



Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Administrativo

Sede Entre Ríos

Víctor Hugo Berta

Tesis

**El derecho administrativo relacional. Esa frontera entre libertad y
competencia**

**Análisis de la red y el funcionamiento de un consorcio caminero de gestión mixta, en
la consecución de cometidos públicos**

Paraná

2023

Resumen. La tesis investiga las relaciones jurídicas en su integridad, que permiten la operación del Consorcio Caminero Santa Anita-Asociación Civil para el mantenimiento de la red vial terciaria, tarea derivada de los deberes estatales de conservación de bienes del dominio público, los cuales -sujetos al régimen de contratación estatal y a la ley de obras públicas- se satisfacen bajo un modelo público-privado. Son relaciones de poder y complejas que se someten al derecho público y privado en términos de complementación. Dentro del Consorcio, se observará cómo funcionan los principios democrático, participativo y cooperativo, cómo y cuánto se involucra la comunidad en la gestión pública, priorizando el interés general. Es el caso de un estado provincial que reconoce limitaciones para abordar eficientemente el mantenimiento de caminos rurales, de un estado municipal que decide formar un consorcio y la participación de residentes locales. Características del derecho administrativo multidimensional anidan en esta trama que se sustenta mediante una acción sincrónica entre el Estado y la comunidad. El trabajo se posiciona en una perspectiva subjetiva, incursionando en un campo poco explorado como el reconocimiento de misiones asociativas para el desarrollo de actividades estatales. Se concluye que es factible la interacción de componentes estatales y privados para cumplir cometidos públicos.

Summary. The thesis investigates the legal relationships in their entirety, which allow the operation of the Santa Anita Caminero Consortium-Civil Association for the maintenance of the tertiary road network, a task derived from the state duties of conservation of public domain assets, which -subject to the regime of state contracting and the public works law - are satisfied under a public-private model. They are complex power relations that are subject to public and private law in terms of complementarity. Within the Consortium, it will be observed how the democratic, participatory and cooperative principles work, how and how much the community is involved in public management, prioritizing the general interest. This is the case of a provincial state that recognizes limitations to efficiently address the maintenance of rural roads, of a municipal state that decides to form a consortium and the participation of local residents. Characteristics of multidimensional administrative law nest in this fabric that is supported by a synchronous action between the State and the community. The work is positioned from a subjective perspective, venturing into a little explored field such as the recognition of associative missions for the development of state activities. It is concluded that the interaction of state and private components is feasible to fulfill public tasks.

Palabras clave. Relación jurídica. Poder. Cooperación. Participación. Complejidad. Enfoque sistémico. Perspectiva subjetiva. La red.

Keywords. Legal relationship. Power. Cooperation. Participation. Complexity. Systemic approach. Objective and subjective perspective. The network.

Índice.

	Pág.
Introducción.....	5
Capítulo I.....	16
I.1. Naturaleza jurídica del consorcio.....	16
I.2.1. Constitución y Democracia en las relaciones jurídicas. Una mirada desde la Teoría Constitucional	19
I.2.2. Autonomía municipal, Constitución Nacional y la red.....	22
I.2.3. El enfoque de derechos y la autonomía municipal en la Constitución de Entre Ríos.....	23
I.3. Derecho administrativo relacional. Enfoque clásico.....	24
Capítulo II.....	35
II.1. Transformaciones en la relación ciudadano-administración.....	35
II.2. Relación jurídica global. El principio participativo, cooperativo y democrático	40
II.3. Derecho administrativo de corresponsabilidad	47
II.4. La complementación. Un derecho administrativo privado	52
Capítulo III.....	57
III.1. Los consorcios camineros en Entre Ríos. Régimen Jurídico.....	58
III.2. El consorcio caminero “Santa Anita-Asociación Civil”	66
Capítulo IV.....	75
IV.1. La red.....	75
IV.2. El poder.....	79
IV.3. La quinta disciplina.....	83
Capítulo V.....	93
V.1. La complejidad como oportunidad.....	93
V.2. Confianza.....	97
V.3. Aportes del derecho administrativo multidimensional.....	106
Capítulo VI.....	113
VI. 1. Responsabilidad social. Marco teórico.....	113
VI.2. Programa constitucional y regulación legislativa de la responsabilidad social en Entre Ríos.....	118

VI.3. Responsabilidad social en las relaciones jurídicas del caso.....	122
Conclusiones.....	129
Bibliografía	

Abreviaturas, Acrónimos y Siglas

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
Art.	Artículo
ATER	Administración Tributaria de Entre Ríos
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cap.	Capítulo
Carta	Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto
CCyCN	Código Civil y Comercial de la Nación
CD	Comisión Directiva
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CN	Constitución Nacional
Consortio	Consortio caminero Santa Anita-Asociación Civil
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DAM	Derecho Administrativo Multidimensional
DIPJ	Dirección de Inspección de Personas Jurídicas
DPV	Dirección Provincial de Vialidad
RS	Responsabilidad Social
RSe	Responsabilidad Social estatal
RSE	Responsabilidad Social Empresaria

INTRODUCCIÓN

Los fines del Estado son generales e indeterminados, de una relatividad histórica, ningún fin social le puede resultar ajeno y debe ocuparse de todo aspecto de la vida humana. El bienestar y el progreso son fines estatales, tanto como la conservación y el orden, la función administrativa es la única inmediata y social del Estado, frente a la mediata, jurídica e indirecta como son la función legislativa y judicial¹.

La administración desarrolla su actividad atendiendo al interés público, para el cumplimiento de sus fines con inmediatez y practicidad, se basa en los caracteres de espontaneidad, concreción y discrecionalidad.

El mantenimiento y conservación de bienes de dominio público -como son los caminos rurales-, son *cometidos públicos* indelegables que el Estado debe garantizar. El mandato constitucional se concreta a través de reglas de derecho administrativo que, -atento su carácter instrumental- se apoyan en figuras donde los límites o barreras entre lo público y privado se licuan, fenómeno que algunos lo llaman huída del derecho público, crisis, evolución, crecimiento, inclusive derecho administrativo privado².

Ese cometido público en la Provincia de Entre Ríos se alcanza ejecutando obras públicas de manera directa por la Dirección Provincial de Vialidad (DPV)³ o indirecta contratando consorcios camineros a los que les fija las condiciones para su funcionamiento⁴. En este trabajo me centraré en este último supuesto, en particular, obras viales de mantenimiento de caminos rurales ejecutadas por el Consorcio Caminero Santa Anita-Asociación Civil (en adelante Consorcio), constituido en 2020 y el primero integrado por el Estado como consorcista, en este caso el municipio de Santa Anita.

¹ Zanobini, Guido, Curso de Derecho Administrativo, Parte General I; Ed. Arayú; 1954., p. 15

² Este aspecto se desarrolla en el Capítulo II.1, II.3 y II.4.

³ Por el Art. 1° de la Ley 2936, modif. por ley 4220 y 7704: “La Dirección Provincial de Vialidad constituirá un ente autárquico de derecho público (...) Sus funciones serán estudiar, proyectar, planificar, asesorar, ejecutar obras viales, mantenerlas y conservarlas para dotar a la provincia de una adecuada comunicación terrestre. Estas funciones podrán ser ejercidas por administración delegada bajo la supervisión del ente”, según su art. 4° entre atribuciones y deberes prevé, con su inc. c) “Construir y conservar todas las obras de Vialidad de carácter provincial(...)” y k) “Fomentar los consorcios vecinales de caminos, controlar su funcionamiento administrativo, dirigirlos y asesorarlos técnicamente, someter a la aprobación del Poder Ejecutivo los subsidios a acordarse a los consorcios, en dinero, útiles, maquinarias, etc., que no podrán ser menores que el aporte de los mismos”

⁴ A lo largo de la investigación se proporcionarán los detalles que profundizan su encuadre como obra pública, sobre la organización estatal descrita y el régimen de contrataciones. También y en paralelo se aludirá al mismo cometido público que involucra un municipio y a la ejecución de ese tipo de obras públicas en relación a los caminos dentro de su jurisdicción.

En Entre Ríos funcionan más de 13 consorcios camineros⁵. El Consorcio -basado en esa conformación por un municipio- es el primero y el único actualmente de gestión mixta (público-privada)⁶, no obstante ello, el interés de esta investigación no se limita a analizar este ente en particular y su organización interna, sino la red⁷ o trama de relaciones jurídicas que confluyen para asegurar una adecuada conservación de los caminos rurales que son de su jurisdicción.

El atractor es la trama de relaciones jurídicas vistas en su globalidad, que permiten a una asociación civil garantizar adecuadamente el estado de caminos rurales. No se investiga la singularidad de cada relación o la intervención de cada sujeto -como la DIPJ, Administradora Tributaria de Entre Ríos (ATER), DPV, el Consorcio, el municipio de Santa Anita, personas humanas o jurídicas que lo contratan-. Tampoco la individualidad de sus consorcistas públicos y privados hacia el interior de la asociación civil. Interesa la funcionalidad y complejidad de esas relaciones jurídicas vistas como una oportunidad para que la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de Santa Anita puedan conservar caminos rurales mediante la intervención de una persona jurídica regulada por el derecho privado pero que debe sujetarse a reglas del derecho público.

Como se observa, estamos en el campo de lo que me permito denominar *derecho administrativo relacional*, un estudio de las relaciones jurídicas escasamente explorado por la doctrina iuspublicista, ausente en los planes de estudios posgraduales de las principales universidades del país⁸, y que -como adelanto en el título de la tesis- es una zona de

⁵ Se acompaña como Anexo I, información de la DPV, Dirección de Obras por Administración, Departamento Consorcios, Juntas de Gobierno y Municipios, donde se observa que Entre Ríos tiene reconocidos por esa Dirección seis consorcios de conservación con red vial asignada y seis de construcción. A su vez también como Anexo II planilla de la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas (DIPJ) donde se detallan los nueve consorcios reconocidos como asociaciones civiles.

⁶ Como Anexo III obra su estatuto cuyo artículo (art.) 18° establece que el presidente del consorcio será el presidente municipal de la Municipalidad de Santa Anita o quien este designe, y el art. 23° le atribuye que presida la comisión directiva (CD) y la asamblea. Tiene derecho a voto y la única prerrogativa que le asiste está en el inc. c) para el caso de empate, su voto se considera doble. Por el art. 39° todas las resoluciones de la asamblea se adoptarán por mayoría absoluta de votos emitidos, ningún socio puede tener más de un voto y los miembros de la CD y del órgano de fiscalización no podrán votar en asuntos relacionados con su gestión. En definitiva, el municipio es consorcista y participa de la gestión del consorcio que por esta razón es el primero mixto, al estar conformado por una persona jurídica pública.

⁷ El término red se emplea en esta tesis para referir al conjunto de relaciones jurídicas presentadas en el diagrama del Cap. I.3., concepto que se retoma en el Cap. IV.1 cuando se introduce la idea de red en tensión o complementariedad cohabitando con la figura de la pirámide, lo mismo para referir a la jerarquía-heterarquía, verticalidad-horizontalidad.

⁸ Adjunto link de los planes de estudio de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Austral y Universidad Nacional del Litoral, este último se corresponde con la carrera Maestría en Derecho Administrativo que cursé y tampoco incluye un módulo sobre relaciones jurídicas, sin embargo su Director, Prof. Justo José Reyna introduce este concepto en la propuesta bibliográfica propia sobre las redes, Vid. Derecho Administrativo Multidimensional-Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales-, 2014, tesis doctoral y Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. A&C, Revista de Direito Administrativo y Constitucional, Belo Horizonte, año 11, n. 44, abr./jun. 2011, junto a la obra en específico de Utrilla Fernández-Bermejo,

fronteras entre los principios de libertad y competencia, ambos y en ese orden, basamento del derecho privado y público respectivamente. A lo largo de la tesis veremos los matices que moldean un encuentro dialógico entre ambas ramas del derecho, que permiten garantizar un cometido público a través de una red, tal como describe el subtítulo.

Las relaciones jurídicas que se entrelazan con el objeto de mantener caminos en jurisdicción del Consorcio, serán analizadas de manera particular en el Cap. I.3.

Adentrándome en el aspecto metodológico de la tesis, como trabajo de investigación pretende y debe ser riguroso desde su planteamiento, a tal fin se debe seguir el método científico, único modo de hacer ciencia, para alcanzar ese producto final -conocimiento objetivo-. A diferencia del conocimiento ordinario -sentido común- deberé investigar lo inobservable o insospechado para el lego, inventar y arriesgar una conjetura y someterla a contrastación con técnicas especiales⁹.

El método científico es una técnica especial, nos indica el procedimiento a seguir para tratar problemas del conocimiento, su primer regla es “formular el problema al principio y con precisión”¹⁰, para ello me apoyaré en la gradualidad a partir de investigaciones anteriores, en busca de aproximaciones sucesivas, intentar verdades parciales, siempre sujeto a corrección mediante respuestas más verdaderas, que vendrán de la ciencia, no hay contrastación de la ciencia independiente de la ciencia, la crítica de los resultados solo es interna¹¹.

Bunge en la clase inaugural del curso de filosofía de la ciencia dictada el 5 de abril de 1957 en la Facultad de Filosofía y Letras de Buenos Aires, ya planteaba que, quien encuentra grandes soluciones es quien enfoca los problemas con mayor amplitud. Pretendía que se

Dolores, La relación jurídica en el sistema de derecho administrativo. Publicado en Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales Vol. 2, p. 73-118, Madrid, 2020. Además, la propuesta académica de la maestría que cursé y estoy concluyendo en esta instancia ya de egreso, incluye líneas de investigación posibles, que en mi caso es la N° 19 sobre intergubernabilidad, pero también la Línea 18 incluye participación ciudadana y la Línea 20 redes interadministrativas. Adjunto el enlace para su acceso.

[Plan de estudios de la Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública - Posgrado | Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires \(uba.ar\)](#)

[Maestría en Derecho Administrativo – Universidad Austral](#)

[Maestría en Derecho Administrativo – UNL](#)

https://servicios.unl.edu.ar/aulavirtual/fcjs/pluginfile.php/139239/mod_folder/content/0/Lineas%20de%20Investigaci%C3%B3n/L.%C3%ADneas%20de%20Investigaci%C3%B3n%20Posgrado%20Universidad%20Nacional%20del%20Litoral.docx?forcedownload=1

⁹ Vid. Bunge, Mario. La investigación científica. Colección Convivium. Ed. Ariel. p. 19-62

¹⁰ Ibidem Bunge aclara que esas reglas -cinco- son universales, justificables, no infalibles, pero sí las más adecuadas para alcanzar la verdad posible. En esta instancia deberé recurrir a las leyes de la lógica y al principio de no contradicción. Para que exista precisión en el problema planteado, el caso requiere una respuesta única, aunque fuese compleja.

¹¹ Ibidem.

adopte una actitud filosófica ante la ciencia, que se sitúe el problema dado en su contenido más amplio, estando dispuestos a revisar los fundamentos de las teorías y técnicas. Nos invitaba a adoptar un enfoque epistemológico, a nutrir nuestra investigación con los aportes de disciplinas contiguas a la epistemología para alcanzar un saber verificable. Para el autor las ciencias y las humanidades son complementarias, promoviendo la epistemología su integración con la filosofía. Interpelaba a los científicos a reparar en las conexiones con otras disciplinas¹².

¿Cuál es la situación problemática?

Rezzoagli en esta fase considera que debe plantearse el problema, definirlo, explicar porque ése y no otro, porqué entendemos que estamos ante un tema de tesis, la insatisfacción con algo que es un problema o que puede mejorarse, es la instancia donde debe plantearse esa realidad, algo no esta bien o puede mejorar y eso con sus antecedentes será analizado¹³.

Como enseña Umberto Eco el tema de una investigación científica debe tener un objeto reconocible y bien definido, ser útil también para los demás, así no perder el tiempo, contribuyendo al desarrollo del conocimiento¹⁴

El planteamiento de la problemática que se investiga es el funcionamiento de una red cuyo entramado debe garantizar el mantenimiento y conservación de caminos rurales, por un prestador que es una asociación civil sin fines de lucro -ente que se rige por el principio de cooperación- y que por el principio democrático asegura la participación ciudadana. La particularidad es que ese prestador -El Consorcio- es el único integrado por un municipio que se autolimita en el mecanismo de toma de decisiones, que en ese ámbito colegiado son adoptadas por mayoría. Esta problemática no se resuelve con gestión pública donde suele encontrarse una respuesta inmediata, sino que la cuestión es mucho más compleja y de allí que merezca la atención científica.

La hipótesis es que resulta factible gestionar la cosa pública articulando una red interadministrativa con el sector privado, que participa no ya para controlar al Estado, sino

¹² Vid. Bunge, Mario. Filosofar científicamente y encarar la ciencia filosóficamente. *Letras (Lima)*, 1997, vol. 68, no 94, p. 69-86.

¹³ Rezzoagli Luciano Carlos, Realización de Tesis, Capítulo V, en Guía para estudios universitarios y de posgrado, Ed. Marbis Diseño e Impresión, Durango, Dgo México, primera edición, p. 138.

¹⁴ Eco Umberto, Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. Recuperado de [umberto_eco.pdf\(upv.es\)1977](#), p. 47 y sig.

involucrándose en la gestión de lo público. Es posible dicha articulación bajo el concepto de complejidad, en esas relaciones jurídicas entre el Estado Provincial y el Consorcio, a quien primero reconoce como persona jurídica, le transfiere la tasa vial y a través de la DPV contrata para preservar caminos rurales, lo mismo que el municipio en la jurisdicción de su éjido; a su vez ese municipio integra el Consorcio en el rol de consorcista, participando en un pie de igualdad conforme el estatuto constitutivo¹⁵. Hacia adentro del Consorcio operan los principios de cooperación y democrático, percibiéndose la participación en términos co-constructivos, en un estadio superador de la limitada condición de súbdito, administrado o colaborador con la administración.

El objetivo general de esta tesis es investigar el funcionamiento de las relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas, cuyo fin es público -conservar bienes del dominio público- y la trama se analiza en su globalidad, más allá del aporte de cada relación jurídica. En esa trama y a los fines indicados, el Estado a nivel provincial y municipal contrata al Consorcio -constituido y conformado por este último-. La profundización en el estudio de ese entramado complejo y participativo es el fin de esta tesis, que considero podría ser útil para los demás, en especial por el escaso interés académico que se observa en esta materia, pretendiendo presentar este trabajo como una contribución al conocimiento.

Los objetivos específicos son pasos necesarios a seguir para lograr la finalidad última del trabajo¹⁶. Se delinean a través del desdoblamiento, desagregado, estableciendo jerarquías en el conocimiento que se va a producir y que darán respuesta al objetivo general. A continuación paso a enumerarlos:

1- Analizar la dimensión normativa y el marco teórico de los consorcios camineros en Entre Ríos, a partir del deber estatal por conservar los bienes de dominio público, que exige se gestionen obras de mantenimiento de caminos rurales. Una alternativa en esa Provincia es su ejecución a través de dichos consorcios, analizándose en particular los términos del estatuto del Consorcio.

¹⁵ Para profundizar en materia de redes interadministrativas Vid. Reyna Justo José, Derecho Administrativo Multidimensional-Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales-, 2012

¹⁶ Rezzoagli, Luciano, ob. cit., p. 142.

- 2- Describir las relaciones jurídicas necesarias para alcanzar el fin público detallado en el objetivo anterior, a partir de haberse identificado el sujeto de derecho que se ocupa de ejecutar esas obras públicas -el Consorcio-.
- 3- Determinar desde la teoría constitucional el marco teórico de la red con participación de un municipio, lo que a su vez impone investigar la autonomía municipal, tanto en su regulación por la Constitución Nacional (CN) como en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
- 4- Presentar el marco teórico de las relaciones jurídicas, en una investigación empírica y aplicada que se desarrollará a partir de ese conocimiento. A tal fin se analizará el enfoque clásico, las transformaciones en la posición de la ciudadanía y la administración, las relaciones jurídicas en su globalidad, los principios que la rigen -democrático, participativo y de cooperación-, en definitiva se evaluará la corresponsabilidad en la red.
- 5- Examinar la asociación civil constituida y compuesta por un municipio, cómo impacta el derecho público sobre esa figura asociativa propia del derecho privado, la posibilidad que por esta vía opere la huída del derecho administrativo o la complementación de ambas ramas del derecho.
- 6- Indagar desde enfoques teóricos interdisciplinarios las tensiones o complementariedades con la que operan las distintas relaciones jurídicas que se entrelazan en la red y la disputa entre el poder jerárquico que es verticalista, con un ejercicio heterárquico del poder donde prima la horizontalidad.
- 7- Desarrollar de manera aplicada el enfoque sistémico como modo de pensar para la evolución en las organizaciones, la complejidad como una oportunidad en la gestión de lo público y el concepto de confianza.
- 8- Explorar el obrar sincrónico en esta red, que es multidimensional ya que nuclea sujetos múltiples, lo que encamina el análisis hacia la factibilidad de funcionar de ese modo por parte de las organizaciones vinculadas.
- 9- Ponderar la incidencia del instituto de la responsabilidad social en la red investigada, en especial de sus caracteres como son la transversalidad e intersectorialidad.

Detallados los objetivos, debo agregar que esta tesis es una investigación jurídica de carácter teórica, empírica y cualitativa¹⁷. Emplea el método teórico para nutrirse del conocimiento existente sobre el objeto de estudio que son las relaciones jurídicas, además de acudir a otros marcos conceptuales sobre aspectos más específicos. Esos marcos teóricos nos proporcionan instrumentos conceptuales y categorías, establecen una base explicativa para los fenómenos, fijan un enfoque epistemológico y nos previenen de los errores de investigaciones anteriores¹⁸.

El marco teórico es enfocado desde una perspectiva histórica-lógica para analizar el objeto de estudio, apreciando la visión clásica y su contraste con la doctrina contemporánea, que autores relevantes enmarcan en un derecho administrativo del trabajo en común¹⁹ o derecho administrativo privado²⁰.

A lo largo del trabajo podrá advertirse la dificultad del abordaje si nos atenemos a los cánones de la dogmática tradicional, que se apoya en la teoría del acto administrativo, insuficiente para albergar el campo de las relaciones jurídicas, más aún cuando éstas interesan en su globalidad. Bajo el método lógico se podrán apreciar los rasgos intrínsecos y regulares de las relaciones jurídicas, pero a su vez con el análisis evolutivo se hace una retrospectiva del objeto, que se rescata para desentrañar las transformaciones en la relación Estado-Sociedad.

La técnica de *análisis-síntesis* se emplea para separar los elementos que componen las relaciones jurídicas, analizarlos por separado para luego integrarlos, lo que permite su comprensión integral con una nueva visión global, será mediante la fragmentación-examen-reconstrucción del objeto²¹.

La técnica *inductiva* permitirá trabajar de lo particular a lo general, induciendo regularidades válidas aplicables a casos semejantes, obviando lo relativo o cambiante, en definitiva se formularán algunas conclusiones a partir del estudio del caso propuesto. Del

¹⁷ Vid. Villabella Armengol, Carlos Manuel, Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones en Metodologías: Enseñanzas e Investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje a Jorge Witker. 1º Ed. 2015. Univ. Nac. Autónoma de México. México. ISBN 978-607-02-6248-7, p. 929.

¹⁸ Ibidem, p. 930.

¹⁹ Vid Barnes, Javier. Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo: Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, España (2015)

²⁰ Vid. Balbín, Carlos F., Crisis del Derecho Administrativo, Ed. Astrea, 2020.

²¹ Villabella Armengol. C.M., ob. cit., p. 937.

mismo modo se aplicará un enfoque *sistémico*, en este caso y en detalle, como parte del Cap. IV.3.

El método empírico se utilizó para captar aspectos del objeto de estudio que se encuentran a nivel fenoménico, que son cognoscibles sensorialmente, acumulando datos e información sobre él. La técnica a la que se recurrió es la *observación* -percepción del objeto sin manipulación- no participante y no estructurada.

Se realizaron entrevistas no estructuradas a sujetos claves como al Presidente Municipal de Santa Anita, Juan Amavet, a dos usuarios de los caminos jurisdicción del Consorcio, Matías Casares y Leandro Matey Doret y a cinco integrantes de la Comisión Directiva del Consorcio, esta última fue una entrevista colectiva y en profundidad.

También en la investigación se recurrió al método hermenéutico, tratando de entender el fenómeno en sí y su interconexión con el contexto histórico-social en el que se desenvuelve, para ello se acudió a la variable gramatical, teleológica, histórica y sistemática.

Reitero que esta investigación es *jurídica*, al derecho es difícil ubicarlo en la categorización de ciencias formales o fácticas²², en todo caso, cual rostro de Jano tendría algo de ambas, de las segundas, que las verdades no serán completas sino huidizas²³ y que aborda hechos, sucesos o procesos de la realidad, sus variables necesitan observación, medición o experimentación para captarse, sus enunciados no basta que sean racionales, además deben pasar por el tamiz de la verificación empírica para considerarlos adecuados²⁴

La tesis se estructura en seis capítulos que reflejan la vinculación de su temática específica con el caso que se investiga, por ese motivo, en la medida que lo requieren, cada uno de ellos hace referencia a las relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas que figuran en el diagrama presentado infra en el Cap.I.3.

Los capítulos se corresponden con el orden propuesto entre los objetivos específicos antes descriptos. Los capítulos I y III abarcan los objetivos 1- al 4- (este en parte), el capítulo II alcanza parte del objetivo 4- y el 5-; el capítulo IV con los objetivos 6- y parte del 7-; el

²² Villabella Armengol, C.M. ob. cit. p. 922-923

²³ Bunge M., La investigación..., p. 39. La cita del autor apunta a ese término respecto de las ciencias factuales.

²⁴ Villabella Armengol C. M., ob. cit.

capítulo V contiene lo referido en parte del objetivo 7- y el 8-, por último el capítulo VI se vincula a lo referenciado en el objetivo 9-.

El índice temático se estructuró de esta manera, compatibilizando los objetivos que se proponen con una cantidad de capítulos y su razonable proporcionalidad cuantitativa, respetándose de este modo las recomendaciones metodológicas, tanto de la carrera como de la dirección de tesis.

La delimitación en el ámbito espacial comprende una experiencia de gestión en la Provincia de Entre Ríos, el espectro temporal se apoya en una problemática vigente. A continuación se ubica en el plano de la provincia la localidad de Santa Anita (Ver Mapa N°1)

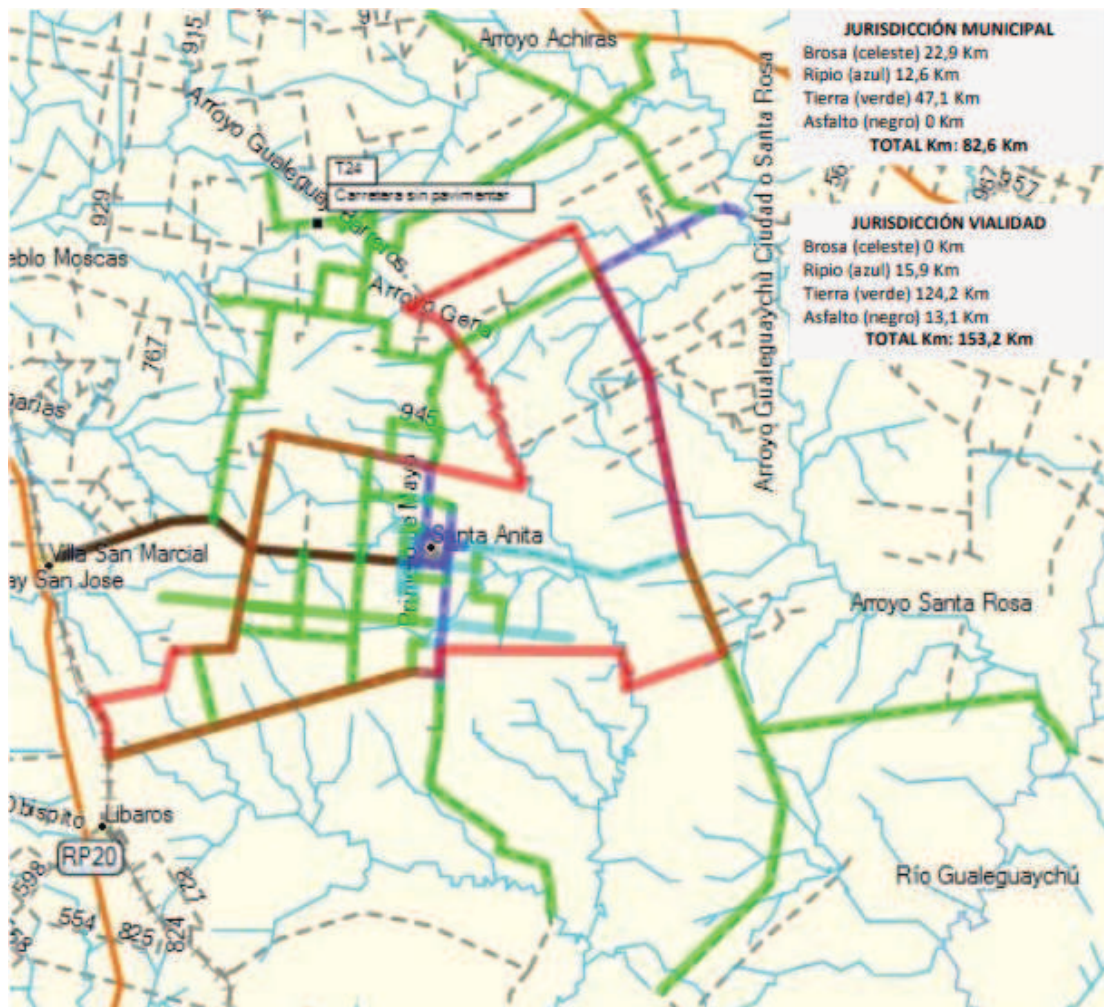
Mapa 1: Ubicación de la localidad Santa Anita en el mapa de la Provincia de Entre Ríos. Fuente: elaboración propia en base al mapa publicado en la página web del municipio.



Ubicando la jurisdicción del Consorcio, estamos hablando del centro de la Provincia, en el Departamento Uruguay, con domicilio en la ciudad de Santa Anita, fundada por colonos alemanes del Volga en 1900, localidad que creció como colonia agrícola, hoy con alrededor de 2.500 habitantes, cuyas actividades principales son la avicultura, agricultura y los servicios agropecuarios como el transporte de cereales. En 2000 fue elevada a la categoría de municipio, y se encuentra situada a 210 km de la ciudad de Paraná, capital de la Provincia, a 250 km de Rosario o a 350 km de la ciudad de Buenos Aires²⁵.

