

Buen gobierno y calidad normativa en los Municipios de la provincia de Santa Fe

Agustín R. Moscariello¹

Publicado en La Ley Litoral Mayo 2019, pág. 1 (año 23 Nro 3)

- 1. Introducción**
- 2. Buen gobierno y buena administración**
- 3. Sobre la calidad normativa en los Municipios**
- 4. Técnicas para mejorar la calidad normativa**
- 5. Innovación en los Municipios**
- 6. Conclusiones**

1. Introducción

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar acerca de la calidad normativa en Municipios y Comunas, acotando algunas referencias a la provincia de Santa Fe.

Con ese propósito, repasaremos primero someramente los conceptos de buen gobierno y buena administración; luego indagaremos sobre la idea de la calidad normativa, para ir hacia la mención de algunas técnicas que pueden ser aplicables a nivel local para mejorar dicha cualidad; para después hacer algunas referencias a la innovación desde los municipios, arribando -finalmente- a una serie de conclusiones que no hacen más que buscar generar el debate e intercambio de ideas.

De tal modo, siendo el municipio el ámbito de poder más cercano al ciudadano -como cuna de la democracia-, los mandatos de buen gobierno y buena administración adquieren mayor relevancia e impacto sobre la vida cotidiana de los ciudadanos.

2. Buen Gobierno y Buena Administración

Como primera aproximación a la idea del buen Gobierno y la buena Administración, siguiendo a Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, diremos que tales principios aspiran “a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales”².

1 Abogado, Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral), Profesor de Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Parte Especial (UCA, Sede Rosario).

2 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración, Reus, Zaragoza, 2012, pág. 25.

Así, Buena Administración “no significa menos Administración sino mejor Administración. Y una buena Administración necesita de una buena sociedad”³.

En un sentido coincidente, Ponce Solé expresa que “la idea de buen gobierno se refiere al modo cómo una parte del poder ejecutivo, el gobierno, desarrolla sus funciones, mientras la buena administración hace referencia al modo cómo el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos. En este sentido, pues, el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, pues no incluyen a actores privados y se distinguen por la específica función a la que se refieren, aunque en ocasiones, sobre todo buena gobernanza y buen gobierno, se utilicen de forma indistinta, dependiendo del contexto y del idioma (En este sentido, identificando *good governance* y *good government*...)”⁴.

Entonces, por otro lado, la gobernanza (o su equivalente en inglés, *governance*) refiere, en general, al gobierno en red. Esto es, un gobierno más participativo, donde las autoridades públicas debaten y discuten con los cuerpos intermedios (ONG’s, grupos de presión, instituciones varias) para la formulación de políticas públicas –gobierno en red *horizontal*- o con otras autoridades de distintas esferas de gobierno (nación, provincia y municipios) –en sentido *vertical*-, vinculando burocracias.

De tal modo, se trata de conceptos cercanos, pero no necesariamente idénticos; donde el buen gobierno representa una concepción más justa y humana del poder, que no descansa solamente en una agenda de derechos, sino que en él se destacan aspectos cualitativos en el pleno ejercicio de ellos⁵.

3 PÍO GUARNIERI, Juan Pablo, “Principio y derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno, contenido y alcance. Nuevo concepto o expresión novedosa aglutinadora de antiguos criterios?”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 Noviembre de 2016.

4 PONCE SOLÉ, Juli, “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, Revista Española de Derecho Administrativo N° 175, Enero-Marzo 2016, págs. 57-84. En igual inteligencia, y en el marco del derecho argentino, la mala administración dolosa se vería, asimismo, configurada a través del delito de incumplimiento de deberes de funcionario público, cuyo bien jurídico tutelado es el regular funcionamiento de la administración pública y la legalidad de sus actos (art. 248 Código Penal) (Confr. D’ALESSIO, Andrés José -Director- DIVITO, Mauro A. -Coordinador-, Código Penal de la Nación. Comentado y anotado. Tomo II. Parte Especial, La Ley, 2da Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, 2009, pág. 1227).

