

La buena gobernanza: un concepto controvertido ¿y útil?¹

Agustí Cerrillo i Martínez
Catedrático de Derecho administrativo
Universitat Oberta de Catalunya
acerrillo@uoc.edu

1. Introducción

La buena gobernanza se refiere a las reglas que deben cumplir los actores que participan en la toma de decisiones públicas para fortalecer su legitimidad y efectividad. Desde un punto de vista general, los principios de buena gobernanza aquellos principios que persiguen mejorar los procesos de toma de decisiones y, en definitiva, para fortalecer la democracia y contribuir el desarrollo económico y social. De este modo, la buena gobernanza es una aproximación normativa a la gobernanza.

En los últimos años la buena gobernanza ha sido objeto de un amplio análisis. La lectura de los diversos trabajos publicados al respecto permite observar que este es un concepto controvertido y que desde la academia con frecuencia se ha puesto en duda su utilidad y su papel para fortalecer la democracia. Buena parte de la polémica ha estado vinculada al debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y a las condiciones a las que los donantes con frecuencia la han sometido que han sido vistos con recelo por los receptores que han criticado el condicionamiento de la ayuda al desarrollo al impulso de reformas para garantizar una buena gobernanza de acuerdo con los criterios definidos por los donantes. Sin embargo, el debate alrededor de la buena gobernanza va más allá de la ayuda al desarrollo e incide en el diseño institucional de las redes de políticas públicas, en las relaciones internacionales y en los estudios sobre la Unión Europea (Bang & Esmark, 2009, 7-8).

En esta comunicación, se propone llevar a cabo una aproximación al concepto de buena gobernanza e identificar los aspectos vinculados a dicho concepto que han sido objeto de análisis y controversia. Asimismo, se describen los principios que generalmente se han incluido bajo el concepto de buena gobernanza. Finalmente, se valora la utilidad que la buena gobernanza puede entrañar tanto para el mejor conocimiento de la gobernanza como para la mejor consecución de sus finalidades.

¹ Esta comunicación se ha realizado en el marco del proyecto "Transparencia, Integridad e Innovación Democrática". Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017). Esta comunicación es un trabajo en progreso. Se ruega no citar sin la autorización del autor.

2. La gobernanza como marco para la buena gobernanza

El surgimiento de la gobernanza es una manifestación en la gestión pública de los profundos cambios que en las últimas décadas están experimentando las sociedades occidentales que están llevando a la emergencia de nuevos modos de gobierno de lo público (Kooiman, 2003, 11). Nuestras sociedades se caracterizan actualmente por su complejidad, dinamismo, fragmentación y diversidad que no admiten una visión única, sino que requieren una aproximación plural. Los sistemas tradicionales basados en la jerarquía y la unilateralidad, que caracterizan la administración burocrática, ni tampoco el mercado a través de la privatización y la desregulación, propios de la nueva gestión pública, son suficientes ni idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Como ha señalado Mayntz. "la 'gobernanza' se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privado" (Mayntz, 2001).

En los últimos años la gobernanza se ha ido extendiendo como instrumento descriptivo y analítico y está siendo objeto de una importante atención tanto a nivel teórico como práctico (Sørensen, 2010, 1). Sin embargo, a pesar de su amplia utilización no existe un único concepto de gobernanza (R. A. W. Rhodes, 2005); (Keefer, 2009).

A nuestro entender, la gobernanza se identifica con el conjunto de principios, valores y normas que pautan la interacción entre los actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública (Cerrillo i Martínez, 2005, 14). La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas (Mayntz, 2001, 9). Para ello, la gobernanza fomenta y reconoce el papel de la interacción entre actores interdependientes, públicos y privados, a través de los que se relacionan los numerosos intereses y los diversos recursos (normativos, económicos, estratégicos, cognitivos, etc.) que los diferentes actores ostentan y aportan (Shapiro, 2001, 369 y 370); (Kooiman, 1993, 35).