En el plano que acompaña a continuación, se identifican los caminos rurales que son jurisdicción del Consorcio, tanto aquellos de dominio público provincial como municipal (Ver Mapa N° 2).

Mapa N° 2: Caminos cuyo mantenimiento está a cargo del consorcio. Fuente: Geraldine Neubert Chavez, responsable de Catastro Municipal.



²⁵ Para mayores detalles sobre la ciudad de Santa Anita ingresar al link [Municipio de Santa Anita, Entre Ríos \(municipio-santaanita.web.app\)](http://municipio-santaanita.web.app)

El estudio podríamos calificarlo de exploratorio si entendemos esta tipología relacionada con haber escogido un tema poco estudiado hasta el momento. También sería descriptivo del modelo de gestión que se analiza y del marco teórico donde se inscribe, que a su vez nos encamina a una misión explicativa, luego de conocer suficientemente el objeto de estudio, por esta razón se formuló una hipótesis, se trabajó con el cómo del fenómeno, aislando las variables.

El trabajo es de corte cualitativo en la medida que se nutre de información empírica y teórica, que no se pretende cuantificar en la misma investigación. La hipótesis es una suposición que culmina con una proposición. Es una investigación aplicada, para la acción, pretende esbozar la factibilidad de alternativas a la gestión pública tradicional.

El trabajo se nutrió de bibliografía aportada en la carrera, de material complementario propuesto por los docentes consultados y los aspectos metodológicos que componen la currícula de la maestría.

Una advertencia metodológica para el sínodo es que se optó por no titular los seis capítulos, por cuanto en cada uno se compendian aspectos integradores de los aprendizajes y saberes generados en el proceso formativo, cumpliendo con el art. 26 del Reglamento de la carrera, lo que en algunos casos albergan una diversidad difícil de sintetizar en un título. Asimismo, ese carácter “integrador” forma parte de la propuesta académica seguida a lo largo de todo el cursado, y que al menos en aspectos centrales se pretende reflejar en la tesis. Esta es la razón por la que se encontrará en el devenir del trabajo final, el abordaje de la relación jurídica global investigada, desde distintas perspectivas.

Finalmente, también ha sido una técnica deliberada introducir en cada capítulo el marco teórico, régimen jurídico y la descripción del caso, con la intensidad que cada uno lo requería, siendo el Cap. III el más descriptivo de la figura consorcial, primero en la Provincia de Entre Ríos y luego en particular del Consorcio. Con esto pretendo referir que no se ha capitulado el marco teórico por un lado, la dimensión normativa por otro y el análisis del caso por otro, con esta técnica se apunta a ir introduciendo cada uno de esos tres aspectos a medida que la investigación lo requería.

CAPÍTULO

I

I.1. Naturaleza jurídica del consorcio.

Antes de ingresar a profundizar la materia nuclear de esta investigación -como son las relaciones jurídicas- se presenta una terminología que atento sus diferentes acepciones, merece ser precisada con relación al sentido que se le reconoce en este campo del conocimiento.

El derecho administrativo es local, de forma tal que para comprender la figura de los *consorcios camineros* en Entre Ríos, debemos recurrir a su derecho público, en este sentido la ley 2936 (modif. por ley 4220 y 7704) en su art. 4° inc. k) refiere a “fomentar los consorcios vecinales de caminos” y la ley de obras públicas 6351 autoriza la contratación directa en su art. 12° inc. h) “cuando la Administración por motivos de oportunidad o conveniencia debidamente fundados, contrate con Sociedades Cooperativas, Consorcios Vecinales o cualquier entidad de bien público constituida conforme a disposiciones legales vigentes, la realización de obras que sean de la finalidad específica de las mismas”.

El art. 1° del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP²⁶ precisa que es reglamentario del art. 4° inc. k) de la Ley 4220 (en realidad es de la Ley 2936 modificada por Ley 4220) en tanto promoción y fomento de los consorcios camineros. Por el art. 29° de dicho anexo la DPV es autoridad de aplicación, quien por el art. 4° fija la jurisdicción de los consorcios conforme a la codificación de la red provincial. Dicho decreto es regulatorio de su formación, creación, organización y funcionamiento, según su art. 1° esa reglamentación fue confeccionada por la DPV y el art. 2° la faculta a dictar las directivas para la correcta implementación de los mismos. De esta forma queda claro que la DPV podrá directamente o a través de consorcios camineros conservar y mantener caminos rurales en la Provincia.

El art. 2° de ese Anexo agrega la finalidad de estos consorcios y precisó que funcionarán como *personas jurídicas sin fines de lucro*. En Entre Ríos los consorcios camineros fueron constituidos como asociaciones civiles y en tal carácter fueron reconocidos por la autoridad provincial competente. La DIPJ otorgó la personería a los nueve consorcios

²⁶ Se acompaña como Anexo IV el Decreto 1661/90 MGJOySP con su Anexo I que es la reglamentación de los consorcios camineros.

camineros que se describen en el Anexo II, reconocidos como asociaciones civiles, el primero data de 1925 y el último fue creado en 2021.

Los consorcios camineros en Entre Ríos -y en particular el Consorcio- se constituyeron como asociaciones civiles que funcionan bajo las reglas del art. 168° y sig. del CCyCN.

Veremos que el Consorcio, está conformado por un municipio en calidad de consorcista, sin embargo, el art. 149° de dicho código²⁷ aclara que la participación estatal en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de estas, pudiendo sí preverse derechos y obligaciones diferenciados atento el interés público comprometido en esa participación, lo que efectivamente contempla el estatuto del Consorcio, que obra como Anexo III.

El Consorcio funciona como asociación civil, ese es el marco regulatorio que se utiliza en Entre Ríos por las entidades que se ocupan del mantenimiento y conservación de caminos rurales. Formulada esta aclaración, a continuación, desarrollaré como fue tratada esta figura por la doctrina nacional.

Una asociación es una persona jurídica que se organiza sobre la base de la calidad de socio de sus miembros, cuyos intereses son coincidentes y tienden a satisfacer fines de interés general, aquí ubica Marienhoff²⁸ a las *corporaciones*. Estas interesan al derecho administrativo en tanto personas jurídicas de derecho público no estatal con todas las consecuencias jurídicas que de ello deriva en cuanto al régimen jurídico aplicable.

El *consorcio* como institución, tuvo vigencia originaria en el derecho foráneo, verbigracia en el italiano, donde en 1904 se legisló sobre consorcios hidráulicos. En nuestro país se lo recepcionó en el derecho público y privado, por el art. 183 inc. 8) de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934, lo podían constituir municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de crear superusinas generadoras de energía eléctrica, también la ley 13.512 sobre propiedad horizontal instituyó el consorcio. Con razón se ha dicho que no constituye una figura exclusiva del derecho administrativo, aunque en este son muy

²⁷ Art. 149 del Código Civil y Comercial de la Nación: “Participación del Estado. La participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas. Sin embargo, la ley o el estatuto pueden prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en dicha participación”

²⁸ Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Quinta edición actualizada, Ed. Abeledo-Perrot, 2003, p. 525 con cita de Forsthoff, Tratado de derecho administrativo, p. 620-621, 622, 624 y 628; Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1°, p. 297 y 298, además de Silva Cimma, tomo 2°, p. 337.

frecuentes²⁹. A pesar de esto, lo relacionado con los consorcios administrativos es una materia descuidada por la doctrina administrativista³⁰

El consorcio es una unión formada para la gestión o defensa de intereses comunes, entre personas jurídicas públicas entre sí, o de ellas con personas particulares, o de personas particulares entre sí, con caracteres de interés general³¹. La actividad de varios es sustituida por la del ente que actúa en nombre de ellos, las materias o razones que pueden determinar su formación son ilimitadas, lo único que requiere es que el interés común revista carácter de interés general y se conforman como personas jurídicas públicas estatales o no estatales. La distinción con los consorcios privados esta en las reglas generales³² previstas en el CCyCN para las personas jurídicas.

El primer consorcio caminero en Entre Ríos data de 1925, fue creado bajo la figura jurídica de una asociación civil, los restantes -y que en la actualidad se mantienen operativos- también son asociaciones civiles, con la particularidad que el único que se integra por una persona jurídica pública es el Consorcio, con el municipio de Santa Anita como consorcista.³³

El encuadre de las corporaciones y consorcios en el derecho público o privado depende del diseño organizacional en cada jurisdicción. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, se dan sus propias instituciones y dictan su constitución³⁴. En ese marco, por el art. 240° inc. 24) de la Constitución de Entre Ríos los municipios pueden crear consorcios. La ley 2936 (modif. por ley 4220 y 7704) fomenta los consorcios vecinales de caminos junto a la ley 6351 de obras públicas que autoriza su contratación directa para la ejecución de obras que sean de la finalidad específica de los mismos, y el Dec. 1661/90 MGJOySP en el art. 2° de su Anexo I autoriza que funcionen como personas jurídicas sin fines de lucro. Finalmente estos consorcios -y en particular el que se investiga en esta tesis- se han creado como asociaciones civiles y así funcionan, con aprobación de la DIPJ.

²⁹ Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, tomo 1°, p. 209 citado por Marienhoff, ibídem, p. 526

³⁰ Vitta, Diritto Amministrativo, tomo 1°, p. 641, puede verse el libro de Giuseppe Stancanelli, I consorzi nel diritto amministrativo, publicado en Milano, en 1963, Giuffré, citado por Marienhoff, ibídem

³¹ Marienhoff, ibídem, en sentido concordante cita a De Valle, Elementi di diritto amministrativo, p. 108

³² Marienhoff, ibídem, p. 528

³³ El listado de personas jurídicas reconocidas en Entre Ríos en calidad de consorcios camineros y el estatuto del Consorcio obran en el Anexo II y III.

³⁴ Así lo reconocen los arts. 121, 122 y 123 de la CN.

La presente investigación desde el derecho administrativo se ocupará de profundizar en las relaciones jurídicas que se entablan hacia adentro de la entidad y aquellas que exige el régimen jurídico descripto entre distintos sujetos, con el fin de cumplir el cometido público de mantener y conservar los caminos rurales que son bienes de dominio público provincial o municipal, lo que constituye una obra pública y que por tanto se encuentra sometida en su contratación y ejecución a la ley 6351, en concordancia con la Ley 5140 de Contabilidad y el Dec. 795/96 MEOSP de contrataciones del Estado.

I.2.1. Constitución y Democracia en las relaciones jurídicas. Una mirada desde la Teoría Constitucional.

El presente título trae e incorpora un sucinto análisis del debate central de la teoría constitucional: *El límite robusto en la constitución, en contradicción al modelo de autogobierno*. Aquí se analizará su proyección e impacto en la investigación de las relaciones jurídicas que como una trama sustentan el funcionamiento de los consorcios camineros.

En ese derrotero recorro a tres concepciones de la constitución, una es la que se apoya en los derechos fundamentales, otra como expresión de la voluntad popular, la tercera como reglas de juego y es en esta donde encuentran anclaje posiciones que niegan esa contradicción y sustentan su apoyo mutuamente³⁵ o las que perciben los frenos constitucionales como un refuerzo de la democracia con limitaciones estabilizadoras³⁶

¿La red es un modelo que refleja con mayor intensidad su confianza en la democracia como autogobierno de mayorías, donde se agudiza la pretensión de acuerdos con deliberación, en busca de la persuasión? ¿No lo es a partir de reconocer los desacuerdos? siguiendo a Waldrom³⁷ y la consistente idea de Epicuro³⁸ del que pierde gana, que funciona dentro del derecho.

³⁵ Vid. Holmes Stephen, *El Precompromiso y la Paradoja de la democracia*, en John Elster y Rune Slagstad, eds., *Constitucionalismo y democracia* (Fondo de Cultura Económica. México), 1999, p. 217-262.

³⁶ Ely, John Hart, *Democracia y Desconfianza*, Universidad de los Andes, Cap. IV. 1997

³⁷ Vid. Waldrom Jeremy, *Derecho y Desacuerdos*, Marcial Pons, Madrid, 2005, Cap. XI a XIII.

³⁸ Exhortación 74 de Epicuro *"En la discusión erudita más gana el vencido por lo que ha aprendido"*, Vid Epicuro, *Máximas y Exhortaciones*, Nota y traducción de Juozas Zaranka, Revista Ideas y Valores, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Bogotá, Colombia, 1962.

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/jadiaza,+30431-110129-1-CE.pdf

La concepción de una constitución como reglas de juego, se apalanca en la necesidad de normas que aseguren el proceso, así esta idea de Ely o Waldrom se sustenta en la dimensión adjetiva, reglas, en el cómo, garantizando las condiciones para una adecuada tutela de los derechos. En ese tránsito proponen un modelo cuya robustez se cimenta en su carácter instrumental a partir de precondiciones –autonomía, dignidad, libertad- para que las mayorías de manera informada participen, deliberen y tomen decisiones sin priorizar sus preferencias personales sino el bienestar general.

El debate constitución-democracia como contradicción o paradoja tiene ínsita una ecuación de suma cero: Si el diseño constitucional es robusto en derechos, implica menor margen para el debate democrático y a la inversa; una menor consagración constitucional de contenidos sustantivos ensancha los márgenes de la democracia, lo que sí, no podemos aspirar a ambos conceptos con la misma robustez.

El gobierno de los muertos que rechazaron Jefferson-Paine frente a la postura de Hamilton-Madison que defendían la constitución como expresión de la voluntad popular -solapando estos últimos una defensa del poder que se vería amenazado con el autogobierno-³⁹, encuentra en Stephen Holmes esa propuesta superadora de la confrontación, al igual que Nino⁴⁰ propician un tercer concepto -un oxímoron- y nos hablan de democracia constitucional como algo posible, no sin tensiones.

El ordenamiento jurídico como sistema de fuentes, debe garantizar la igualdad formal y promover la igualdad real de oportunidades, esto es un ideal, para eso es necesario que la democracia funcione.

El cómo hacerlo, cuándo y quiénes serían sus operadores, dependerá –como ya se dijo- de la concepción de constitución en que nos enrolemos, una más robusta al estilo Owen Fiss⁴¹ o Ronald Dworkin⁴² –sustantivista- que se apoya fuertemente en los derechos fundamentales, una intermedia cuyo pilar son las reglas de juego –Habermas, Gargarella,

³⁹ Vid. Holmes, Stephen, *ibidem*, para profundizar acerca del debate entre Paine y el consentimiento de los vivos, Jefferson y la autosuficiencia de las generaciones frente a Madison y el compromiso previo,

⁴⁰ Vid. Nino, Carlos Santiago, en *La constitución de la democracia deliberativa*, Ed Gedisa, 1º edic. julio de 1997, título original en inglés *The constitution of deliberative democracy*, 1996, Yale University Press.

⁴¹ Vid. Fiss Owen, *Los derechos humanos como ideales sociales*, en *Los mandatos de la justicia*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 251-260.

⁴² Vid. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Ed. Ariel SA, Barcelona, traducido por Marta Guastavino, 2º ed. diciembre de 1989 de la obra original *Taking Rights Seriously*, 1977, La cita del autor se centra en su contrapunto dentro de la corriente fundacionalista inmanente, en cuanto siempre se puede alcanzar una respuesta jurídicamente correcta, su estructura basada en la decisión judicial no es el aspecto al que me refiero ya que en este caso se investiga el funcionamiento de una red.

Ely, Nino, Waldrom- o las que priorizan la idea del autogobierno observando la constitución como expresión de la voluntad popular.

El autogobierno es un modelo alternativo al régimen jurídico de las minorías como el que rigió en la época de las colonias con decisiones inconsultas de la metrópoli. Es un ideal no fácilmente realizable que se sustenta en la idea de representación política por mayorías, un artilugio imperfecto que parte de la voluntad popular, es mejor que el gobierno de las minorías o la utópica pretensión de la unanimidad que sirve más para mantener el statu quo.

¿Qué pasa con el cambio de opinión en las democracias? Es su primera premisa: La *revisabilidad*. La segunda: su carácter *deliberativo*, donde se acepta la decisión aún si no se está de acuerdo con la sustancia, respetándose el proceso, implica la posibilidad de participar y argumentar. La tercera: Es la *proporcionalidad* como ideal -esto último intermedio entre el sistema D'Hondt y uninominal-. Una cuarta: Su calidad *regulatoria*. La quinta: *No beneficiar siempre al mismo sector* o -lo que representa lo mismo- no estabilizar minorías, y la sexta: Los *desacuerdos* como parte del juego.

La constitución atrinchera cuestiones –derechos- que se retiran del autogobierno, es un límite a las mayorías. La relación democracia-constitución debemos agregar que es variable, de acuerdo con la concepción del límite, reitero, más constitución y más democracia no es posible, y volviendo a Jefferson-Paine nos dejaron una luz para admitir el límite constitucional con su periódica renovación por cada generación, Madison -recordemos- confiaba en el límite constitucional respecto de las mayorías.

En la concepción intermedia parece anidar el modelo en red, no todo para la democracia, hay derechos a priori, precondiciones, precompromisos y su funcionamiento puede extenderse en su aspecto variable, aquí aparecen los márgenes que se ensanchan para la democracia, basado en la confianza de la participación, pero también en las instituciones.

¿Más democracia o más límite en la red? Allí el autogobierno funciona con una práctica democrática robusta y el límite acotado, inclusive en el control que se extiende a la verificación de que la red funcione.

Como conclusión, depende la robustez del límite el modelo o diseño institucional posible, y la red parece más propia de una democracia rousseauiana, con un límite menos robusto.

La red es activista por naturaleza, pura deliberación, decisiones colectivas, discusión, siendo posible el cambio, aunque no en términos regresivos.

I.2.2. Autonomía municipal, Constitución Nacional y la red.

El abordaje de los alcances que tiene la autonomía municipal, esto es, cuáles son las materias exigibles a los gobiernos locales, es una cuestión que impacta en un estudio de la red toda vez que los municipios y comunas pueden conformarlas y entonces, a partir de allí se dispara el debate acerca de sus competencias.

Al igual que el derecho administrativo –que fue normativista desde su origen allá por la Revolución Francesa- también en el derecho municipal las competencias exorbitan los términos de las leyes o cartas orgánicas, porque en muchos casos los problemas deben resolverse en base a principios.

Este estudio pasa de una visión *sustancial* a *relacional*, en este sentido, lo más importante es cómo se coordina la acción entre los tres niveles estatales –nación, provincia y municipios- .

En nuestro derecho administrativo bajo la fuerte influencia del modelo francés, debió esperarse hasta 1989 para que sea reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el carácter autónomo de los municipios⁴³, verificable con un test de atribuciones mínimas y esenciales para el desarrollo de su cometido. El diseño napoleónico era de corte centralista, con la incorporación de un representante del gobierno central en los municipios; en nuestro país hasta la fecha indicada, la CSJN reconocía la autonomía provincial y el carácter autárquico de los municipios⁴⁴

La reforma constitucional de 1994 en el art. 123° impuso a las provincias asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, luego de esa fecha se continuó con el criterio de garantizarles atribuciones mínimas hasta el año 2014 que la CSJN comenzó a emplear como fórmula la del mayor grado posible de atribuciones, postura que mantiene en la actualidad.

⁴³ CSJN, Fallos Tomo 312:326.

⁴⁴ CSJN, Fallos T. 114:282

El bloque constitucional serían los arts. 5°, 75° inc. 30) y 123°, abriéndose un debate entre posturas más o menos aperturistas respecto al margen de apreciación de las atribuciones y deberes de los municipios.

I.2.3. El enfoque de derechos y la autonomía municipal en la Constitución de Entre Ríos.

En 2008 los padres reformadores de Entre Ríos diseñaron un modelo constitucional *participativo* en las decisiones de los poderes públicos sobre los asuntos de interés general –art. 4°- reflejado en la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley –art. 49° y 123°-, la consulta popular –art. 50°-, audiencias públicas –art. 51°- y revocatoria de mandato –art. 52°-

Ese modelo es *social* en cuanto reconoce, tutela y garantiza los derechos enumerados en la CN, los que precisa dicha Constitución Provincial y los implícitos o no enumerados que nacen del principio de soberanía del pueblo, forma republicana de gobierno y que corresponden al hombre⁴⁵ en su calidad de tal. Esos derechos -agrega- no serán alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, ni limitados por más restricciones que las indispensables para asegurar la vida del Estado, el derecho de terceros, la moral y el orden público –art. 5°-

Esa idea de derechos que corresponden a las personas en su calidad de tal, la amplía en el art. 15° cuando consagra que el fundamento del orden político y de la paz social son su dignidad, los derechos inalienables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

Al enumerar esos derechos se profundiza la tutela con un texto más ambicioso que la reforma de 1994 en la CN, en un proceso de constitucionalización de derechos propio de la época de su dictado.

Desde el art. 9° hasta el art. 86° detalla derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantías, y describe el deber de acciones positivas del Estado en la promoción de derechos -empleando la misma técnica del art. 75° inc. 23) de la CN-

⁴⁵ La interpretación de esta norma en clave de derechos humanos merece reconocer esa categoría en relación a todas las “personas”.

Los arts. 240° -inc. 12), 19), 21° ap. d), 24) y 25)- y 242° reconocen competencias y habilitan a los municipios para que -como ocurre con el municipio de Santa Anita- participen en la constitución de un consorcio caminero y lo integren en calidad de consorcistas⁴⁶.

A lo largo de este trabajo investigativo, desarrollaré la incidencia de este programa constitucional en relación con los derechos que se ven involucrados en el funcionamiento del Consorcio, bajo el alcance regulatorio -legal y reglamentario-

I.3. Derecho administrativo relacional. Enfoque clásico.

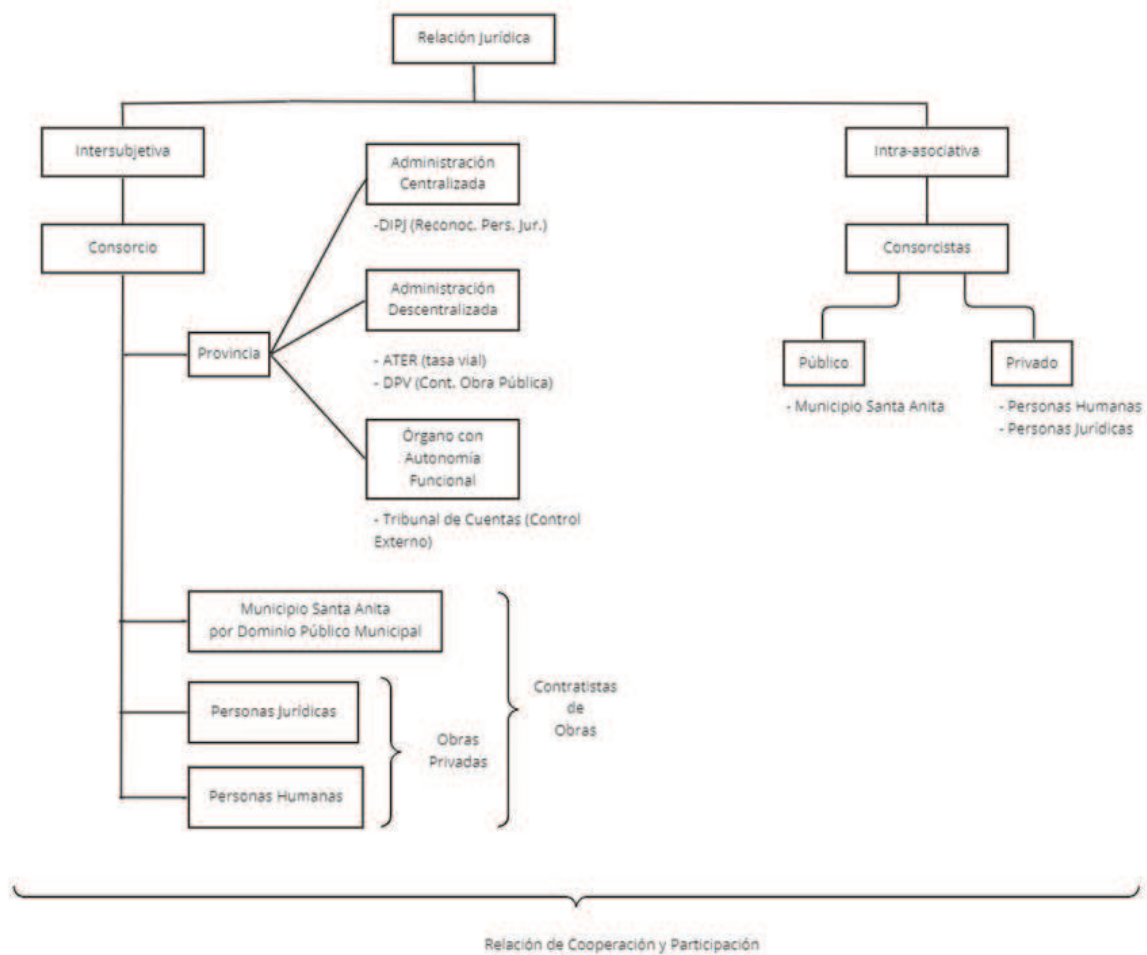
Una de las inquietudes centrales de esta investigación es profundizar en el funcionamiento de las relaciones entre los sujetos que se vinculan en torno a los consorcios camineros creados en Entre Ríos, en particular al Consorcio.

La función organizadora o el aspecto subjetivo en el derecho se ocupa de la determinación de los sujetos y órganos -mediante los cuales actúan las personas jurídicas-, del establecimiento de su objeto y su condición jurídica⁴⁷.

El diagrama que presento a continuación, refleja: a) los *sujetos* involucrados en el mantenimiento, conservación, inclusive construcción de caminos rurales, cuando el Consorcio es quien ejecuta las obras, y b) las *relaciones jurídicas* que se entablan entre los mismos.

⁴⁶ Las competencias de los municipios están previstas en el Art. 240° de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, cuyo inciso 12) expresa "Regular, disponer y administrar, en su ámbito de aplicación, los bienes del dominio público y privado municipal", el inciso 19) "Realizar las obras públicas y prestar los servicios de naturaleza o interés municipal", el inciso 21°) ap. d) ejerciendo funciones de "Planeamiento y ordenamiento territorial, vialidad, rutas y caminos, apertura, construcción y mantenimiento de calles". Por su inciso 24° puede "Concertar con la Nación, las provincias y otros municipios y comunas, convenios interjurisdiccionales, pudiendo crear entes o consorcios con conocimiento de la Legislatura" y por el inciso 25° "Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal no enunciada por esta Constitución y las que sean indispensables para hacer efectivos sus fines", agrega el art. 242° que "(...) el municipio esta habilitado a: a) Promover en la comunidad la participación activa de los pobladores, juntas vecinales y demás organizaciones intermedias"

⁴⁷ Zanobini, G., ob. cit., p. 225-6. El autor refiere a la capacidad de los sujetos entre los cuales engloba a las personas jurídicas públicas. Esa capacidad de las personas humanas es general, equiparable a la de las personas jurídicas privadas, en cambio cuando actúan en el campo del derecho público su capacidad al igual que la de los entes públicos es especial, limitada a los derechos y relaciones necesarios para obtener los fines para los que se constituyen. Bajo esta perspectiva analizaré a continuación los sujetos que actúan para garantizar el funcionamiento de los consorcios camineros en la Provincia de Entre Ríos, definidos por el art. 2° del Anexo I del Decreto N° 1661/90 MGJOySP, como aquellos que se deben constituir como personas jurídicas sin fines de lucro, cuya finalidad es la conservación y obras de construcción y mejoramiento en los caminos de la red terciaria dentro del ámbito del territorio provincial, eventualmente de la red secundaria, en las condiciones y formas que determina dicho reglamento. El decreto mencionado se acompaña como Anexo IV. La investigación girará en torno a esos sujetos, como se exteriorizan y el entramado de relaciones que se rigen por el derecho.



miro

Zanobini expresa que la indeterminación y generalidad de los fines estatales es ilimitada en cuanto a la capacidad del Estado considerado en su conjunto. Sin embargo, cuando se lo considera un sujeto que debe realizar los fines que asume y se propone en un momento histórico, los mismos son ciertos y determinados por el derecho⁴⁸.

Diez, cuando se expone en torno a las relaciones jurídicas, hace hincapié en la actuación que produce efectos en la esfera jurídica de terceros, para lo cual se requiere de sujetos de derecho. Aquí ubica a los órganos externos, aquellos con capacidad de entablar relaciones jurídicas, y los diferencia de los órganos internos, en tanto y en cuanto estos carecen de personalidad jurídica. Dicho esto, luego reconoce que las relaciones interorgánicas, aunque no afecten derechos de terceros, no puede decirse que no son jurídicas, ya que deben estar regidas por el derecho⁴⁹.

El criterio que adopté sobre los alcances de las relaciones jurídicas, es aquel por el cual se engloban en dicho concepto las vinculaciones inter-subjetivas e intra-asociativas, ya que

⁴⁸ Ibidem., p. 227.

⁴⁹ Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Bibliografica Omeba, Buenos Aires, p. 88-90

más allá de su diferenciación basada en la condición de sujetos de derecho o no, en ambos supuestos las relaciones son jurídicas. Ya veremos en este caso que el Consorcio es una entidad integrada por sujetos de derecho –sus consorcistas-, con un objeto delineado en su estatuto –elemento teleológico o fin- y un contenido identificado en los derechos y deberes que rigen en esa organización.

Esa asociación civil funciona bajo el bloque de juridicidad que la rige, está *dentro* del derecho, por eso son *relaciones jurídicas* que las llamo *intra-asociativas*, las que entablan esos sujetos. Son esos y no otros los que componen el Consorcio, para cumplir el cometido de mantener caminos rurales -no otros fines- y ajustando su obrar a los derechos y deberes estatutarios. Las mismas se complementan con una trama de vínculos concretados al exterior de la organización mediante relaciones jurídicas *inter-subjetivas*, mucho más complejas, que producen efectos jurídicos hacia terceros, no como en las primeras donde las consecuencias se irradian –en principio- solo hacia el interior de la organización.

A lo largo de la investigación observaremos con mayor claridad porqué en definitiva considero que son todas relaciones jurídicas. Es cierto que en principio la organización interna del Consorcio incumbe a los sujetos que la componen, y su funcionamiento autónomo tendrá la calidad del servicio que brinde –buena, regular o mala-, siendo responsabilidad del Consorcio y no de terceros, garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, para lo cual los consorcistas tienen las funciones que les asigna el estatuto.

Podrá ser una asociación civil bien organizada o no tanto, que respete los procedimientos o padezca de falencias, sin embargo, mientras se comprometa en relaciones jurídicas intersubjetivas –como sería con la DPV para mantener los caminos rurales que le adjudique-, las relaciones intra-asociativas impactarán en aquellas, con menor intensidad seguramente, pero también irradiarán hacia el exterior.