5 PÍO GUARNIERI, Juan Pablo, “Principio y derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno, contenido y alcance. Nuevo concepto o expresión novedosa aglutinadora de antiguos criterios?”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 Noviembre de 2016.

Si bien algunos autores refieren que el concepto viene de larga data, más modernamente ha surgido como “derecho fundamental a la buena Administración” en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta de Niza, del 7 de diciembre de 2000).

Y en el ámbito latinoamericano, aparece consagrado como “soft law” en el Código Iberoamericano de buen Gobierno, aprobado por la Conferencia Latinoamericana de Administración para el Desarrollo; contemplado en el artículo 1° de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública⁶.

En el derecho público argentino, aparece como principio mencionado en los considerandos del Decreto para las actuaciones administrativas de la provincia de Santa Fe (Decreto Acuerdo 4174/15) y, más recientemente, también como principio, con derechos y deberes derivados, en la ley de procedimiento administrativo Nro. 9.003 de la provincia de Mendoza.

En lo relativo a la vertiente empresarial pública del buen gobierno, encontramos regulaciones sobre dicho principio en materia de empresas públicas, tales como la Resolución Nro 37/2006 de la SIGEN, o la más reciente Decisión Administrativa Nro 85/2018 del Jefe de Gabinete de Ministros nacional⁷, por el cual se aprueban los “Lineamientos de Bueno Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”⁸. Asimismo, a nivel nacional, encontramos referencias al buen gobierno y la buena administración, en los decretos 891/17 y 984/17 del PEN, de “simplificación administrativa”⁹.

3. Sobre la calidad normativa en los Municipios

6 PERRINO, Pablo E., “La reforma del procedimiento administrativo”, en AAVV Procedimiento administrativo. A 20 años de al reforma constitucional, Astrea – RAP, Buenos Aires, 2015, pág. 524.

7 Ver al respecto el comentario de DATES, Luis E., “Lineamientos de buen gobierno para las Empresas con Participación Estatal Mayoritaria”, La Ley 07/03/2018, pág. 1.

8 Donde, si bien el título de la Decisión Administrativa parecería que su ámbito de aplicación incluye únicamente a las SAPEM (Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria, regulada en la LS 19.550), el artículo 2° establece que la misma se aplica a: 1) las empresas y sociedades consignadas en el art. 8 inciso b) de la ley de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional 24.156, y 2) todos aquellos organismos descentralizados cuyo objeto sea la producción de bienes y servicios.

9 Sobre el particular, ver MUÑOZ, Ricardo A. (h), “‘Buenas prácticas en materia de simplificación’. Transformación administrativa y gobierno electrónico. Comentario a los Decretos N° 891 y 894/2017”, en Revista de Derecho Público 2018 – Derechos Humanos y Nuevas Tecnologías I, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2018.

3.1. Apuntar a la calidad normativa en los Municipios implica elevar la calidad de las políticas públicas, y de su producto, la regulación municipal.

Al respecto, consideramos necesario efectuar una aclaración metodológica en lo referente al tipo de “normativa” que debemos considerar a nivel municipal.

Así, reputamos como normativa tanto el producto de la actividad legisferante de los Concejos Municipales (Ordenanzas, art. 39 ley 2756 de la provincia de Santa Fe), como el de la potestad reglamentaria de los Departamentos Ejecutivos (Decretos, art. 41 inciso 2° ley 2756, respecto de los reglamentos autónomos internos de la Administración, art. 41 incs. 24 y 26 LOM de los ciudadanos en general, y art. 41 inc. 5 LOM de los reglamentos ejecutivos), así como el dictado de actos administrativos de alcance general¹⁰. Y ambos tipos de categorías normativas caben, pues, dentro del concepto de “regulación”, en tanto creación o imposición de reglas¹¹.