La gobernanza se produce en entornos más o menos estables donde se institucionaliza la interacción y que son conocidos como redes de políticas públicas. A pesar de que las redes se van extendiendo por diferentes ámbitos de la actividad pública, es importante tener presente que no se da con la misma intensidad en todos ellos. Las redes no están reemplazando a la burocracia puesto que existen ámbitos de la actuación pública en los que la burocracia resulta conveniente y necesaria para la producción del buen gobierno (Agranoff, 2007, 192); (Prats Català, 2007, 18). De hecho,

la existencia de las redes no niega el papel de la propia Administración pública que mantiene y, con frecuencia, utiliza instrumentos y mecanismos cruciales en la preparación o la formalización de las decisiones (Scharpf, 1993, 9); (Mayntz, 2000, 43-44), no siendo un actor más sino un actor estratégico.

Las redes de gobernanza pueden adoptar formas y grados de formalización muy diferentes. Sin embargo, en términos generales se caracterizan por una pluralidad de actores y la interdependencia y la interacción existente entre ellos (Klijn & Koppenjan, 2016 8693).

Con frecuencia, la gobernanza se vincula también con las finalidades que persigue relacionándose de este modo con el concepto de gobernabilidad. La gobernanza, siguiendo a Prats, se refiere a "la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado" (Prats Català, 1999); (Cruz, 2001). De hecho, en ocasiones existe una confusión entre gobernanza y gobernabilidad. En esta dirección, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la gobernanza como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles" (PNUD, 1997). Igualmente, la OCDE cuando entiende la gobernanza como "el uso de la autoridad política y el ejercicio del control en una sociedad en relación a la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico" (CAD, 1995).

La relación entre la gobernanza y la gobernabilidad, es decir, entre el diseño institucional y las finalidades y los resultados ha exigido tradicionalmente la necesidad de identificar un concepto normativo que oriente a las Administraciones públicas y, en general, a los Estados, para poder conseguir los objetivos de desarrollo y crecimiento que se fijan. En este contexto surge el concepto de buena gobernanza y, también, su complejidad.

3. La buena gobernanza

Desde un punto de vista general, se puede partir de la idea que la buena gobernanza se refiere a las reglas que deben cumplir los actores que participan en las redes de políticas públicas para fortalecer su legitimidad y efectividad y, en última instancia, el desarrollo económico y social.

La buena gobernanza tiene un contenido normativo, es decir, persigue prescribir cómo debe ser la gobernanza para poder conseguir unos determinados objetivos o finalidades. Como señala Trommel "the coining of good governance as a normative ideal for public sector organisation, aims to combine the result-oriented principles of new

public management with moral principles that belong to the heart of liberal democracies, such as participation, justice, equality for the law, accountability and legitimacy” concluyendo que “at this abstract level, good governance is a promising concept” (Trommel, 2008).

Sin embargo, como sucede con el concepto de gobernanza, existe una gran diversidad de definiciones de la buena gobernanza (Gisselquist, 2012, 5) que en ocasiones dificultan que su concreción sea útil. En efecto, no existe un acuerdo sobre cómo debe ser a estos fines la gobernanza e, incluso, sobre si la definición de estos principios tiene o puede tener una utilidad.

Como punto de partida de este proceso de caracterización de la buena gobernanza se puede observar que actualmente hay diferentes enfoques de los principios de buena gobernanza que a grandes rasgos se pueden clasificar en dos grupos. Por un lado, la buena gobernanza se utiliza para establecer las condiciones que deben cumplir los actores que participan en las redes de gobernanza. En este sentido, algunas normas establecen principios que rigen el funcionamiento de las redes de gobernanza y los procedimientos de toma de decisiones.

Por otro lado, los principios de buena gobernanza también se utilizan para definir las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de la ayuda internacional con la finalidad de promover el desarrollo económico y social. En esta dirección, organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas o la Unión Europea y la mayoría de los donantes de ayuda al desarrollo exigen el cumplimiento de determinados principios de buena gobernanza en sus programas de ayuda internacional.

La existencia de esta pluralidad de enfoques y de aproximaciones permite avanzar la inexistencia de un acuerdo qué es la buena gobernanza. Además, ha habido varios y diferentes intentos de definir los diferentes principios que se incluyen bajo este concepto. En efecto, como se mostrará en las próximas páginas, definir los principios del buen gobierno es difícil y controvertido (Graham, Amos, & Plumptre, 2003). En última instancia, tampoco existe un acuerdo sobre la utilidad de este concepto y su papel para fomentar la democracia y el desarrollo (Andrews, 2010). De hecho, algunos autores critican cualquier intento en esta dirección al considerar que la buena gobernanza tiende a mejorar "los intereses políticos y económicos de las élites dominantes, imperialistas y globalizadoras" (Farazmand, 2004).

