficacia del gobierno	88.0	90.7	91.8	97.9	97.4
Calidad de la legislación	84.7	85.6	92.8	97.9	100
Estado de Derecho	85	87.6	92.8	94.3	98.5
Control de la corrupción	89.7	89.2	92.8	94.3	100

En esta realización sorprendente de la sociología política y la econometría contemporáneas, la descripción de la gobernanza queda reducida a una medición incontestable desde el punto de vista técnico. Sin embargo, no hay que olvidar que la distribución de indicadores de gobernanza es de carácter político y que se hace tendiendo, solamente tendiendo, a la neutralidad estadística.

Bajo el manto de la globalización, las relaciones entre eficacia y subsidiariedad se comprenden mejor si se refieren al citado concepto de gobernanza multinivel (*multilevel governance*). Desde el punto de vista de la eficacia de los sistemas de distribución del poder político, la estructura y la función de la gobernanza multinivel pueden considerarse como idénticas a las de la gobernanza misma. Las nociones políticas de gobernanza y de gobernanza multinivel significan lo mismo ya que, a causa de la omnipresencia de la sociedad de la información, ningún sistema actual de organización del po-

³⁹ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY, Massimo MASTRUZZI: *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, op. cit.

⁴⁰ Se llama sistema *on line* de cálculo GRICS (*Governance Research Indicator Country Snapshot*). Los indicadores de gobernanza presentados aquí reflejan la compilación estadística de las respuestas sobre la calidad de la gobernanza dadas por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos pertenecientes tanto a países industrializados como a países en vías de desarrollo, prorrogadas por un número considerable de institutos de investigación sociológica, *think tanks*, ONG y organizaciones internacionales. Ver: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/index.htm>.

der escapa, incluso en los regímenes políticos no democráticos, a la dificultad de una pluralidad de instancias espaciales que influyen sobre las decisiones políticas y determinan la validez democrática de éstas.

La noción de gobernanza multinivel es el segundo material de construcción de una noción integrada de gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre eficacia y subsidiariedad. Por otro lado, la consideración de las relaciones entre estos dos últimos elementos y el principio de legitimidad es ineludible.

Eric Philippart y Monika Sie han analizado cuatro modelos teóricos de legitimidad política de la Unión europea. Todos ellos comportan la pérdida de exclusividad de la legitimidad política de los Estados miembros de la Unión, si referimos ésta legitimidad únicamente a la instancia oficial central: hacia arriba, la pérdida de legitimidad se traduce a nivel supranacional y hacia abajo, a nivel regional y local⁴¹. Este análisis confiere al modelo de la gobernanza multinivel el mayor valor descriptivo y normativo de los cuatro.

En nuestra opinión, la pérdida de legitimidad de las instancias oficiales centrales es inseparable de la pérdida de eficacia de estas mismas instancias en términos de irrealización de objetivos de justicia: ver recientemente el informe Kok sobre el fracaso (en 2005) de los Estados miembros de la Unión por lo que se refiere a los objetivos en términos de creación de empleo fijados por el Consejo europeo de Lisboa del año 2000.

La noción de gobernanza multinivel (*multilevel governance*) es afortunada porque tiene en cuenta las necesidades racionales de la historia política contemporánea. No es razonable separar las cuestiones de legitimidad política de las de eficacia política y, para cerrar el triángulo, ningunos de estos discursos puede separarse del principio de la justicia política. La Comisión europea y también el resto de instituciones de la Unión, tienen que saber cómo administrar la legitimidad que va a nacer, a partir del concepto de cohesión territorial recientemente inscrito en la Constitución, para las 250 colectividades territoriales que conforman la Unión compuesta por 25 Estados miembros. Y sobre todo, tiene que saber cómo esta gestión puede ser eficaz y aportar un valor añadido a la acción política de los Estados miembros. Una tensión constante, y creciente en intensidad, entre los centros y las periferias que se extienden a lo largo de los cuatro niveles de la gobernanza europea (las instituciones europeas, los centros de los Estados, las

⁴¹ PHILIPPART, Eric y SIE DHIAN HO, Monika: «Flexibility and Models of Governance for the EU», en BÚRCA, GRÁINNE Y SCOTT, Joanne: *Constitutional Change in the USA: From Uniformity to Flexibility?*, Hart Publishing, Oxford, 2000, páginas 299 y siguientes. Ver también, para un análisis de la noción de gobernanza multinivel en la Unión europea: Sloat, Amanda: *Multilevel Governance: An Actor-Centred Approach*, en: <http://www.shcf.ac.uk/~perc/mlgc/papers/sloat.pdf>. Para el tratamiento general de las relaciones entre Estados, regiones y Unión Europea, ver: KEATING, M. y JONES (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995. Ver también la amplia bibliografía sobre la *multilevel governance* recopilada por R.A.W. RHODES en su obra *Understanding Governance*, Open University Press, 1997, *op. cit.*, páginas 219 y siguientes.

regiones y las ciudades) nos obliga a pensar en las ventajas y también en los inconvenientes de este fenómeno; nos obliga a ser claros y a diseñar estrategias políticas razonables y modelos jurídicos, económicos, y sociales no solamente sostenibles sino justos.

Es lo que pedimos a la investigación que realiza actualmente uno de los más ambiciosos proyectos de estudio de la gobernanza multinivel en Europa: la red de excelencia CONNEX, financiada por la Unión europea. Esta red de investigación fundamental, independiente y abierta al público, tiene como objeto el análisis de una «Gobernanza multinivel eficaz y democrática en Europa»⁴².

Según los autores del proyecto, la gobernanza multinivel representa una fuerte interdependencia de las responsabilidades políticas realizadas a nivel regional, nacional y europeo mientras que la eficacia y la responsabilidad (*accountability*) democrática son necesarias ya que son la base misma de toda gobernanza legítima. Para no abrumarse por la complejidad, la investigación ha comenzado, en 2005, con una distribución los temas de investigación entre cuatro grupos de investigación: arquitectura institucional de la gobernanza multinivel; vías y medios de mejora de la democracia en la gobernanza europea; ventajas y desafíos que presenta la inclusión de la sociedad civil en la gobernanza multinivel; introducción de la flexibilidad en la gobernanza con ayuda de nuevos instrumentos.

Eficacia y proporcionalidad

El principio de proporcionalidad pide que la acción no exceda lo que es necesario para lograr los objetivos.