3.2. Como dice Juli Ponce Solé a los efectos de poder medir la calidad normativa, debemos interrogarnos antes si la misma resulta mensurable¹².

3.3. Ahora bien, antes de ello debemos ver, ¿Qué significa la calidad? ¿Y si el mismo es un concepto jurídico o meta jurídico?

En el lenguaje extra jurídico, conforme al diccionario de la Real Academia Española, entendemos por calidad la “*Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor*” (en su primera acepción) y, en su tercera acepción, a “*adecuación de un producto o servicio a las características especificadas*”.

Lo cual determina que, para medir la calidad normativa o regulatoria, debemos ver la regla (sea ésta legislativa como administrativa) como el producto o el producido de un procedimiento.

Sobre el punto, la Constitución Nacional en su reforma de 1994, incorporó el concepto de calidad en el marco de los servicios públicos en su art. 42, en cuanto dispone que: “*Las Autoridades proveerán a la protección de estos derechos..... la*

10 Para ampliar ver DOMINGO, Hugo Luis y MOSCARIELLO, Agustín R. “Potestad reglamentaria provincial, municipal y comunal en Santa Fe”, La Ley Litoral 2009, pág. 1061.

11 Al respecto, Barra, tomando un concepto amplio, nos dice que toda norma es un regulación o reglamentación, donde regular es establecer reglas (también reglamentar) y toda norma jurídica es un conjunto de reglas, una regulación o reglamentación. BARRA, Rodolfo, “Derecho y mercado”, en AAVV El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo, RAP, Buenos Aires, 2017, pág. 367.

12 PONCE SOLE, Juli, Negociación de normas y Lobbies, Aranzadi, Navarra, 2015, pág. 81.

calidad y eficiencia de los servicios públicos...”. Otras menciones a la calidad en la CN aparece en el art. 75 inciso 2 relativa a la como “*calidad de vida*”¹³.

Se trata ahora, según entiende parte de la doctrina, de un concepto jurídico.

Sobre el particular, Ismael Mata tiene dicho que la mencionada manda constitucional trasunta el paso de un modelo o paradigma burocrático o “tradicional” a otro “postburocrático”, que tiene como rasgo dominante el de la prestación de un servicio efectivo que otorgue prioridad a los resultados, donde la calidad y la eficiencia resulta exigibles a todas las actividades del Estado¹⁴.

Por su parte, Pérez Hualde expresa que la calidad puede ser definida como “*la capacidad de un conjunto de características intrínsecas para satisfacer requisitos*”¹⁵.

De igual modo, se ha dicho que calidad es la verificación o cumplimiento de requisitos¹⁶.

Siendo, entonces, que la calidad resulta, conforme a la doctrina más moderna, un concepto jurídico, debemos establecer si la misma resulta mensurable, a los fines de poder medir y comparar los distintos productos regulatorios, y de realizar controles de calidad.

Siguiendo a Ponce Solé vemos que la calidad de las decisiones normativas tiene al menos tres aspectos a considerar: a) el formal; b) el aspecto procedimental y; c) el material.

El primero de ellos, apunta a que la norma debe ser correcta, siguiendo los estándares que fije al respecto el poder legislativo o la Administración según el caso (v.gr. que el lenguaje jurídico empleado en la norma sea inteligible al ciudadano lego, Al respecto, Steven Stark expone el “*Test de Mc Donald’s*”, que consiste en interrogarse acerca de si uno leyera en vos alta en un Mc Donald’s el documento en el que está trabajando, ¿la gente lo entendería?¹⁷). El aspecto procedimental, donde el proceso de

13 Además de esas menciones, aparecen menciones a la “calidad” o “calidades” en los artículos 89, 111 de la CN, pero en esos casos en el marco de las idoneidades requeridas para ocupar cargos públicos (Presidente, miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), para los cuales, además de los requisitos propios de cada cargo, la CN exige la calidades para ser senador de la Nación.