4. La buena gobernanza como entorno en el que operan las redes

El desarrollo de las redes de gobernanza puede generar tensiones desde el punto de vista de la democracia respecto a cuestiones como la igualdad, la deliberación o la rendición de cuentas (Sørensen, 2010, 1); (Schmitter, 2001, 7) o el alcance del control por parte de los representantes democráticamente elegidos y la responsabilidad de los decisores públicos (R.A.W. Rhodes, 2000, 76); (Aman Jr, 2001); (Dreyer Hansen, 2007); (Sørensen, 2006, 103); (Sosa Wagner, 2008, 652). De este modo, se ha señalado la existencia de un hiato entre la teoría de la democracia y la teoría de la gobernanza (Mayntz, 2000, 43).

Para dar respuesta a esta situación, diversos autores han propuesto una serie de criterios para evaluar el anclaje democrático de las redes de gobernanza y la posibilidad de regular la gobernanza a través de la gobernanza de la gobernanza, la gestión de redes o la metagobernanza (Sørensen & Torfing, 2009 7332, 245); (Cerrillo i Martínez, 2012a). (Sørensen & Torfing, 2005). De este modo, las redes de gobernanza tendrán un anclaje democrático en la medida en que estén controladas por políticos democráticamente elegidos; que representen a los miembros de base de los grupos y organizaciones participantes; que rindan cuentas a una ciudadanía territorialmente definida; y que faciliten la interacción de acuerdo con las normas generalmente aceptadas de conducta democrática.

Según Sørensen y Torfing, los poderes políticos disponen de diferentes herramientas para desarrollar la metagobernanza como el diseño de las redes que persigue influir en el ámbito, carácter, composición y procedimientos institucionales de las redes; el encuadramiento de las redes a través de la definición de los objetivos políticos, condiciones fiscales, régimen jurídico en los que las redes lleven a cabo su actividad; la gestión de las redes que intenta reducir las tensiones, solventar los conflictos, atribuir poderes a los actores y reducir los costes de transacción; y la participación en la red que intenta influir en la agenda política, el conjunto de posibles opciones, las premisas para la toma de decisiones y los resultados negociados de las políticas (Sørensen & Torfing, 2009, 246-247). Para estos autores, estos cuatro anclajes contrarrestan cualquier defecto que pudiera surgir, y constituyen conjuntamente una sólida fuente de legitimidad democrática (Sørensen & Torfing, 2009 3687, 286).

En particular, los principios de buena gobernanza definen el entorno en el que operan las redes de gobernanza. Desde un punto de vista normativo, el concepto de redes de gobernanza debe integrar aquellos principios que permitan a las redes garantizar el mayor grado de democracia posible y el logro de sus propios objetivos. Estos principios establecen el marco en el que las redes desarrollan su actividad. La

buena gobernanza está estrechamente vinculada al principio democrático (Bang & Esmark, 2009, 8-9).

Los principios de buena gobernanza se han relacionado a menudo con los de la buena administración, que reciben cada vez más apoyo jurídico como tal a nivel europeo (Cassese, 2009); (Galetta, 2010); (Runavot, 2010), incluye aquellos principios organizativos y de actuación que tratan de guiar la conducta de las administraciones (Ponce Solè, 2007); (Tornos Mas, 2008). Sin embargo, su alcance se limita a las administraciones públicas y no a todos los actores de la red como es el caso de los principios de buena gobernanza que se exponen a continuación (Cerrillo i Martínez, 2005, 20); (Ponce Solè, 2007, 48). Asimismo, los principios de buena gobernanza también se han relacionado con la calidad del gobierno que también tiene un alcance más limitado (Rothstein & Teorell, 2008).

Los principios de buena gobernanza deben ser aquellos que promuevan el buen funcionamiento de las redes de gobernanza y, por lo tanto, les permitan alcanzar sus objetivos. En particular, deben contribuir al anclaje democrático de las redes de gobernanza. Desde este punto de vista, los principios de buena gobernanza deben permitir y garantizar que se incluyan a todos los actores necesarios, cada uno de ellos asumiendo su papel correspondiente, que los actores de las redes de gobernanza dispongan de las condiciones necesarias y suficientes para tomar las decisiones que les correspondan, y que las decisiones realmente pueden tomarse.