Dentro de la noción integrada de gobernanza, este principio aparece en fuerte relación con el de eficacia ya que la realización justa de las finalidades de la acción depende de una proporción entre los medios y los fines.

La visión según la cual la eficacia es de una calidad mayor o menor según el grado de eficiencia, es decir, según que para alcanzar la misma finalidad, se utilice una cantidad menor o mayor de recursos, equivale a la equidad dualista de Aristóteles como acción política: tratar de igual modo a los iguales y de modo desigual a los desiguales.

Aristóteles exhibe su concepto geométrico de justicia como el mantenimiento o la restauración de una balanza o proporción (*ἀναλογία*)⁴³. Esta proporción está vacía de contenido hasta el momento de la decisión de distribución (o de retribución) en la cual consiste la justicia de la acción de gobernanza⁴⁴, de modo que las relaciones entre eficacia y proporcionalidad no son explicables en la ausencia de una serie de fines de la acción, fines que no pueden derivar sino de una definición preliminar de la justicia

⁴² Ver: www.connex-network.org.

⁴³ *Ética a Nicómaco*, libro 5, capítulos 1 a 3. Citado por H.L.A. Hart: *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 1961, página 251.

⁴⁴ Ver a este respecto, H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, *op. cit.*, páginas 155 y siguientes.

(como bien). En las organizaciones políticas tradicionales, cuando esta definición no se formula de manera normativa, es muy difícil establecer en qué consiste la proporcionalidad por otra vía que no sea la jurisprudencial. Es el caso de las comunidades europeas y de la Unión europea, privadas de definición constitucional de la justicia desde su creación.

La medición de la proporcionalidad en la Unión europea no se practica realmente más que desde hace unos años: la Unión no ha terminado aún la construcción de un sistema de evaluación de impacto de las decisiones institucionales suficientemente operativo, homogéneo e integrado pero la Comisión europea hace esfuerzos desde hace cuatro años para que este sistema sea interinstitucional y pueda cubrir todos los ámbitos de la acción política europea.

Argumentando *a contrario*, en la Unión europea se pueden encontrar dos ejemplos de la relación entre eficacia y proporcionalidad en la ineficacia de los Estados miembros de la Unión por lo que se refiere a: (a) el cumplimiento de las normas jurídicas y (b) la consecución de los objetivos políticos.

(a) Por lo que se refiere al cumplimiento de las normas jurídicas, nosotros exploramos en 2001 para la Comisión europea, en el marco de los trabajos preparatorios del *Libro blanco de la gobernanza europea*, las posibilidades de utilidad (y de justicia) de un sistema integrado de control de la eficacia de los Estados miembros. Entonces construimos un sistema compuesto de cuatro elementos: orden general de la eficacia de los Estados miembros (OGE), factor «n», modulación del factor «n» y orden de la eficacia relativa de los Estados miembros (OER).

El OGE resulta de la siguiente proporción: cuantos menos procedimientos de infracción son incoados por la Comisión europea contra un Estado miembro por no respetar el Derecho de la Unión (o, lo que es lo mismo: cuanto más alto sea el grado de cumplimiento, por parte de este Estado, de las normas jurídicas de la Unión), más alto será el índice de eficacia de dicho Estado. El factor «n» es el elemento clave de la fórmula de justicia aplicada para calcular las sanciones impuestas a los Estados miembros por el Tribunal de justicia de la Unión europea por violación del Derecho de la Unión. En la Comisión europea utilizamos cálculos de proporcionalidad similares cuando construimos la fórmula de cálculo de las sanciones⁴⁵. La modulación del factor «n» permite establecer un orden de la capacidad política y económica de los Estados miembros. El orden de la eficacia relativa (OER) da, para cada Estado miembro, el índice de eficacia relativa. Este índice es la proporción (la diferencia) entre lo que los Estados miembros pueden hacer (habida cuenta de sus dimensiones; es decir, de su riqueza combinada con su peso político en la Unión) y lo que efectivamente hacen para aplicar correctamente las normas jurídicas de la Unión.

⁴⁵ Ver, más abajo, en la nota n° 60, una explicación detallada de la fórmula del factor «n».

JOSÉ CANDELA CASTILLO

Refiriéndose a la composición de la Unión antes de su última ampliación (la columna EM contiene 15 Estados miembros), la representación de dicho sistema es la siguiente:

EM	OGE	Factor «n»	Modulación del factor «n»	Orden de la eficacia relativa de los Estados miembros
FI	13	3,3	3	10,0
L	10	1	1	9,0
S	15	5,2	8	7,0
A	14	5,1	7	7,0
DK	12	3,9	5	7,0
IR	7	2,4	2	5,0
P	6	3,9	4	2,0
NL	11	7,6	10	1,0
E	9	11,4	11	-2,0
EL	9	4,1	6	-3,0
UK	8	17,8	13	-5,0
B	4	6,2	9	-5,0
D	5	26,4	15	-10,0
I	1	17,7	12	-11,0
F	2	21,1	14	-12,0

Se trata de un cálculo de proporcionalidad que tiene en cuenta tanto el poder político como el poder económico o la riqueza de los Estados con el fin de establecer una combinación de la responsabilidad de éstos en el momento de la creación de las normas, por una parte, y de la «capacidad para pagar» sanciones económicas por no aplicación de las normas creadas por ellos, por otra parte. La fórmula que contiene esta combinación se inspira en el principio de equidad. En dicha fórmula de cálculo de las sanciones, el factor «n» representa dicho principio de equidad.

En el «orden de la eficacia relativa de los Estados miembros» (OER) que aparece en el cuadro, la eficacia relativa es, pues, (la diferencia entre la capacidad de eficacia y el nivel de eficacia alcanzado por los Estados miembros; es decir, insistimos, la proporción entre lo que los Estados miembros pueden hacer (habida cuenta de sus dimensiones y de sus capacidades) y lo que hacen efectivamente para aplicar correctamente el Derecho de la Unión. Esta formalización permite juicios relativos (más equitativos) del nivel de eficacia de los Estados, puesto que el concepto de eficacia queda, en este sistema, más vinculado al concepto de responsabilidad que en el análisis unívoco permitido por la aplicación de la simple justicia retributiva y que utiliza sólo un indicador: la cantidad de procedimientos de infracción incoados para cada Estado miembro (único criterio utilizado para el cálculo de los índices del OGE).