14 MATA, Ismael, “La decisión administrativa como instrumento de eficacia”, en AAVV Procedimiento administrativo. A 20 años de la reforma constitucional, Astrea RAP, Buenos Aires - Bogotá, 2015, pág. 331/2.

15 PEREZ HUALDE, Alejandro, “El fundamento constitucional del régimen de los servicios públicos”, en AAVV Cuestiones de intervención estatal. Servicios públicos, poder de policía y fomento, RAP, Buenos Aires, 2011, pág. 744.

16 MOLTINI, Alberto, “Delimitación del carácter político del proceso parlamentario sujeto a normas de calidad”, CLAD 8-11 noviembre de 2016, Santiago de Chile.

17 STARK, Steven D., Writing to win. The legal writer, Three River Press, New York, 2012, pág. 36.

adopción de la decisión debe ser antecedido por un procedimiento adecuado, que, si se trata de una norma administrativa debe garantizar una buena Administración. Ello por cuanto, los buenos procedimientos desarrollados correctamente, incrementa enormemente las posibilidades de llegar a buenas decisiones. Y finalmente, el material, que impone que la norma no debe vulnerar ninguna regla o principio del ordenamiento jurídico¹⁸.

Siendo, al parecer del profesor catalán, tales aspectos mensurables, permiten realizar un control de la calidad de la norma.

4. Técnicas para mejorar la calidad normativa

Veamos ahora qué pueden hacer las Comunas y Municipios para mejorar la calidad normativa en sus jurisdicciones.

4.1. Corresponderá realizar una evaluación *ex ante* de la normativa a sancionar, analizando los impactos de dicha regulación –en línea con el llamado *better o smart regulation*–, para luego del diseño e implementación, efectuar el *feedback*, esto es, realizar una evaluación *ex post* de la regulación municipal¹⁹.

4.2. Otra técnica fundamental a tales efectos la constituye la creación de programas o proyectos a nivel municipal.

En ellos corresponderá, a grandes trazos, realizar una evaluación previa de la situación problemática a abordar. Luego plantear distintas soluciones con los cuerpos técnicos. Una vez elegida la o las soluciones, plasmar los problemas y la/s solución/s en un documento, estableciendo las cuestiones a solucionar, los objetivos del programa, cursos de acción, etapas y plazos. Ésto último es fundamental a los fines de lograr un control tanto político como ciudadano del programa *-feedback-* de lo realizado o cumplido por la Administración.

Ello permite adoptar decisiones informadas, basadas en datos duros de la realidad, y que no dependan cabalísticamente de la voluntad del gobernante de turno²⁰.

18 PONCE SOLE, Juli, Negociación de normas y Lobbies, Aranzadi, Navarra, 2015, pág. 80.

19 PONCE SOLÉ, Juli, “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág. 188.

20 En tal sentido, un politólogo contemporáneo expresa que “*la metodología de análisis que se usa en la política está más cerca de la magia que de la ciencia*”. DURÁN BARBA, Jaime; NIETO, Santiago, La política en el siglo XXI. Arte, mito o ciencia, Debate, Buenos Aires, 2017, pág. 73.

4.3. Asimismo, coadyuvan a lograr una mejor normativa la creación de Comisiones de seguimiento que evalúen el rendimiento de la regulación adoptada.

Dentro del marco de la gobernanza, entendida como gobierno en red, podrían participar actores privados o del tercer sector en dichas Comisiones de seguimiento.

En cuanto al ámbito dentro del cual podrán actuar dichas Comisiones, dado el rol de contralor del Legislativo Local, deberían crearse en su ámbito; o para el caso de Ordenanza sancionadas por el Concejo Deliberante, la Comisión de seguimiento podría ser de carácter mixto entre el Ejecutivo y el Legislativo municipal.