Los principios de buena gobernanza ya empiezan a tener reconocimiento en algunas normas. En esta dirección puede mostrarse como ejemplo la legislación ambiental, la Convención de las Naciones Unidas de la Comisión Económica para Europa sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental (Convenio de Aarhus) de 25 de junio de 1998 es un claro ejemplo.

5. La buena gobernanza como condición para la ayuda internacional

Los principios de buena gobernanza también tienen un papel importante en la ayuda internacional. En las últimas décadas, los organismos donantes han estado utilizando principios de buena gobernanza para distribuir su ayuda a los países receptores y para impulsar cambios en sus marcos institucionales para mejorar el desarrollo social y económico (Doornbos, 2001, 93). Los principios de buena gobernanza también se han utilizado como condición para recibir ayuda internacional (Cerrillo i Martínez, 2001) lo que es conocido como condicionalidad o selectividad de la ayuda (Nanda, 2006).

Desde el primer uso del término buen gobierno como una estrategia de política por parte del Banco Mundial en su documento *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (1989) (Doornbos, 2001, 98), el uso de principios de buena gobernanza ha sufrido cambios en su concepción y contenido. De hecho, en la actualidad hay diferentes concepciones de la buena gobernanza entre los donantes de ayuda que se concretan en diferentes principios. Un análisis comparativo de los programas de ayuda de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea muestra que incluyen diferentes principios al definir la buena gobernanza tal y como se muestra en el siguiente apartado. Esta diversidad de propuestas dificulta la definición de la buena gobernanza y el análisis de su utilidad (Kjær, 2004).

Una vez más, los donantes también tienen diferentes concepciones de cada principio de buena gobernanza. De hecho, los donantes generalmente no definen estos principios, y en el caso de que lo hagan, usan definiciones simples. Por ejemplo, el informe de 2007 del Banco Mundial, Fortalecimiento de la participación del Grupo del Banco Mundial en la gobernanza y la anticorrupción, sólo proporciona una breve cita del ex presidente sobre la buena gobernanza en lugar de una definición. Lo mismo sucede en el Libro Blanco de la Unión Europea sobre la gobernanza europea.

En la última década, el debate sobre la buena gobernanza tiene que ver con su impacto real en el desarrollo (Andrews, 2010). Desde un punto de vista general, “the idea of posing political conditionalities had sounded easier in theory than it would turn out in reality” (Doornbos, 2001, 101).

En particular, *The Economist* (4 de junio de 2005) fue críticamente crítico con el papel de la buena gobernanza en el desarrollo, luego de definir la buena gobernanza como buena para el desarrollo económico que puede generar el siguiente regreso infinito: “¿Qué se necesita para el crecimiento? Buen gobierno. ¿Y qué cuenta como buena gobernanza? Lo que promueve el crecimiento. Y lo que se requiere para el crecimiento ...”.

Además de ello, algunos países receptores y también algunos autores también son críticos considerando que los principios de buena gobernanza imponen un modelo de democracia liberal occidental, son una guía pobre para los cambios de políticas, son una nueva generación de condicionalidades políticas e ignoran la institucionalidad (Doornbos, 2001). Como observa este autor “one and the same ‘form’ may be handled well, or badly. If certain standards or practices are now advocated globally, this cannot be because they are intrinsically universal but because the donor world would like to see them being taken up for universal adoption – presumably because this might make life easier for donors” (Doornbos, 2001, 100).

Para superar esta deficiencia, se han propuesto conceptos alternativos, por ejemplo, la gobernabilidad sana consiste en varios componentes o dimensiones importantes que trabajan en conjunto con otros que incluyen fuerzas internacionales o de globalización (Farazmand, 2004).

6. Los principios de buena gobernanza

Identificadas las dos perspectivas principales de la buena gobernanza, corresponde a continuación concretar los principios que generalmente se incluyen en ellas y dotarles de una primera definición.

6.1 Una pluralidad y diversidad de principios de buena gobernanza

Cualquier listado de principios de buena gobernanza incluye una diversidad de principios. Su lectura permite observar que generalmente están estrechamente vinculados a la democracia y a la eficacia aunque también a la legalidad y la integridad [(de Graaf & Paanakker, 2014,1) citando a (M. A. P. Bovens, t Hart, & van Twist, 2007)].