Ahora sí, nos adentramos en esa trama, a partir de que la Provincia de Entre Ríos y el Municipio de Santa Anita son titulares de bienes del dominio público, como son los caminos rurales. Los fines que tienen -mientras se encuentren afectados- son su conservación y mantenimiento. De manera directa o indirecta es el modo que tienen de llevar adelante ese cometido público.

La Provincia asignó esas funciones a la DPV⁵⁰ y el municipio de Santa Anita inició el proceso de conformación de un consorcio con la presentación de un proyecto de ordenanza que aprobó el Concejo Deliberante bajo el N° 201/2020. El art. 1° de la ordenanza autorizó al Departamento Ejecutivo Municipal la creación, conformación y organización de un consorcio caminero cuyo objeto sea el mantenimiento, preservación y ejecución de la red de caminos que confluyan al municipio de Santa Anita⁵¹.

El rol de la DPV tiene como alcance una intervención que se circunscribe al funcionamiento de los consorcios camineros en cuanto tienen adjudicados kilómetros para la conservación de la red vial que es de dominio público provincial. De allí que, en lo concerniente al Consorcio, la Resol. 2424/22 en el Expte. 167.397/21 asignó 238,20 km de longitud, que es la extensión sobre la cual tiene jurisdicción⁵².

Otro sujeto es el municipio de Santa Anita, a cargo de la conservación y el mantenimiento de caminos municipales -que son bienes de su dominio público-. Este municipio no ha dictado ordenanza que regule el régimen de contrataciones y de obras públicas, de allí que

⁵⁰ Así lo prevé el Art. 1° de la Ley 2936, modif. por ley 4220 y 7704: “La Dirección Provincial de Vialidad constituirá un ente autárquico de derecho público (...) Sus funciones serán estudiar, proyectar, planificar, asesorar, ejecutar obras viales, mantenerlas y conservarlas para dotar a la provincia de una adecuada comunicación terrestre. Estas funciones podrán ser ejercidas por administración delegada bajo la supervisión del ente”, su art. 4° entre atribuciones y deberes, con su inc. c) “Construir y conservar todas las obras de Vialidad de carácter provincial(...)” y k) “Fomentar los consorcios vecinales de caminos, controlar su funcionamiento administrativo, dirigirlos y asesorarlos técnicamente, someter a la aprobación del Poder Ejecutivo los subsidios a acordarse a los consorcios, en dinero, útiles, maquinarias, etc., que no podrán ser menores que el aporte de los mismos” y el art. 8° “(...) la contratación de obras, se efectuarán por licitación pública, con excepción de los casos previstos por las leyes de contabilidad y de obras públicas(...)”

La Ley de Obras Públicas de la Provincia N° 6351 publicada en el Boletín Oficial del 20.4.79 y que obra en el Anexo, en su art. 1° define las obras públicas en general: “Se consideran Obras Públicas y se someterán a las disposiciones de la presente Ley, todos los estudios, proyectos, construcciones, conservaciones, instalaciones, trabajos, obras en general que realice la provincia por intermedio de sus reparticiones centralizadas o descentralizadas, autónomas o autárquicas, empresas estatales o mixtas, por concesiones a terceros o por entidades de bien público, cualquiera sea el origen de los fondos que se inviertan” y a su vez el art. 12° establece como regla el procedimiento de licitación pública, y contempla entre las excepciones la contratación directa en su inc. h) “Cuando la Administración por motivos de oportunidad o conveniencia debidamente fundados, contrate con Sociedades Cooperativas, Consorcios Vecinales o cualquier entidad de bien público constituida conforme a disposiciones legales vigentes, la realización de obras que sean de la finalidad específica de las mismas”

El art. 1° del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP precisa que es reglamentario del art. 4° inc. k) de la Ley 4220 (en realidad es de la Ley 2936 modificada por Ley 4220) en tanto promoción y fomento de los consorcios camineros, por el art. 29° la DPV es autoridad de aplicación, quien por el art. 4° fija la jurisdicción de los consorcios conforme a la codificación de la red provincial. Dicho decreto es regulatorio de su formación, creación, organización y funcionamiento, según su art. 1° esa reglamentación fue confeccionada por la DPV y el art. 2° la faculta a dictar las directivas para la correcta implementación de los mismos. De esta forma queda claro que la DPV podrá directamente o a través de los consorcios camineros conservar y mantener los caminos en la Provincia.

⁵¹ Se adjunta como Anexo V copia de la Ordenanza N° 201/2020 del 12.11.2020, Anexo VI copia del acta Fundacional constitutiva del consorcio de fecha 11.12.2020, el Estatuto obra como Anexo III y la Resolución N° 66 DIPJ del 29.3.21 que se agrega como Anexo VII, la que aprueba los estatutos sociales y autoriza a funcionar como persona jurídica a la entidad denominada “Consortio Caminero Santa Anita-Asociación Civil”

⁵² El Anexo IX contiene copia de la Resol. 2424 DPV del 3.10.22 emanada en el Expte. 167.397/21 donde por su art. 1° ratificó y puso en vigencia el convenio celebrado con el Consorcio, que forma parte integrante de la misma, aclarando que se aprueba por cuatro meses -agosto a noviembre de 2022- para realizar los trabajos en los “caminos de tierra que se encuentran en jurisdicción de esta Repartición”

por aplicación del art. 159 último párrafo de la Ley 10027 (Régimen Municipal de Entre Ríos) y sus modificatorias, supletoriamente aplica la Ley 6351.⁵³

La DIPJ es otro de los sujetos que en este caso participa en las relaciones jurídicas que se tejen en torno a estas obras viales de conservación de caminos rurales. Dicha dirección, conforme el art. 1° del Dec-Ley 6963 ratificado por Ley 7504, es un organismo dependiente de la administración central y que por el art. 2° tiene a su cargo fiscalizar las asociaciones civiles, entre otras personas jurídicas.⁵⁴

Otro sujeto, en este caso -nuclear para esta investigación- es el Consorcio, que como ya se ha expresado, es una persona jurídica autorizada a funcionar por Resol. 066 DIPJ del 29.3.21. Este sujeto fue creado por un municipio y otros consorcistas que son personas humanas, con un fin definido como objeto en el art. 2° de su estatuto. Conforme el inc. a) se ocupa de la conservación de caminos de la red terciaria -eventualmente secundaria-, construcción y/o reparación de obras del Departamento Uruguay, de jurisdicción municipal o provincial, por el inc. d) la conservación y/o construcción de caminos a sus asociados y por el inc. e) la realización de servicios a terceros.

El Consorcio -tal la descripción de su objeto en el párrafo anterior- se creó para conservar, reparar y/o construir caminos, obras que pueden ser encargadas por la DPV, el municipio de Santa Anita, sus asociados o terceros. Es interesante ya a esta altura del análisis, dimensionar que no es lo mismo una obra encargada por un ente estatal que cuando el contrato que se celebra lo es con asociados o terceros, en este último caso personas humanas o jurídicas privadas. Ello es así por cuanto los fondos o recursos que financian esas obras no serían públicos, por tanto, no deberían ser rendidos más que ante los órganos de control y fiscalización internos del Consorcio.

En este aspecto cobra trascendencia la mayor o menor preponderancia del derecho público o privado aplicable para estas personas jurídicas. Es cierto que la figura de los consorcios camineros en Entre Ríos se perfila conforme las condiciones de formación, creación, organización y funcionamiento diseñada en el Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP. No obstante ello, todos los consorcios que se han creado en esa Provincia fueron autorizados

⁵³ Se adjunta en el Anexo X convenio entre el municipio y el Consorcio cuya contratación reviste la misma naturaleza que la entablada con la DPV, sobre bienes de dominio municipal, se realiza una contratación directa al Consorcio de una obra pública.

⁵⁴ El Dec-Ley 6963 obra en el Anexo XI.

como asociaciones civiles, personas jurídicas sin fines de lucro que por el art. 149 del Código Civil y Comercial no pueden tener por modificado su carácter por la participación del Estado.

Ese sujeto –asociación civil- tiene derechos y obligaciones diferenciados en tanto está en juego el interés público, extremo que se atenúa cuando contrata con un asociado o un tercero, trabajos que no son financiados por fondos públicos. En ese caso estamos ante dos sujetos privados donde campea preeminentemente el derecho privado, y las cuestiones que pueda plantear el representante del municipio en el Consorcio, como no estarían en juego recursos del Estado, debería someterlas a la toma de decisiones previstas en el estatuto y al control y fiscalización interno correspondiente.

Debemos observar que una cosa es la longitud en kilómetros adjudicada por la DPV para el mantenimiento de caminos rurales provinciales, otra es la extensión contratada con el municipio por los caminos municipales. Parece distinto cuando el contratante es un asociado o tercero. ¿Será así? ¿Alcanza con identificar el sujeto que contrata con el Consorcio para ajustar la relación jurídica al derecho público o privado? ¿No será que siempre está en juego el interés público, ya que el sujeto es uno solo y la autonomía de la voluntad no puede tener el alcance que le reconoce el derecho privado?

Me inclino por esta última postura, todos los consorcios camineros en Entre Ríos fueron creados en las condiciones del Dec. 1661/90 MGJOySP y entre sus recursos el aporte de la Tasa Vial garantiza el mantenimiento de los caminos de la red terciaria. La posibilidad jurídica para ese consorcio de realizar trabajos contratados con asociados o terceros, no significa un absoluto desapego al derecho público, el ente es una asociación civil sin fines de lucro, de modo que, desde un enfoque teleológico, nunca podría prescindir del interés general o priorizarse el interés particular.

Este aspecto reviste trascendencia en tanto el fin primordial de estos consorcios es conservar y mantener los caminos rurales provinciales y municipales, de allí que las notas iuspublicistas del instituto deben ser celosamente custodiadas al momento de funcionar la entidad, para no incurrir en su desnaturalización.⁵⁵

⁵⁵ Aquí se quiere significar que un consorcio no puede priorizar obras particulares, desatendiendo la red terciaria que se financia con la tasa vial o los caminos municipales que se sostienen con los recursos del municipio. A ese sujeto se le puede exigir equilibrio y prudencia en el manejo de las obras que contrate.

El resultado de la entrevista en profundidad colectiva realizada el 25.2.23 permitió verificar esta conclusión, en tanto las cinco personas entrevistadas revelaron que en ese consorcio la regla es que las obras particulares deben esperar que se ejecuten aquellas que requieren los caminos vecinales provinciales o municipales⁵⁶

Otro sujeto que participa para que funcionen los consorcios es la ATER, entidad recaudadora de la tasa vial que el art. 27° inc. d) del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP incluye entre sus aportes, aunque hacía referencia a su recaudación por la Dirección General de Rentas⁵⁷.

Finalmente, en lo que refiere a los sujetos, el art. 3° del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP -sobre responsabilidades emergentes de la custodia de bienes públicos- prevé la aplicación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas⁵⁸. Esta mención del decreto somete al control de dicho órgano a estas asociaciones civiles, que, no obstante la exclusión de dicho contralor por el art. 213 inc. 1) de la Constitución Provincial -cuando cuenten por sus propios órganos de control-, de la entrevista concertada con el Presidente del Consorcio, Juan Amavet, se extrae que -a pesar de funcionar regularmente la Comisión Revisora de Cuentas-, desde la creación del consorcio siempre ha estado sometido al control del Tribunal de Cuentas.⁵⁹

Retomando el marco teórico, el concepto de capacidad de las personas en general, para Zanobini será *de derecho*, como posibilidad de ser sujeto de relaciones jurídicas o de derechos y deberes; y *de obrar o de hecho*, en tanto posibilidad de realizar actos que según su contenido forman su objeto. Estos son los poderes o potestades jurídicas que, ante la aptitud genérica de los sujetos para realizar actos de voluntad con efectos jurídicos, indican la aptitud específica para realizar actos particulares dirigidos a producir determinados efectos⁶⁰

⁵⁶ En esa fecha se llevó a cabo en la localidad de Santa Anita una entrevista de profundidad colectiva concertada y realizada con cinco consorcistas que integran la CD, María Cecilia Honeker –Secretaria-, Paula Toledo –Prosecretaria-, Alberto Hoffmann –Vocal-, Juan Carlos Hoffmann –Vocal- y Martín Honeker –Tesorero-.

⁵⁷ La ATER fue creada por Ley 10091, publicada en las págs. 3-5 del Boletín Oficial del 26.12.2011, se acompaña como Anexo XII. En su art. 1° se precisa que es una entidad autárquica de derecho público, y por el art. 2° se fusionan en su ámbito la Dirección General de Rentas y de Catastro, asumiendo las competencias, facultades, derechos y obligaciones de esos órganos.

⁵⁸ El art. 213 de la Constitución de Entre Ríos establece que “El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo con autonomía funcional”

⁵⁹ También sobre este aspecto se exhibaron los entrevistados el 25.2.23 y refirieron a la escasa presencia del Tribunal de Cuentas en el territorio, inclusive ese control lo relacionaron solo con el trámite licitatorio para la compra de la maquinaria vial adquirida, donde se comprometieron recursos provinciales mediante un subsidio.

⁶⁰ Zanobini, G., Ibidem.

La capacidad de ser sujetos de relaciones jurídicas -o de ser titulares de derechos y deberes- es una opción constitucional en un estado de derecho. Respecto de una provincia –como Entre Ríos- deriva de su carácter autónomo y democrático. En cuanto a los entes autárquicos -como la DPV y la ATER- son una opción por la descentralización estatal promovida a nivel constitucional y reglamentada por las leyes 2936 y 10091.

Del mismo modo respecto de los municipios –en este caso Santa Anita- a partir del deber de garantizar la autonomía municipal o el Tribunal de Cuentas reconocido como un órgano de control externo con autonomía funcional, o la DIPJ que funciona dentro de la administración centralizada para el ejercicio del poder de policía fiscalizador de las personas jurídicas que autoriza a funcionar.

Las personas humanas o jurídicas privadas tienen delineados sus derechos y deberes en el derecho común -a partir de la opción constitucional de los arts. 75 inc. 12) y 121 de la CN-.

En el caso del Consorcio se adiciona a nivel provincial el carácter *participativo* que asegura el art. 4 de la Constitución Provincial en las decisiones de los poderes públicos sobre los asuntos de interés general, a través de los procedimientos que esa Constitución dispone, con basamento en la dignidad de la persona y la inalienabilidad de los derechos que le son inherentes -según su art. 15-.

Complementa ese modelo participativo, el derecho de asociarse libremente con fines útiles para una sociedad democrática y pluralista –conforme el art. 28-, el incentivo de la iniciativa y cooperación privada para la prosecución de la obra vial -tal lo preceptuado por el art. 72-, el estímulo a la inversión en la Provincia bajo un diseño mixto de explotaciones oficiales, fortaleciendo las iniciativas particulares con la participación y el aporte estatal –art. 73- o la tendencia cooperativista y asociativa que deberá estimular atento la manda del art. 76.

Esa capacidad es de obrar, en tanto posibilidad o aptitud para realizar actos que produzcan efectos jurídicos, implica potestades jurídicas o poderes para hacerlo. Esto significa que tenemos un régimen jurídico regulatorio de derechos y obligaciones que habilita a los distintos sujetos enunciados a obrar en un determinado sentido, de modo que si así ocurriera esa opción traerá las consecuencias jurídicas que el ordenamiento prevé. El límite es el derecho en sentido positivo para el Estado, sus empleados y funcionarios públicos, y

en sentido negativo para la ciudadanía que con respaldo en el principio del art. 19 de la CN, puede hacer todo aquello que la ley no prohíbe.

La DPV puede conservar y mantener los caminos provinciales directamente, pero también ejecutarlo indirectamente a través de terceros conforme el régimen de contrataciones del Estado. A su vez la Ley 6351 de obra pública permite su realización por contratación directa cuando fueran consorcios vecinales. De este modo la DPV tiene tres caminos posibles a los que puede recurrir, allí anida su capacidad de hecho o de obrar, para que una vez ejercida una opción, se desencadenen las consecuencias jurídicas que el régimen jurídico contempla.

El mismo razonamiento se debe replicar con relación a los restantes sujetos que operan en torno al mantenimiento y conservación de los caminos rurales, el Consorcio *podrá* (no *deberá*) ejecutar esas obras públicas que le adjudique en caminos provinciales la DPV, o las que contrate con el municipio de Santa Anita o con asociados y terceros. Ese objeto de la asociación civil no puede transformarse en un mandato definitivo, no es una regla, son sus autoridades que dentro de sus atribuciones deben tomar las decisiones que la entidad necesita, atendiendo a su capacidad operativa y priorizando el interés general.

El municipio de Santa Anita *debe* ocuparse del mantenimiento de los caminos de dominio municipal, a tal fin *puede* contratar con el Consorcio esa obra pública, quizás este es el caso donde en estas relaciones jurídicas más se observa la autolimitación, en tanto fue ese municipio quien optó por crear el Consorcio con ese objeto y lo integra como consorcista. Esta circunstancia no altera esa capacidad de hecho que tiene, ya que en cualquier caso, con o sin ese Consorcio, debe priorizar el mantenimiento y conservación de esos caminos.

Los asociados o terceros -en cuanto contraten con el Consorcio para obras de estas características en bienes de su propiedad- son quienes tienen el mayor margen de autonomía a la hora de tomar decisiones en orden a definir quien se ocupará de mantener o conservar esos caminos. Allí campea un interés particular donde juegan los márgenes de discrecionalidad más amplios e irrevisables.

Esa capacidad de los sujetos es un presupuesto de toda *relación jurídica*, que puede definirse como una relación entre elementos del ordenamiento, regulada por el derecho y con el fin de garantizar la satisfacción de intereses determinados, individuales o sociales. Los elementos pueden ser sujetos o cosas, circunscriptos a relaciones jurídicas entre

sujetos, estos pueden ser activos -en tanto titular de intereses protegidos y de facultades para su protección- y pasivos -titular de los deberes correlativos-. El elemento *objeto* es el interés que se garantiza y regula en la relación -puede ser económico o moral- y el elemento *contenido* son las facultades y deberes de los sujetos⁶¹.

Zanobini clasifica las relaciones jurídicas en *personales* -entre dos personas humanas o jurídicas- y *reales* -entre un sujeto y una cosa-. Las primeras a su vez pueden ser *relativas* -cuando un sujeto activo no puede hacer valer su pretensión sino hacia otra persona determinada- y *absolutas* -se desarrollan entre un sujeto y la generalidad de los demás sujetos-, sub clasificándose las relativas en *unilaterales* o *bilaterales*, según exista o no obligación recíproca⁶².

Siguiendo este criterio, el caso que nos convoca nuclea relaciones jurídicas *personales relativas y bilaterales*, ya que se entablan entre sujetos, sus pretensiones se pueden hacer valer entre ellos y en todos los casos existen obligaciones recíprocas. Los sujetos antes descriptos entablan relaciones jurídicas a partir de la capacidad de derecho que les reconoce el ordenamiento jurídico. La Provincia de Entre Ríos a través de la DPV pretende que el consorcio cumpla con la obra de mantenimiento y la conservación de los caminos rurales que le adjudica, su obligación es pagar los certificados en tiempo y forma⁶³.

El municipio de Santa Anita también conviene trabajos de conservación, ejecutados por el Consorcio, comprometiéndose a cumplir con la contraprestación pactada⁶⁴. Del mismo modo los asociados y terceros que contraten al Consorcio para mantener los caminos en sus propiedades.

La única relación *unilateral* en este caso sería la que se configura con la ATER ya que este ente tiene el deber de recaudar la tasa vial y depositarla en una cuenta especial a la orden de la DPV para el funcionamiento de los consorcios camineros según la reglamentación⁶⁵.

La relación jurídica que se entabla con la DIPJ y el Tribunal de Cuentas responde a la necesidad, por un lado, de obtener la autorización para funcionar de la primera; y por otro, la aprobación de las cuentas del segundo, como órgano de control externo.

⁶¹ Ibidem, p. 299-230

⁶² Ibidem, p. 230.

⁶³ Se adjuntan en el Anexo XIII los Certificados de Conservación de Caminos N° 1 y 2 con vencimiento el 31.10.22 y 30.11.22 respectivamente.

⁶⁴ En el Anexo X se acompaña copia del convenio de cooperación y reciprocidad suscripto el 1.8.22.

⁶⁵ Así lo dispone el art. 27° inc. d) del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP.

La relación jurídica *real* –que se traba con la cosa- carece de sujeto pasivo porque el interés se tutela por el derecho reconociendo al sujeto un poder directo, pleno y completo sobre la cosa. Solo en su aspecto externo puede interesar la relación a otro sujeto, esto es, a todos aquellos que tienen el deber de reconocer y no turbar el señorío del sujeto sobre la cosa y el ejercicio de las facultades que aquél importa⁶⁶

Aquí la Provincia de Entre Ríos, el Municipio de Santa Anita, asociados y terceros tienen relaciones jurídicas reales con los bienes que son de su dominio, y como titulares de esa relación les asiste el deber de su conservación, para lo cual contratan con el Consorcio.

Otra clasificación que aquí interesa es la de relaciones jurídicas públicas o de derecho privado, donde el criterio diferenciador está en que las primeras requieren la presencia estatal, sea entre ambos sujetos públicos o al menos uno, sea activo como titular de un derecho o pasivo, esto es, con un deber hacia el particular, pero además que el ente participe por su capacidad específica, en ejercicio de una potestad pública. A la inversa será privada cuando usa la capacidad que tiene en común con los sujetos de derecho privado, aquí el ente no es un sujeto necesario de la relación y puede ser sustituido por otro sin que se modifique su contenido y naturaleza⁶⁷

Atendiendo esta clasificación, las relaciones jurídicas que se entablan en torno al funcionamiento del Consorcio son públicas en cuanto se da la presencia estatal y la relación es de derecho público, al menos uno de los sujetos es el Estado –Provincia, ente autárquico o municipio- y en especial, la materia regulatoria es propia del derecho público, como sería aquella que deriva del mantenimiento y conservación de bienes del dominio público provincial o municipal.

Se podría abrir el debate en torno a aquellas relaciones jurídicas entre esa asociación civil cuando se vincula a asociados o terceros para realizar trabajos que atiendan su interés particular. Aquí ninguno de los sujetos es estatal, ni el objeto del contrato, lo cual hace suponer que estamos ante una relación jurídica de derecho privado, sin embargo, aún cuando en ese vínculo se respete la naturaleza jurídica del consorcio como asociación civil

⁶⁶ Ferrara, Trattato, p. 360 y ss; Messineo, Manuele, vol. II, p. 1 y ss; en contra, Romano, Frammenti, p. 52 y ss, 91 y ss; la estructura externa del derecho real no daría lugar a ninguna relación del sujeto del derecho con la generalidad, sino que sería una aplicación del principio general de *nominen laedere*. Citado por Zanolini, Guido, *Ibidem*, p. 231.

⁶⁷ Zanolini, G. *ibidem*, p. 233-234

-tal la exigencia del art. 149 del CCyCN-, esto no impide que la relación jurídica siga siendo pública en atención al régimen jurídico que regula en su globalidad esa relación.

Hasta aquí he presentado un marco teórico con enfoque clásico de las relaciones jurídicas, su análisis priorizó la aplicación a esas relaciones inter-subjetivas, respecto a las relaciones intra-asociativas, se les aplica la dogmática descripta, excepto en cuanto a la presencia de más de un sujeto de derecho. A partir del próximo título la investigación profundizará en torno a las mismas, aunque desde otra perspectiva.

CAPÍTULO

II

II.1. Transformaciones en la relación ciudadano-administración⁶⁸.

Otro enfoque de la relación jurídica -que abordaré a continuación- contempla la perspectiva *objetiva* -que pondera la legalidad y el control- y *subjetiva*, esto es atendiendo los alcances de derechos y obligaciones que se entrelazan entre las personas y la organización estatal, inclusive intra-gubernamental.

El ordenamiento jurídico regula las relaciones entre sujetos de derecho, el derecho objetivo -derecho administrativo o cualquier otro- regula la posición jurídica de esos sujetos e impone conductas por su dimensión social o relacional⁶⁹.

La relación jurídica es la posición jurídica correlativa de los sujetos que interactúan bajo las normas de derecho administrativo. Su presencia se observa implícitamente en un enfoque con perspectiva objetiva o formal alejada de esa idea de relación jurídica y centrada prioritariamente en la actuación del poder administrativo y su control⁷⁰.

Este trabajo si bien refleja los aspectos objetivos-formales del derecho, cuando se posiciona en la idea de relación jurídica, involucra la participación de terceros no como *otros* sujetos, sino la posición jurídica subjetiva -activa o pasiva- recíproca. La administración es un sujeto entre otros tantos, y su actuación no se limita a concebirse en términos de eficacia y control, sino sinérgicos con una sociedad que no se percibe ya como un sujeto pasivo de la actuación administrativa.

⁶⁸ Las transformaciones a que nos referimos son de las posiciones del ciudadano y la administración. Vid. Utrilla Fernandez-Bermejo, Dolores, Ob. cit..

⁶⁹ Velasco Caballero, Francisco, Derecho público más Derecho privado, Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 23-24

⁷⁰ Utrilla Fernandez-Bermejo, Dolores, Ob. cit., p. 78

En las últimas décadas la evolución y cambios trascendentales no se registran del lado de las administraciones, sino del lado de la sociedad, cuya transformación más importante es el decidido protagonismo que asume en el marco de una nueva correlación que entabla con el Estado. De allí que el derecho administrativo deba prestar mayor atención a la evolución de las relaciones entre Estado y sociedad⁷¹.

La objetivización ha sido desarrollada por la doctrina alemana tomando al individuo como un factor instrumental, relevante sólo por su conexión con la eficacia de la administración en el cumplimiento de sus fines⁷².

En el derecho privado ante un derecho objetivo hay un correlativo derecho subjetivo, en cambio en el derecho público esa correlatividad desaparece, se privilegia el derecho objetivo y el control de su cumplimiento. A modo de ejemplo, en el contencioso administrativo la actuación del administrado es importante en tanto activa el proceso contencioso.

Hoy la diferencia entre la autonomía de la voluntad –igualdad de los sujetos- y la protección del interés general ya no es tan tajante. Se prioriza la complementariedad entre el derecho público y privado, sin embargo es dable reconocer que en un momento esa posición que se asienta en la dimensión objetiva permitió el desarrollo de la autonomía del derecho administrativo ante el derecho privado. De todos modos, el desarrollo de la relación jurídica en el derecho civil no le da monopolio ya que es una categoría transversal o general que se reconoce con un surgimiento histórico en el derecho civil romano⁷³

La renovación de la teoría de las relaciones jurídicas administrativas debe tener como punto de partida la transformación de las posiciones del ciudadano y la administración, y la revisión de su significado⁷⁴, de una posición de súbdito a ciudadano activo y

⁷¹ Esteve Pardo José, Lecciones de Derecho administrativo, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 50

⁷² Masing, 2012, p. 440/446 como se citó en Utrilla Fernandez Bermejo, *ibidem*, p. 82

⁷³ El derecho privado tuvo su proceso de constitucionalización, pero éste se llevó adelante después. Con o sin constitucionalización, fue el derecho administrativo quien huyó al derecho privado, aplicándolo en materias propias del derecho público, algunas veces por conveniencia de los funcionarios públicos (como al crear sociedades anónimas para eludir controles estatales que son más estrictos) y otras, porque tuvieron mayor desarrollo en el derecho civil o comercial, por ejemplo, en materia de responsabilidad por daños o relación causal, entre otros. El derecho civil regula los derechos y obligaciones de las personas humanas y jurídicas, subsume allí también al Estado, entonces debió ser el derecho administrativo quien en materias que son propias del derecho público, se ocupe de fijar los márgenes, pero hay zonas grises y esa tensión entre ambas ramas, desde el derecho administrativo se fue morigerando, hablándose hace un tiempo en estos términos de complementariedad.

⁷⁴ Utrilla Fernandez Bermejo, Dolores. *Ibidem*, p. 95

corresponsable⁷⁵, a partir de una opción constitucional por la dignidad humana basada en el orden político y la paz social, tal como lo refleja el segundo párrafo del art. 15⁷⁶ de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos en Argentina⁷⁷.

Es una posición propia del Estado democrático que atiende el interés general, donde la posición jurídica individual merece la tutela propia de un estado de derecho, también tutela colectiva, aunque dentro de ciertos límites dependiendo de los intereses en juego y siempre dentro de lo socialmente posible. En cuanto a la posición de la administración, esta tiene una apertura en sentido vertical reconociendo poder en entes supra e infra estatales y horizontal con la dilución de su contraposición con el ciudadano, con lo que se difuminó la separación entre Estado-sociedad o interés público-privado⁷⁸.

La administración tiene una legitimación democrática indirecta y un deber de transparencia, participación y de garantizar la colaboración de la sociedad por un interés general. Esto resulta complejo y a la vez en algunas circunstancias contrapuesto, y lo hará empleando diversas fórmulas como desde una intervención normativa hasta la ejecución de tareas públicas.

La administración, la sociedad y los individuos tienen un territorio de encuentros y colaboración. Ya no hay un monopolio estatal en la satisfacción del interés general, también hay otros sujetos activos, en definitiva, otros actores emergen en el desempeño de funciones materialmente administrativas. De allí que no se puede prescindir en el derecho administrativo de la idea de relación jurídica⁷⁹.

La dogmática objetiva es autorreferencial, su interés exclusivo está en la actuación de la administración y el control, pensando en términos de eficiencia, las categorías jurídico-dogmáticas que emplea son propias del estado liberal de derecho⁸⁰. Otto Mayer

⁷⁵ Barnes Vázquez Javier, La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento, en María Mercé Darnaculleta, José Esteve PARDO e Indra SPIECKER (eds.), Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización, Marcial Pons, Madrid, 2015, p.284 y ss, 294

⁷⁶ Art. 15 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, Argentina, párrafo segundo "(...) La dignidad de la persona, los derechos inalienables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son el fundamento del orden político y de la paz social."

⁷⁷ La redacción de la cita anterior, es similar a la del art. 10.1 de la Constitución española de 1978 "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social"

⁷⁸ Utrilla Fernández Bermejo, Dolores, ob. cit. p. 99

⁷⁹ Ibidem, p. 100

⁸⁰ Vid. en Bauer Hartmut ¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual", Documentación Administrativa, núm. 234, 1993, p. 134-135). En el derecho administrativo alemán se habla de cambios (Püttner, 1984, p. 115 y ss), nuevas tendencias de evolución (Hoffmann-Riem, 1990, p. 400 y ss), reforma (Rupp, 1971, p. 671; Sendler, 1983, p. 34),

fue quien colocó al acto administrativo en el centro del derecho administrativo, disciplina cuya valía era reconocida como sistema de las formas jurídicas de ejercicio del poder de imperio estatal. El acto administrativo era:

“(…) una declaración de imperio perteneciente a la administración, que determina para el súbdito lo que para él deba ser de derecho en el caso concreto”⁸¹.