El orden de la eficacia relativa (OER) es una alteración del orden general de eficacia de los Estados (OGE). Una comparación de las dos columnas correspondientes permite medir las dimensiones de esta alteración.

Dicha alteración permite una mayor comprensión de las causas de los fallos o insuficiencias de los Estados miembros a la hora de ejercer su responsabilidad respecto a la Unión. Al igual que en el sistema de sanciones instaurado por la Comisión y validado por el Tribunal de justicia europeo, este ensayo de formalización tiene en cuenta algunos de los factores reales (poder político, riqueza) que conforman la acción de los Estados.

(b) En lo que se refiere a los objetivos principales de la acción política europea para la actual década, que se resumen en la llamada «estrategia de Lisboa», podemos constatar que la Unión europea se abre a un paisaje de incertidumbres y de crisis en cuanto se deja impregnar de ciertos temores, causados por la inseguridad, que debilitan los esfuerzos del pensamiento y de la acción en favor de la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Si bien la estrategia de Lisboa sigue siendo la prioridad de las prioridades de la Unión, difícilmente discutible en cuanto estrategia política sostenible, el malestar de la inseguridad viene a frustrar hasta cierto punto la sostenibilidad de la acción política que dicha estrategia requiere.

En el objetivo estratégico general (la construcción de Europa como la «economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, que solucione los problemas sociales y medioambientales»), el principio de la justicia despliega todo su atractivo, pero lo que sostiene a esta gran estrategia política puede que sea una visión relativamente corta de las cosas, tal como el informe Kok⁴⁶, encargado por la Comisión europea, lo ha denunciado a finales de 2004, a veces en términos tremendos: los resultados decepcionantes de la estrategia de Lisboa, dice textualmente la introducción del informe, «se explican por una agenda sobrecargada, una coordinación mediocre y unas prioridades inconciliables. No es menos relevante el hecho de que la ausencia de una resuelta acción política ha supuesto un problema de primer orden»⁴⁷.

Dejando aparte este último problema (la «ausencia de una resuelta acción política»), descubrimos tres constataciones preocupantes: una agenda sobrecargada; una coordinación mediocre; unas prioridades inconciliables.

He aquí un diagnóstico que abre toda una gama de hipótesis críticas sobre la eficacia de la acción política europea: la concepción de las políticas europeas consistiría en fijar objetivos poco realistas por falta de valor prospectivo suficiente; la aplicación de éstas pondría de relieve el debilitamiento del «método comunitario» en favor de un recurso injustificado a mecanismos intergubernamentales o «métodos abiertos de coordinación» poco fiables;

⁴⁶ El informe Kok lleva el siguiente título: *Afrontar el reto. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del grupo de alto nivel presidido por el Sr. Wim Kok*, noviembre de 2004. http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf.

⁴⁷ *Ibidem*, página 6.

JOSÉ CANDELA CASTILLO

la deseada coherencia entre las distintas estrategias políticas (sectoriales) se habría transformado en fijación de prioridades inconciliables.

El *Libro blanco de la gobernanza europea* había lanzado mensajes similares en 2001 de una manera positiva y constructiva: es necesario recuperar todo el valor político, en términos de eficacia y legitimidad democrática, del método comunitario y reforzar este método allí donde su vigor se debilita; es necesario sobre todo favorecer sin cesar la coherencia y la sincronización entre las distintas acciones políticas de la Unión⁴⁸.

Eficacia y coherencia

Las relaciones entre eficacia y coherencia se analizarán en otro lugar.

4. LA JUSTICIA IMPLICA LA CONJUNCIÓN DE LA LEGITIMIDAD Y LA EFICACIA

Justicia y legitimidad

La noción de justicia que seguimos es la que nace en la teoría de la justicia de Aristóteles y que Hart, como antes recordábamos, definió como «el mantenimiento o la restauración de una proporción»⁴⁹.

La justicia aparece de una manera natural en nuestra noción integrada de gobernanza ya que no vemos qué otra virtud social podría implicar la conjunción de los principios de legitimidad y eficacia⁵⁰.

La teoría de la justicia que nuestra noción integrada de gobernanza asume parte de una visión comprensiva de la justicia, cuya validez es doble pero que, como lo señalábamos al comienzo, se refiere a un mismo esquema conceptual:

– la validez lógica de la noción integrada de gobernanza se deriva del siguiente razonamiento: todo sistema de gobernanza puede ser eficaz o legí-

⁴⁸ La reforma o renovación de la estrategia de Lisboa propuesta por la Comisión a medio camino de la realización de dicha estrategia, reforma adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2005, se ocupa en una medida considerable de «problemas de gobernanza». Su línea metodológica es la simplificación y los «enfoques integrados»; la consigna: el refuerzo de la coordinación y el respeto de las prerrogativas políticas de los gobiernos centrales. Ver: http://europa.eu.int/growthandjobs/index_fr.htm.

⁴⁹ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, *op. cit.*, página 55.

⁵⁰ Aparece en nuestra noción de la misma forma dialéctica que aparece en la estructura de la *Teoría de la justicia* de RAWLS, donde el concepto de «justicia como equidad» (o como imparcialidad, tal como lo traduce la profesora González Soler) se construye sobre la base de un esquema triangular cuyos elementos son las teorías (o principios), las instituciones (o prácticas) y los fines (la propia justicia como bien).

timo pero no inevitablemente justo⁵¹; un sistema de gobernanza sólo puede ser justo si es legítimo y eficaz;

– la validez moral de la idea de justicia aquí tenida en cuenta (un sistema de gobernanza puede ser justo si, al menos, es legítimo) no agota el significado de esta idea ya que ésta se explica también con relación a la idea de eficacia (un sistema de gobernanza sólo puede ser justo si es eficaz).

Además, las satisfacciones de estas dos condiciones *sine qua non* de la justicia (legitimidad y eficacia) por un sistema de gobernanza deben manifestarse tanto en el contenido (coherencia entre los programas de acción) como en los calendarios de ejecución (sincronización de las acciones).

La fuerza argumentativa de esta noción de gobernanza se deriva de la convicción ética de que, en caso de necesidad de elección práctica, la justicia prima sobre la eficacia y dicha supremacía ilustra a su vez el campo de significado del principio de legitimidad. Por ejemplo, la realización de un primer objetivo –por ejemplo, una determinada tasa de crecimiento del empleo– se considera prioritaria y, si fuere necesario, de exclusión de la realización de un segundo objetivo –por ejemplo, una determinada tasa de crecimiento del PIB– formulado al mismo tiempo que el primero, porque la tasa de empleo representa la primera preocupación de los ciudadanos y el crecimiento del PIB solamente el segundo⁵².