Sin embargo, como se desprende de su lectura, en ocasiones estos son en cierta medida contradictorios con lo que no pueden perseguirse con la misma intensidad en todo momento (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 623) y en última instancia dificultan una visión de conjunto.

Desde la perspectiva de las redes de gobernanza, los principios de buena gobernanza que generalmente se identifican son los de transparencia, participación, rendición de cuentas y efectividad. Algunos autores vinculan a este principio los principios de coordinación y coherencia (Peters, 2008 # 4951, 6). Otros incluyen el principio de imparcialidad (Rothstein & Teorell, 2008).

Desde la perspectiva de la ayuda al desarrollo la diversidad es mayor como se desprende de la siguiente tabla. A pesar de esto, parece que hay un acuerdo sobre cinco principios de buena gobernanza: responsabilidad, eficacia y eficiencia, apertura y transparencia, participación y estado de derecho. Pero hay otros principios que también se incluyen al definir la buena gobernanza de algunas instituciones internacionales como la ausencia de corrupción, la democracia y la representación, la equidad y la inclusión o los derechos humanos (Gisselquist, 2012); (van Doeveren, 2011 7251).

Principio	Unión Europea	OCDE	Naciones Unidas	Banco Mundial
Rendición de cuentas	X	X	X	X
Eficacia y eficiencia	X	X	X	X
Apertura/transparencia	X	X	X	
Participación	X	X	X	
Estado de derecho		X	X	X
Control de la corrupción		X		X
Equidad e inclusividad		X	X	
Coherencia	X			
Responsabilidad			X	
Consenso			X	
Calidad regulatoria				X
Estabilidad política y ausencia de violencia				

Fuente: adaptado de (van Doeveren, 2011, 308)

Tal y como se ha señalado anteriormente, a nuestro entender los principios de buena gobernanza son aquellos que promueven el buen funcionamiento de las redes de gobernanza y, por lo tanto, les permitan alcanzar sus objetivos y, por lo tanto, contribuyen al anclaje democrático de las redes de gobernanza. Desde esta perspectiva, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos que se han comentado serían los de transparencia, participación, rendición de cuentas (*accountability*) y eficacia a los que se dedicará la atención en el próximo apartado.

6.2 Una aproximación introductoria a los principios de buena gobernanza

A pesar de las diferencias observadas en las distintas propuestas formuladas relativas a los principios de buena gobernanza, se identifican cuatro principios que de manera mayoritaria se incluyen en todas ellas y que serán analizados brevemente a continuación (van Doeveren, 2011, 307).

En primer lugar, el principio de transparencia. Consiste en el conocimiento por parte de actores estatales y no estatales de lo que ocurre dentro de una organización a través de la puesta a su disposición de información generada por la organización a través de diferentes mecanismos. Un primer mecanismo de transparencia es la libertad de información también conocida como el derecho de acceso a la información, mediante el cual actores estatales y no estatales pueden obtener información de la información a

petición de sus productores o propietarios para que se les muestre o se les dé una copia. Este mecanismo tiene un carácter reactivo y constituye un instrumento poderoso, aunque usualmente infrautilizado, para controlar la actividad del gobierno y de las administraciones públicas. Un segundo mecanismo de transparencia es la difusión de la información. A través de este mecanismo, la administración pública hace circular la información de manera generalizada mediante la creación de servicios de difusión principalmente en la web (Cerrillo i Martínez, 2012b). Este mecanismo permite a los ciudadanos conocer la información necesaria tanto para su quehacer diario como para el ejercicio de sus derechos así como el cumplimiento de sus obligaciones, realizar sus actividades y disfrutar de los servicios, conocer la actividad que realizan las Administraciones públicas y de las redes y participar en la vida pública (Heald, 2006, 32).