Así, el seguimiento o control será fundamental. Al respecto, la doctrina refiere que el control o contralor es el juicio que realiza una entidad respecto de otra, con el fin de establecer si se conforma a las normas y principios que lo regulan²¹. Más modernamente, la doctora Ivanega ha definido al control como la constatación entre lo real y lo debido²². Para esto último será menester fijar pautas y procedimientos administrativos y legislativos sobre qué es “lo debido” a los fines de garantizar un proceso que arroje resultados de calidad.

4.4. La conformación de listas de comprobación o “*checklist*” donde, conforme a modelos pre establecidos, permiten una rápida constatación respecto a si se han cumplido con los recaudos mínimos que deben tomar a la elaboración de normas con una calidad aceptable.

Ejemplos de ello lo configura el *checklist* cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de la elaboración de normas de 1995²³.

21 HEREDIA, Horacio: Contralor administrativo sobre los entes autárquicos, Bs. As., 1942, Valerio Abeledo Editor, pág. 22.

22 IVANEGA: “Los actos emanados de los organismos de control y la afectación de terceros” en AAVV, Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo, Bs As, RAP, 2009, pág. 803 y ss.

23 Presente como Anexo A Cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de elaboración de normas, de 1995, del Informe Mandelkern sobre mejora de la regulación, que prevé: **Pregunta Núm. 1 - ¿Está correctamente definido el problema?** El problema que ha de ser solucionado debería estar detallado de forma precisa, ofreciendo pruebas concluyentes de su naturaleza y magnitud, y explicando la razón de su existencia (identificando los incentivos de las entidades perjudicadas). **Pregunta Núm. 2 - ¿Está justificada la acción del gobierno?** La intervención del gobierno debería estar basada en pruebas concluyentes de que la acción del gobierno está justificada, dada la naturaleza del problema, los beneficios y costes probables de la acción (basándose en una valoración real de la eficacia del gobierno), y los mecanismos alternativos para tratar el problema. **Pregunta Núm. 3 - ¿Es la vía normativa la mejor acción de gobierno?** Los legisladores deberían llevar a cabo, en una etapa temprana del proceso normativo, una comparación informada de una variedad de instrumentos políticos normativos y no normativos en la que se considerasen aspectos relevantes como los costes, beneficios, efectos de distribución y requisitos administrativos. **Pregunta Núm. 4 - ¿Existe una base legal para la normativa?** Los procesos normativos deberían estar estructurados de tal forma que todas las decisiones normativas respetaran de forma rigurosa el “imperio de la ley”, esto es, debería

4.5. Otra técnica de mejora normativa la constituye la implementación de cláusulas imponiendo su revisión en un plazo determinado (como las llamadas “*sunset legislation*”)²⁴. Se trata de regulaciones por un período de tiempo, que establecen que la actividad pública desaparecerá una vez transcurrido un plazo temporal, a menos que sea prorrogada²⁵. Vale decir, se trata de normativa “con plazo de caducidad”.

Así, se establece una fecha de vencimiento o caducidad de la nueva norma, la que será prorrogada únicamente si son elaboradas nuevamente conforme al procedimiento estándar de elaboración de normas. Este tipo de regulación tiene la ventaja de romper las inercias administrativas o legislativas, y reduce la edad promedio de la normativa²⁶.