Esa concepción de súbdito entraría en conflicto con la ley fundamental que lo concibe en la posición de ciudadano en el estado y, por otra parte, la administración comenzaba a configurar profundas transformaciones. Entre otras pueden mencionarse las tareas administrativas crecientes, y además caracterizadas por un fuerte componente de complejidad, necesidades de flexibilidad y la confrontación de la administración con estructuras de intereses multipolares⁸².

El derecho administrativo no puede ser concebido hoy sólo como derecho de colisión entre intereses públicos y privados, sino como derecho de distribución entre necesidades privadas y administración pública⁸³. La administración se ha bajado del pedestal imperativo –pleno de poder- del que dicta unilateralmente y se ha situado en el plano del intercambio, conexión para la actuación acordada⁸⁴. Ha optado por el cumplimiento de sus tareas con estrategias de negociación, colaboración en términos de asociación, arreglo y acuerdo con el ciudadano. Ello se verifica aún en los ámbitos construidos para el dictado de decisiones unilaterales, como con estructuras cooperativas en muchos sectores del derecho público, caso del derecho social, economía, sanidad, derecho tributario y seguridad pública⁸⁵

Estas transformaciones no nos deben hacer perder de vista que la actuación imperativa unilateral continúa siendo un componente esencial e irrenunciable del derecho administrativo y que las tendencias *convenio en vez de decisión* no son jurídicamente a-problemáticas, más bien por el contrario, han conmocionado el modelo de administración actuando exclusivamente de modo unilateral⁸⁶. La renovación dogmática

transición luego de una crisis profunda al término del primer siglo de su historia (Pitschas, 1990, p. 50; Stolleis, 1990, p. 152), crisis en cuanto la administración ha revelado que se encuentra en un proceso de transformación (Hill, 1990, p. 165), tales observaciones constituyen según Wilhelm Henke una prueba clara de que la dogmática jurídico-administrativa busca en campo abierto un nuevo reforzamiento de su estructura.

⁸¹ Mayer Otto, *Deutsches Verwaltungsrecht*, tomo I, 3.ª ed., 1924, p. 93

⁸² Bauer, H., *ob. cit.* p. 136-137

⁸³ Schmidt-Assmann Eberhard, *Der Beitrag der Gerichte zur verwaltungsrechtlichen Systembildung*, VBIBW, 1988, p. 383

⁸⁴ Ritter Ernst-Hasso, *Der kooperative Staat*, AöR, 104, 1979, p. 393 citado por Bauer, *ob. cit.* p. 137.

⁸⁵ *Ibidem*, 1990, p. 54 citado por Bauer, *ibidem*

⁸⁶ Bauer, H., *ibidem*, p. 138

que se apoya en la doctrina de la relación jurídica y circula bajo el rótulo de relación jurídico-administrativa, vino de la mano de Henke.⁸⁷

La doctrina tradicional se apoya en las formas jurídicas, sobre todo en el acto administrativo, lo que con el tiempo cobró preeminencia, siendo la forma de actuación determinante. Ese apoyo en las formas tiene un doble propósito, le permite a la administración cumplir sus cometidos de manera efectiva, acorde a su objeto y conforme a derecho, por otro lado, protege al ciudadano contra la arbitrariedad. La forma es enemiga jurada de la arbitrariedad y hermana gemela de la libertad⁸⁸

Con este doble objetivo las formas jurídicas transponen al derecho administrativo máximas constitucionales: facilitan la actuación administrativa y dificultan comportamientos arbitrarios. Sin embargo, son insuficientes⁸⁹, en tanto resta incorporar al ciudadano. En este sentido, la doctrina tradicional es una doctrina centrada en la actividad de la administración con una insignificante consideración de aquél, de allí que no puede percibir ni resolver dogmáticamente las actuaciones concurrentes de la ciudadanía.

La otra deficiencia es la insuficiente captación de la dimensión temporal ante el carácter puntual-momentáneo de las formas de actuación, imágenes instantáneas en el contexto de relaciones en curso de desarrollo, de allí que no puedan reproducir el carácter procesal de las relaciones jurídicas. La relación administración-ciudadano no se agota en un contacto puntual, se extiende durante un período prolongado en el tiempo, las formas solo atienden aspectos parciales de esa relación jurídica global.

La dimensión temporal reviste un carácter central en la valoración del funcionamiento de los consorcios camineros. Es cierto que las relaciones jurídicas examinadas no son a perpetuidad, el convenio de colaboración y reciprocidad entre el municipio de Santa Anita y el Consorcio -que obra en el Anexo X- se extiende por cinco meses, el convenio con la DPV ratificado por Resol. N° 2424/22 tiene una vigencia de cuatro meses. Sin embargo, son relaciones duraderas, no instantáneas y que se analizan con un enfoque integral o

⁸⁷ Vid. Bauer, H., *ibidem*. p. 139 que cita a Henke (1970, p. 156; 1980, p. 621 y ss), Bachof (1972, p.231), Achterberg (1978, p. 285 y ss) y Haberle (1980, p. 248 y ss); además que la categoría de ordenación de las relaciones jurídicas ha quedado incorporada a la conciencia general lo más tarde desde la reunión de profesores de Derecho del Estado en Munich sobre el tema *Rechtverhältnisse in der Leistungsverwaltung* con los informes de Fleiner-Gerster, Öhlinger y Krause y complementarios de Ehlers, Hill, Löwer y Schnapp.

⁸⁸ Von Jhering Rudolf, *Geist des römischen Rechts auf de verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, 2, Teil, 2. Abteilung, 1875, p. 471, citado por Bauer, *ibid*. p. 143.

⁸⁹ Bauer, H., *ob.cit.*, p. 143-144

sistémico. Más aún cuando son relaciones jurídicas multilaterales propias del derecho público, con pluralidad de sujetos de derecho que presentan complejas situaciones de intereses jurídicos que Bauer llama complejas constelaciones jurídicas materiales subyacentes⁹⁰

Su punto de partida son relaciones entre dos o más sujetos de derecho configuradas por el orden jurídico, que cuando involucran la administración y ciudadanos es una relación jurídico-administrativa que está predeterminada por la Constitución en un Estado de derecho, pero ¿No es una relación de poder?

“En el Estado de derecho no existe ‘relación de poder’ alguna; antes al contrario, todas las relaciones entre el Estado y los ciudadanos son relaciones jurídicas”⁹¹

La relación Estado-ciudadano está predeterminada por la Constitución en un estado de derecho⁹² Esta afirmación viene siendo ciertamente perturbada hasta hoy por la aseveración de que la relación administrativa es una relación de poder⁹³

“(…) Pero las observaciones de este tipo están aún bajo la influencia de las doctrinas tradicionales de la «relación general (y especial) de sujeción», en las que luce todavía una visión específica de las relaciones Estado-ciudadano impregnada de la idea de supraordenación, que resulta imposible de mantener cuando menos desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental”⁹⁴

Sólo cabe hablar de una supraordenación del Estado y especialmente de la administración en la medida en que una tal gradación esté reconocida por el derecho⁹⁵ En este aspecto se introdujo la idea de relación jurídica, no como una negación de que en la misma anide el poder y se ejerza, sino circunscripta a analizar que el límite del poder estatal frente al ciudadano está en el derecho^{96 97}

II.2. Relación jurídica global. El principio participativo, cooperativo y democrático.

⁹⁰ Ibidem, p. 147-148

⁹¹ Henke Wilhelm, Das subjective Recht im System des öffentlichen Rechts, DOV, 1980., p. 624 citado por Bauer, ibidem, p. 152.

⁹² Schmidt-Assman Eberhard: «Der Rechtsstaat», en HdbStR, Bd. I, 1987, p. 987 y ss. (p. 1000); el mismo: DVBl, 1989, p. 533 y ss. (p. 539) citado por Bauer, ibidem, p. 151

⁹³ Krause: WdstRL, 45 (1987), pp. 214 y ss. (p. 220); véase también Bachof: Ebenda, pp. 258 y ss.; en contra, por ejemplo, Raschauer: Ebenda, pp. 269 y ss, citado por Bauer, ibidem.

⁹⁴ Sobre ello Schnapp: DÖV, 1986, pp. 811 y ss. (pp. 812 y ss., p. 818), con ulteriores referencias, citado por Bauer, ibidem

⁹⁵ Bauer, ibidem, p. 152

⁹⁶ Así esta consagrado por el art. 65 de la Constitución de Entre Ríos cuando expresa “(…) El principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad deben regir los actos de los poderes públicos”

⁹⁷ La concepción sobre el “poder” nos remite necesariamente a un abordaje interdisciplinario del tema. En este sentido, esa cuestión será profundizada en el Cap. IV.1 sobre la red, no obstante, adelanto que esa perspectiva será estudiada desde una visión jerárquica por un lado y heterárquica por otro, no como conceptos opuestos sino complementarios.

La relación jurídico-administrativa importa en su globalidad, trasciende o debe priorizarse por encima de las situaciones individuales activas y pasivas -con sus derechos y obligaciones-, aplicándose reglas complementarias como las de respeto y consideración recíproca, considerando los derechos y obligaciones accesorios como a la información, asesoramiento, audiencia y participación. Al respecto Bauer precisó:

“(…) la relación jurídico-administrativa asume positivamente y traspone dogmáticamente la posición subjetiva del ciudadano frente a la Administración, es decir, la imagen del ciudadano activo desarrollada a partir de diversas disposiciones constitucionales. Pues la doctrina de la relación jurídica despierta con mayor vigor la conciencia de la posición del ciudadano y revaloriza globalmente con ello el lugar de éste en el Derecho Administrativo. Esto facilita la comprensión de relaciones prestacionales, pero también de estructuras cooperativas, sin por ello perder de vista constelaciones clásicas de intervención y defensa”⁹⁸

El vigor de una ciudadanía activa en actividades públicas prestacionales -donde se involucran para garantizar en este caso el mantenimiento y la conservación de caminos rurales-, parte de la confianza en institutos como el consorcio caminero. Allí el modo de construir la toma de decisiones es horizontal, ya que se realiza a través de un cuerpo colegiado con *participación* igualitaria -la asamblea de consorcistas-, que elige los integrantes de la CD y Revisora de Cuentas, con la sola excepción del Presidente del consorcio que será el Presidente Municipal de Santa Anita o quien ése designe⁹⁹.

El adecuado ejercicio de esas funciones debe partir como premisa, de tener garantizado el derecho a la información, que si fuere pública, está reconocido por el art. 13 de la Constitución de Entre Ríos¹⁰⁰. Los asociados además de poder contar con información adecuada, completa y oportuna, deben poder recibir el asesoramiento necesario tanto en el orden interno del Consorcio como de los demás organismos que se relacionan con la asociación: sea la DIPJ que fiscaliza su funcionamiento, la DPV que contrata con el consorcio para ejecutar esas obras públicas, la ATER en cuanto ente recaudador de la tasa

⁹⁸ Bauer, ob. cit.

⁹⁹ Así se encuentra dispuesto en el art. 18 del estatuto que obra en el Anexo III. Al representante del municipio, tanto en la Asamblea como en la CD, -concebido en carácter de Presidente- no le reconoce prerrogativa alguna con relación al resto de los consorcistas, en las votaciones cada voto vale uno y sólo en caso de empate es considerado doble el de quien preside el órgano social, conforme el art. 27º inc. c) de ese estatuto, criterio que responde a la dinámica de cualquier cuerpo colegiado para garantizar la toma de decisiones.

¹⁰⁰ Primer párrafo del Art. 13 de la Const. de Entre Ríos. “Se reconoce el derecho al acceso informal y gratuito a la información pública, completa, veraz, adecuada y oportuna, que estuviera en poder de cualquiera de los poderes u órganos, entes o empresas del Estado, municipios, comunas y universidades. Sólo mediante una ley puede restringirse, en resguardo de otros derechos que al tiempo de la solicitud prevalezcan sobre éste, la que deberá establecer el plazo de reserva de dicha información”

vial, el Tribunal de Cuentas que lleva el control externo de sus cuentas, para lo cual debe asegurarse la concesión de audiencias en un tiempo razonable.

Si recurrimos al art. 2º inc. b) del estatuto, uno de los objetos es “fomentar la capacitación y perfeccionamiento de los asociados”. Este cometido va en línea con lo expresado en el párrafo anterior, en tanto la participación va más allá del derecho a elegir y ser elegido que asegura el art. 7º inc. c) de ese estatuto. Este es un contenido mínimo del derecho, que se robustece con las demás condiciones que garanticen una igualdad real de oportunidades de participar, con los alcances del art. 15º de la Constitución de Entre Ríos. El mismo es fundamento del orden público y de la paz social, la dignidad de la persona, los derechos inalienables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás; más aún reforzado por el derecho consagrado en el art. 28º de dicha Constitución, “(...) de asociarse libremente con fines útiles para una sociedad democrática y pluralista”.

La posición subjetiva de las personas precede a la Constitución, a los poderes públicos e impregna y recorre todo el ordenamiento jurídico¹⁰¹. La dignidad humana es intangible, respetarla y protegerla es obligación de todos los poderes públicos, a su vez legítima al Estado y al derecho, Estado que requiere como título habilitante la racionalidad en los procesos y resultados¹⁰².

La asociación es una entidad sin fines de lucro, donde la dinámica participativa exige que se priorice la conservación de caminos rurales, por encima de obras que contraten sus asociados o de servicios a terceros. Es cierto que ambas están autorizadas por el art. 2º inc. d) y e) del estatuto, pero nunca ese objeto que atiende el interés particular puede afectar el interés general, al punto de incursionar en una desviación de poder¹⁰³.

¹⁰¹ Haberle, en HStR, p. 56 y ss citado por Schmidt Assmann Eberhard en La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales SA Madrid, 2003, p. 18

¹⁰² Schmidt Assmann E., La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales SA Madrid, 2003, p. 18.

¹⁰³ La desviación de poder es un vicio en el elemento fin del acto administrativo, que en este caso no se invoca para analizar irregularidades de un acto en particular, sino para esgrimirlo como un obrar inapropiado, que a modo de ejemplo podría presentarse si la gestión del Consorcio priorizara la ejecución de obras particulares, desatendiendo los caminos rurales, que podría agravarse si no se mantienen precios equitativos en relación a las obras públicas del Consorcio. Lo señalo en términos hipotéticos ya que en la actualidad ese supuesto no se le presenta al Consorcio. La entrevista con los consorcistas develó que lo prioritario es mantener los caminos rurales provinciales y municipales, que son los que motivaron la conformación de la asociación, en un segundo orden –o como expresaron “en la lista de espera”- programan la ejecución de obras particulares.

Continuando con el análisis dogmático de las relaciones jurídicas, estas deben observarse desde una *perspectiva global* para comprender las distintas formas de cooperación que anidan allí. La administración pública debe tomar distancia del fenómeno para una adecuada toma de decisiones que alcance inclusive a terceros que no fueron tenidos en cuenta en esa actividad cooperativa.

La relación se hace extensiva a la sociedad, con un Estado organizado para la tutela de la dimensión individual como límite al ejercicio desproporcionado del poder público, pero también en resguardo del resto de la comunidad donde hay problemáticas de relaciones multilaterales, con intereses heterogéneos y aún contrapuestos, y el derecho administrativo debe dar respuesta¹⁰⁴.

El derecho administrativo tiene una doble función, límite al poder bajo el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso, y la interdicción de una respuesta insuficiente bajo el principio de eficacia o prohibición del defecto¹⁰⁵.

Ello sumado a la idea de un *Estado cooperativo* donde se desdibuja la frontera entre libertad y competencia para incursionar en ámbitos cooperativos con el sector privado. En este sentido ese derecho administrativo clásico, estructurado como un derecho jerárquico se desplaza hacia formas persuasivas o consensuadas.

“(…) resultan necesarias fórmulas de actuación integradas y duraderas que permitan identificar problemas e idear soluciones de forma conjunta. La policéntrica estructura decisoria del Estado se corresponde con la existencia de redes –cuya densidad puede ser muy variable- de relaciones de cooperación entre Estado y sociedad”¹⁰⁶

La concepción del derecho administrativo desde una perspectiva relacional, se ve enriquecida por la mirada en su globalidad, obviamente que respetándose los aspectos formales de cada relación jurídica, sin embargo los esfuerzos que se llevan a cabo en cada actuación, es esencial que se apoyen en lo integral de la trama, no alcanza con cumplir con las formas en cada eslabón de este entramado, el compromiso es propender a la satisfacción del bien común que en el caso investigado se alcanza con el adecuado mantenimiento de esos caminos rurales.

¹⁰⁴ Schmidt Assmann, ob. cit., p. 25

¹⁰⁵ Ibidem, p. 26

¹⁰⁶ Ibidem, p. 39

Como vemos, no se trata de compartimentos estancos, al contrario, con participación de la sociedad en roles bien activos, junto a un obrar estatal con sentido cooperativo, donde se supere de manera genuina esa supuesta autonomía entre lo público y privado. En definitiva, estamos asistiendo a un modo de entender la gestión de cometidos públicos desde una zona de frontera con la sociedad, con una sinérgica integración.

Por otra parte, la opción constitucional por el *principio democrático*, ha llevado al estudio de la participación y su incidencia en el derecho administrativo. El análisis no se agota en la garantía de la legitimidad democrática, sino que se extiende más allá, influyendo en el estilo de administrar,¹⁰⁷ el principio jerárquico se debe complementar con otras formas políticas no jerárquicas¹⁰⁸.

Una concepción ideal de democracia y Estado de derecho impulsa al desarrollo de una participación que trasciende las posiciones jurídicas individuales, participación que supone que los que se encuentran afectados de una forma específica por una determinada decisión, han tomado parte en el proceso que condujo a la misma. Los interesados pueden implicarse a partir de una directa afectación en sus derechos, en sus intereses legítimos o inclusive en intereses que no son especialmente relevantes para el ordenamiento jurídico pero que se congregan en redes de intereses¹⁰⁹.

La participación va más allá de la simple colaboración de los interesados, se entiende en términos de codecisión. Entre uno y otro modelo regulatorio existe una multitud de situaciones intermedias que deben ser aprehendidas jurídicamente. Esa participación configuradora puede mejorar la legitimidad objetivo-material democrática, sin caer bajo la presión unilateral de los intereses particulares¹¹⁰.

El funcionamiento de los consorcios camineros en Entre Ríos -tal el diseño regulado- pretende garantizar que la sociedad se pueda involucrar en la toma de decisiones para el cumplimiento de cometidos públicos, como son el mantenimiento de los caminos rurales. En la medida que de ese modo se lleven adelante acciones positivas que garanticen igualdad real de oportunidades y el pleno goce y ejercicio de derechos, se estaría cumpliendo con la manda constitucional del art. 75° inc. 23) CN.

¹⁰⁷ Hill, DVBl, 1993, p. 973 ss citado por Schmidt Assmann, ibidem, p. 115

¹⁰⁸ Craig, Public Law and Democracy citado por Schmidt Assmann, ibidem.

¹⁰⁹ Schmidt Assmann, ibidem, p. 115, 118 y 119

¹¹⁰ Ibidem, p. 121

No cabe lugar a dudas, que en torno a las relaciones jurídicas entrelazadas para asegurar el adecuado estado de los caminos rurales, existen tensiones entre los intereses de los sectores involucrados. Aquí no vamos a considerar la intervención de los funcionarios públicos que operan bajo el principio de competencia y jerárquico -aquellos que hacen lo que deben hacer conforme el ordenamiento jurídico vigente-. Analizaremos la posición de las personas que se involucran en este cometido público, que vienen con algún interés particular para activar su participación.

Junto a la idea de *legitimidad democrática*, Schmidt-Assmann introduce o presenta supuestos de *legitimidad autónoma*, que no se orientan a la conexión con un sujeto legitimante, sino a alcanzar la representación de intereses especiales. Esto está justificado por la función social de dichos intereses, con el objeto de garantizar su autonomía, donde hay un componente corporativo-participativo que tiene al sujeto implicado en lo concreto con una mayor intensidad¹¹¹.

Los casos que analiza Schmidt-Assmann no alcanzan a incluir supuestos participativos como el investigado en la presente tesis. La legitimidad autónoma funcional que reconoce, incursiona en figuras como las universidades que garantizan un derecho fundamental o las cajas de previsión social donde hay un interés institucional más amplio.

“El Estado democrático no se permite a la ligera que el defensor de un interés especial perjudique el interés general, se requiere una justificación especial (...)”¹¹².

Inclusive cuando incursiona en la participación de terceros, lo relaciona con ámbitos administrativos que afectan las funciones públicas, donde la legitimidad está vinculada también como freno a influencias especiales. Son todos casos referidos al ejercicio del poder estatal, porque la legitimidad autónoma es de organizaciones constituidas por el derecho público y que ejercen potestades administrativas. Por fuera de esa estructura observa ámbitos intermedios entre la sociedad y el Estado, sin embargo no se alejó de instancias públicas o privadas sometidas cada una a sus propias exigencias de racionalidad¹¹³.

El funcionamiento del Consorcio requiere de sujetos de derecho con legitimidad democrática –municipio de Santa Anita-, también con legitimidad autónoma –Tribunal de

¹¹¹ Ibidem, p. 108

¹¹² Ibidem, p. 109

¹¹³ Ibidem, p. 113-114

Cuentas-. En realidad, aquí la idea no es estudiar cada sujeto sino la relación jurídica global, y en ese marco la participación excede el limitado espectro de garantizar la eficiencia del Estado en el mantenimiento y la conservación de caminos rurales. Si bien éste fue el motivo para aprobar la reglamentación de los consorcios camineros por Decreto N° 1661/90 MGJOySP, su funcionamiento depende de la voluntad de otros sujetos, que no tienen vinculación jerárquica con el Estado provincial.

Los sujetos a los que apuntamos, son aquellos que se vinculan en la relación jurídica inter-subjetiva como contratistas de obras en bienes de su propiedad, también a los que participan en la relación jurídica intra-asociativa como consorcistas. En todos los casos estamos frente a intereses corporativos que motivan su obrar, los primeros contratando con el consorcio para garantizarse el estado de los caminos dentro de su propiedad, los segundos para asegurarse el estado de caminos rurales que por alguna razón los tiene como interesados.

La participación de los contratistas de obras -que se vinculan al Consorcio en la relación inter-subjetiva a partir de la necesidad de realizar obras privadas en sus propiedades- tiene una mayor intensidad que aquella propia del proceso democrático, donde como ciudadano elige bajo el régimen electoral los representantes del pueblo. Aquí esa persona, además de ese contenido mínimo democrático, robustece su confianza en las instituciones y apuesta a contratar con una asociación sin fines de lucro, una obra para el mantenimiento y conservación de caminos particulares, sabiendo que por la naturaleza de la persona jurídica con quien contrata, su ejecución estará condicionada al interés general que se prioriza en el Consorcio.

Esa participación aumenta en intensidad cuando las personas –humanas o jurídicas- se comprometen con ese cometido público en un vínculo intra-asociativo. Se involucran en calidad de consorcistas en la asociación civil, son sujetos de derecho que integran otro sujeto de derecho como es el Consorcio.

Observando la problemática de los intereses en relación con la función de la administración, debemos recurrir al concepto de bienestar general (bien común) como:

“(…) el interés común formado a partir de la conjunción de muchos intereses especiales, públicos y privados”¹¹⁴.

¹¹⁴ Wolff, Bachof y Stober Verwaltungsrecht I, #29, núm. Marg. 10 citado por Schmidt-Assmann, ibidem, p. 166

La determinación de lo que sea el bienestar general es una cuestión que depende por encima de todo del derecho positivo, que ofrece reglas de procedimiento y criterios materiales. No hay una predeterminación del bien común, es el resultado de complejos procesos en los que intervienen tanto los poderes públicos como los ciudadanos, por más que la Constitución ofrezca directrices materiales para determinar su contenido¹¹⁵.

La idea de procedimiento permite hacer entrar en la determinación concreta del bien común el ámbito de cooperación entre la administración, sociedad e individuos. Un segundo nivel argumentativo es ser una idea regulativa en tanto ideal, no tanto de algo sino para algo, orientativo de la producción y aplicación del derecho. El bien común mantiene viva la conciencia de que el ejercicio del poder público implica actuar en favor de la comunidad, del conjunto de ciudadanos, no como una suma de individuos sino como universalidad¹¹⁶.

El bien común, encierra el rechazo del ejercicio del poder público como un fin en sí mismo, se requiere una justificación que se encuentra en el bien del pueblo, en el ser humano y el principio democrático.

Los sujetos involucrados en el funcionamiento del consorcio investigado, tienen diversidad de intereses que los impulsan, hay intereses públicos y privados, y lo que el procedimiento diseñado garantiza –o pretende garantizar- es que en la toma de decisiones se priorice el interés general, ya lo veremos en el Cap. III con el estudio en general y en particular de la figura consorcial.

II.3. Derecho administrativo de corresponsabilidad.

El estudio de las relaciones jurídicas inter-subjetivas que se observan en la trama tejida en torno al funcionamiento del consorcio investigado, requiere su análisis desde el derecho administrativo.

Este encuadre disciplinario se verifica por la presencia estatal entre los sujetos, el fin perseguido u objeto -propender al mantenimiento y conservación de bienes de dominio público- y los derechos y obligaciones que representan el contenido de esas relaciones. Aún en el marco de las relaciones jurídicas intra-asociativas, rigen aspectos regulatorios propios del derecho público y que están previstos en el estatuto del Consorcio.

¹¹⁵ Haberle, Europäische Rechtskultur, p. 323 y ss. citado por Schmidt-Assmann, ibidem, p. 167

¹¹⁶ Schmidt Assmann E., ibidem

El derecho administrativo es una disciplina en constante movimiento y extraordinaria ductilidad, de notable complejidad y multiforme variedad. Desde su nacimiento parece haber estado en permanente crisis de crecimiento¹¹⁷.

A lo largo de esta investigación –ver supra Cap. II.1 y II.2- me referí a la evolución de la relación entre Estado y sociedad, las transformaciones con un derecho administrativo como derecho de distribución entre necesidades privadas y la administración pública.

A su vez me referiré a la huída del derecho administrativo, que ha dejado de ser un derecho unilateral para ser consensuado, a la idea de repensar el derecho público, la participación como principio rector, retomando la visión transformadora en la gestión de lo público, con horizontalidad y en términos evolutivos, también analizaré un enfoque como derecho administrativo privado –consultar infra Cap. II.4-

En línea con esta argumentación, se ha hablado de sus “transformaciones”¹¹⁸, se han postulado nuevos paradigmas; se hacen continuas propuestas de reforma de carácter científico o de fondo¹¹⁹, se multiplican las nuevas tendencias, las “transiciones”¹²⁰ o los manifiestos¹²¹.

“Esa mutabilidad se explica por la vocación del Derecho Administrativo de servir inmediatamente a la organización de la vida en sociedad. Si esta experimenta cambios sustanciales cada pocas décadas, es lógico que el Derecho Administrativo replique, como un sismógrafo, esas sacudidas, y haga en consecuencia los ajustes necesarios -no sólo normativos, también conceptuales- para establecer las figuras o técnicas jurídicas apropiadas (...) ¿qué cabe esperar del Derecho Administrativo contemporáneo en este contexto? ¿Cómo ha de prepararse para entender y acoger estos cambios que se avecinan? ¿Qué formación y método se precisan en sus cultivadores?”¹²²

¹¹⁷ Barnes Javier, Cómo mejorar el sistema del Derecho Administrativo en la tercera década del siglo XXI: siete tesis para el debate, en “Exigencias del Derecho Administrativo del siglo XXI”, La Ley Uruguay, 2021, p. 591 y ss.

¹¹⁸ Duguit, León, Les transformations du droit public, Paris, Armand Colin, 1913. Y así hasta nuestros días: por ejemplo, Longobardi Nino (Curatore) “Il diritto amministrativo in trasformazione”, Giappichelli, Italia, 2017; J. P. Schaefer, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016, citados por Barnes, J, ibidem.

¹¹⁹ Por ejemplo, el clásico art. de Richard B. Stewart, “The Reformation of American Administrative Law”, Harvard Law Review, June 1975, volume 88, number 8, págs. 1669 y ss. Desde la década de los noventa del pasado siglo, el movimiento de reforma científica del Derecho Administrativo en Alemania, encabezado por E. Schmid-Assmann y W. Hoffmann-Riem, movimiento del que se puede citar en español (del primer autor) La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Marcial Pons-INAP, Madrid, 2003; “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del Derecho Administrativo” en Innovación y reforma en el Derecho Administrativo, 2.0 (editado por J. Barnes), Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2012; y La dogmática del Derecho Administrativo, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2021, citados por Barnes, J, ibidem.

¹²⁰ Robert L. Rabin, Administrative Law in Transition: A Discipline in Search of an Organizing Principle, 72 Northwestern University Law Review 120-145 (1977) citado por Barnes, J, ibidem.

¹²¹ Sabino Cassese, “New paths for administrative law: A manifesto”, International Journal of Constitutional Law, Volume 10, Issue 3, 1 July 2012. Publicado en español en S. Cassese, ‘Derecho Administrativo: historia y futuro’, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014, citado por Barnes, J, ibidem.

¹²² Barnes, J, ob. cit.

Estas reflexiones llevaron a Barnes a formular sus siete tesis o principios. La primera es volver a las raíces que están en el *hábitat constitucional*¹²³. La segunda es una expansión con sentido de corresponsabilidad, hacia los lados en la relación Estado-sociedad y una mayor implicación. Son las *nuevas fronteras* o transfronteriza con la organización y procedimientos del derecho privado. La tercera apunta a *mejorar el derecho administrativo* en la aplicación, interpretación, asesoramiento y creación del derecho, ante su doble finalidad –tutelar de derechos y del bien común-, la cuarta sobre *formación personal y método*, que es mucho más que sistematizar, en un diálogo con otras ciencias no jurídicas, la quinta advierte el fenómeno contaminante de la infodemia, propone *filtrar* para trabajar con *información adecuada*, la sexta y sus advertencias en cuanto al recurso de la *analogía*, como técnica renovadora y expansiva, la séptima es la exigencia de *excelencia intelectual y virtud cívica*, un obrar con ejemplaridad, prudencia, sentido de justicia y equidad¹²⁴.

La primera de las siete tesis de Barnes nos invita a volver a la Constitución, el principio democrático que allí anida y la relación directa entre Constitución y democracia -inclusive, cuanto de robusto es el contenido constitucional, cuanto atrinchera- frente a los márgenes del autogobierno; todos estos aspectos fueron abordados en el Cap. I desde la dogmática constitucional. En particular el principio democrático en las relaciones jurídicas ya fue desarrollado en el Cap. II.2. al que me remito.