Insertado en el tríptico de la noción integrada de gobernanza, el principio de justicia se entiende como la distribución equitativa que produce la reducción de las desigualdades sociales, económicas o políticas al mínimo nivel posible.

Las relaciones entre los principios de justicia, legitimidad y eficacia son privilegiadas en un sentido determinado (justicia – eficacia) o en otro sentido (justicia – legitimidad) por las principales visiones contemporáneas de la justicia. Dos de los más influyentes filósofos contemporáneos (Rawls y HABERMAS) responden en su debate sobre la justicia política a la preocupación por la eficacia permitida por «los juicios esenciales sobre la justicia» que a su vez están en relación con un concepto de legitimidad que no puede ser sino «procesal»⁵³ en la medida en que la razón práctica (en el sentido kantiano), es substituida por la «razón comunicacional».

La racionalidad del acuerdo (o intersección) entre estas dos visiones de la

⁵¹ Dar preferencia, como lo ha hecho el discurso sobre la competitividad elaborado por la actual Comisión europea, al crecimiento económico en relación a la creación de empleo puede ser, a partir de una determinada concepción de la justicia económica, un discurso injusto, aunque su origen es perfectamente legítimo y las políticas que se apliquen para realizar los objetivos fijados (crecimiento y creación de empleo) puede que se demuestre, dentro de cinco años, que son eficaces.

⁵² Ver, en la página 205, el gráfico del EUROBARÓMETRO de la Unión Europea.

⁵³ Ver Jürgen HABERMAS y John RAWLS: *Debate sobre la justicia política*, especialmente páginas 134 y siguientes. Citamos por la versión francesa (*Débat sur la justice politique*) de las Editions du Cerf, colección Humanidades, París, 1997.

justicia no impide que para cada formulación normativa una determinada «visión del mundo» deba forzosamente (tanto por necesidad lógica como por necesidad histórica), es nuestra convicción, inspirar la noción de justicia que constituya su primer y último principio regulador como un *a priori histórico*: toda constitución comienza con el enunciado de una visión del mundo.

En la noción integrada de gobernanza, las relaciones entre legitimidad y justicia se plantean en los mismos términos problemáticos que, según RAWLS, existen en la supuesta preferencia otorgada por HABERMAS a la legitimidad sobre la justicia:

*La legitimidad es una idea más débil que la justicia e impone condiciones más llevaderas sobre lo que puede hacerse*⁵⁴.

Pero el concepto de justicia que forma parte de esta noción integrada de gobernanza es la crítica de la concepción liberal de la justicia reformulada por Rawls; una crítica construida por medio de las teorías de la comunicación y la deliberación que permita a los ciudadanos desarrollar y justificar una concepción política a través de una «deliberación común y pública» sobre la base de un «punto de vista moral» en el sentido de HABERMAS⁵⁵.

La premisa básica para analizar las relaciones entre estos dos principios es la siguiente remembranza aristotélica:

«La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Por muy elegante y económica que sea una teoría, debe ser rechazada o revisada si no es verdadera; del mismo modo, por muy eficaces y bien organizadas que sean las instituciones y las leyes, deben ser reformadas o suprimidas si son injustas»⁵⁶.

En la noción integrada de gobernanza, insistimos, las relaciones entre justicia y eficacia son dialécticas en un sentido preciso, es decir que «los principios de justicia son prioritarios con relación a las consideraciones de eficacia y, por lo tanto, en términos generales, las distribuciones justas se preferirán generalmente a las distribuciones eficaces pero injustas»⁵⁷.

En efecto, si formalmente nuestra noción integrada de gobernanza quiere ser ideológicamente neutra con el fin de pretender a un título de validez universal, el desemboque de los razonamientos sobre la eficacia en un concepto de justicia material en tanto que finalidad pública o privada (ámbito de la política o ámbito de la empresa) no puede ser sino razonable o ideológico ya que en la noción integrada de gobernanza con validez universal, la legitimidad implicada por la justicia es una visión del mundo que no puede sino pretender a la proporcionalidad justa, es decir, a la supresión de las

⁵⁴ John RAWLS: *Debate sobre la justicia política*, *op. cit.*, página 132. La traducción es nuestra.

⁵⁵ Ver: *Debate sobre la justicia política*, *op. cit.*, página 158.

⁵⁶ John RAWLS: *A theory of justice (Revised edition)*, Oxford University Press, 1999, página 3. Citamos por la traducción francesa de Catherine Audard publicada por las Ediciones del Límite máximo, París, 1997, página 29. La traducción es nuestra.

⁵⁷ John RAWLS: *A theory of justice (Revised edition)*, *op. cit.*, página 60. La traducción es nuestra.

situaciones de desigualdad social, económica o política y no al mantenimiento de algunas de estas desigualdades. Cuestiones distintas a la de esta pretensión son las relativas a la posibilidad de dicha supresión, la del consentimiento de la subsistencia de desigualdades y la de los grados de tales desigualdades.

Así pues, todo análisis del grado de realización de la justicia muestra la verdad de la realización de la gobernanza como alternativa a una idea conservadora de la justicia. La idea de justicia que conforma nuestra noción de buena gobernanza no puede ser sino dinámica y progresista.

Para comprender nuestra elección, es útil leer la crítica general que Jean-Marc Ferry le dedica a la *Teoría de la justicia* de Rawls:

«Las premisas constructivistas de la *Teoría de la justicia* eran muy compatibles con la profundización del Estado liberal en el Estado social. En su revisión de la *Teoría de la justicia*, Rawls sólo retiene una definición mínima de la justicia política cuyos principios públicos obtendrán por ende una extensión máxima: podrán obtener un amplio apoyo de convicciones privadas, mientras estas últimas, más allá de las diferencias inherentes a su particularidad, no dejen de ser razonables. Es la idea del *consenso por intersección (o solapamiento)*, que obtiene su eficacia gracias a un desfase entre valores y normas: podemos ponernos de acuerdo sobre normas comunes pero por razones extraídas de sistemas de valores propios de cada individuo. Sin embargo, estas razones privadas se presentan con el mismo estatuto de facticidad que las visiones del mundo que las sustentan, sin que la desestabilización de dichas razones mediante la crítica pública sea requerida expresamente para la realización de un consenso racional: la razón pública queda desprovista de poder normativo. Por tanto, el constructivismo rawlsiano se convierte en conservador»⁵⁸.