En segundo lugar, el principio de participación. A través de la participación, los actores no estatales tienen la posibilidad de proporcionar a los actores gubernamentales y, en general, a las redes, suficientes elementos de juicio para garantizar no sólo la legalidad sino también la corrección y adecuación de las decisiones y dotarlas de legitimidad democrática (García García, 2008, 420). Sin embargo, esta participación debe cumplir ciertos requisitos para garantizar su anclaje democrático, por ejemplo, que los participantes representen a los miembros de base de los grupos y organizaciones participantes. La regulación de la participación debe garantizar una participación de calidad y evitar la articulación de un número limitado de intereses. También debe garantizar la imparcialidad, la objetividad y el deber de diligencia. Existen varios mecanismos de participación que adoptan diferentes matices. Por un lado, los que entran en el ámbito de la participación procesal, que abarca los mecanismos por los cuales los ciudadanos participan en el proceso de generación de disposiciones o procedimientos o, en general, en la definición de políticas públicas. Por otro lado, la participación orgánica, que se caracteriza por la incorporación de los ciudadanos en órganos administrativos con funciones de toma de decisiones, de consulta o de seguimiento. La participación no sólo debe referirse a los mecanismos de participación formal (información pública, audiencias públicas, etc.), sino también a los de participación informal (audiencias, encuestas, etc.).

En tercer lugar, el principio de rendición de cuentas. Si bien este es el único principio que se incluye en todos los listados de principios de Buena gobernanza, no existe una definición unánime entre todas las propuestas formuladas (van Doeveren, 2011, 307). Se puede definir como "una relación social en la que un actor siente la obligación de explicar y justificar su conducta a algún otro significativo" (M. Bovens, 2005). Una de las consecuencias más importantes del principio democrático es que los

que ejercen poderes públicos deben responder por el uso que hacen de esos poderes, ya que no pertenecen a quienes los ejercen, sino a los ciudadanos en cuyo nombre se ejercen. La responsabilidad adquiere mayor importancia en la medida en que "los líderes políticos se han encontrado en la posición de tener que asumir la responsabilidad política de programas que tienen poca capacidad de influir directamente" (Peters, 2008). Existen algunos mecanismos tradicionales para garantizar la rendición de cuentas, como las elecciones y la participación ciudadana en ellos, y los informes periódicos de los auditores sobre las cuentas públicas (Agere, 2000). Además de ellos, en los últimos años han surgido nuevos mecanismos de rendición de cuentas, más flexibles y que permiten superar los problemas planteados en el tiempo por los mecanismos más tradicionales, además de ser más fáciles de transferir a otros escenarios como las redes de gobernanza. Así, por ejemplo, la figura del Defensor del Pueblo, la formación de estructuras de poder descentralizadas, la introducción de mecanismos de participación ciudadana, el papel de vigilancia de la prensa o el establecimiento de medidas internas de control administrativo. El acceso a la información y la transparencia en general son también mecanismos importantes para garantizar la rendición de cuentas.

En cuarto lugar, el principio de efectividad. Es el logro del resultado correspondiente a las metas fijadas por la organización. El deber de actuar eficazmente, que se deriva del principio de efectividad, implica también la necesidad de actuar eficientemente y económicamente, es decir, el principio de efectividad también da lugar a los criterios de eficiencia y economía (Parejo Alfonso, 1995, 106). Como ha dicho Ponce, "el principio de efectividad significa que en el desempeño de su función la administración pública considera los recursos disponibles y los objetivos a alcanzar, estudia desde esta perspectiva las diversas alternativas de acción practicables antes de elegir unos efectos previsibles de esa elección" (Ponce Solé, 2001 2759, 441).

7. Conclusión

Los principios de buena gobernanza tienen un papel importante en la definición del marco para los procesos de toma de decisiones. También pueden contribuir a aumentar la democracia y mejorar el desarrollo social y económico. Sin embargo, como se ha mostrado, es difícil identificar los principios de buena gobernanza probablemente por la imposibilidad de generalizarlos a cualquier red de gobernanza. También es complejo definirlos. En la última década, ha habido varios intentos de hacerlo con resultados muy diferentes.

Esa es la razón por la que algunos autores consideran que definir los principios de la buena gobernanza es un trabajo duro sin demasiadas consecuencias prácticas

(Doornbos, 2001). Además, algunos autores proponen que el concepto de buena gobernanza debe desglosarse en sus diversos componentes y la investigación debe centrarse en ellos (Gisselquist, 2012).

A nuestro entender, a pesar de las dificultades y controversias que existen alrededor de la buena gobernanza puede ser un concepto útil con el fin de garantizar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza y fomentar el desarrollo institucional. Pero para ello, no debe seguir siendo un término general. De lo contrario, no serán útiles ni para impulsar el gobierno ni para analizarlo.