La dignidad humana es uno de esos conceptos jurídicos indeterminados que es mencionado en la presente tesis. Su contenido exorbita el ámbito del derecho administrativo y para su determinación debemos volver al hábitat constitucional¹²⁵¹²⁶.

La segunda tesis sobre esa tierra de fronteras compartidas con el derecho privado -un sector transfronterizo- propone una tercera vía frente a la publicación vs. privatización¹²⁷.

¹²³ Vid. Barnes en la obra citada, donde precisa los principios fundadores de su primera tesis, fueron: la democracia liberal o representativa –pluralista y que respeta las minorías- el estado de derecho, la legalidad –guía de la administración- la división de poderes –contrapeso y límite del poder- y el respeto por los derechos humanos. Ese hábitat garantiza la legitimidad democrática -a partir de la dignidad humana, los derechos fundamentales como valores tutelados y la efectivización del bien común-, que se contraponen a la opresión de los estados totalitarios, los que funcionan como maquinaria de poder aún con una norma superior o constitución y control judicial.

¹²⁴ Vid. Barnes, *ibidem*.

¹²⁵ Los convencionales en Entre Ríos consideraron en el programa constitucional -más precisamente en el art. 15 de la Constitución entrerriana- que son fundamento del orden político y la paz social, la dignidad de la persona, los derechos inalienables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

¹²⁶ Sobre la dignidad de la persona Vid. Nino Carlos Santiago, en *La constitución de la democracia deliberativa*, Ed Gedisa, 1º edic. julio de 1997, título original en inglés *The constitution of deliberative democracy*, 1996, Yale University Press. Allí desarrolla la idea de los presupuestos para la discusión, que son los principios incondicionales y para todos, de autonomía personal, inviolabilidad y dignidad de la persona, de los cuales derivan los derechos individuales.

¹²⁷ Vid. Barnes, Javier. *La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo*. Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso, 2018

Es justamente en ese campo donde se apoya esta investigación que profundiza la mayor implicancia de la sociedad en cometidos públicos, involucrándose en la esfera de codecisión y corresponsabilidad.

La cuarta tesis y los aspectos metodológicos-dialógicos con otras disciplinas no jurídicas, se desarrollarán en el Cap. IV.1 desde una perspectiva basada en el concepto de red, heterarquía y horizontalidad, frente a la pirámide, jerarquía y verticalidad en las organizaciones; en el Cap. IV.2. sobre el poder en las relaciones jurídicas, reticular, que se ejerce más allá de la idea de soberanía, no sólo como dominio y control sino en sentido amplio, relacional, como influencia. Por último, se encaró la investigación desde el pensamiento sistémico, pensando herramientas evolutivas para las organizaciones, desde un poder compartido en la red, su aplicación en la estructura estatal y organizaciones sin fines de lucro, donde se detallan las barreras y once leyes a partir de la complejidad, integrando las funciones en una totalidad productiva.

Algunos rasgos de la tercera, sexta y séptima tesis se profundizarán en el Cap. II.4. siempre pensando un mejor derecho administrativo, inclusive en esa sexta tesis dándose precisiones de un adecuado uso de la analogía. La restante recomendación en la quinta tesis es tomar precauciones de la infodemia como factor contaminante, sugiriendo filtrar la información adecuada.

Barnes en un desarrollo dogmático que precedió al referenciado, ya nos hablaba de transformaciones y del espacio exterior, fuera de las fronteras estatales, de corresponsabilidad y cooperación con la sociedad y el sector privado, una zona de encuentro e intercambio con sujetos privados. Allí interpelaba al científico del derecho administrativo a no quedarse a las puertas del problema, a innovar con reformas científicas, enfoques y perspectivas para resolver esos problemas y otros, ante las nuevas realidades en el sistema de fuentes, organizativas, formas de gobierno y administración¹²⁸.

El autor define la *gran explosión* del derecho administrativo, con nuevos centros de gravedad donde no solo importa que la acción administrativa sea legal, sino que acierte y obtenga los mejores resultados, uno de esos fenómenos lo ubica en esa acción en colaboración con el sector privado, un tercer estadio que coexiste junto al primer período

¹²⁸ Barnes, Javier. Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo: Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, España (2015), p. 3-4.

desde la perspectiva histórica -que llama de la *defensa individual*- pasando por el segundo de la *defensa colectiva*, y desembarca en un derecho administrativo del *trabajo en común*, el símbolo aquí lo constituye el trabajo en red, una malla de actores públicos, privados y mixtos que se insertan en complejas cadenas regulatorias¹²⁹.

Esta tercera modalidad, cooperativa, compleja, con nuevas formas desde lo organizacional y procedimental, basada en principios que no implican una mera operación de ensanche sino verdaderas transformaciones, a la corresponsabilidad y cooperación entre el Estado y la sociedad, le agrega la complementariedad entre derecho público y privado, una sistematización conjunta o comunicabilidad, no aislamiento, convergencia e interdependencia¹³⁰

“(…) la administración recibe encargos, tareas y cometidos cuyo objeto no es otro que el de resolver problemas sociales. La función principal de la Administración no consiste en contentarse con no infringir la ley, sino que debe además tomar las mejores decisiones posibles para solventar los problemas a los que se enfrenta, de entre las distintas opciones que el Derecho le ofrece, a modo de marco”¹³¹

La trama de relaciones jurídicas que se graficó en el Cap. I.3. importa una red, un trabajo en común cuya trascendencia anida en su percepción como una globalidad, en su integridad, es un espacio donde se debe priorizar el esfuerzo compartido y no solo hacia adentro del Consorcio, sino en la interacción con los demás sujetos que operan en la gestión para el mantenimiento y conservación de caminos rurales.

Haber pensado en un modo de gestionar público-privado, ubica a esta experiencia organizacional entre las técnicas o herramientas que denotan esa evolución en el derecho administrativo. No por acudir a una asociación civil sin fines de lucro para ocuparse de un cometido público, en términos de huída del derecho público, sino al contrario, por haber confiado tanto el municipio como los santanitenses en un modelo de cogestión, donde ese municipio es consorcista, es parte de la asociación civil, y se desprende de sus potestades para encarar una gestión conjunta con la ciudadanía, en aras del interés general.

Esta opción por el consorcio caminero se ubica en la frontera entre el Estado y la sociedad, con un régimen jurídico que acerca derecho público y privado, con una complementariedad

¹²⁹ Ibidem, p. 6-17

¹³⁰ Ibidem, p. 24 y 29.

¹³¹ Entre otros, W. Hoffmann-Riem, “Eigenständigkeit der Verwaltung”, núm. Marginal 10 y ss, en Grundlagen des Verwaltungsrechts, volumen 1, Verlag C.H., Beck, 2º edición, Munich, 2012, citado por Barnes, ibidem, p. 35-36.

donde a los actores públicos -aún cuando no ejerzan autoridad- y a los privados, se les exige la observancia de principios y reglas propios del derecho administrativo.

II.4. La complementación. Un derecho administrativo privado.

La opción organizacional por ese modelo asociativo propio del derecho privado, nos interpela y exige evaluar si ese derrotero no implica una huída del derecho administrativo. ¿No hay un desplazamiento del estado en el cumplimiento de cometidos públicos, delegando sus funciones en figuras que le permitan eludir los controles y las exigencias propias del derecho público?¹³²

Como analizaremos a continuación, en Entre Ríos la conformación de consorcios camineros para mantenimiento y conservación de la red vial terciaria, no tuvo ni tiene como finalidad emplear figuras del derecho privado para eludir controles y exigencias del derecho público. Al contrario, se enmarca en modelos organizativos flexibles, abiertos y dinámicos, que apuestan a la gestión de lo público de manera participativa, no solo en aras de la eficiencia estatal, sino confiando en un diseño institucional que alcanza a personas humanas y jurídicas privadas en la toma de decisiones.

“(…) el Estado comenzó a utilizar institutos, formas y reglas propias del derecho privado (...) la interrelación cada vez más fuerte entre Estado y sociedad nos conduce en el plano jurídico a construir y repensar el Derecho Público sobre hechos complejos y quizás materialmente imposibles de escindir”¹³³.

Esta idea de complejidad puede advertirse en el diagrama del Cap.I.3. donde todos los sujetos involucrados apuestan por la satisfacción del interés público, mediante una trama de relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas, como una oportunidad participativa.

“El derecho administrativo debe incorporar nuevos principios, conceptos e instrumentos jurídicos con el propósito de satisfacer el interés colectivo y garantizar, así, los derechos de las personas en un marco social, político y económico propio de las sociedades posmodernas (...) ¿Cuál es el principio rector de este nuevo modelo? La participación plural de las personas”¹³⁴.

El derecho administrativo debe nutrirse con instituciones, principios, directrices y reglas de otras ramas del derecho e incorporar, en ciertas áreas de su conocimiento, estándares

¹³² Vid. Del Piazzo Carlos, sobre las fugas regulatorias y organizativas, en “Hacia dónde va el derecho administrativo”

¹³³ Balbín, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo, 2º Edición actualizada y ampliada, Tomo I, Ed. La Ley, 2015, p. 429-431

¹³⁴ Ibidem, p. 396-397

propios del derecho privado, según el objeto regulado y sin perjuicio de preservar, en tal caso, las notas o propiedades del derecho público (en particular, el principio de legalidad, los derechos fundamentales, la transparencia, la participación y el control¹³⁵).

Los aspectos objetivos de las relaciones jurídicas examinadas nos brindan las formas, el procedimiento y el control, a lo que deben ajustarse los distintos sujetos o personas, con los derechos y obligaciones que hacen al aspecto subjetivo en esa vinculación.

“El derecho administrativo actual no es simplemente un derecho unilateral o impuesto, como sí lo fue en sus orígenes, sino un derecho consensuado por medio de la incorporación de herramientas de participación e, incluso, en ciertos casos, de negociación y consenso con sus destinatarios”¹³⁶.

Balbín advierte la autonomía del derecho administrativo, lo reconoce como un subsistema jurídico que se elabora con bases, principios y reglas propias. La vinculación de esa rama del derecho con el derecho privado la definió como de conflicto permanente, dinámico y complejo. Ambas ramas se entrelazan de diversos modos, uno es incorporando bloques de derecho privado en el campo propio del derecho administrativo, sobre objetos de este -funciones administrativas-, alcanzado por directrices y principios de derecho público, es una integración de los dos subsistemas, sin desdibujar su identidad, que es posible llamar derecho administrativo privado¹³⁷.

Otra técnica a la que acude el Estado es el empleo de figuras del derecho privado -como asociaciones y fundaciones-, a las que:

“(…) cabe aplicarles los principios constitucionales de derecho público; incluso de derecho público en casos de lagunas”¹³⁸

Los modelos de gestión público-privado en red -como los consorcios camineros en Entre Ríos- se inscriben como personas jurídicas bajo la figura de una asociación civil o fundación, reconocidas por el ordenamiento jurídico como personas jurídicas privadas. Este es el diseño habilitado en esa Provincia, que se promueve para el mantenimiento de caminos rurales.

¹³⁵ García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón - “Curso de Derecho Administrativo”, t. I, 9º ed. Civitas, 1999, p. 57

¹³⁶ Balbín C., ob. cit., p. 432

¹³⁷ Balbín, Carlos F., Crisis del derecho administrativo, 1º edición, Ed. Astrea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 299

¹³⁸ *Ibidem*, p. 301

Conforme el régimen jurídico del Dec. N° 1661/90 MGJOySP, puede contar con consorcistas públicos o privados. Entre Ríos tiene entidades con ambas características, pero en todos los casos la tasa vial es una fuente de financiamiento en común, es decir que todos los consorcios camineros en Entre Ríos administran fondos públicos, deben aplicar la ley de contabilidad y están sujetos al control del Tribunal de Cuentas.

Estas figuras se encuentran sometidas a la teoría general del acto, hechos y contratos administrativos que -como vemos en esta investigación- no aspiran a huir del derecho administrativo sino todo lo contrario, basarse en un encuentro dialógico de fuentes que aporte a la evolución de esta disciplina.

Para analizar la relación del derecho administrativo con el derecho privado, Balbín se apoya en el tratamiento regulatorio de la responsabilidad del Estado. Algunas jurisdicciones como Santa Fe no la regularon por ley, en tanto que otras -como a nivel nacional o en CABA o Provincia de Mendoza- tuvieron un distinto modo de relacionarla con el derecho privado. En ocasión de tratarse la reforma del código civil y su unificación con el comercial, se introdujo este debate con la fuerte presión de la doctrina civilista por mantener en ese ámbito la responsabilidad estatal. En definitiva la democracia -o sea el Congreso- zanjó este debate y prohibió aplicar el derecho civil tanto de modo directo como supletorio¹³⁹

El título preliminar del CCyCN forma parte del derecho común, como técnica de resolución de conflictos previó la analogía, no la aplicación de dicho código como base a partir de la cual avanzar en la regulación local. En consecuencia, lo que es materia administrativa se rige por el derecho local -basado en la autonomía de ese derecho-, que se apoya en el diseño federal de nuestro país. La diferencia está en el interés público, por eso en el derecho privado existen reglas de orden público que son incorporadas al mismo *ad hoc*, en vez en el derecho público siempre las reglas “son” de orden público. En el derecho privado las reglas las hacen las personas, en el derecho público el Estado, por estar en juego el interés público, que está fuera del mercado y sus reglas.

El derecho administrativo puede ir al derecho civil utilizando dos técnicas distintas, una es la subsidiariedad –que debe consagrarse por ley- y la otra es la analogía donde se va a un mundo ajeno como es el del derecho civil. Las reglas parten de un supuesto de hecho y

¹³⁹ *Ibidem*, p. 302

traen consecuencias. Si hay semejanza se aplica analógicamente, se trae la regla del derecho civil, se reformula y aplica al caso no previsto en la regla, no es una aplicación directa¹⁴⁰

La hermenéutica es la ciencia de la interpretación, el arte de hacer comprensible el significado de un texto, para ello se sigue un criterio literal o gramatical, otro que es la intención del creador de la norma, otro del que lee –se podría decir para algunos creativo o constitutivo de la regla-, a estos tres se agrega el criterio finalista a partir de los principios y por último el armónico. La interpretación es evolutiva o dinámica, pudiendo recrear la regla.

El funcionamiento de la red requiere de una permanente interpretación por parte de los decisores en la organización. La red en la gestión público-privada tiene preeminente aplicación del derecho público con sus principios y reglas¹⁴¹. En este sentido resulta de ineludible e imprescindible aplicación el principio de vinculación positiva a la norma cuando de gestión de lo público se trata. La servicialidad y el compromiso por el bienestar general es una aspiración participativa que debe estar en consonancia con el apego irrestricto al derecho, en consecuencia el ámbito de la autonomía de la voluntad -que rige las relaciones de derecho privado- cede en la medida que los ciudadanos se involucran de modo participativo, gestionando intereses colectivos.

El derecho privado es bidireccional, atiende los intereses individuales de las partes, se basa en criterios de justicia conmutativa. El derecho administrativo es multidireccional, incorpora la mirada de los otros.

“Así pues, más allá de la representación de los intereses de los otros (sea por el Estado o directamente por sus titulares) el aspecto relevante es el vínculo jurídico complejo y sus efectos radiales”¹⁴²

En una red público-privada se priorizan los intereses del conjunto. En un consorcio caminero con un consorcista público –como el caso de la asociación investigada- la participación estatal exige ajustar la gestión a la ley de contabilidad, de contrataciones del Estado, a la ley de presupuesto, al control del gasto por la Contaduría General y el Tribunal

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 308

¹⁴¹ Así lo regula la ley de creación de la DPV, el Dec. 1661/90 MGJOySP y la ley de contabilidad. Todo aquel que participa en estas relaciones jurídicas intersubjetivas e intra-asociativas debe sujetarse al régimen jurídico de los consorcios camineros. Ese es el límite de la autonomía de la voluntad, ese es el proceso elegido que se promueve en Entre Ríos. La horizontalidad dentro del Consorcio, es *dentro* del derecho y no arbitraria.

¹⁴² Balbín, *Ibidem*, p. 375

de Cuentas, además de los organismos de control del municipio que integra la red. El obrar debe estar debidamente fundado, no hay margen para la arbitrariedad. La responsabilidad del Estado como la de la gestión es *pública*, sus contornos se encuentran delineados por la Constitución Provincial en sus arts. 44, 45 y 65, como asimismo por la ley 10636.

Las relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas investigadas en esta tesis exigen a todos los operadores jurídicos conocer el ordenamiento jurídico vigente, al que se circunscriben los derechos y obligaciones que cada uno de esos sujetos de derecho tiene en esa múltiple dimensión. Esas personas son de la más variada procedencia en cuanto su participación responde a los más diversos intereses en juego.

En algunos casos hay relaciones de servicio para con el Estado, a quien representan al cumplir con sus funciones, acordes a las competencias asignadas a la dependencia donde revisten. Tal es el caso de empleados o funcionarios públicos que intervienen en la tramitación del reconocimiento como persona jurídica de la asociación civil y que revisten en la DIPJ, o los agentes de la DPV donde tramita la contratación del consorcio y adjudicación de kilómetros para el mantenimiento y conservación de caminos rurales, o los empleados de la ATER de quienes depende la recaudación de la tasa vial. También están los funcionarios o empleados públicos municipales dependientes del municipio de Santa Anita que intervienen en el trámite de contratación del consorcio para el mantenimiento de caminos de jurisdicción municipal; o los dependientes del Tribunal de Cuentas que participan del control del manejo de fondos públicos tanto en la Provincia, el municipio como en el Consorcio.

El resto de los operadores del sistema también deben ajustar a derecho su obrar, ya que disponen de fondos públicos. Todos los que intervienen en la red tienen vedado un obrar arbitrario, aún cuando actúen como consorcistas privados en la relación intra-asociativa. El fundamento de esta limitación es que el Consorcio es una entidad sin fines de lucro que coadyuva a satisfacer el interés público, su actuación es prevalentemente pública a pesar de integrar una persona jurídica privada, y ello deriva del régimen jurídico que la regula, promovido por la Provincia y el municipio, pero a su vez sujeto a las condiciones que autoriza el ordenamiento jurídico.

En definitiva, este modelo participativo y cooperativo de gestión público-privada, se enmarca en el *derecho administrativo privado*¹⁴³, donde el derecho público y privado se complementan y todos los sujetos intervinientes deben realizar un esfuerzo interpretativo del derecho que exige el conocimiento de esta regulación y las fuentes del derecho aplicables. Frente a la complejidad de estas relaciones, ese esfuerzo podría ubicarse en un adecuado ejercicio de la prudencia, la frónesis, la equidad en las decisiones, recurriendo a Ética a Nicómaco de Aristóteles, a la virtud, sabiduría práctica de cómo o porqué actuar para mejorar, por el bien, virtud del intelecto presente en la red por su raíz participativa, deliberativa y democrática.

El equilibrio en el funcionamiento de esta red depende de ese obrar prudente exigible en los que operan en esas relaciones jurídicas. En la presente tesis se aborda su conocimiento epistemológico -profundizando en la dogmática interdisciplinaria-, y pretende aportar algunos rasgos destacados de este instituto algo desatendido por la doctrina.

Las personas ajenas a la estructura estatal que se involucran en funciones administrativas para el mantenimiento de los caminos rurales, tienen sus propias preferencias personales que podrían tensionar con las de otros, a su vez su participación contribuye a satisfacer el interés general. En todas esas personas se requiere al menos un conocimiento como doxa, que puede ser reforzado con capacitaciones, para difundir cómo es posible interactuar activamente entre el sector público y privado.

El Consorcio es un arreglo institucional que reúne los aspectos formales antes detallados, pero además, desde la dimensión subjetiva significa para un consorcista una aspiración personal comprometida con cometidos públicos, involucramiento en la toma de decisiones y un ejercicio democrático participativo donde le asiste el derecho a recibir información y ser escuchado, sabiendo que integra un órgano colegiado, donde su valor epistémico esta en agotar las instancias de diálogo, el reconocimiento de las minorías y el respeto por lo decidido mayoritariamente.

CAPÍTULO

III

III.1. Los consorcios camineros en Entre Ríos. Régimen Jurídico.

¹⁴³ Vid. Balbín, ob. cit. p. 299.

La tabla N° 1, que se presenta a continuación sintetiza el régimen jurídico aplicable para los consorcios camineros en Entre Ríos, a partir de la ley de creación de la DPV, el reglamento de funcionamiento y el desarrollo secuencial por el cual se creó y comenzó a funcionar el consorcio investigado.

Tabla N° 1: Normas relativas a consorcios camineros en Entre Ríos - Fuente: Elaboración propia

FECHA	NORMA	CONTENIDO
6 de diciembre de 1932	Ley 2936	Creación de la DPV
30 de noviembre de 1939	Ley 3254	Modif. y Complem. Ley 2936
25 de septiembre de 1956	Decreto-Ley 6968	Modif. Ley 2936
5 de noviembre de 1959	Ley 4220 (TO Dec 6771/59 MOP	Modif. Ley 2936
6 de enero de 1986	Ley 7704	Modif. Ley 2936
10 de abril de 1990	Dec. 1661/90 MGJOySP	Reglamento de la Const. y Funcionam. de Consorcios Camineros
28 de diciembre de 2011	Ley 10.096	Modif. Ley 2936
1 de noviembre de 2020	Estatuto	Consorcio Caminero Santa Anita-Asoc.Civil
12 de noviembre de 2020	Ordenanza 201/20	Autorización del Concejo Deliberante
11 de diciembre de 2020	Acta de Asamblea	Constitutiva del consorcio
29 de marzo de 2021	Resol. 66/21 DIPJ	Autorización a funcionar como persona jurídica
22 de julio de 2021	Resol. 1932/21 DPV	Reconoc. y aprobac.por DPV
3 de octubre de 2021	Resol. 2424/21 DPV	Ratíf. de vigencia y convenio

El Consorcio se constituyó por estatuto el 1 de noviembre de 2020, bajo esa denominación se creó a perpetuidad una entidad sin fines de lucro, con domicilio legal en la localidad de

Santa Anita, Distrito Genacito, Departamento Uruguay, Provincia de Entre Ríos, República Argentina¹⁴⁴.

¿Por qué se conformó como asociación civil sin fines de lucro? El Decreto N° 1661/90 MGJOySP de fecha 10.04.1990¹⁴⁵, en su art. 2° aprobó la reglamentación para la constitución y funcionamiento de los consorcios camineros¹⁴⁶. Esa reglamentación obra como Anexo del mismo¹⁴⁷, fue confeccionado por la DPV¹⁴⁸ y en su art. 2° precisa que funcionarán como personas jurídicas sin fines de lucro.

El Decreto 1661/90 MGJOySP es un reglamento de ejecución¹⁴⁹, donde el Poder Ejecutivo precisó los detalles del funcionamiento de los consorcios camineros desde su constitución, reglamentando el art. 4° inc. c) y ll) de la Ley 2936 y sus modificatorias.

El art. 4° inc. c) de la ley 2936 y su modif. 10096 establece como atribuciones y deberes de la DPV “construir y conservar todas las obras de infraestructura vial de carácter provincial (...)” y por el inc. ll) del mismo art. “fomentar los consorcios vecinales de caminos, controlar su funcionamiento administrativo (...)”.

El art. 32° de dicha ley -conforme la redacción incorporada por Ley 4220- define los caminos públicos de uso libre y común, y los clasifica en generales, parciales, vecinales y municipales. En esta investigación nos interesan estos dos últimos. Unos “(...) que conducen de una sección a otra de un mismo distrito o la ponen en comunicación con los caminos generales o parciales” y otros como “(...) los comprendidos dentro de las jurisdicciones de los municipios”.

La conservación de los caminos vecinales y la promoción de consorcios vecinales son definiciones de rango legislativo, pero fue el Decreto 1661/90 MGJOySP quien precisó en

¹⁴⁴ El estatuto se acompaña como Anexo III, esa denominación y su domicilio están previstas en su art. 1°.

¹⁴⁵ Se reitera que el Dec. 1661/90 MGJOySP se acompaña en el Anexo IV de esta investigación.

¹⁴⁶ El art. 175 inc. 2° de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos contempla entre las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo “Promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia facilitando su cumplimiento por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu”

¹⁴⁷ En adelante la cita que se realice del articulado de este Anexo será denominada del reglamento.

¹⁴⁸ La DPV es un ente autárquico de derecho público conforme lo estipula el primer párrafo del art. 1° de la Ley 2936 modificado por ley 4220, 7704 y 10096: “La Dirección Provincial de Vialidad constituirá un ente autárquico de derecho público, con personería jurídica y capacidad para actuar privada y públicamente, de acuerdo con las leyes generales de la Nación y la Provincia y las especiales que reglen su ejercicio. Funcionará bajo la dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios”

¹⁴⁹ Vid. Balbín Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, 2015, Tomo I, p. 553 y sig.

el art. 2° del reglamento anexo, la figura jurídica apropiada donde enrolar dichos consorcios¹⁵⁰.

El estatuto del Consorcio en su art. 1° -dentro de las opciones disponibles- se inclinó por la figura de la asociación civil, fue autorizada a funcionar como persona jurídica por Resolución N° 066/21 DIPJ del 29.3.21, que en el Expte. 2395444 aprobó dicho estatuto social en el marco del Decreto 1863/82 MGJE reglamentario del Decreto Ley 6963 ratificado por Ley 7504. La Resolución 1932/21 DPV a su vez, reconoció al Consorcio como asociación civil, normativa que se acompaña en los Anexos VII, VIII y XI.

Entre Ríos optó por la promoción de consorcios vecinales para la conservación de los caminos rurales, reitero, por el art. 2° del Anexo al Dec. N° 1661/90 MGJOySP funcionarían como personas jurídicas sin fines de lucro. Esa figura, al momento de dictarse dicho decreto estaba regulada por el entonces Código Civil de la Nación en el art. 33°, que establecía que podía ser -como persona jurídica de carácter privado- una asociación o fundación que tenga como principal objeto el bien común.

A ese encuadre dentro del derecho privado, el decreto citado en el párrafo anterior le impuso prerrogativas propias del derecho público, como la aplicación de la ley de Contabilidad 5140 (T.O. por Decreto 404/95 MEOSP), de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas -en cuanto a las responsabilidades emergentes de la custodia de bienes públicos-¹⁵¹ y la ley de obras públicas 6351 y sus modificatorias. Esta ley, en su art. 1°, considera obra pública los trabajos de conservación de bienes inmuebles, en este caso de los caminos rurales -que son bienes de dominio público provincial-. El inc. a) del art. 9° prevé que la ejecución de toda obra pública podrá ser realizada por el procedimiento de contratación, y la contratación directa a consorcios vecinales se encuentra autorizada por el art. 12 inc. h) de dicha ley¹⁵², en concordancia con esta norma el art. 31° del reglamento.

¹⁵⁰ Art. 2°. “Los consorcios camineros tendrán como finalidad la realización de trabajos de conservación y obras de construcción y mejoramiento y (...) en todos los caminos de la red terciaria dentro del ámbito del territorio provincial y eventualmente podrán realizar obras de conservación y mejoramiento de la red secundaria en las condiciones y formas que determine el presente decreto reglamentario. Los consorcios camineros funcionarán como personas jurídicas sin fines de lucro, que (...) cumplimentado los requisitos legales”.

¹⁵¹ El Tribunal de Cuentas de Entre Ríos es un órgano de control externo con autonomía funcional según el art. 213 de la Constitución de la Provincia. Se rige por la Ley Orgánica 5796 y sus modificatorias.

¹⁵² Art. 12 inc. h) de la Ley 6351 “Todas las contrataciones que se realicen con sujeción a la presente Ley, deberán formalizarse mediante licitación pública. Quedan exceptuados de la obligación de este acto y podrán hacerse mediante licitación privada, concurso de precios o contratación directa, de acuerdo con las normas que establezca la reglamentación, en los siguientes casos, debiéndose fundar en cada uno la procedencia de la excepción: (...) h) Cuando la Administración, por motivos de oportunidad o conveniencia debidamente fundados, contrate con Sociedades Cooperativas, Consorcios Vecinales o cualquier entidad de bien público constituida conforme a disposiciones legales vigentes, la realización de obras que sean de la finalidad específica de las mismas”

La Resolución 1932/21 DPV del 22.7.21 -que se adjunta en el Anexo VIII-, en su art. 1° reconoció el Consorcio y a su vez adjudicó la conservación de caminos de la red vial secundaria y terciaria en una longitud de 196,90 kilómetros del Departamento Uruguay, pudiendo ser ampliados, previa autorización de la repartición. Ese tramo lo detalló la Dirección de Obras por Administración, tal como ilustra el considerando segundo de la misma.

La Resolución 2424/22 DPV del 3.10.22 ¹⁵³ en su art. 1° ratificó y puso en vigencia el convenio celebrado entre el Consorcio y la DPV, por el cual se adjudicó la conservación de caminos de la red vial secundaria y terciaria en una longitud de 238,2 kilómetros del Departamento Uruguay.

Observando la secuencia temporal de los consorcios camineros en Entre Ríos, en 1990 -cuando se aprobó y entró en vigencia el Dec. N° 1661/90 MGJOySP- el Código Civil de la Nación reconocía en el art. 33° a las personas jurídicas de carácter privado, que podían ser asociaciones o fundaciones que tengan por principal objeto el bien común. Al momento de constituirse el Consorcio ya estaba vigente el Código Civil y Comercial de la Nación que en los art. 168° y siguientes regula las asociaciones civiles y a partir del art. 193° las fundaciones.

El estatuto optó por la figura de una *asociación civil*, que, si revisamos su estructura organizativa, es mucho más democrática que la *fundación* ya que cuenta con órganos más diferenciados y plurales como son la CD, revisora de cuentas y asambleas.

Continuando la investigación de los aspectos objetivos del Decreto 1661/90 MGJOySP -regulatorio de la actividad de los consorcios camineros-, en su considerando primero el Poder Ejecutivo aludió a la necesidad de mejorar y adecuar la red vial provincial de acuerdo a los requerimientos de la época y su proyección futura para optimizar el transporte de personas y carga. El considerando segundo, hizo referencia a que es una política de ese gobierno fomentar por todos los medios la participación de la comunidad organizada haciendo realidad los postulados doctrinarios de las autoridades de turno¹⁵⁴.

¹⁵³ Obra como Anexo IX.