existir una responsabilidad explícita que asegurara que todas las normas están autorizadas por normativas de un nivel más alto y que fueran coherentes con las obligaciones de los tratados, además de cumplir con principios legales importantes como la seguridad, proporcionalidad y requisitos de procedimiento aplicables. **Pregunta Núm. 5 - ¿Cuál es el nivel adecuado (o niveles) de gobierno para esta acción?** Los reguladores deberían escoger el nivel más apropiado de acción que debe adoptar el gobierno, o, si existen múltiples niveles, deberían diseñar sistemas eficaces de coordinación entre niveles de gobierno. **Pregunta Núm. 6 - ¿Justifican los beneficios de la norma su coste?** Los reguladores deberían valorar los costes y beneficios totales previstos para cada propuesta de normativa y los de sus alternativas, y debería poner estas valoraciones a disposición, mediante formato accesible, de los encargados de adoptar las decisiones. El coste de la acción del gobierno debería estar justificado por sus beneficios antes de adoptar una acción. **Pregunta Núm. 7 - ¿Es transparente la distribución de efectos entre la sociedad?** En la medida en que los valores de distribución y de equidad se vean afectados por la acción del gobierno, los reguladores deberían otorgar transparencia a la distribución de los costes y beneficios de la normativa entre los grupos sociales. **Pregunta núm. 8 - ¿Es la normativa clara, coherente, comprensible y accesible para los usuarios?** Los reguladores deberían evaluar si las normas van a ser totalmente comprendidas por los usuarios, y con ese fin deberían adoptar medidas para garantizar que el texto y estructura de las normas sea lo más clara posible. **Pregunta Núm. 9 - ¿Han tenido todas las partes interesadas la oportunidad de manifestar su opinión?** Las normativas deberían desarrollarse de un modo abierto y transparente, con procedimientos eficaces para la participación de las partes interesadas como las empresas y sindicatos afectados, otros grupos de interés, u otros niveles de gobierno. **Pregunta Núm. 10 - ¿Cómo se garantizará la conformidad?** Los reguladores deberían valorar los incentivos e instituciones a traes de los que se aplicara la normativa, y deberían diseñar estrategias sensibles de implementación que aprovechen el mejor uso de la normativa. Disponible en el sitio web <https://www.parlament.cat/document/intrade/28773> (fecha de la última captura 19.02.2019).

24 PONCE SOLE, Juli, *Negociación de normas y Lobbies*, Aranzadi, Navarra, 2015, pág. 86.

25 DRUCKER, Peter F., *Las nuevas realidades*, Sudamericana, Buenos Aires, 2da edición, 1990, pág. 101.

26 GARCÍA VILLARREAL, Jacobo Pastor (2010), “Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel sub-nacional”, *Documentos de trabajo de la OCDE sobre Gobernanza pública*, 2010/18, Publicación de la OCDE, pág. 69.

4.6. Las consultas a la ciudadanía mediante las distintas formas de participación ciudadana²⁷, ora audiencias públicas, charlas informativas, consulta on line²⁸.

Algunas de estas técnicas pueden ser empleadas *ex ante* (como las mencionadas *checklist*), otras *ex post* (v.gr. las comisiones de seguimiento), y otras pueden ser práctica,s tanto antes como después de la sanción de la norma.

Finalmente, expone Miriam Ivanega que el control “genera información”, la que cumple un doble cometido: es un insumo fundamental para poder ejercer tal función y a su vez es el principal producto que origina²⁹.

Y precisamente, respecto de la información, los autores de ciencias políticas, tales como Alvin Toffler, distingue tres conceptos: datos, información y conocimiento. Los datos se han entendido como hechos más o menos inconexos; la información, por su parte, refiere a datos que han sido ordenados por categorías y planes de clasificación u otras pautas; y el conocimiento significa información que ha sido depurada, dándole forma de afirmaciones más generales³⁰.

Otros autores, aportando una noción complementaria, consideran –además- que siendo la información datos que tienen relevancia y un propósito, y a los fines de poder convertir los datos en información se requiere de conocimiento³¹, siendo finalmente que el “*conocimiento es información que cambia algo o a alguien –sea convirtiéndose en base para la acción o bien haciendo a un individuo (o a una institución) capaz de una acción diferente y más efectiva*”³².

Yuval Harari, por su parte, expresa respecto de los datos y la información, que “*en tiempos antiguos, tener poder significaba tener acceso a datos. Hoy en día, tener poder significa saber qué obviar*”³³. De modo, que el autor, expone que según el

27 Al respecto, la Constitución de Santa Fe reconoce en su artículo 8° que “... *Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad*”.