Justicia y eficacia

Para contribuir a la concreción del principio de eficacia dentro de la noción integrada de gobernanza, el sistema de control de la eficacia de los Estados miembros de la Unión europea a efectos de la aplicación de las sanciones económicas a los Estados miembros que no respetan el Derecho de la Unión, diseñado por nosotros en la Comisión europea en 2001, y actualmente en vigor⁵⁹ puede resultar de utilidad. Nos hemos referido brevemente a dicho sistema en la parte dedicada a la proporcionalidad.

Este sistema de control se basa en una fórmula de cálculo del grado de eficacia de los Estados miembros en tanto que responsables de la aplicación de las normas (y de las políticas) de la Unión, en forma de una proporción geométrica donde los dos elementos en relación son el poder político y la riqueza económica de los Estados.

Cuando construimos el método de cálculo del importe de las sanciones por infracción de la ley europea, utilizamos el sistema de ponderación de votos

⁵⁸ FERRY, Jean-Marc: *La question de l'État européen*, Gallimard, París, 2000, página 100. La traducción es nuestra.

⁵⁹ Ver: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/applicreport_fr.pdf, página 140.

en el Consejo, combinándolo con un parámetro económico: el PIB. Así, utilizamos un cálculo de proporcionalidad que tiene en cuenta tanto el poder político como el poder económico con el fin de establecer una combinación de la responsabilidad de los Estados en el momento de la creación de las normas (momento del voto en el Consejo), por una parte, y la «capacidad para pagar» sanciones económicas por no aplicación de las normas creadas por ellos, por otra parte. La fórmula que resulta de esta combinación se inspira sobre todo en el principio de justicia como equidad, representado por el factor «n»⁶⁰.

La mención de este sistema europeo de control basado en el principio de justicia como equidad nos permite acceder a un ámbito de la noción integrada de gobernanza en el que las conexiones entre justicia y eficacia se pueden percibir con facilidad. Este ámbito se divide en tres especies de justicia distributiva: la justicia social, la económica y la política.

Por lo que se refiere a la justicia social, ésta se entiende aquí como la distribución equitativa de los derechos sociales; la justicia económica, como la distribución equitativa de los bienes (recursos naturales, productos industriales, información y conocimiento) y la justicia política como la distribución equitativa del poder político (ejercicio del poder de decisión de los asuntos públicos).

⁶⁰ La fórmula que resume este método, publicada en el DOCE, aplicada por la Comisión y cuya validez ha sido confirmada por el Tribunal de justicia europeo, es la siguiente: $A_j = (F_b \times C_g \times C_d) \times n$; dónde: A_j = multa coercitiva diaria; F_b = infracción de base; C_g = coeficiente de gravedad; C_d = coeficiente de duración. El factor «n» es el factor que tiene en cuenta la capacidad de pagar que tiene el Estado miembro incriminado. Este factor es una media geométrica calculada tomando la raíz cuadrada del producto de los factores basados en el PIB de los Estados miembros y en la ponderación de votos en el Consejo, según la siguiente fórmula:

$$\text{factor } n = \sqrt{\frac{\text{PIB del Estado miembro en cuestión}}{\text{PIB mínimo)}} \times \frac{\text{Voto } n}{\text{Voto mínimo}}$$

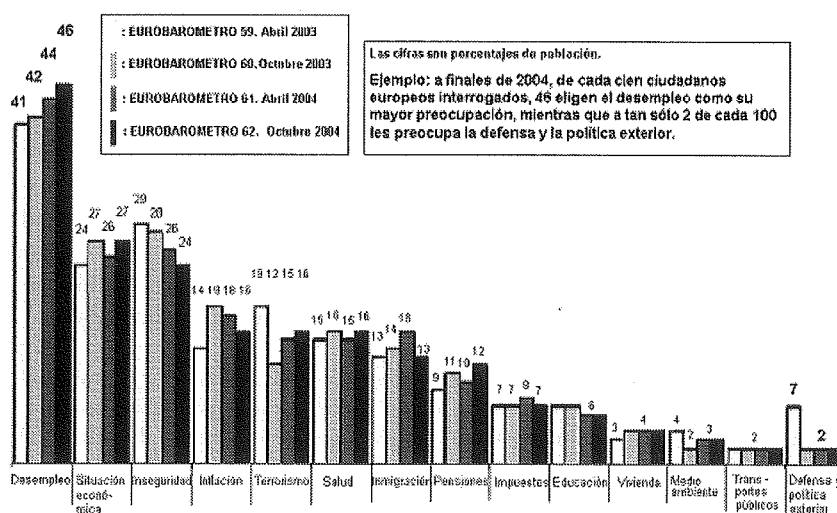
Se toma la media geométrica, que es una cantidad incluida entre los dos factores (fracciones), para conferir el mismo peso tanto al poder político como al poder económico. Voto n = cantidad de votos de que dispone el Estado miembro en cuestión en el Consejo; Voto mínimo = cantidad más pequeña de votos entre las que disponen los quince Estados miembros. La fórmula que resulta permite obtener una divergencia razonable (de 1,0 a 26,4) entre los distintos Estados miembros (15 Estados en la época, antes de la última ampliación de la Unión). Este factor «n» es igual a: Bélgica: 6,2 Dinamarca: 3,9 Alemania: 26,4 Grecia: 4,1 España: 11,4 Francia: 21,1 Irlanda: 2,4 Italia: 17,7 Luxemburgo: 1,0 Países Bajos: 7,6 Austria: 5,1 Portugal: 3,9 Finlandia: 3,3 Suecia: 5,2 Reino Unido: 17,8. Véase el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), serie C, n° 63, del 28 de febrero de 1997, página 2. Ver Comisión Europea (José Candela, Dir): *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres et sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne*, Bruselas, junio de 2001, en: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/studies/applicreport_fr.pdf, páginas 43 y 44.

LA BUENA GOBERNANZA COMPRENDIDA COMO INTEGRACIÓN DE LOS...