¹⁵⁴ El decreto cuando refiere a los postulados de su doctrina en relación a la participación de la “comunidad organizada”, está haciendo alusión a los del partido gobernante para esa época en la Provincia de Entre Ríos, que fueron publicados bajo ese título “Comunidad Organizada”, y consisten en el contenido del discurso del Presidente de la Nación Argentina, Juan Domingo Perón brindado el 9 de abril de 1949 en la clausura del Primer Congreso Nacional de Filosofía realizado en la ciudad de Mendoza.

El considerando tercero es el que sirvió de justificación a la incorporación de los consorcios camineros para la conservación y mejoramiento de la red terciaria o vecinal. De ese modo, se pensó aumentar la capacidad operativa de la DPV en la red primaria y secundaria, dentro de un proyecto de crecimiento. Hizo referencia al aporte comunitario a la obra vial, volviendo con la idea del considerando anterior, tanto para reafirmar una concepción participativa de la comunidad, como que el campo regulado es el de las obras viales.

La Ley 2936¹⁵⁵ que creó la DPV, ya contemplaba en su art. 4° inc. k) el fomento de los consorcios vecinales. El Decreto 2964/77 (derogado por el Decreto 1661/90 MGJOySP) también reglamentaba la constitución y funcionamiento de estos consorcios. Por esta razón ya podemos avanzar en una primera conclusión, como es descartar que el Estado haya decidido desprenderse de funciones propias, privatizando servicios públicos o volviendo a ese Estado mínimo concebido como Estado liberal de derecho en su primer estadio¹⁵⁶.

Esta conclusión se considera importante para contextualizar el modelo participativo que estamos analizando. En términos de promoción, la figura jurídica de los consorcios camineros ya se venía desarrollando en Entre Ríos, y por ese motivo exige descartar su vinculación con el proceso de reforma del Estado y privatización de empresas públicas encarado en nuestro país en la década de 1990¹⁵⁷.

La ley 23696 -conocida como la ley de reforma del Estado-, en su art. 1° declaró la emergencia, y en ese marco, por el art. 2° autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir los entes, empresas y sociedades del Estado Nacional. El art. 6° habilitó su transformación, el Capítulo II de la ley a partir del art. 8° reguló las privatizaciones y participación del capital privado, y el Capítulo III incorporó un Programa de Propiedad Participada.

Ese proceso fue replicado en Entre Ríos, entre otras medidas con las Leyes 8706 y 8918. No ocurrió esto con el proceso participativo en materia de consorcios camineros, que no tuvo relación con esa etapa de la Argentina y en particular de la Provincia de Entre Ríos.

¹⁵⁵ Publicada en el Boletín Oficial los días 13 y 17 de enero de 1933

¹⁵⁶ Vid. Del Piazzo Carlos, en "Hacia dónde va el derecho administrativo" para el análisis de la evolución del Estado Liberal, luego Social y Constitucional de Derecho.

¹⁵⁷ 1989 fue el año que concluyó de forma anticipada el primer gobierno democrático que había sido elegido por el pueblo en 1983, cuando comenzó el actual e ininterrumpido período democrático. El entonces Presidente Raúl Ricardo Alfonsín, producto de la crisis del momento debió renunciar al cargo, asumiendo la Presidencia de manera anticipada, quien había ganado las elecciones, Dn. Carlos Saúl Menem. El proceso hiperinflacionario que se había desatado en la Argentina y que no pudo controlar el gobierno saliente, precipitó su salida en un clima de inestabilidad y crisis socio-económica. Esas fueron las condiciones para el dictado de la ley 23696 que declaró la emergencia en nuestro país.

Tampoco se enroló en la ya definida huída del derecho administrativo sino en el empleo de herramientas participativas que vinieron a profundizar la interrelación entre el Estado y la sociedad.

El último considerando del Decreto 1661/90 MGJOySP agregó que era imprescindible el dictado de normas que regulen el funcionamiento de los consorcios camineros, derogando las disposiciones que estaban vigentes por no resultar adecuadas al “actual momento que vive la sociedad Argentina”¹⁵⁸.

¿Cuál era el modelo de consorcios camineros reglamentado por el Decreto 1661/90 MGJOySP? Ya hemos analizado que debían ser personas jurídicas sin fines de lucro, que se encargarían de obras públicas de conservación y mantenimiento de la red terciaria, que en la medida que cumplan con las condiciones allí previstas podrán ser contratados por la DPV, quien les asigna los kilómetros sobre los que recaerá su jurisdicción, y que como son custodios de bienes públicos están sujetos al control del Tribunal de Cuentas.

En efecto, el art. 4° del reglamento establece que la jurisdicción de los consorcios camineros será fijada por la autoridad de aplicación conforme a la codificación de la red provincial, según su art. 29° esa autoridad es la DPV, a quien el art. 38° atribuye el reordenamiento de las jurisdicciones.

El art. 5° prevé que el consorcio estará integrado por *consorcistas* que son los directamente beneficiados por las obras, pudiendo ser personas físicas mayores de 21 años o jurídicas públicas o privadas –inc. a)-. También lo conformarían *adherentes* que son aquellos con interés en la jurisdicción del consorcio –inc. b)- y una *persona de representación necesaria* designada a propuesta de la Municipalidad y/o Junta de Gobierno de la jurisdicción del consorcio y/o en su defecto personal designado por la DPV a tal fin –inc. c)-.

Es importante, a los fines de esta investigación, detenernos en esta regulación. El art. 5° ya reconoce que además de los consorcistas y adherentes, integra el mismo una *persona de representación necesaria* designada por la municipalidad o junta de gobierno de la jurisdicción del consorcio o, en su defecto, personal designado por la DPV. El ente podría

¹⁵⁸ El decreto en los considerandos anteriores venía sustentando un modelo participativo de la comunidad que pretendía profundizar, enfocando la capacidad operativa de la DPV en la red primaria y secundaria, integrando los consorcios para la conservación y mantenimiento de la red terciaria o vecinal, es decir que el Poder Ejecutivo no observaba un órgano sobredimensionado, al contrario, como era insuficiente su capacidad operativa, propició integrar otros sectores para la atención de los caminos rurales. En esa inteligencia cuando el quinto considerando aludió al momento que vivía la sociedad argentina, estaba refiriéndose a la situación de crisis socioeconómica imperante, no al proyecto privatizador vigente a nivel nacional.

tener una persona jurídica pública como consorcista, independientemente de ello contará necesariamente con una persona en representación de quien tiene la jurisdicción en el tramo que se adjudique al consorcio. En caso de no ser designada esta última, será suplida por personal de la DPV.

El diseño concretado en el reglamento para los consorcios camineros claramente es abierto, por cuanto como consorcistas el inciso a) de ese art. 5° autoriza que lo integren personas físicas mayores de 21 años, pero también personas jurídicas públicas o privadas reconocidas como tales, con la limitación de que fuesen directamente beneficiarias de las obras. Esta última mención circunscribe el universo de potenciales consorcistas ya que exige que sean directamente beneficiarios. Dicha norma resulta razonable como garantía de una efectiva participación de los residentes del lugar, de la comunidad a quien afecta el estado de los caminos, evitándose de esa manera cualquier intromisión que desnaturalice el instituto.

La segunda categoría que regula el inc. b) de dicho artículo, son los consorcistas adherentes que serán las personas físicas mayores de 21 años, personas jurídicas públicas o privadas que posean interés en la jurisdicción, aunque no estén directamente beneficiadas por las obras. Este segundo supuesto extiende la factibilidad de integrar el consorcio a todas las personas que, manifestando su interés por la conservación y el mejoramiento de los caminos rurales de esa jurisdicción, quizás no tengan su residencia allí, ni su actividad económica, lo cual no significa que no se sientan identificados con la problemática local. Sería el caso de personas nacidas allí que por distintas razones debieron migrar, pero que sin embargo mantienen sus raíces y el sentido de pertenencia, considerándose parte de esa comunidad. Otro caso sería el de entidades que no tienen asiento ni su actividad allí, pero que indirectamente se encuentran vinculadas con sectores productivos que sí desarrollan su giro en la jurisdicción, hipotéticamente podría existir un interés que sea admisible para considerarlo un adherente y por tanto para integrar el consorcio.

Clarificado quienes pueden integrar el consorcio, el artículo agrega –aunque parece una redundancia- que pueden constituirse por iniciativa estatal o no estatal. En definitiva, los consorcios conformados exclusivamente por personas físicas o jurídicas privadas, no dependerán de la iniciativa estatal para su constitución. Reunidos los requisitos, bastará el

reconocimiento de la DPV y el otorgamiento de su personería por la DIPJ, sin otra injerencia estatal que pueda afectar al consorcio.

El art. 6° precisa que una junta pre-consorcio compuesta de no menos de seis personas residentes en la zona es la que abre un registro de posibles integrantes del consorcio, según el art. 7° convoca a una asamblea la que será constitutiva. Una vez cumplidos con los requisitos hasta allí previstos -como se adelantara en el párrafo anterior- el art. 10° indica que el consorcio gestionará su reconocimiento ante la DPV para el posterior otorgamiento de la personería jurídica por la Dirección correspondiente.

Reconocido el consorcio, debe elaborar un plan de trabajo definitivo, su presupuesto y el cómputo métrico de la superficie a mantener y conservar de la red terciaria, que aprobará la DPV –art. 11°-.

El Capítulo II del reglamento regula las autoridades del consorcio que son: la asamblea general –autoridad máxima según el art. 14°- y la CD. Los arts. 13° al 16° establecen las atribuciones de la asamblea y el procedimiento a seguir para su funcionamiento. Del art. 17° al 26° se precisa lo atinente a la CD con la particularidad que la persona de representación necesaria tendrá voz y voto en las resoluciones que adopte dicha comisión.

El último aspecto objetivo regulatorio de los consorcios en el reglamento, es el de los recursos de funcionamiento. Su art. 27° debe analizarse detenidamente, ya que además de los aportes de sus consorcistas y de los beneficiarios no consorcistas, se contempla el producido de toda obra o trabajo que realice en su calidad de consorcio caminero, y el aporte de la tasa vial, además de recursos extraordinarios, subsidios y donaciones, y el producido de multas. Los recursos del inciso c) no refieren al producido de las obras que certifique el consorcio ante la DPV, sino que alude a obras o trabajos encargados por terceros. Por caso, si el municipio de Santa Anita le encarga el mantenimiento de los caminos municipales o también cuando las tareas se realicen en caminos particulares¹⁵⁹.

Un ejemplo de aplicación de esa norma, son las obras de mantenimiento de los caminos adjudicados por Resol. 1932/21 DPV o 2424/22 DPV, que deben certificarse ante esa Dirección, percibiendo el consorcio la suma que derive del cálculo acordado en el convenio. Esa suma es atendida con la tasa vial que recauda la Dirección General de

¹⁵⁹ Cuando nos referimos a caminos municipales o particulares se emplea la conceptualización del art. 32 de la Ley 2936 y su modif. por ley 4220.

Rentas (hoy ATER) y debe depositar a la orden de la DPV en una cuenta específica para el funcionamiento de los consorcios camineros.

El mismo art. 27° estipula cómo se distribuye la tasa vial: un 30% entre todos los consorcios por partes iguales, un 30% en función de la cantidad de kilómetros de la red terciaria que atiende el prestador, el 40% restante se divide en tres supuestos distintos, una suma será por departamento de acuerdo al porcentaje de recaudación del impuesto inmobiliario rural, otra de acuerdo a kilómetros cubiertos para el consorcio y la zonal del distrito.

El art. 28° a su vez establece que el consorcio atenderá con sus propios recursos el cumplimiento de los contratos de obra, las eventualidades que surjan de los mismos y los déficits que pudieran existir entre los pagos de la DPV y el costo total de las obras, siendo asimismo responsable del personal que contrate y de todos los problemas que se susciten con los mismos por interpretación y cumplimiento de las leyes laborales.

En Entre Ríos existen seis consorcios camineros reconocidos por la DPV para la conservación de la red vial asignada y siete para la construcción de obras ¹⁶⁰, nueve son asociaciones civiles con personería jurídica autorizada para funcionar por la DIPJ¹⁶¹.

III.2. El consorcio caminero “Santa Anita-Asociación Civil”

El Consorcio es el primero en Entre Ríos constituido y conformado por una persona jurídica pública como un municipio. Esa característica es la que interesa desde el derecho administrativo, en tanto su participación se diferencia del principio jerárquico, que lo rige cuando administra los intereses locales. El otro aspecto nuclear de la investigación es la participación activa de la ciudadanía en la gestión de una entidad sin fines de lucro y que prioriza el interés público, a pesar de ser una persona jurídica privada.

La presencia estatal como consorcista es uno de los ejes centrales que motiva su análisis, más que por integrar el Consorcio un representante necesario -quien también es exigible en los demás consorcios solo conformados por personas físicas o jurídicas privadas-. En definitiva, la búsqueda trata de bucear en una participación estatal integrando una

¹⁶⁰ La DPV tiene otorgado el reconocimiento como consorcios con red vial asignada, a los consorcios camineros Alarcón, Crucesitas 8va, Gilbert, La Esperanza, Santa Anita y Urdinarrain. A su vez como consorcios de construcción se suma Isla N°9. Este listado y el detalle de los expedientes, resoluciones, longitud asignada y obra adjudicada obra como Anexo I.

¹⁶¹ La DIPJ otorgó la personería a los nueve consorcios camineros que se describen en el Anexo II, reconocidos como asociaciones civiles sin fines de lucro, el primero data de 1925 y el último fue creado en 2021

asociación civil, y hasta qué punto esa presencia implica el predominio de potestades estatales en la organización.

Para encontrar respuestas a este interrogante verifiquemos si se observa la presencia de potestades que inclinen el funcionamiento del Consorcio en favor de la posición estatal presente allí, que, por esa circunstancia, subordine la voluntad de los demás componentes. En definitiva, será un test que nos permitirá detectar si el principio jerárquico rige en esa organización.

Una aclaración metodológica, la relación jurídica tejida entre los consorcistas es intra-asociativa. En este caso, en el cual uno tiene personalidad jurídica pública -el municipio de Santa Anita-, no se debe confundir esa presencia estatal hacia dentro de la entidad con las otras antes analizadas en el ejercicio de competencias que le son propias¹⁶².

Esta advertencia se entiende trascendente al momento de precisar el objeto de investigación. En este sentido, todos los aspectos objetivos-formales que se describen y derivan del reglamento de ejecución examinado, no deben perder de vista que el ejercicio del poder por el Estado, como policía administrativa en el funcionamiento de los consorcios camineros, ya fue ponderado en tanto relaciones jurídicas intersubjetivas. En este apartado se analiza la relación jurídica intra-asociativa entre municipio y las personas humanas o jurídicas privadas que conviven como consorcistas. En este marco, ya podemos adelantar que ninguna norma prevista en el reglamento incorpora un trato exorbitante en favor de las personas jurídicas públicas que fueran consorcistas.

¿Qué sucede con la regulación específica del estatuto del Consorcio? ¿Tiene particularidades propias de esa comunidad? ¿Ese estatuto se ajusta a la reglamentación del Dec. N° 1991/90 MGJOySP?

El municipio de Santa Anita fue el primero que tomó la decisión de crear un consorcio, interviniendo e involucrándose en el mantenimiento y mejora de la trama vial de la red terciaria provincial. Su presidente municipal suscribió el proyecto de ordenanza pidiendo autorización para constituirlo, lo que se concretó mediante Ordenanza N° 201/2020¹⁶³. Así se creó, conformó y organizó dicho consorcio que, presentado ante la DIPJ, obtuvo Resolución N° 066/21 DIPJ del 26.3.21 aprobatoria del estatuto y autorizante para

¹⁶² Me refiero al rol que desempeñan en relación a los consorcios camineros la DIPJ, DPV, ATER, y el Tribunal de Cuentas, que están previstos en el Dec. 1661/90 MGJOySP.

¹⁶³ Se acompañan las actuaciones en el Anexo V.

funcionar como persona jurídica. Además del municipio, dicho consorcio se encuentra integrado por vecinos de la localidad, que reunidos en Asamblea el 11.12.20 decidieron constituirlo y designaron la primer CD y Revisora de Cuentas¹⁶⁴.

El estatuto recepta las condiciones fijadas por el Dec. 1661/90 MGJOySP, de modo que todo el contenido que replica esta normativa -y que ya fue analizado desde el punto de vista objetivo- es aplicable al caso.

Este Consorcio fue creado cuando ya habían transcurrido treinta años de vigencia del reglamento.¹⁶⁵ La pregunta se formuló en la entrevista colectiva realizada el 25.02.23 ¿Porque dejaron transcurrir todo ese tiempo para conformar el consorcio? La respuesta fue que tomaron la decisión cuando advirtieron que algo debían hacer ante el deficiente servicio de la DPV, que venía de larga data y que fue en este momento que se lograron los consensos para avanzar en esta propuesta.

Otra razón que motorizó la iniciativa fue la decisión municipal de ser parte en el proyecto. La comunidad de Santa Anita consideró una fortaleza que el municipio sea consorcista, lo que pudieron ratificar una vez que la entidad estuvo en marcha, ya que el trabajo conjunto entre municipio y consorcio, les permite encontrar soluciones ante cada problemática que se les plantea.

Esa presencia municipal se vio reflejada en el estatuto que en el art. 4° inc. e) incorporó el aporte material o inmaterial que de manera extraordinaria realice el municipio de Santa Anita como consorcista asociado, por el interés público que persigue¹⁶⁶. Los aportes del municipio de Santa Anita al Consorcio -y que integran su patrimonio- son aquellos que realice en concepto de cuota o aporte como socio activo y los aportes materiales o inmateriales realizados de manera extraordinaria¹⁶⁷. A su vez, podrá afectar otros bienes o servicios sin que pasen a formar parte del patrimonio del consorcio.

¹⁶⁴ Copia del acta de asamblea obra en el Anexo VI.

¹⁶⁵ El Reglamento anterior -derogado por el Art. 1° del Dec. 1661/90 MGJOySP- fue aprobado por Decreto N° 2964/77 MOySP y obra como Anexo XV. El mismo también autorizaba el funcionamiento de Consorcios Vecinales de Caminos, y consistía en una nueva reglamentación debido a las deficiencias del régimen vigente e irregular funcionamiento de los consorcios reconocidos, motivado en razones de índole económico, dado que el volumen de obras que realizaban, escapaban a sus posibilidades para financiarlas -Considerando segundo- Ese diseño no contemplaba la posibilidad de que una persona jurídica pública sea consorcista, de allí que el análisis de esta cuestión se limita al período de vigencia del actual reglamento.

¹⁶⁶ Esta regulación se complementa con el art. 42° del estatuto. “Los aportes que realice el Municipio de Santa Anita de bienes y servicios tendrán el carácter de afectación de acuerdo a la figura jurídica más apropiada pero nunca formarán parte del Patrimonio del Consorcio”

¹⁶⁷ Estas contribuciones se concretan tramitándose subsidios como el que se refleja en el Anexo XIV.

Saliendo de las particularidades estatutarias vinculadas a la participación estatal como asociado, el art. 5° distingue las categorías de consorcistas entre socios activos y adherentes y los diferencia según que tengan interés dentro o fuera de la jurisdicción. Esta delimitación territorial la vincula con la que se establezca en el convenio con la DPV. Es una redacción que difiere sensiblemente de la prevista en el art. 5° del reglamento, receptiva en ambos casos del grado de intensidad con que su interés se presente. El consorcista *socio activo* es aquel que posee una vinculación más robusta con la finalidad del Consorcio, sea como beneficiario directo de las obras o por tener interés dentro de esa jurisdicción. El consorcista *adherente* es aquel que tiene interés, pero con un grado inferior, sea porque no es beneficiario directo de las obras o porque su interés principal reside fuera de la jurisdicción. Ello no le impide involucrarse en esa entidad por vinculaciones que pueda tener, por ejemplo, por su actividad productiva, que de alguna manera dependa del buen estado de esos caminos rurales.

En última instancia, ambos son consorcistas y conforme el art. 7° inc. c) de dicho estatuto, tienen derecho a participar eligiendo autoridades y siendo elegidos. Para el caso en el que deba debatirse la admisibilidad como socios, el art. 24° inc. d) del estatuto somete su resolución a la CD y en el supuesto que la persona afectada pretendiera la revisión de su inadmisión, podría acudir a la asamblea empleando el recurso del art. 12° del mismo si considera esa medida una sanción, o para que lo decida en términos de los arts. 13° inc. d), 14° y 16° inc. h) del reglamento.

El art. 14° del estatuto prevé entre las autoridades del Consorcio, como órganos sociales, a la CD, la asamblea de consorcistas y la comisión revisora de cuentas. El art. 33° del mismo precisa que la asamblea de consorcistas es la máxima autoridad de la entidad y allí descansa la autoridad soberana de los asociados.

El art. 18° estipula que el presidente del consorcio será el presidente municipal del municipio de Santa Anita o quien este designe. Según el 27° inc. b), e) y k) preside las reuniones de la CD y de la asamblea, siendo el representante legal del Consorcio, por el art. 39° no puede votar en asuntos relacionados a su gestión.

Desde el punto de vista objetivo, hay que ponderar esta imposición estatutaria de contar con el presidente municipal de Santa Anita como presidente del Consorcio, que a su vez preside la CD. ¿Qué implica para la asociación civil la presencia necesaria de ese

funcionario público presidiendo el órgano social encargado de dirigir y administrar el consorcio?

En primer lugar es una decisión adoptada por asamblea del 11.12.20 que aprobó el estatuto donde así se contempla. En segundo lugar ese estatuto fue puesto a consideración y aprobado por Resol. 66/21 DIPJ y 1932/21 DPV. En tercer lugar se trata de una razonable interpretación de los requisitos para ocupar ese cargo, y que responde a representar en el mismo al municipio que es consorcista. En cuarto lugar también se trata de una representación temporal en tanto deriva del período por el que el funcionario fue electo, lo que diluye cualquier intención de perpetuarse en el poder. Una quinta razón se sustenta en la legitimidad democrática del presidente municipal que deberá -al cumplir estas funciones- abandonar el principio jerárquico propio de la organización estatal en el ámbito del órgano ejecutivo unipersonal que preside, para conducir un órgano colegiado como es la CD donde las decisiones se adoptan por mayoría, no previéndose en ese estatuto ningún rasgo potestativo que denote preponderancia en favor del representante del consorcista público.

El *control y fiscalización* de este consorcio está diversificado en cuanto tiene un órgano social específico de fiscalización interna –comisión revisora de cuentas-, la fiscalización externa corresponde a la DPV¹⁶⁸, la DIPJ¹⁶⁹ y por el art. 3° del Anexo I del Dec. 1661/90 MGJOySP en lo que hace a las responsabilidades emergentes de la custodia de bienes públicos, se prevé la aplicación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Esta mención del decreto, como ya se ha explicitado al analizar los consorcios camineros en general, somete al control de dicho órgano a estas asociaciones civiles, que, desde la creación del consorcio siempre ha estado sometido al control del Tribunal de Cuentas¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Art. 29° del reglamento: “La DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD en su carácter de autoridad de aplicación del presente decreto reglamentario, ejerce el control de fiscalización técnica, contable y administrativa del Consorcio Caminero, debiendo estos poner a su disposición la documentación que les sea requerida por el funcionario autorizado”

¹⁶⁹ Art. 1° Dec. 1863/82 MGJE (B.O. 11/10/82) “La Dirección de Inspección de Personas Jurídicas ejerce las facultades de fiscalización en materia de sociedades por acciones, asociaciones civiles y fundaciones, que resultan atribuidas al Poder Ejecutivo de la Provincia por el Código Civil, Código de Comercio, su legislación complementaria, leyes especiales salvo disposiciones expresas de las mismas y por la ley 6963, así como las funciones atribuidas por la legislación pertinente al Registro Público de Comercio en materia de sociedades comerciales. Al efecto dictará los reglamentos y resoluciones que sean necesarios para el cumplimiento de tales funciones, ajustado a lo dispuesto por la ley 6963 y en este decreto. Realizará la fiscalización cuidando no entorpecer el normal desenvolvimiento administrativo de las entidades”

¹⁷⁰ No obstante, la exclusión de dicho contralor por el art. 213 inc. 1) de la Constitución Provincial -cuando cuenten por sus propios órganos de control-

El art. 33° del reglamento regula la fiscalización contable (órgano social de control interno) a cargo de una comisión revisora de cuentas, integrada por dos consorcistas designados en la misma asamblea que se eligen las autoridades del Consorcio¹⁷¹. El art. 16 del estatuto expresa que esa comisión estará compuesta por tres miembros elegidos por la asamblea, dos titulares y un suplente que podrán ser o no asociados.

El modelo de contralor interno diseñado por el reglamento para estos consorcios camineros indica que el órgano estará integrado por dos consorcistas, no especifica si debería serlo *solo* por esa cantidad. De modo que conforme el estatuto, podría interpretarse razonablemente que esté compuesto por un número mayor. Agrega que esos dos deben ser consorcistas, compatibilizando las regulaciones citadas en el párrafo anterior, no se contradice el estatuto con el reglamento en la medida que la comisión se integre con dos consorcistas y un tercer integrante que podría ser no asociado, distribuidos indistintamente en calidad de titulares y suplente.

Otra condición que prevé el art. 16° del estatuto es la presencia estatal como consorcista del municipio de Santa Anita. En su última parte el artículo garantiza el derecho de las minorías parlamentarias, en tanto un revisor de cuentas *titular* debe ser propuesto por el bloque de la minoría del Concejo Deliberante de dicho municipio y para el caso que ese partido político no lo proponga, para garantizar el control interno la norma establece que se lo cubra con el suplente.

La confluencia en la composición de esta asociación civil sin fines de lucro, de intereses públicos y privados en aras del mejoramiento y el mantenimiento de la trama vial, de por sí nos obliga a repensar el funcionamiento de esta clase de personas jurídicas.

Así, una cosa será la expresión de voluntad de un consorcista privado directamente beneficiado por las obras, o la de aquel que se incorporó como adherente por tener interés dentro de la jurisdicción del Consorcio, otra será la voluntad estatal reflejada tanto por el consorcista público -como en este caso es el municipio de Santa Anita- o del representante necesario que también integra el Consorcio según el art. 5° inc. 1) del Anexo I del Decreto Reglamentario N° 1661/90 MGJOySP. Obsérvese que ese representante necesario según la norma podría ser una persona designada por el municipio o comuna y en su defecto por la

¹⁷¹ Art. 33° párrafo segundo del reglamento: “Los revisores de cuentas no integran la Comisión Directiva y tendrán como misión específica la de realizar un efectivo contralor de gastos e ingresos y deberá suscribir el balance general, cuadro de ganancias y pérdidas, inventario y estado de cuentas que se presenten a consideración de la Asamblea”

DPV, con la trascendencia que de acuerdo al art. 24° de dicho anexo, tiene voz y voto en las resoluciones que adopte la CD.

Estamos ante una asociación civil sin fines de lucro que se enmarca en los términos de los arts. 148 inc. b) y 149 del Código Civil y Comercial de la Nación de donde puede extraerse que, si bien la participación del Estado no modifica el carácter de esta, sin embargo, el estatuto –como en este caso- puede estipular derechos y obligaciones diferenciados considerando el interés público comprometido en dicha participación.

Aquí claramente estamos frente a un municipio que entre sus competencias tiene en el art. 240° inc. 19) de la Constitución Provincial la de realizar obras públicas y prestar servicios de interés municipal; y en el inc. 21) ap. d) la de ejercer funciones respecto de rutas y caminos, apertura, construcción y mantenimiento de calles.

La preeminencia en este ente de derecho público iguala las exigencias tanto a consorcistas públicos como privados. El principio general del derecho constitucional de vinculación positiva a la ley por parte de la administración -que deriva del principio implícito de división de poderes- concede a los funcionarios públicos la facultad de realizar solo las actividades admitidas por el ordenamiento jurídico, en este caso cede el principio de vinculación negativa de los ciudadanos -que como tales pueden realizar todos aquellos actos que no se encuentren prohibidos por la norma- cuando de consorcistas privados se trata, ya que la expresión de voluntad y el obrar de todos los integrantes del Consorcio se encuentra sujeta a la ley de contabilidad y el control del Tribunal de Cuentas.

En el caso del Consorcio estos principios cobran vital significación jurídica por cuanto resulta indiscutible la expresión de voluntad de los consorcistas privados en ocasión de expedirse en el seno tanto de la CD como de la asamblea de socios. Los consorcistas privados, como el representante del municipio o el representante necesario, deben cumplir con el mandato del art. 65 de la Constitución de la Provincia, esto es, obrar conforme el principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, con fundamentación suficiente y sin dilaciones so pena de incurrir en falta grave.

La comunidad de intereses en aras de garantizar un adecuado estado de los caminos rurales en la Provincia -y en este caso particular en la jurisdicción encargada al Consorcio- se ve reflejada en el funcionamiento de una red cooperativa y asociativa público/privada donde no solo opera la persona jurídica creada sino un entramado institucional que -de funcionar

con eficiencia- cumpliría con la finalidad del bien común. Este dato es trascendente porque denota la necesidad de agotar los esfuerzos de distintos sectores para alcanzar el objetivo o la meta, que se visualiza con el estado de esos caminos de la red vial, pero que implican -en un enfoque de derechos- promover la igualdad real de oportunidades generando accesibilidad para el sector rural, competitividad en materia económica ante la posibilidad de sacar la producción en pos de su comercialización, y en definitiva condiciones dignas para las personas humanas que habitan en la ruralidad.

En la vida del Consorcio, conviven intereses privados y públicos en un ámbito decisorio colegiado que exige de mayorías para adoptar las medidas pertinentes, y entre los asociados, un municipio constituyente del Consorcio participa de la CD en un marco de pluralidad que ese cuerpo refleja.

El modelo es horizontal, a nivel de recursos ordinarios el Consorcio se sustentará en el aporte de los socios, en especial con aportes materiales e inmateriales que realice el municipio de Santa Anita como consorcista asociado y la tasa vial que recauda la ATER depositada a la orden de la DPV en una cuenta especial para el funcionamiento de estos consorcios camineros. Es decir que en el engranaje aparecen organismos provinciales recaudadores por un lado y de control de dicho funcionamiento por otro, también la DIPJ que cumplirá la función habilitante, compartiendo la tarea de control en lo que es el área de su competencia, además del control externo del Tribunal de Cuentas.

Recordemos que las funciones de presidente municipal -según el art. 102° de la Ley N° 10027 y sus modificatorias- se ejercen de modo unipersonal, teniendo a cargo la administración general de los intereses municipales, representando al municipio en todos sus actos externos. La tarea asignada a dicho funcionario público como presidente de la CD de este Consorcio lo encuentra en una labor que desempeñará entre pares. Es dicha comisión quien en virtud del art. 15° del estatuto dirige y administra el Consorcio, necesita quórum para reunirse y las decisiones se adoptan por mayoría. Con esto quiero significar que, frente a la estructura piramidal de la organización municipal, se vienen diseñando modelos de gestión en red -públicos y privados- que exorbitan las potestades estatales por un lado y el interés individual por otro, es una invitación dialógica a ambos campos del derecho para generar un clima genuino de cooperación basado en el asociativismo.