8. Referencias bibliográficas

- Agere, S. (2000). *Promoting good governance. Principles, practices and perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*: Georgetown University Press.
- Aman Jr, A. C. (2001). The Limits of Globalization and the Future of Administrative Law: From Government to Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 379-400.
- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7-35.
- Bang, H., & Esmark, A. (2009). Good governance in network society: Reconfiguring the political from politics to policy. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1), 7-37.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. A. P., t Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek [Public Governance: Policy, Organization, and Politics]*. Dordrecht: Kluwer.
- CAD (Ed.) (1995). *Participatory development and good governance*. Paris: OCDE.
- Cassese, S. (2009). *Il diritto alla buona amministrazione*. Paper presented at the 25° aniversario della legge sul Síndic de Greuges de Catalunya, Barcelona.
- Cerrillo i Martínez, A. (2001). La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, 8-9.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012a). Derecho Administrativo y gobernanza democrática de las redes. En M. Barreda & A. Cerrillo i Martínez (Eds.), *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. València: Tirant lo Blanch.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012b). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, 188(756), 707-724.
- Cruz, C.-N. (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *DHIAL*, 23.
- de Graaf, G., & Paanakker, H. (2014). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American Review of Public Administration*. doi:10.1177/0275074014529361
- Doornbos, M. (2001). 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *The Journal of Development Studies*, 37(6), 93-108. doi:10.1080/713601084

- Dreyer Hansen, A. (2007). Governance networks and participation. En E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Farazmand, A. (Ed.) (2004). *Sound Governance. Policy and Administrative Innovations*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Galetta, D.-U. (2010). Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. *Diritto Amministrativo*, 3.
- García García, M. J. (2008). La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37.
- Gisselquist, R. M. (2012). Good governance as a concept, and why this matters for development policy. UNU-WIDER Working Paper No. 2012/30. *World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki*.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for good governance in the 21st century. *Policy Brief*, 15(2003), 1-6.
- Heald, D. (2006). Transparency as an instrumental value. En C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press for The British Academy.
- Keefer, P. (2009). Governance. En T. Landman & N. Robinson (Eds.), *The Sage Handbook of Comparative Politics*. London: Sage.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Nanda, V. P. (2006). The "Good Governance" Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269-283. doi:doi:10.1177/0002716205282847
- Parejo Alfonso, L. (1995). La eficacia, principio de la actuación de la administración. En L. Parejo Alfonso (Ed.), *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid: INAP-BOE.
- Peters, B. G. (2008). The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing. *Reihe Politikwissenschaft. Political Science Series*, 114.
- PNUD. (1997). Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. Accesible en <http://magnet.undp.org/policy/summary.htm>
- Ponce Solé, J. (2001). *Deber de buena administración y procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Madrid: Lex Nova.
- Ponce Solé, J. (2007). Dret, bona administració i bona governança. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *Governança i bona administració a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Prats Català, J. (1999). Gobernabilidad y globalización.
- Prats Català, J. (2007). Governança i democràcia. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *Governança i bona administració a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. doi:10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x
- Runavot, M. C. (2010). La 'bonne administration' consolidation d'un droit sous influence européenne. *Revue française de Droit administratif*, 2(mars-avril).
- Scharpf, F. W. (1993). Games in hierarchies and networks: introduction. En F. W. Scharpf (Ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt am Main- Boulder, Colorado: Campus Verlag-Westview press.
- Schmitter, P. C. (2001). What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished? *Jean Monnet Working Paper*, 6/00.
- Shapiro, M. (2001). Administrative law unbounded: reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, 369-377.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E. (2010). Governance and democracy. *Working paper series. Centre for Democratic Network Governance*, 10.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Sosa Wagner, F. (2008). Gobernanza: ¿trampa o adivinanza? En L. Martín Rebollo (Ed.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Tornos Mas, J. (2008). El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la administración pública. En L. Martín Rebollo (Ed.), *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Trommel, W. (2008). *Good governance as reflexive governance: Towards second-order evaluations of public performance*. Paper presented at the EGPA Conference, Rotterdam, The Netherlands.
- van Doeveren, V. (2011). Rethinking Good Governance. *Public Integrity*, 13(4), 301-318. doi:10.2753/PIN1099-9922130401