28 Las formas de gobierno electrónico y, más modernamente, gobierno dotado de inteligencia artificial exceden el ámbito del presente artículo, por todos remitimos a CORVALÁN, Juan Gustavo, “Hacia una óptima Administración digital e inteligente”, La Ley 19.10.2017, pág. 5, y CORVALÁN, Juan G., “Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. Decreto de “Tramitación digital completa””, La Ley 17.08.2018, pág. 1.

29 IVANEGA, Miriam M., Control público, RAP Astrea, Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, pág. 64.

30 Cfr. TOFFLER, Alvin, El cambio del poder, Barcelona, Plaza & Janes, 1990, p. 42.

31 DRUCKER, Peter F., Las nuevas realidades, Buenos Aires, Sudamericana, 2da edición, 1990, pág. 304.

32 DRUCKER, Peter F., Las nuevas realidades, Buenos Aires, Sudamericana, 2da edición, 1990, pág. 362.

33 HARARI, Yuval Noah, Homo Deus, Debate, Buenos Aires, 2018, pág. 430.

“*dataísmo*” ha invertido la pirámide tradicional del conocimiento, ya que el humano carece de capacidad para procesar el inmenso flujo de datos, ni destilar información o producir conocimiento; debiendo encomendarse el procesamiento de datos a algoritmos electrónicos³⁴.

De tal modo, en la sociedad de la información y el conocimiento, la “información se ha convertido en objeto del derecho”³⁵.

5. Innovación en los Municipios

Para mejorar la calidad de las decisiones administrativas y legislativas resulta indispensable la innovación.

Ella ha sido definida como la habilidad para tomar nuevas ideas y traducirlas en resultados sociales o económicos que mejoren el bienestar de los consumidores, usando nuevos procesos, productos o servicios³⁶.

En un sentido similar, la *innovación sistemática* es caracterizada como la búsqueda, organizada y con un objetivo, de cambios y en el análisis sistemático de las oportunidades que ellos puedan ofrecer para la innovación social o económica³⁷.

Se trata de un concepto muy en boga actualmente en el ámbito de la Administración y las organizaciones privadas, donde la estrategia innovadora “*se propone crear una nueva actividad más que un producto nuevo en el marco de una línea establecida. Apunta a crear nueva capacidad de desempeño, más que a mejorar. Se propone crear nuevos conceptos de lo que es valor, antes que satisfacer un poco mejor las actuales expectativas*”³⁸.

La innovación supone una búsqueda constante, con una “*tasa de mortalidad de las innovaciones que es y debe ser elevada*”. Vale decir, para llegar a una idea innovadora, muchas otras quedarán únicamente en proyectos. En tal sentido, la

34 HARARI, Yuval Noah, Homo Deus, Debate, Buenos Aires, 2018, pág. 401.

35 GARCÍA MACHADO, Ricardo, “Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento”, en AA VV La transformación del procedimiento administrativo, Javier Barnes (editor), Sevilla, Global Law Press, 2008, p. 192. Autor que considera que la información, una vez hecha comprensible, clasificada y útil, se convierte en “conocimiento disponible”.

36 PONCE SOLÉ, Juli, “La innovación al servicio del buen gobierno y la buena administración”, en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 Noviembre de 2016.

37 RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis, INAP, Madrid, 2014, pág. 18, siguiendo a Peter Drucker.

38 DRUCKER, Peter F, La Gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas, Editorial El Ateneo, Avellaneda, 1990, pág. 535.

innovación “ *es igual a ensayo, acierto, copia, mejora, copia, ensayo, perfeccionamiento* ”³⁹. En igual sentido Dan Senor y Saul Singer hablan en “*Start-Up Nation*” de “*fracasos constructivos*” o “*fracasos inteligentes*”⁴⁰.

Corresponderá que funcionarios probos, diligentes y motivados acerquen políticas públicas creativas e innovadoras para abordar los grandes problemas urbanos de nuestras ciudades, entre ellos, el acceso a la tierra y la vivienda, y el abordaje de la pobreza (gran deuda de nuestra democracia) y la atención a colectivos vulnerables. Todo ello en el marco de la dignidad del hombre y con el norte puesto en el bien común, el buen gobierno y buena administración.