Las distribuciones que traducen la finalidad preferida de toda acción justa de política económica en la Unión europea equivalen a la satisfacción de las necesidades mayoritarias de los ciudadanos europeos tomados *como si fueran ya miembros de una sociedad civil europea*.

Por lo que se refiere a la justicia social, ocurre que el empleo (o su ausencia) es para más de la mitad de los ciudadanos europeos la preocupación principal desde hace ya tres años (mediante una manifestación semestral de voluntad y expresión de deseo de justicia en Europa) por encima de todos los demás temas de preocupación colectiva y personal actuales, que son, por orden decreciente de importancia: la situación económica, la inseguridad, la subida de los precios, el terrorismo, el sistema de salud, la inmigración, los impuestos, el sistema educativo, el alojamiento, la protección del medio ambiente, los transportes públicos, el sistema de pensiones, la defensa y la política exterior, tal como lo muestra el gráfico siguiente⁶¹.

Los problemas más importantes a los que deben hacer frente cada Estado miembro actualmente



Ahora bien, el debate tenido a principios de 2005 en la Comisión europea en torno a la prioridad política de la Unión para los próximos años no se corresponde, en sus resultados textuales, casi normativos, con esta prioridad civil, ya que el debate en la Comisión ha dado como resultado una cierta preferencia otorgada al crecimiento económico sobre la creación de empleo. Además, la renovación de la estrategia de Lisboa decidida por los Jefes de Estado y de gobierno en marzo de 2005 cambia en parte los objetivos pero sigue dependiendo de una cierta obsesión por el crecimiento.

Se podría aplicar aquí la percepción crítica que nos ofrece, a partir de la sociología y la economía, la llamada *Ley de Goodhart*, según la cual:

⁶¹ Ver Comisión Europea: EUROBAROMETRE n° 62, otoño 2004, en: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_fr.htm.

JOSÉ CANDELA CASTILLO

[*When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure*⁶²].

En realidad, desde el punto de vista de la teoría de la justicia, el crecimiento económico sostenible no es más que un medio; la finalidad es la distribución (justa).

Si nos referimos a la Constitución europea, es necesario reconocer que si bien es cierto que los autores de este texto (que podría entrar en vigor dentro de unos meses a menos que se convierta en una pieza olvidada debido a su no ratificación), han estado condicionados por la necesidad de consenso entre las dos tradiciones ideológicas predominantes desde el comienzo de las comunidades europeas (liberal –incluida la corriente demócrata cristiana– y socialdemócrata), también es cierto que la Constitución añade cuatro nuevos objetivos sociales para la Unión: pleno empleo, justicia social, progreso social y lucha contra la exclusión social. Es también cierto que la Constitución exige que los objetivos sociales se tengan en cuenta en todas las políticas de la Unión. Del mismo modo, la Constitución prevé leyes que garantizarán que los servicios públicos (llamados servicios de interés económico general) puedan cumplir las misiones que les señalen las autoridades nacionales y locales. Es también cierto, finalmente, que la Constitución refuerza algunas políticas sociales: salud pública, no discriminación, derechos sociales de los trabajadores migrantes.

Por lo que se refiere a la justicia económica, esta noción equivale a la de «buena gobernanza» económica, de uso corriente en la actualidad. En nuestra idea de justicia económica, el principio de justicia considerado aisladamente equivale a la reducción de las desigualdades económicas al mínimo nivel posible por medio del predominio, en el saber económico, de la teoría de la distribución sobre todas las demás teorías⁶³ y de la preferencia, en la

⁶² Transcrita por Michael MACINTYRE: *Audit, Education, and Goodhart's Law or Taking Rigidity Seriously*, *op. cit.* « Goodhart's law is a sociological analogue of Heisenberg's uncertainty principle in quantum mechanics. Measuring a system usually disturbs it. The more precise the measurement, and the shorter its timescale, the greater the energy of the disturbance and the greater the unpredictability of the outcome (Michael MacIntyre: *ibidem*). Una reformulación pública de la Ley de Goodhart pretende que «cualquier objetivo fijado pierde rápidamente su significado cuando es manipulado» (Consejo económico y Social de la ONU), ver: <http://www.oidel.ch/Textes%20cl%E9/Rapport%20Tomasevski/Rapport%20annuel%20de%20la%20rapporteuse%20sp%E9ciale%20sur%20le%20droit%20%E0%20l' %E9ducation%202004.doc>, página 20. Esta formulación puede resultar útil, desde el punto de vista crítico, si se aplica al análisis de la reconversión de la estrategia de Lisboa establecida por el Consejo europeo en marzo de 2005, donde el mantenimiento del «método abierto de coordinación» comporta, al menos parcialmente, la subsistencia del problema de gobernanza denunciado por el informe Kok. Véase, más arriba, la nota n° 46.

⁶³ En las últimas décadas, se han elaborado algunos materiales de construcción que nos parecen, como a HABERMAS, muy interesantes, o incluso indispensables, en torno a las reflexiones sobre la justicia distributiva, tales como las realizadas por Rawls sobre «el principio de la diferencia» –o principio de solidaridad– como segunda parte de su noción de justicia; por Ronald Dworking sobre los «recursos para la distribución»; por los utilitaristas modernos sobre la «oportunidad de la distribución» o por Amartya Sen sobre las «capacidades de distribución». De este último autor, véase sobre todo: *On Economic Inequa-*

acción política, en caso de necesidad de elección, de la distribución sobre el crecimiento, siendo las personas interesadas las únicas que eligen.

La noción de justicia distributiva que asumimos da cuenta de la necesidad de sobrepasar lo que Paul Krugman llama la «obsesión por el crecimiento y la competitividad»⁶⁴. Dicha noción sólo encuentra, por otra parte, su validez moral si aparece en una fase preliminar del discurso político, según estas dos premisas:

- la expresión según la cual si no se obtiene crecimiento económico no existe posibilidad técnica de creación de empleos es una hipótesis falsificable⁶⁵;
- lo importante, desde el punto de vista del principio de la justicia, no es disponer de más bienes sino distribuir justamente los bienes de los que se dispone.

La mensurabilidad y las condiciones de posibilidad de la justicia distributiva dependen de estas dos premisas.

En el contexto actual de la Unión europea, se puede decir que la justicia económica ni siquiera constituye un asunto constitucional propiamente dicho debido a que la gobernanza económica en tanto que objeto del llamado «método abierto de coordinación» no está plenamente sujeta al «método comunitario»⁶⁶. La gobernanza económica se independiza progresivamente

lity, Clarendon Press, Oxford, 1973; *Inequality Reexamined*, Clarendon Press, Oxford, 1992; *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred Knopf, 1999; o finalmente, *Éthique et économie*, PUF, París, 1993.