Conformar esos consorcios camineros requiere de una nueva concepción de la gestión de la cosa pública, con un fuerte desapego respecto de los intereses individuales que cada asociado representa, el mantenimiento de los caminos y su estado aceptable sería su aspiración colectiva y que hace al bien común.

La eficiencia de esta asociación civil exige un legítimo ejercicio de la solidaridad que como principio anida en toda comunidad organizada. Observemos que, aún cuando pueda enrostrarse un rasgo potestativo en la presidencia de la CD, se advierte como razonable esta previsión estatutaria en la medida que guarda proporcionalidad con los niveles de responsabilidades y aportes por parte de dicho municipio al Consorcio. Además de ello, preside un cuerpo colegiado que adopta decisiones por mayorías y donde no tiene voto calificado. Tampoco ocurre esto en el caso del municipio como asociado en la asamblea, en la que sólo operaría la facultad de los arts. 27° y 39° del estatuto en caso de empate en una votación, aunque en las asambleas no podrá participar en la votación de los asuntos relacionados con su gestión.

Los principios de buena administración y eficiencia son mandatos a ser cumplidos en la mayor medida posible: a) por un estado provincial al prever una partida presupuestaria destinada al mantenimiento de caminos rurales -que son bienes del dominio público provincial-, b) con la labor de la DPV contratando, adjudicando obras y gestionando la certificación de los trabajos del Consorcio en dichos caminos para transferir los fondos que derivan de una fórmula en proporción a los kilómetros conservados, y c) con un estado municipal que integra el Consorcio. Contribuyen todos ellos y de este modo, al mantenimiento de la red vial terciaria o vecinal.

El municipio a su vez puede contratar ese Consorcio para mantener los caminos de dominio público municipal. La persecución de los fines del Estado –bien común o bienestar general- se apoya en la participación del sector privado, de manera activa, duradera y responsable, que se compromete con la gestión de la cosa pública y asume un rol protagónico que exorbita la faz objetiva del ciudadano-administrado.

Gestión pública *con* el sector privado, involucrado en la atención de sus intereses, pero también del *otro*, ya que el adecuado mantenimiento y la conservación de los caminos rurales beneficia a toda la comunidad, desde el aspecto productivo, educativo, sanitario, cultural, ambiental, mejorando las condiciones que hacen a la integridad de quienes

transitan esos caminos, propiciando el desarrollo y progreso, que en definitiva también atiende las posibilidades de futuras generaciones.

CAPÍTULO

IV

IV.1. La red.

El abordaje hasta aquí desde el derecho exigió encuadrar el caso analizado bajo el concepto de relación jurídica. En este título introduzco un tratamiento interdisciplinario que profundiza el enfoque bajo la idea de la red, lo considero complementario y necesario, en tanto enriquece la apuesta por el diseño organizacional perfeñado en torno a los consorcios camineros.

Veremos cómo se presentan y configuran conceptos como pirámide-red, jerarquía-heterarquía, verticalidad-horizontalidad, y en qué medida unos y otros en tanto contradicción, habitan o cohabitan en tensión o complementariedad en el funcionamiento de estos consorcios. Aquí surca la presencia del poder sobre el cual -como anticipo al referirme a la relación jurídica- su abordaje es de indiscutible rigor metodológico.

“Abandonar la pirámide que condena a la soledad, confiar en nuestro linaje, recuperar la genealogía que habilita nuestra red y recordar nuestro instinto gregario de intraespecie, quizás constituya el más importante aprendizaje que requiere nuestra humanidad”¹⁷².

Esta conclusión parte de un análisis de la otredad en tanto enemigo, adversario o semejante, que se estudia en las organizaciones, aportando una mirada crítica de las estructuras piramidales, y reflexiva de la incidencia del tiempo y espacio en una perspectiva posmoderna.

“En las organizaciones el espacio al igual que el tiempo se fragmenta a través de la jerarquía piramidal que define un ‘nosotros y ustedes’. Esta visión parcializada imposibilita ‘estar juntos’, restando responsabilidad de la participación en la red, produciendo malestar y enfermedad”¹⁷³.

¹⁷² Perlo Claudia Liliana, Costa Leticia del Carmen, López María Verónica, “Configuraciones de la alteridad y el poder: de la soledad en la pirámide al encuentro en la red”, TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales UNIVERSIDAD Rafael Belloso Chacín ISSN 1317-0570 ~ Depósito legal pp: 199702ZU31 Vol. 17 (2): 281-307, 2015, https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/10814/CONICET_Digital_Nro.14327.pdf?sequence=1&isAllowed=y p. 304

¹⁷³ Ibidem, p. 290

La figura de la pirámide ha tenido un fuerte raigambre en la cultura occidental, en tanto representa el fuerte apego a una estructura que pretende eternizar el poder -como heredamos de los faraones egipcios-, estabilizar el predominio de la verticalidad y consolidar un Estado que sustenta su funcionamiento en un ordenamiento que es jurídico pero que a la luz de nuevos paradigmas va dando visos de agotamiento, abriéndose camino la visualización de otras formas geométricas que a la postre oxigenan el instinto gregario de la persona humana.

En línea con este razonamiento podemos hablar de un cambio colectivo en la concepción del liderazgo que se concibe como compartido, distribuido, participativo y transformacional, donde se cuestiona en las complejas sociedades actuales su aspecto conservador en la dicotomía seguidores-seguidos¹⁷⁴. Se advierte la crisis en la emergencia de liderazgos que encuentra su explicación en la constitución de una sociedad compleja donde las nuevas configuraciones de poder, orden, autoridad y jerarquía requieren de nuevos modelos de comprensión¹⁷⁵. Es necesario revisar la concepción tradicional del liderazgo, entendida en roles fijos y estáticos que definen a seguidores y seguidos¹⁷⁶. Esta revisión puede permitirnos atender las relaciones asimétricas entre Alter y Ego, las estructuras jerárquicas de dominación y presión, contrarias a la concepción del ser humano como unidades autopoieticas, autorreferentes y autodeterminadas¹⁷⁷.

Si apuntamos nuestra mirada más allá del modelo decimonónico y unidimensional del Estado, existen procesos generadores de políticas públicas donde desde la organización administrativa se observan entramados en red que van advirtiendo esfuerzos esotéricos –en términos de Strauss¹⁷⁸- que reflejan *entre líneas* esperanzadoras visiones, aventurándose la promoción del bienestar general, más allá de las canónicas estructuras estatales.

¹⁷⁴ Eden, 1997, Leithwood y Duke, 1998, Irby, Brown, Duffy, Trautman, 2002, citados por Perlo-Costa y Lopez, ibidem.

¹⁷⁵ Perlo-Costa y Lopez, ibidem.

¹⁷⁶ Gardner, Howard (2002). *Mentes líderes*. Paidós. España, citado por Perlo-Costa y Lopez, ibidem.

¹⁷⁷ Dávila, Ximena y Maturana, Humberto (2007). *La Gran Oportunidad: Fin de la Psiquis del Liderazgo en el Surgimiento de la Psiquis de la Gerencia CoInspirativa*. Revista Chilena de Administración Pública. N° 10. Santiago de Chile (Pp. 101-124), citados por Perlo-Costa y Lopez, p. 291

¹⁷⁸ Vid. Vega Castro, Diego Enrique, *El problema de la teoría y la praxis en el pensamiento de Leo Strauss. Un análisis desde el esoterismo filosófico*. Ed. Del Lirio SA. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El_problema_de_la_teoría_y_la_praxis_en.pdf. Se trae la técnica del esoterismo straussiano en la retórica, que en su caso refleja el enfoque platónico de la tragedia de Sócrates. En definitiva, Platón reconoció que para salvar a la filosofía era necesario argumentar escondiendo las verdades últimas, así solo los filósofos serían los únicos que comprenderían esas expresiones “entre líneas”. En este caso, el derecho administrativo podemos decir que ha venido generando transformaciones en la dogmática *iuspublicista*, pero debió hacerlo con sutileza, evitando contrastar el diseño decimonónico que abreva en la teoría de las formas, fuertemente arraigada desde el mismo origen del derecho administrativo, configurado en el estado moderno.

Son diseños en red que trascienden y hasta superan con eficiencia y operatividad a otras experiencias forzadas como respuestas a decisiones judiciales, que en tanto imposición e inspiración exógena, no terminan de amalgamar en la estructura estatal, y decantan en la senda de la ineficacia. Por caso vale la cita de los déficit de implementación que acarrear las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia como la T-25¹⁷⁹ o los fallos de la Corte Suprema de nuestro país en las causas “La Pampa...”¹⁸⁰ o “Mendoza...”¹⁸¹, estos dos últimos precedentes donde se ven afectados esencialmente derechos colectivos vinculados al ambiente pero también derechos sociales.

El Consorcio es un modelo de gestión en red. Allí se *abandona la pirámide que condena a la soledad*, el presidente municipal pasa a integrar una asociación civil y comparte gestión y toma de decisiones, en lugar de estar a cargo de manera unipersonal del órgano ejecutivo local. La red -en tanto agruparse- rescata nuestro *instinto gregario* donde la otredad se vuelve fundamental para la gestión de intereses comunes, ese esfuerzo comunitario se observa en el Consorcio, por una gestión más eficiente para el mantenimiento y conservación de los caminos rurales.

Es un diseño con horizontalidad que revaloriza la interconexión, en lugar de espacios jerárquicos con miradas hacia arriba y abajo en términos de superiores e inferiores, se apuesta al encuentro con la alteridad, sin ese adentro/afuera, interior/exterior, y por la fluidez de procesos entre los involucrados. En el consorcio no hay cabida para eternizarse en el poder, ya que ninguno de sus integrantes puede arrogarse potestades o atribuciones que no fueren del conjunto. Al ser ámbitos deliberativos y colegiados representan la contracara de la pirámide, en cualquier caso aún en términos de liderazgo éste sería compartido, participativo, distribuido y transformacional, avanzando hacia formas de comprensión del poder que se nutren de un componente co-inspirador y colaborativo, donde se privilegia la presencia reflexiva en lugar de la subordinación.

Como dice un proverbio somalí “Cuando las arañas tejen juntas ellas pueden detener al león”, el modelo asociativo tiene en su concepción cooperación y solidaridad. La red es un diseño participativo, plural, diverso y abierto, pero que a la vez es orgánico, donde se

¹⁷⁹ Vid. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025/04 (Expte T-653010 y acumulados), 22 de enero de 2004.

¹⁸⁰ Vid. CSJN Fallos 310:2478 “La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de ...” sentencia del 3 de diciembre de 1987 y CSJN, Fallos: 331:1622, “La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas” sentencia del 8 de julio de 2008.

¹⁸¹ Vid. CSJN, Fallo “Mendoza Beatriz Silvia y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” del 20 de junio de 2006.

financia en gran medida con fondos públicos que deben ser rendidos al Tribunal de Cuentas de la Provincia, tanto por la DPV al destinar la parte pertinente de la tasa vial, como por el municipio en la medida de su aportación y por el mismo Consorcio. También existe un control interno diagramado con una Comisión Revisora de Cuentas y la asamblea, órganos que garantizan condiciones objetivas para el adecuado funcionamiento del Consorcio.

Por cierto que, a pesar de las previsiones para evitar niveles de ineficiencia, incumplimientos o irregularidades, estas pueden presentarse, como del mismo modo las personas humanas son proclives a enfermarse. Cito esta similitud, atento la fuerte influencia que ha generado en el diseño organizacional la biología, desde la teoría de los sistemas¹⁸²

En el mundo jurídico, los *sistemas abiertos* –como el derecho- son los interrelacionados al entorno, con interdisciplinariedad. Son un conjunto de normas, pero también de valores y hechos relacionados. Otra característica es que se sustituye la noción de causa-efecto por la de *imputación*, porque la noción unidireccional impide relacionar el derecho con el entorno –como por ejemplo, los sistemas económico, social, político o ecológico-, estos influyen sobre el sistema jurídico y éste actúa sobre ellos con retroalimentación. El modelo jurídico sistémico ya no es piramidal sino *multidimensional*, con procesos internos de creación y aplicación de normas conectados con el entorno, un tiempo de evolución y retroalimentación interna y externa con más la que se produce entre los distintos niveles. En estos sistemas abiertos las *lagunas* se cubren con el entorno, los sistemas jurídicos nacionales e internacionales están *integrados, regulando* los sistemas sociales y ecológicos, el ecosistema no sirve al hombre sino que éste lo integra.

El sistema jurídico es un *subsistema social* con función reguladora de las conductas humanas en la sociedad, se rige por reglas o normas jurídicas que regulan estructuras y

¹⁸² La Teoría de los Sistemas nace en los años '30 con el aporte del biólogo alemán Karl Ludwig Von Bertalanffy. Aplicada al derecho, es un nuevo paradigma para su comprensión. Hans Lenk ya en 1982 se refirió a este fenómeno como un nuevo paradigma por la interdisciplinariedad, también Paul Orianne, Carlos Ruiz González en el Primer Congreso celebrado en Santo Domingo (1984) titulado “Hacia una Teoría Sistémica del Derecho”, Nikolas Intzessiloglou en 1986 sobre los sistemas jurídicos abiertos, Gunther Teubner en 1987 con su enfoque autopoietico, H. Quiroga Lavie en 1986 con su obra “Cibernética y Política”, Felix Loñ (1987) en “Constitución y Democracia”, Ernesto Grun en 1988 con “Un nuevo enfoque para la Teoría General del Derecho”. Entre otros aportes posteriores, Fernandez Vicente (1991) y Mario Resnik en “Estado y Política. Una aproximación Sistémica”.

funciones, son limitaciones flexibles ante la exigencia del medio ambiente social, político, económico y ecológico, que permiten interpretar y aplicar elementos externos a la norma¹⁸³

Esta doctrina encuentra en el funcionamiento de la red un campo fértil exploratorio de su desarrollo conceptual toda vez que, si observamos el caso que se plantea, existen esfuerzos compartidos entre el sector público y privado donde el derecho público y privado se complementan, superando la lógica de la dimensión objetiva decimonónica que se apoyaba en la autonomía del derecho administrativo. Quizás ese recelo frente al derecho privado -que desde el tiempo de los romanos ha logrado un desarrollo expansivo- fue lo que apuntaló la dogmática objetiva ius administrativista, sin embargo, un abordaje dialógico de las fuentes del derecho nos permite profundizar en la dimensión subjetiva.

El caso del Consorcio -esa mixtura entre fuentes del derecho público y privado- se ha desarrollado priorizando la finalidad que es *social*, ante la necesidad de garantizar un adecuado mantenimiento de los caminos rurales. Con la participación de un estado local como sujeto de derecho, pero también de ciudadanos o personas jurídicas interesados directamente en el estado de esos caminos por afectar sus intereses, y de otros a quienes indirectamente también los afectan. Basados en el concepto de comunidad, conjugando intereses públicos y privados, se decidió aunar esfuerzos conformando una persona jurídica nueva, una asociación civil que no tiene fines de lucro, sino que apunta a lograr beneficios comunes. Lo importante es la relación jurídica global, más allá de la situación individual de esos ciudadanos.

IV.2. El poder.

La red en tanto relación jurídica, además de encontrarse regulada por el derecho, es un ámbito donde campea el poder, ínsito en toda relación social.

Al referirnos al poder, no nos circunscribimos a ese espacio dominado por la administración respecto de la ciudadanía, y que para equilibrarlo, las prerrogativas estatales están limitadas por el ordenamiento jurídico -aquí podríamos apoyarnos en una concepción del poder vertical y monolítica-. En este sentido confrontaremos otra versión del poder reticular, como configuración de posiciones relativas¹⁸⁴.

¹⁸³ Sobre el pensamiento sistémico profundizaré infra, en el Cap. IV.3 bajo la denominación “La Quinta Disciplina”

¹⁸⁴ Perlo Claudia Liliana, Autopoiesis y poder. De la jerarquía a la trama de la vida, Revista Enfoques, Ed. Universidad Adventista del Plata, Vol. XXIX-Nº 1, enero-junio 2017. ISSN 1514-6006 (impresa)//ISSN 1669-2721 (en línea) p. 107.

La estructura piramidal constituye una metáfora de la organización¹⁸⁵ erigida sobre la jerarquía, que dificulta el reconocimiento de las redes de poder¹⁸⁶.

“La metáfora de la red es una de las más fértiles para dar cuenta tanto de nuestra experiencia cognitiva como de la forma en que se nos presenta el mundo en el que estamos embebidos (...) Las redes son de naturaleza heterárquica y adhocrática, puesto que toda configuración es un resultado ad-hoc de los encuentros”¹⁸⁷.

El concepto de heterarquía fue acuñado por McCulloch en 1945¹⁸⁸, en sus estudios sobre redes neuronales, aportándolo con una perspectiva complementaria a la idea de jerarquía. Las relaciones jerárquicas se evidencian en las cadenas de mando, mientras que las relaciones heterárquicas se evidencian en la naturaleza reticular¹⁸⁹.

“Marx y Freud no son quizás suficientes para ayudarnos a conocer esta cosa tan enigmática, a la vez visible e invisible, presente y oculta, investida en todas partes que se llama poder. La teoría del Estado, el análisis tradicional de los aparatos de estado, no agotan sin duda el campo del ejercicio y del funcionamiento del poder. La gran incógnita actualmente es ¿quién ejerce el poder? Y ¿dónde lo ejerce? (...) Dominar, dirigir, gobernar, grupo en el poder, aparato de estado, etc. Existen toda una gama de nociones que exigen ser analizadas”¹⁹⁰.

Foucault consideraba inadecuada la concepción tradicional del poder, como mecanismo esencialmente jurídico, lo que dice la ley, lo que prohíbe, con toda una letanía de efectos negativos, exclusión, rechazo, barrera, negación, ocultaciones¹⁹¹. En una reelaboración de la teoría del poder, considera que el problema del poder no se limita al problema de la soberanía, en el cuerpo social hay relaciones de poder y la temática de la representación obstaculiza el análisis del poder¹⁹².

Ferullo de Parajón distingue el poder en sentido restringido -que tiene quien ejerce una autoridad- y poder en sentido amplio -como facultad de hacer algo-, a su vez puede ser individual o relacional¹⁹³. El poder es más que un asunto en manos de personas con autoridad –poder formal-. Es un fenómeno mucho más complejo que nos lleva a pensar en

¹⁸⁵ Morgan Gareth, *Imágenes de la organización* (México. Alfa-Omega/Rama, 1998) citado por Perlo, *ibidem*, p.108.

¹⁸⁶ Perlo, *ibidem*.

¹⁸⁷ Najmanovich Denise, *El desafío de la Complejidad: Redes, cartografías dinámicas y mundos implicados. Utopía y praxis latinoamericana* 12, n° 38 (2007), p. 34, citada por Perlo, *ibidem*. p. 109.

¹⁸⁸ Citado por Von Foerster Heinz, *Semillas de la cibernética*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1991.

¹⁸⁹ Perlo, *Ibidem*.

¹⁹⁰ Foucault Michel, *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1979, p. 83

¹⁹¹ *ibidem*, p. 154

¹⁹² *Ibidem*. p. 157

¹⁹³ Ferullo de Parajón Ana Gloria, *El triángulo de las tres P: Psicología, participación y poder*, Buenos Aires, Ediciones Paidós, 2006, p. 57 citado por Perlo Claudia Liliana y Lopez Romorini María Verónica, *Aprendizaje colectivo y concepciones de poder: entre la opresión y la potencia para producir cambios organizativos*, publicado en la Revista *Hallazgos*, Año 8. num. 16, Bogotá. D.C., Universidad Santo Tomás, p. 136

sistemas o redes de influencia entre los miembros de las organizaciones, tramas en parte visibles, en parte invisibles, en parte formales, en parte informales¹⁹⁴.

En este marco, podemos considerar dos metacategorías del poder, una como dominio y control sobre otros (autoridad, coerción, presión, objeto de acumulación), y otra como dominio personal e influencias recíprocas entre unos y otros (posibilidad, potencia, habilitación y autonomía). La primera está asociada al concepto de jerarquía, superioridad, dominación e imposición, es una capacidad que no todos tienen y solo algunos pueden acceder. La segunda es una capacidad de todas las personas, posibilidad de hacer y elegir, incluso de no ejercer poder alguno¹⁹⁵.

En las relaciones jurídicas intersubjetivas e intra-asociativas que se tejen en torno al funcionamiento del Consorcio, ambas concepciones del poder están presentes. Si revisamos el diagrama del Cap. I.3. hay sujetos de derecho que actúan bajo una concepción jerárquica del poder -limitados al marco competencial que le asigna el ordenamiento jurídico-; otros intervienen conforme una visión heterárquica del poder, basados en el principio democrático, participativo y cooperativo, en un territorio de encuentros. En conclusión, son relaciones jurídicas de poder.

El poder formal -de la autoridad- con sentido restringido, se obtiene y sostiene por una fuerza externa impuesta, en este caso por la portación de un cargo superior en la estructura jerárquica piramidal, allí podemos citar el caso del ejercido por las autoridades de la DIPJ, DPV, ATER y el Tribunal de Cuentas de Entre Ríos, cada uno de acuerdo a las facultades que le concede el ordenamiento jurídico. Es un poder paradójico porque si bien se despliega en el campo del dominio y el control sobre otros, en el Estado de derecho está limitado por el principio de vinculación positiva con la norma y de interdicción de la arbitrariedad. De algún modo quien lo detenta está conminado a la soledad.

El poder relacional, reticular, compartido, cooperativo, como construcción colectiva es el que se ejerce -con vistas al adecuado mantenimiento de los caminos rurales en jurisdicción del consorcio investigado- por aquellos sujetos que apuestan a este modelo. En un grado de mayor abstracción podemos citar la Provincia de Entre Ríos, en tanto los convencionales constituyentes al aprobar la Constitución local optaron por la promoción de los consorcios

¹⁹⁴ Lopez Yañez Julian, La ecología social de la organización. Una perspectiva educativa, Ed. La Muralla, Madrid, 2005, p. 46 citado por Perlo-Lopez Romorini, ibídem

¹⁹⁵ Perlo-Romorini, ibídem, p. 138

en el ámbito municipal¹⁹⁶, figura que ya venía siendo receptada a nivel legislativo y reglamentario¹⁹⁷. Esta opción relacional, ya en el plano concreto, en el ámbito de las relaciones jurídicas intersubjetivas, es una apuesta del municipio de Santa Anita, que por un lado constituyó el Consorcio, por otro le encarga o contrata obras viales de mantenimiento de caminos que son de dominio municipal, también de personas humanas o jurídicas en calidad de contratistas de obras. A su vez en el orden intra-asociativo, ese poder compartido lo ejercen los consorcistas -el municipio, personas humanas o jurídicas- en un ámbito colegiado como es la asociación civil.

Este enfoque sobre las concepciones del poder es dogmático, por cierto que los distintos operadores de la trama pueden tener esa perspectiva –jerárquica o heterárquica- según el lugar que ocupen en la estructura organizacional que confluye en la red. Sin embargo, un aprendizaje organizacional puede limar tensiones que abran las relaciones jurídicas hacia el campo dialógico, para ello es importante encarar procesos de capacitación, presentando y difundiendo esta figura consorcial, articulando entre estructuras estatales y el sector privado, lo que facilitará el funcionamiento de esta trama relacional.

Fritjof Capra precisa que las jerarquías humanas son estructuras bastante rígidas, de dominación y control, muy distintas del orden multinivel hallado en la naturaleza. El concepto de red –la trama de la vida- provee una nueva perspectiva sobre las jerarquías¹⁹⁸.

“Existe, no obstante, otra clase de poder más apropiada para el nuevo paradigma: el poder como influencia sobre otros. La estructura ideal para el ejercicio de esta clase de poder no es la jerárquica, sino la red(...)”¹⁹⁹.

Una visión jerárquica de las relaciones humanas plasmada en la arquitectura organizativa no es adecuada para la comprensión de lo que ocurre en la red, en la que nos encontramos sistemáticamente entramados²⁰⁰. La relación jurídica que se teje en orden al mantenimiento de los caminos rurales en jurisdicción del Consorcio, debe basarse en la idea de autoridad en tanto posibilidad de influir para lograr el cometido, esa noción de autoridad debe disociarse de la concepción tradicional vinculada con la jerarquía/superioridad. La visión

¹⁹⁶ Así está previsto entre las competencias de los municipios, el art. 240 inc. 24) de la Constitución de Entre Ríos.

¹⁹⁷ Nos referimos a la Ley 2936 y el Dec. N° 1661/90 MGJOySP.

¹⁹⁸ Capra Fritjof, *La trama de la vida. Una perspectiva de los sistemas vivos*, trad. David Sempau, Ed. Anagrama, Barcelona, p. 47-48

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 32

²⁰⁰ Perlo-Lopez Romorini, *ibidem*, p. 144

del proceso colectivo y complejo, debe buscar complementariedad, colaboración y sentido compartido.

Tres importantes movimientos paradigmáticos nos revelan en materia organizacional, que hacen al funcionamiento de la red: El primero es pasar de la inevitabilidad del *conflicto* a la emergente *controversia*, el conflicto busca homogeneizar, normalizar al otro, poner en peligro la convivencia en las diferencias y perpetúa el desencuentro. La controversia es una importante oportunidad de desarrollo coevolutivo, implica el reconocimiento de lo adverso, diferente, como un legítimo otro. El segundo movimiento requiere transitar de la *dialéctica* –que supone el enfrentamiento con la antítesis- al *diálogo*, donde las contradicciones no requieren ser resueltas sino aceptadas y co-habitan. El tercer movimiento implica evolucionar en el uso de la fuerza, reconociéndola como *potencialidad* por ser *compartida*²⁰¹.

IV.3. La quinta disciplina.

Debemos abandonar la ilusión de que el mundo está compuesto por fuerzas separadas y desconectadas, existen herramientas donde la aspiración colectiva queda en libertad y las organizaciones inteligentes serán aquellas que aprovechan el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización²⁰².

El *pensamiento sistémico* nos propone un nuevo modo de pensar para la evolución en las organizaciones y nos brinda herramientas en ese sentido. La red representa un ámbito adecuado donde pensar la organización en términos reticulares, donde la trama se desarrolla con un poder compartido y la inteligencia está en la capacidad de aprendizaje que perfecciona las habilidades para alcanzar sus mayores aspiraciones²⁰³.

El *dominio personal* es concebido no como dominación de personas o cosas, sino habilidad para alcanzar los resultados deseados a partir de un aprendizaje incesante. Los *modelos mentales* deben exhumarse y someternos a un riguroso escrutinio e influencia del otro, la relación debe ser en términos persuasivos –no inquisitivos-, exponiendo los puntos de vista. Es necesario construir una *visión compartida*, identitaria, con aspiraciones comunes, estimulantes; un *aprendizaje en equipo*, con diálogo y compromiso constante con ese

²⁰¹ Ibidem, p. 148

²⁰² Senge Peter M. La Quinta Disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, Ed. original en inglés 1990, 2º ed. 10º reimpresión, trad. por Carlos Gardini, Ed. Granica, Buenos Aires, 2010, p. 11-12

²⁰³ Ibidem, p. 15

aprendizaje que favorece la experimentación y el progreso. El *pensamiento sistémico* es la quinta disciplina que integra y fusiona las demás que están interrelacionadas, donde el todo supera a las partes en un compromiso a largo plazo²⁰⁴.

Estas cinco disciplinas -compendiadas por Senge como un nuevo modo de pensar la evolución en las organizaciones- más allá de las dificultades que puedan presentarse en la práctica, están pensadas también para la estructura estatal, inclusive organizaciones sin fines de lucro, donde cuesta apostar por organizaciones descentralizadas, no jerárquicas, innovadoras y a la vez consagradas al bienestar. De todos modos, son presentadas con un criterio objetivo ante un potencial organizacional no explotado para crear su futuro, desarrollando la capacidad de aprendizaje colectivo²⁰⁵.

Las siete barreras para el aprendizaje son: *identificarse con el puesto de trabajo*, no sintiendo mayor responsabilidad por los resultados que genera la interacción con otros; el *enemigo externo*, propensión de culpar a otra persona o factor cuando las cosas salen mal, sin comprender que el afuera y adentro forman parte de un mismo sistema; ser *proactivo* o la ilusión de hacerse cargo ante problemas dificultosos, podría intensificar el problema; la *fijación en los hechos inmediatos* y sus causas obvias, que impiden ver patrones más amplios que subyacen a los hechos para comprender las causas de esos patrones; la *parábola de la rana hervida* o capacidad de aprehender cambios repentinos, no lentos y graduales; la *ilusión que se aprende con la experiencia*, más que con las consecuencias de las decisiones organizacionales más trascendentes; y el *mito del equipo administrativo*, para resolver los complejos problemas multifuncionales de la organización, con un equipo cohesivo, sin desacuerdos, donde la indagación colectiva representa una amenaza. Las dificultades deben plantearse, además de resolver los problemas urgentes²⁰⁶.

Las once leyes de la quinta disciplina son: *los problemas de hoy derivan de las soluciones de ayer*, las soluciones que desplazan el problema a otra parte del sistema pasan inadvertidas porque quien resolvió el primer problema no es el mismo que heredó el nuevo; *cuanto más se presiona, más presiona el sistema*, es el fenómeno de la realimentación compensadora, cuando el esfuerzo inicial no produce mejoras duraderas, presionamos con mayor empeño para superar los obstáculos, sin comprender que estamos

²⁰⁴ Ibidem, p. 16-21

²⁰⁵ Ibidem, p. 25-27

²⁰⁶ Ibidem, p. 29-37

contribuyendo a crear nuevos obstáculos; *la conducta mejora antes de empeorar*, con resultados en el corto plazo; *el camino fácil lleva al mismo lugar*, es la comodidad de encontrar soluciones típicas a problemas atendiendo lo conocido, aún cuando los problemas fundamentales persistan o empeoren; *la cura puede ser peor que la enfermedad*, a veces la solución fácil además de ineficaz, puede ser adictiva y peligrosa; *lo más rápido es lo más lento*, el pensamiento sistémico es desafiante y más auspicioso que una manera habitual de abordar los problemas, bajo esta perspectiva no se pueden abrigar demasiadas esperanzas de ayudar, lo que genera frustraciones; *la causa y efecto no están próximos en el tiempo y espacio*, ese es un pensamiento infantil, nuestras dificultades no están en problemas recalcitrantes ni en los adversarios, sino en nosotros mismos; *las soluciones más obvias no funcionan*, introducen mejoras de corto plazo pero luego empeora la situación, son preferibles procesos de cambio en lugar de medidas instantáneas. Actos pequeños, bien focalizados, realizados en el sitio apropiado, pueden producir mejoras significativas y duraderas, los pensadores sistémicos lo llaman principio de la palanca; *se pueden alcanzar dos metas aparentemente contradictorias*, se debe abandonar el pensamiento estático, esto o lo otro, como posible en un punto fijo el tiempo, ambas metas es probable que puedan alcanzarse con el tiempo; *dividir un elefante por la mitad no genera dos elefantes pequeños*, los sistemas vivientes poseen integridad, totalidad, lo mismo pasa en las organizaciones, los problemas administrativos requieren ver la totalidad del sistema que genera dicho problema, el límite del sistema es que las interacciones a examinar son las más relevantes para el problema en cuestión, no se puede ver examinando solo un fragmento; y *no hay culpa*, circunstancias externas a nuestros problemas, alguien que nos perjudica, para el pensamiento sistémico no hay nada externo, nosotros y las causas de nuestros problemas formamos parte de un solo sistema²⁰⁷.