En tal sentido, a lo largo de la historia, las ciudades han generado las fuerzas que han movido al mundo, siendo los motores de la innovación desde los tiempos en que Platón y Sócrates discutían en los mercados atenienses. Fue en las calles de Florencia donde surgió el Renacimiento y en las de Birmingham, la Revolución Industrial⁴¹.

Así, algunos autores proponen la innovación mediante políticas orientadas a un objetivo determinado, con una fuerte inversión en educación e investigación⁴².

6. Conclusiones

En el mundo académico se discute si los conceptos de buena Administración y buen Gobierno se encuentran configurados por derechos, principios y garantías ya existentes en el ordenamiento jurídico⁴³, o si se trata de algo nuevo.

Pareciera que es más que un nuevo modo de aglutinar antiguos conceptos.

La buena Administración y el buen Gobierno apuntan, cada uno en su ámbito, a la mejora de la calidad de las decisiones administrativas, gubernamentales y legislativas.

39 RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis, INAP, Madrid, 2014, pág. 19.

40 SENOR, Dan y SINGER, Saul, Start-Up Nation, Aleph, Buenos Aires, 2011, pág. 34.

41 RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis, INAP, Madrid, 2014, pág. 97.

42 Se suele brindar como ejemplo de ello, la Misión Apolo ideada por el Presidente JF Kenney, donde se fijó un claro objetivo (poner al hombre en la luna), y un límite de tiempo también concreto (antes que termine la década de 1960). MAZZUCATO, Mariana, Mission-Oriented Reserch & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth, Publications Office of the European Union, Brussels, 2018.

43 PÍO GUARNIERI, Juan Pablo, “Principio y derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno, contenido y alcance. Nuevo concepto o expresión novedosa aglutinadora de antiguos criterios?”, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 Noviembre de 2016.

Por ello, hemos intentado repasar aquí algunas técnicas para medir, controlar y mejorar dicha calidad en la producción normativa. Y siendo el Municipio el ámbito más cercano al ciudadano, el impacto de una buena regulación se verá de modo más contundente y rápido.

En el derecho público provincial, en el orden de ideas que venimos exponiendo, la provincia de Santa Fe con su nuevo Decreto para el trámite de las actuaciones administrativas N° 4174/15 que expresa dentro de sus considerando que: *“Que en tal sentido este nuevo régimen pregona el acercamiento de los principios y normas del procedimiento administrativo al surgimiento de un ‘derecho a una buena administración’ para optimizar la calidad de las decisiones y garantizar la participación de los ciudadanos, procurando una estructura dialogal que permita el afianzamiento de los institutos que persiguen ese fin”*.

Y, en la provincia de Mendoza, la ley 9.003 sancionada el 06.09.2017, reconoce en su artículo 1° inciso f) a la buena administración como principio general del procedimiento administrativo, con sus derechos y deberes derivados.

Vemos así, como en el derecho público la buena administración se encuentra vinculada a la mejora de la calidad de las decisiones.

En igual sentido, será fundamental para mejorar la calidad normativa, el control que se realice de la misma. Este control podrá ser *ex ante* como *ex post*, tanto en sus modalidades de: político, ciudadano (*accountability vertical*), o judicial.

Por otro lado, a los efectos de darle validez jurídica plena a estos requisitos de calidad en la formulación normativa, proponemos que los mismos sean incluidos dentro de los reglamentos internos de los Concejos Deliberantes, y en el caso de los Departamentos Ejecutivos, lo sean como parte integrante ora del elemento forma (en el sentido de la forma previa al acto) o como eslabón del debido procedimiento previo al dictado del acto de alcance general normativo.

Así pues, este tipo de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad normativa, coadyuvan a aumentar la legitimidad democrática de las decisiones del Estado, tanto en su rol de Estado-Legislador como Estado-Administración.