⁶⁴ KRUGMAN, Paul: *Competitiveness: a dangerous obsession*, in *Foreign Affairs*, March/April 1994 (volume 73, number 2): «The idea that a country's economic fortunes are largely determined by its success on world markets is a hypothesis, not a necessary truth».

⁶⁵ Actualmente, la justicia distributiva es más alta en los países que crecen menos o más lentamente (y que son más pobres) que en los países que crecen más o que son más ricos. Los primeros son más igualitarios; los segundos son más desiguales. Este análisis se basa actualmente en el cálculo econométrico integrado que resulta de combinar las curvas de Lorenz y el coeficiente de Gini. El WIID (World Income Inequality Database), construida por el instituto Wider (World Institute for Development Economics Research) de la *United Nations University* permite obtener *on line* (puestos al día cada tres meses) cálculos precisos que permiten comparar el nivel de desigualdad de renta existente en 152 países (<http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>). La Comisión europea pone periódicamente al día una estadística de desigualdad de la distribución de la renta entre los 25 Estados miembros de la Unión europea (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

⁶⁶ La Comisión europea definió el método comunitario en su *Libro blanco de la gobernanza europea* como el juego tradicional de las cuatro principales instituciones de la Unión que ejercen los tres poderes clásicos del Estado moderno: ejecutivo, legislativo y judicial. Según la Comisión europea, el método comunitario garantiza a la vez la diversidad y la eficacia de la Unión; garantiza el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, de los más grandes a los más pequeños; proporciona un medio de arbitrar distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general, en la Comisión; el filtro de la representación democrática, europea y nacional, en el Consejo y el Parlamento, que, juntos, detentan el poder legislativo de la Unión. La Comisión europea es la única que puede formular propuestas legislativas y diseñar políticas. Su independencia refuerza su capacidad para realizar las políticas, para ser la guardiana de los Tratados y para representar a la Comunidad en las negociaciones internacionales. La legislación y el presupuesto son adoptados por el Consejo de ministros (que representa a los Estados miem-

del sistema de control del poder de los gobiernos centrales, los cuales cambian en cuanto es preciso sus propios mecanismos de auto sanción haciéndolos cada vez más complejos y en consecuencia menos controlables, todo ello bajo la cobertura del respeto del principio de eficacia o del principio de la igualdad de trato de los Estados miembros⁶⁷.

Por lo que se refiere a la justicia política, aquí comprendida, lo recordamos, como sistema de distribución del poder político, la conjunción entre legitimidad y eficacia que intenta realizar la Constitución europea es mejorable. Los gobiernos centrales no han permitido ser superados ni por arriba (el término *federal* desapareció del texto de la Constitución en el último momento de su proceso de elaboración por la presión directa de varios de ellos) ni por abajo (toda reflexión en profundidad sobre el papel político de las democracias infraestatales –regiones y ciudades– ha sido evitada, incluso reprimida por la acción directa de los gobiernos centrales, especialmente por gobiernos de tendencia conservadora⁶⁸).

La expresión de algunos miembros de la Convención sobre el futuro de la Unión según la cual «el milagro no se ha producido» traduce bien un sentimiento de frustración ante una oportunidad histórica perdida. La Constitución europea habría satisfecho el principio de la justicia política si hubiera puesto en pie de igualdad a todos los sujetos políticos que ostentan derechos de participación en el proceso europeo de toma de decisiones. Sin embargo, no ha sido así ni para las instancias estatales distintas de los parlamentos nacionales ni para las instancias infraestatales (administraciones y parlamentos regionales y locales).

bro) y el Parlamento europeo (que representa a los ciudadanos). El uso del voto por mayoría cualificada en el Consejo es un elemento esencial para garantizar la eficacia de este método. La ejecución de las políticas se confía a la Comisión y a las autoridades nacionales. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas garantiza el respeto del Estado de Derecho. Ver esta definición en: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf, páginas 9 y 10. Ahora bien, *el Libro blanco de la gobernanza europea* predicó un método comunitario «renovado» en este sentido: «La Unión debe renovar el método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado en sentido descendente y completando de manera más eficaz los instrumentos de las políticas de la Unión mediante instrumentos no legislativos». *Ibidem*, página 4.

⁶⁷ Ejemplo reciente: la reforma del «pacto de estabilidad y crecimiento» económico adoptado por el Consejo europeo en marzo de 2005. Esta reforma consiste esencialmente en tener en cuenta mejor de lo que lo hacía la versión inicial del pacto el desarrollo económico de cada país y a tener en cuenta también los elementos específicos de la economía de cada país en la aplicación de las reglas europeas de control de la eficacia económica que constituyen el pacto. Obviamente, esto aumenta la complejidad de dichas reglas, lo que es probablemente el precio que debe pagarse si se desean unas «reglas, inteligentes» que serán más aceptadas y en consecuencia más respetadas.

⁶⁸ Por ejemplo, el gobierno español, miembro del Praesidium de la Convención sobre el futuro de Europa, fue remiso en el 2003, a la creación, en el seno de la Convención, de un grupo de trabajo sobre la dimensión regional y local de la Unión. Numerosos altos responsables políticos miembros de la Convención no quisieron ni oír hablar del papel de las regiones y las ciudades en la Europa constitucional.

Por lo que se refiere a la participación de la sociedad civil en el sistema de distribución del poder, la Constitución consentida por los gobiernos centrales sólo implica un derecho de petición (artículo 47.4), llamado derecho de iniciativa legislativa ciudadana, para que las instituciones de la Unión decidan si quieren o no hacer una ley pedida por al menos un millón de ciudadanos europeos. El valor añadido de este dispositivo, al cual se reduce la visibilidad de la «democracia participativa» según el tratado constitucional, no es muy alto puesto que las instituciones europeas practican la consulta permanente y selectiva de las partes concernidas (*stakeholders*) desde hace tiempo. Por otra parte, la Constitución no recoge ninguna referencia a prácticas de democracia directa ni a la técnica del referéndum, aunque estas prácticas existen desde hace mucho tiempo en no pocos Estados europeos.

El mensaje de justicia político derivado del *Libro blanco de la gobernanza europea* de la Comisión, que es esencialmente el recordatorio de la importancia de la participación tanto de la sociedad civil como de las democracias infraestatales en las construcciones europeas de distribución del poder, no ha sido escuchado por los gobiernos centrales, que no han creído llegada la hora de su auto superación. El discurso de éstos, tanto en la Convención sobre el futuro de la Unión como en la Conferencia intergubernamental, se ha construido durante estos tres últimos años combinando hábilmente los tres componentes de la noción integrada de gobernanza.

En efecto, dicho discurso ha sido el siguiente: ciertos poderes insuficientemente representativos desde el punto de vista normativo (la sociedad civil y las instancias infraestatales) y por tanto menos legítimos que el estatal pretenden entrar en el ciclo del poder controlado por el Estado (o la supranacionalidad) de Derecho⁶⁹. Esto debe considerarse inmediatamente tanto una pretensión ilegítima como una pretensión contraria a las exigencias del principio de eficacia y además, como los objetivos no son compartidos ni validados por la sociedad civil, la irrupción de esta última puede perturbar la consecución de aquéllos.

Los discursos sobre la legitimidad y la eficacia se confunden cuando se utilizan con fines de conservación y no de distribución del poder; precisamente cuando se orientan hacia fines de injusticia política.

El hecho de que ni la «auto regulación» (participación exclusiva de las «partes concernidas» –*stakeholders*– en la formación de las normas que les conciernen) ni el contrato tripartito (participación directa de las instancias infraestatales en el proceso legislativo⁷⁰ o mecanismos similares de «co

⁶⁹ Hacemos aquí una paráfrasis de HABERMAS: *Derecho y democracia*, *op. cit.*, página 355 (capítulo: *el papel de la sociedad civil y el espacio público político*).

⁷⁰ La Comisión europea había propuesto en su *Libro blanco de la gobernanza europea*, en 2001, la idea de los contratos tripartitos de objetivos como una fórmula de vanguardia que permite (como instrumento de flexibilidad) a las regiones y a las ciudades, redactar ellas mismas, con el acuerdo de los Estados centrales y de la Comisión en nombre de la Unión, las normas jurídicas europeas destinadas a regular las «políticas de fuerte impacto territorial» (medioambiente, agricultura, pesca, transportes, energía, investigación, etc). Ver la comunicación de la Comisión sobre este tema en: <http://europa.eu.int/comm/>

regulación» ni se hayan discutido al tratar de los instrumentos legislativos de la Unión, es un signo de la falta de voluntad, por parte de los gobiernos centrales signatarios, de superar una visión conservadora de la justicia política o, más precisamente, de intentar la instauración de un modelo más justo de distribución del poder.

La justicia política, en tanto que sistema de distribución del poder político supremo, sigue estando configurada, en la Constitución, en particular en torno al principio de la «doble legitimidad» de la Unión (Estados y población).

Tradicionalmente, la definición del poder político supremo de la Unión (actualmente prescrita por el artículo 205 del Tratado CE) tiene en cuenta las dimensiones demográficas de los Estados, de modo que los Estados más poblados tengan un peso mayor en el momento de configurar las decisiones del Consejo mediante el voto. Dicho poder ha sido definido de esta manera por el texto constitucional: «la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión»⁷¹.

Este nuevo sistema de distribución del poder político de la Unión europea no es justo desde el punto de vista del principio de la equidad (trato igual a los iguales y desigual a los desiguales) porque favorece a los grandes Estados, que, teniendo poblaciones mayores, pueden reunir más fácilmente que los pequeños el límite mínimo (65%) requerido para decidir⁷².

Para algunos miembros de la Convención sobre el futuro de la Unión que elaboró el proyecto de Constitución, un sistema de reparto 50/50 habría sido justo.

[governance/docs/comm_contrat_fr.pdf](#). Este imaginativo instrumento técnico-jurídico habría podido incluso, en teoría, recogerse en la Constitución (entre los nuevos instrumentos legislativos de la Unión, por ejemplo) pero la ausencia, tanto durante la Convención sobre el futuro de la Unión como durante la Conferencia intergubernamental, de un debate político serio, o incluso la ausencia de discusión política, sobre el papel de las regiones y las ciudades en la construcción europea, y la voluntad conservadora de los gobiernos centrales impidieron que ésta y otras reformas vanguardistas vieran la luz.

⁷¹ Apartado 1 del artículo I-25, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁷² Un ejemplo significativo de ese desequilibrio: mientras que la pareja Francia-Alemania aumenta su poder político de 18% a 31,4%, el peso de los diez nuevos Estados miembros queda reducido por la Constitución de 26% a 16%. Sobre la distribución del poder político en el Consejo organizada por la nueva Constitución europea, ver: Janis A. Emmanouilidis, *Historically Unique, Unfinished in Detail – An Evaluation of the Constitution*, in EU-Reformspotlight, 03/2004, páginas 6 y siguientes (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/stiftung/hs.xsl/4083_6503.html). El análisis de la distribución del poder político en la Unión europea no se detiene en el Consejo. Para una visión global que se refiere también a las otras instituciones de la Unión europea, ver Paolo PONZANO: *La sindrome di Lilliput: grandi e piccoli stati membri nella nuova Europa*, en la revista *Il diritto de l'Unione europea*, anno IX, Fasc. 3-2004, Giuffrè, Milán, páginas 537-546.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Una noción integrada de buena gobernanza, con pretensión de validez universal y útil como instrumento de evaluación y crítica, es posible si se relacionan entre sí convenientemente tres componentes esenciales de la política y de la firma: la legitimidad, la eficacia y la justicia.

Dotada de carácter multidisciplinar (sociología, economía, ética, ciencia o filosofía política, filosofía del Derecho), dicha noción sólo alcanzará plena validez lógica y moral en la medida en que, con respecto al componente esencial de dicha noción, el principio de justicia, se realicen determinadas elecciones éticas en el momento de definir, mediante, deliberación, los fines y los medios del sistema (público o privado) de distribución del poder que se desea establecer o reformar.

Aplicada al momento actual de la integración europea, dicha noción de gobernanza permite no sólo hacer la crítica de las prioridades de la acción política sino también de la Unión europea en su conjunto, en relación con un modelo progresista de gobernanza constitucional cuya razón de ser es la realización de tres especies de justicia distributiva: la justicia social, la justicia económica y la justicia política.