El pensamiento sistémico nos proporciona herramientas para pensar modos superadores y evolutivos en las organizaciones, donde la complejidad se presenta como una característica central, en la medida que deben integrarse las funciones en una totalidad productiva. La complejidad puede erosionar la confianza y la responsabilidad, frente a la percepción de que la actividad resulta demasiado compleja, justamente el pensamiento sistémico es el antídoto para esa sensación de impotencia, al entrar en la era de la interdependencia. Es una disciplina que estudia las estructuras que subyacen en las situaciones complejas, piedra

²⁰⁷ Ibidem, p. 77-90

angular de las cinco disciplinas antes detalladas, la estrategia es un cambio de enfoque: ver la totalidad en lugar de las partes, las personas son observadas como partícipes activos de la realidad²⁰⁸.

El proceso de realimentación es regulatorio de las variables que están organizadas en un círculo de relaciones causa-efecto, es un proceso que alude a todo flujo recíproco de influencia, que no van en una dirección, sino que son causa y efecto a la vez²⁰⁹. En el caso de las relaciones jurídicas investigadas en esta tesis, cada una que se observa en el diagrama del Cap. I.3. proporciona sentido al funcionamiento del Consorcio y contribuye a la finalidad o cometido público estatal de mantener los caminos rurales.

La intervención en esa red de un sujeto es causa de la participación de otro, ese efecto que produce es a su vez causa que involucra a otro sujeto, y todas esas vinculaciones pueden observarse bajo un enfoque tradicional, pensando en las competencias de cada órgano y el principio de jerarquía. Sin embargo, esa perspectiva es insuficiente si en lugar de analizar el funcionamiento de las organizaciones de manera aislada, adoptamos una mirada sistémica donde esa red conforma una totalidad indivisible.

Para alcanzar los fines que se propone esta red –mantenimiento de los caminos rurales- los sujetos involucrados, a partir de un aprendizaje incesante deben tener un dominio personal –no de personas o cosas- en términos de habilidad para alcanzar los resultados deseados, cada uno ajustando su obrar al margen regulatorio que, en esas relaciones puede desempeñarse, sin desconocer que cada una de esas intervenciones hacen a la consecución de los fines.

El expertiz de una persona que trabaja en la DIPJ, al igual que el alcanzado por personal de la DPV, ATER o del Tribunal de Cuentas, -sumado a las habilidades de sus superiores en la conducción de esos órganos- no puede hacerles perder de vista la trascendencia del resultado esperado, y si bien seguramente en el funcionamiento de este engranaje no es necesario que todos los sujetos interactúen entre sí, cada uno deberá tener la capacidad de percibir la importancia del cometido público de la red. Esto implica comprender la trascendencia de la totalidad, para así evitar que funcionen las barreras que luego

²⁰⁸ Ibidem, p. 91-92

²⁰⁹ Ibidem, p. 100

verificaremos en el caso concreto. Ese dominio personal debe replicarse en las habilidades de los demás sujetos que intervienen en estas relaciones jurídicas.

Se deben erradicar los prejuicios que la sola experiencia acarrea, el ejercicio de los sujetos debe estar dispuesto a someterse a un riguroso escrutinio y dejarse influenciar por el otro en una relación persuasiva y expositiva de los puntos de vista, donde se construye una visión compartida con la cual identificarse. La experiencia debe configurarse como un aprendizaje en equipo, basada en el diálogo y compromiso constante con ese aprendizaje en favor del progreso de la red, esto se logra con el pensamiento sistémico, integrador de las características antes detalladas. Las siete barreras y las once leyes de dicho pensamiento son verificables en el funcionamiento de la red investigada.

Repasando las barreras que se presentan en las organizaciones, es muy común observar la identificación de un empleado con el puesto de trabajo, que luego se transforma en un obstáculo para su desarrollo en caso de reestructuraciones de la organización, es una concepción de la relación donde no se advierte esa mayor responsabilidad por los resultados que genera la interacción con otros.

Esta primera barrera -al igual que las seis restantes- no han podido ser verificadas en la organización del Consorcio, atento que se trata de una institución reciente donde aún en su estructura, los entrevistados expresaron un sentido de pertenencia colectivo, lejos de cualquier rasgo individualista.²¹⁰

Al contrario de ese obstáculo que puede presentarse en la organización, si bien cada entrevistado se expresó a partir de la función que tiene en el Consorcio, reiteradas veces hicieron referencia a que trabajan en red, consultándose permanentemente e intentando sortear las cuestiones con la inmediatez que el caso requiere.

La segunda barrera -que es la propensión a culpar a otro cuando las cosas salen mal- fue un aspecto sobre el cual se explayaron con un ejemplo concreto. Un vecino de la zona rural que necesitaba comprar cigarrillos, salió de su campo con un tractor, un día cuando el camino estaba blando producto de la lluvia que había caído, y de manera imprudente

²¹⁰ Como ya se adelantó supra en el Cap. I.3., se concertaron y realizaron el 25.02.23 entrevistas en la localidad de Santa Anita, empleándose la técnica de entrevistas en profundidad colectiva. Como la investigación pretende conocer el funcionamiento de la red -en particular del Consorcio-, se acordó con temario abierto, una charla con integrantes de la CD, que son aquellos encargados de administrar la entidad, y se optó por entrevistar a ellos atento que en la red son los más nóveles que intervienen en la ejecución de este cometido público. Participaron la Secretaria, María Cecilia Honeker, la Prosecretaria, Paula Toledo, dos vocales, Juan Carlos y Alberto Hoffmann, y el tesorero Martín Honeker.

produjo un daño al estado de esa red vial, perjudicando la circulación del resto de la comunidad. El Consorcio en una primera instancia se ocupó de restablecer el estado del camino y luego pensó en trabajar un régimen sancionatorio para casos como estos, previa actividad de concientización. En definitiva, se ocupó del problema que se asume como propio, para luego articular las medidas que el caso exige.

La actitud proactiva, al contrario de representar una barrera –la tercera-, en el consorcio se observa como una fortaleza. Eso de ocuparse con inmediatez de los problemas, se pudo palpar a lo largo de la entrevista y no solo en relación al obrar en el marco de la CD sino como un rasgo que hace a la idiosincrasia de la ruralidad, al menos de esa comunidad.

Concatenada con la anterior, aparece la cuarta barrera que para las autoridades entrevistadas tampoco es tal sino al contrario, es tan prioritario para el sentir de esa comunidad trabajar en las soluciones, que se ocupan con celeridad e inmediatez. Para ellos es más importante que los niños puedan ir a la escuela, que los abuelos lleguen al hospital o la salida de la producción, que investigar las causas que subyacen a las conductas disvaliosas y aquí practicaron otro ejemplo: La persuasión a un vecino propietario de campos a ambos lados del camino, que en un lugar determinado generó una zanja profunda por la circulación que comunica sus predios, desatendiendo el interés general y poniendo en riesgo la circulación del camino vecinal. El abordaje apunta a garantizar el tránsito en el lugar, sabiendo que razones de interés particular del productor acarrearán esa consecuencia, entonces, el consorcio se ocupa del problema y luego también trabaja en la concientización, no solo de ese productor sino de la comunidad toda, para luego, una vez restablecida la trama vial, generar un procedimiento sancionatorio y eventualmente reparador de daños.

La quinta barrera -denominada la parábola de la rana hervida- refiere a la capacidad de las organizaciones de aprehender los cambios repentinos, no los lentos y graduales que se presentan en las relaciones, ya que estos son imperceptibles. Es necesario prestar atención no solo a lo evidente sino también a lo sutil, para lo cual se debe aminorar el ritmo frenético y ver los procesos graduales que pueden plantear las mayores amenazas²¹¹.

²¹¹ Vid Senge, ob. cit., p. 34-35. Allí describe que, si sumergimos una rana en agua hervida, instintivamente salta, pero si lo hacemos en agua tibia, no lo hace, porque esa temperatura no es una amenaza. Cuando luego lentamente vamos aumentando la temperatura, probablemente la rana no advierta que es tan alta y ya no podrá reaccionar.

Sobre esta barrera no se alcanzó a profundizar en la entrevista, en parte porque es una institución que esta desarrollando sus primeros pasos, en parte porque tampoco era la idea teorizar o presentarles aspectos dogmáticos complejos, para luego intentar recibir alguna devolución. La técnica empleada era una entrevista colectiva en profundidad, donde se priorizó la escucha de los aspectos que los entrevistados consideraron importantes desarrollar.²¹²

Tampoco pudo verificarse la sexta barrera que es la ilusión en la organización de aprender sólo con la experiencia, y en cuanto a la séptima barrera -el mito del equipo administrativo para resolver complejos problemas multifuncionales-, no se percibió en las entrevistas que sean personas que se aferren a participar en un equipo cohesivo, sin desacuerdos, donde la indagación colectiva represente una amenaza. Los problemas urgentes son resueltos, pero las dificultades hacia adentro de la entidad se debaten, plantean, no se ocultan.

Las once leyes del pensamiento sistémico nos aproximan criterios que pueden verificarse en la organización. Respecto de la primera, los entrevistados reconocieron que las demoras burocráticas en la gestión de fondos para adquirir la maquinaria necesaria para mantener los caminos rurales de su jurisdicción, hizo que por el proceso inflacionario que vive el país, la suma asignada por Nación en el subsidio, no alcance para la compra planificada, debiendo hacerse cargo de ajustes para alcanzar el objetivo. Aquí observaron que decisiones del pasado y ajenas a la entidad, terminaron impactando en la gestión actual, más allá que esos tiempos respondan al trámite normal y habitual, pero que en actual estado de cosas a nivel económico, aún cuando fuese inevitable, termina afectando la gestión del consorcio²¹³.

Siguiendo con el análisis de las leyes según la propuesta de Senge, por la segunda ley se debe ser prudente cuando no se logran los objetivos deseados, ya que se es propenso a presionar en la organización con un mayor empeño que puede profundizar el problema. Las razones para que ello suceda pueden ser multicausales, se debe trabajar criteriosamente y evitar sentirse inválido por la urgencia, en este sentido es trascendente ahondar en las causas en lugar de intensificar el camino.

²¹² En esta parte de la tesis me ha parecido interesante aludir a cada una de las siete barreras, once leyes y cinco disciplinas, que pueden recibir algún dato informativo aportado por los entrevistados, aunque no se descarta que en algunos casos esto no ocurra, sin que esta circunstancia represente un demérito para la recolección de datos.

²¹³ El Anexo XVII contiene los antecedentes de la licitación pública por la cual se adquirió la maquinaria vial.

Las autoridades del Consorcio estimaron que un porcentaje ínfimo del trabajo se destina para el mantenimiento de caminos en campos privados, entre un 5 y 10%, en atención a que priorizan el estado de los caminos rurales y del ejido municipal. En este punto se observa ese obrar prudente de la organización, que por otra parte se preocupan por las condiciones de la maquinaria que atiende esos caminos.

Podemos presentar solo a modo de hipótesis la urgencia de algún productor-consorcista a quien cuestiones climáticas y la época del año lo pueden apremiar, requiriendo mejoras en sus caminos particulares para maximizar su rentabilidad, que funcionaría a modo de presión sobre la organización en desmedro de un equilibrado uso de la capacidad disponible, supuesto que no se ha verificado en este caso.

La tercera ley esta vinculada con la complejidad de la problemática en las organizaciones, donde por lo general en su funcionamiento se observan algunas mejoras antes de empeorar la situación y ello es producto del cortoplacismo, por este motivo es de esperar una mirada a largo plazo de los sujetos.

Sobre este aspecto ya se advirtió que la inmediatez del Consorcio en la atención de las situaciones que se presentan, responde a la idiosincrasia de esa comunidad que se ocupa de las soluciones porque la problemática así lo exige, sin que ello implique desconocer que luego deben también pensar en el largo plazo.

Volviendo al ejemplo de los daños producidos en esos caminos por un productor, generados por su traslado para comprar cigarrillos, en ese caso el Consorcio también pensó en el largo plazo. Se consideró necesario trabajar en la prevención con los productores de la zona, concientizando de la importancia de un uso responsable del camino rural, así se evita una sobrecarga innecesaria en la tarea de la maquinaria disponible, también se evitan consecuencias dañosas para terceros por el deficiente estado del camino luego de transitarlo ese productor. Y para todo aquel que no perciba la vigencia de esas reglas claras, como una temática próxima de las reuniones de la comisión, precisaron que se encargarán de trabajar en un régimen de multas.

A esta altura del análisis de las once leyes -pero que también es aplicable a las siete barreras antes presentadas-, la verificación de ellas en el caso concreto, apunta a comprender si esta organización obra bajo un pensamiento sistémico, si en su caso representa un desafío a futuro o si al contrario, a la entidad no le interesa evaluar esas

pautas de conducta, que son modos alternativos de pensar en situaciones complejas, cuando en el Consorcio –quizás- la problemática es sencilla de resolver.

El resultado de las entrevistas arrojó que los integrantes del Consorcio se encuentran en una etapa de aprendizaje, donde los objetivos son bastante claros, básicamente porque deben mantener caminos rurales, pero priorizando aquellos que son del dominio público provincial o municipal. Su principal atención esta centrada en generar la confianza de la comunidad en esa entidad, que entienden ya la goza, pero su objetivo es ampliar la cantidad de consorcistas en un número de veinte aproximadamente²¹⁴.

En el Consorcio la problemática no parece que fuese demasiado compleja, sin embargo ese rasgo se observa cuando la consulta se extiende a los demás componentes de la red, donde factores exógenos a la organización impactan en su funcionamiento.

Ahora sí, continuando con las leyes –en este caso la cuarta- la entidad se ocupa de solucionar los problemas a partir de posiciones consensuadas en la CD, aprovechando la experiencia de cada integrante que trae de su actividad de origen, al menos por ahora no vislumbran que puedan haber problemas fundamentales que persisten o empeoran.

La organización no ha alcanzado aún a advertir síntomas de la quinta ley, que es la naturalización de conductas distorsivas, por más leve que sean, que quizás pasen inadvertidas, generando una cultura y que se transforme en un vicio, cuya reiteración seguramente agravará la marcha del Consorcio. No funcionan con soluciones fáciles y menos ineficaces, que puedan ser adictivas y peligrosas. Al contrario, se entrevistó a personas que se observan muy comprometidas con la problemática, atentas a las situaciones que se presentan, y que su modo de trabajo en red, basado en la interconsulta permanente, les permite adelantarse a cualquier circunstancia disvaliosa.

La problemática que llevó a la comunidad de Santa Anita a pensar en conformar ese Consorcio derivó de las dificultades que observaban en la DPV para mantener esos caminos rurales y la consecuente ausencia de esa institución en la zona. Fue un largo peregrinar, buscando soluciones en la sede central de la DPV en la ciudad de Paraná, a más de doscientos kilómetros de donde se generaba el problema, y la solución –o la intención de encontrarla- vino desde el compromiso de vecinos junto a las autoridades municipales

²¹⁴ Tener presente que al momento de la entrevista son veintitrés los consorcistas, entre los cuales en su mayoría son productores rurales, dedicados a la actividad agrícola, ganadera y avícola, El interés se centra en integrar sus asociados con más productores de la zona.

de Santa Anita, que reconocieron no fue fácil poner en funcionamiento este engranaje organizativo.

Mirando la cuestión desde la sexta ley, no pensaron en soluciones rápidas a problemas complejos, asumieron el desafío para superar la manera habitual que tenía la DPV de abordar esta tarea. Los entrevistados que se sumaron desde los sectores productivos de la zona, apuntaron que se encuentran acostumbrados a ocuparse de los problemas, asumiendo que se puede fracasar y que por eso, en lugar de abrigar demasiadas esperanzas en la suerte del Consorcio por el solo hecho de haber superado el obstáculo inicial –como era la ineficiencia de la DPV-, asumen las dificultades, intentando neutralizar las frustraciones que pueden derivar de expectativas cortoplacistas.

La séptima ley indica que ante la distancia temporo-espacial entre las causas y los efectos, no es recomendable obrar bajo la consigna que los problemas son recalcitrantes o producto de intereses que operan en contra de los objetivos de la organización. La proposición es reconocer que los resultados no son alcanzados, y actuar en consecuencia, en cualquier caso producto de nuestra propia incapacidad, aún frente a factores externos. Esto de no dilapidar las energías en buscar culpables sino de ocuparse del problema es un rasgo ya advertido en este Consorcio, el proceso de cambio es el que ellos encararon al crear y conformar esta entidad.

Siguiendo con la sustancia de la octava ley, según los consorcistas entrevistados, esta organización se ocupa del problema, no lo difiere para que se ocupe otro. Reiteraron las dificultades que acarrea la demora de la DPV en la transferencia de la tasa vial o el pago de certificados al Consorcio, ante esta circunstancia reconocieron la importancia de la presencia del municipio como consorcista, presentando alternativas paliativas en la emergencia²¹⁵.

La novena ley podemos concluir que sus premisas hacen a la esencia del funcionamiento de esta asociación, ya que responde a la concepción de la gestión por parte de esa comunidad. Los pequeños actos, bien ejecutados y realizados en el sitio apropiado,

²¹⁵ Recordemos que un enfoque clásico de la organización, podría considerarse satisfecho con las gestiones ante la DPV, sin embargo la nota distintiva de contar entre sus consorcistas con un municipio, motoriza herramientas de gestión inclusive desde dentro del Consorcio, en el marco de esas relaciones jurídicas intra-asociativas, para albergar soluciones, más aún aprovechando la cercanía que tiene un municipio con la problemática cotidiana, con el aditamento que ningún fin social resulta ajeno al Estado y menos cuando se trata de la estructura de mayor proximidad como es la de un gobierno local.

producen mejoras significativas y duraderas, de esa forma se estructura la labor en esta entidad. Además, ante la multiplicidad de intereses que animan a los consorcistas, los entrevistados consideran factible y son alcanzables metas aparentemente contradictorias, criterio opuesto a un pensamiento estático -esto o lo otro-²¹⁶.

La décima ley nos ilustra que no se puede dividir un elefante por la mitad para generar dos elefantes pequeños. También esta máxima se encuentra arraigada en el funcionamiento de este Consorcio, nos ubica en la perspectiva sistémica en sus aspectos más centrales, el concepto de integridad y totalidad. Cuando se presentan las situaciones que activan el funcionamiento del Consorcio, no examinan o trabajan el caso de modo fragmentado, al contrario, ponen en acción la red intra asociativa –y si es necesario inter-subjetiva- desde una mirada integral del problema, ya que ese es el modo de opera esta entidad.

Por último, reafirmando el enfoque sistémico en el Consorcio -como ya se ha analizado en relación a leyes anteriores- la organización no sostiene su accionar sobre la base de la culpabilidad, empleando las energías en detectar las circunstancias externas a sus problemas, o alguien que perjudica su tarea. No hay nada externo, la institución, sus consorcistas, los sujetos que se vinculan a la misma y las causas de esos problemas forman parte de un solo sistema, primero se ocupan de resolverlo -porque lo reconocen como propio- y luego articulan las medidas necesarias que con carácter ya mediático, el caso requiere.

CAPÍTULO

V

V.1. La complejidad como oportunidad

“La dimensión subjetiva del Derecho Administrativo es un reflejo, en nuestra materia, de una lucha de mayor porte”²¹⁷.

La tipología descrita en esta tesis incluye relaciones jurídico-administrativas inter-subjetivas e intra-asociativas, que se tejen cuando se desempeñan funciones materialmente administrativas, cualquiera sea el sujeto de derecho -público o privado- que la preste. Pueden darse en el campo de la mera gestión o de actividades administrativas

²¹⁶ Concretamente, en esa asociación conviven los intereses particulares de cada sector integrante de la entidad, con el interés general, funcionan bajo la premisa de la complementariedad y no de la contradicción.

²¹⁷ Reyna Justo José, ob cit, p. 67

informales. Esa relación se torna *compleja* cuanto más se alejan los componentes subjetivos de la concepción decimonónica del derecho administrativo. Esto es, cuando se atienden los intereses de todos los sectores involucrados en la problemática pública mucho más allá del administrado, que viene con su reclamo ante la administración y pretende una resolución favorable²¹⁸.

La *complejidad*²¹⁹ de la relación jurídico-administrativa inter-subjetiva e intra-asociativa se trasluce en tanto los intereses en juego como los sujetos que participan de ese entramado, resultan diversos. Son *relaciones multipolares*.

Con ese cometido recordemos que la doctrina de las formas jurídicas es insuficiente para abordar estos aspectos. En el campo de relaciones jurídico-administrativas de gestión o actividades administrativas informales, con participación concurrente de la ciudadanía, en el marco de relaciones duraderas y multipolares, lo importante es la relación jurídica global más que las situaciones individuales activas o pasivas.

Esa complejidad impone un obrar con flexibilidad por parte de todos los sujetos descriptos en el diagrama del Cap. I.3., lo que se contrapone con las notas de rigidez propia de los modelos cerrados. Estamos en el campo de un derecho de distribución ante necesidades ciudadanas y fines públicos, no de colisión de intereses, que, si bien existen en los distintos componentes o actores que se involucran en el funcionamiento del consorcio, no obstante, todos esos intereses se encuentran subordinados al interés general, que anima su conformación y que representa su principal objeto, como es la conservación de caminos de la red vial.

Los consorcios camineros de gestión público-privada –como es el caso de Santa Anita– tienen intereses públicos en juego, tales como: el mantenimiento y conservación de la red vial terciaria o vecinal, los intereses del municipio que lo integra, los de la ATER, la DPV, la DIPJ y el Tribunal de Cuentas –como órganos directamente involucrados– y de la

²¹⁸ El derecho administrativo clásico se apoya en las potestades, el Estado a través de las mismas ejerce el poder, limitado por las competencias y bajo el principio de legalidad. Ese es el enfoque objetivo –basado en las formas y el control para la garantía de los derechos–. La perspectiva subjetiva se ocupa de estudiar los sujetos de relaciones jurídicas, el objeto de las mismas y su contenido. Cuando esas relaciones son complejas, una de sus características es la posición activa que asumen las personas en la concreción de cometidos públicos. En estos casos –como en el Consorcio– se observa que las personas han optado por confiar en las instituciones, a partir de una concepción más robusta que aquella ínsita en una democracia representativa, no se contentaron con el derecho a elegir y ser elegidos, sino que apostaron por un modelo participativo, co-constructivo, siendo parte de la organización e involucrándose en la toma de decisiones.

²¹⁹ La idea de “complejidad” además de formar parte de este capítulo, es reiterada a lo largo de toda la tesis. Sin ánimo de presentar una definición, se apoya en las citas de Reyna -250 y 254-, Bauer -82 y 90-, Haberle -115-, Balbín -133, 137 y 142-, Lopez Yañez -194-, Perlo -174 y 175-, Senge -208-, Barnes -117 y 129- y Canyelles -279-

Provincia de Entre Ríos en general, que tiene como deber constitucional asegurar la autonomía municipal y por otro lado el diseño de políticas tributarias cuya eficiencia en la ejecución permite que tengamos un Estado más confiable y receptivo de las necesidades públicas ciudadanas²²⁰. De la misma manera confluyen intereses privados de sus consorcistas o adherentes que con distinta intensidad están comprometidos con el cometido público de la asociación.

La *complejidad* definida en esta relación jurídica-administrativa, se nutre del nuevo paradigma ineludible en una administración del Siglo XXI, donde el estado gestiona la cosa pública *con* la ciudadanía. De esta forma, reconociéndose a la persona como *parte* de la organización -y no como un beneficiario-, vemos cómo se dignifica su posición, comprometiéndose más allá de sus propios intereses, pero siendo a su vez responsable de su destino. La persona humana -como sujeto de derecho valioso en sí mismo para el desarrollo de su modelo de vida en conjunción con el Estado en sus distintos niveles-, encuentra en la red una *oportunidad*, participando e integrando un consorcio caminero que mantenga y mejore las vías de comunicación en los caminos rurales para garantizar el traslado de la producción o su transporte, son oportunidades para una vida digna que facilita el diseño en red.

Este marco conceptual se contextualiza con el contenido del acta constitutiva del Consorcio, que data del 11 de diciembre de 2020²²¹ donde producto de la pandemia por coronavirus, veintiún personas comparecieron de manera presencial o por videoconferencia. En esa oportunidad Leonardo Cergneux, Subdirector de Vialidad Provincial, remarcó:

“los consorcios camineros existen, (...) que esto es una prueba piloto en donde Vialidad realizará el principal aporte y el Municipio en forma conjunta participará de forma activa; será un momento propicio de mejorar e intervenir de forma directa en el trabajo de los caminos rurales, estar cerca de los problemas para identificarlos, ser amplios en las actividades, contando con el apoyo de productores agropecuarios representando a cada jurisdicción. (...) Finaliza con un agradecimiento a todos los vecinos productores por su presencia virtual, reconociendo que como vialidad tenemos “muchas falencias”, pero alentando este proyecto que es muy bien visto por las autoridades de este órgano, porque la producción agrícola y avícola de la zona y

²²⁰ La ATER, DPV, DIPJ y el TCER son citados por estar vinculados directamente en el funcionamiento de estos consorcios, todos son órganos provinciales -autárquicos, centralizados o con autonomía funcional según el caso-, la referencia es diferencial respecto de esa misma provincia -Entre Ríos- en tanto cuando hacemos alusión a ésta lo es en términos genéricos, para garantizar que esta organización funcione.

²²¹ El Acta Constitutiva del 11.12.20 obra como Anexo

del departamento necesitan buenos caminos. Remarcando también que el año 2020 fue un año atípico para todos y que vialidad no fue ajena a esto, ya que la pandemia de coronavirus perjudicó el trabajo, solo un 30% de las maquinarias han trabajado, el resto debió permanecer en la casa. Por eso debemos coordinar tareas bien articuladas por el bien de nuestros caminos rurales”

El senador provincial Horacio Amavet a su vez afirmó:

“(…) las palabras del director de vialidad, recalcando esta oportunidad como histórica para Santa Anita, una experiencia piloto, donde el municipio va a tener la responsabilidad de realizar una mirada local para aunar prioridades y solucionar problemas, que será virtuoso para juntar voluntades porque sin caminos no hay producción, no hay cultura productiva si no hay caminos rurales, esto no va en contra de ninguna Institución ni de Vialidad, el propósito es trabajar en forma colaborativa con una mirada local y regional, establecer políticas de estado para lograr objetivos, trabajar sin distinción, sin diferencias políticas, con un sistema que sea razonable de acuerdo a las necesidades de cada jurisdicción”.

La *complejidad* que anida en el funcionamiento de este Consorcio encuentra su cauce, y abandona su contenido problemático en cuanto conflicto²²². Sustentado en los pilares de nuestra democracia constitucional que, -al estilo Ely, Holmes o Nino²²³- requieren de la confianza en el *proceso*, debe primar el debate, la deliberación, el discurso, la toma de decisiones por mayoría y respetarse el derecho de las minorías.

La toma de decisiones en un modelo en red –que se contrapone al piramidal o jerárquico- nuclea la trascendencia que representa para la propuesta el diseño deliberativo. No se trata de resoluciones unipersonales -que sí adoptan a diario sectores que componen la red- sino de aquellas que además de los límites competenciales y legales, le anexan un compromiso democrático adicional al apostar por conformar el consorcio.

En estos casos se asume el valor de la horizontalidad para resolver y gestionar estas nuevas estructuras organizativas en las que pasan a formar parte, que se basan en la argumentación, el discurso, la persuasión, el debate, la deliberación, la escucha y la igualdad real de oportunidades. Una vez agotada la discusión, concluyen con una decisión

²²² Aquí nos apoyamos en la cita de Perlo-Lopez Romorini, p. 148 cuando expresan que la concepción de poder como dominio y control inhibe los procesos de aprendizaje y cambios organizativos, las transformaciones vendrán con tres movimientos paradigmáticos, el primero es pasar de la inevitabilidad del *conflicto* a la emergente *controversia*, ya que el conflicto busca homogeneizar, normalizar al otro, poner en peligro la convivencia en las diferencias y perpetúa el desencuentro. La controversia es una importante oportunidad de desarrollo coevolutivo, implica el reconocimiento de lo adverso, diferente, como un legítimo otro.

²²³ Vid Ely John Hart, *Democracia y Desconfianza, Una teoría del control constitucional*, 1997, p. 130; Holmes Stephen, *El precompromiso y la paradoja de la democracia*, tomado de Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 217-262 y Nino Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, 1º ed. Ed. Gedisa. Barcelona, 1997.

razonada y proporcional a los fines, lo que tampoco es definitivo, sino que posteriores debates podrán reconsiderar lo concertado, redefiniendo la orientación.

La significación que tiene esa *complejidad* en la red nos permite concluir que representa un salto cualitativo en la concepción de la gestión de lo público, que contiene profundas transformaciones en el funcionamiento del Estado al sustentarse en el *encuentro con horizontalidad* en lugar de la *jerarquía con verticalidad*. Quizás la consecuencia más patente de este diseño es la vigencia del principio de vinculación positiva con la juridicidad, no solo de los funcionarios públicos intervinientes en la red, sino también de los ciudadanos que la integran, porque asumieron la responsabilidad de coadministrar la cosa pública, transformándose en un factor endógeno de poder en el sistema. La evolución en términos institucionales sobrepasa y exorbita la participación de la ciudadanía en el control de la gestión estatal, aquí esas personas se involucran en funciones materialmente administrativas, cogestionan los recursos públicos.

V.2. Confianza

El *derecho* como ciencia social plantea soluciones en el campo de lo posible. Las relaciones jurídicas abordadas en esta tesis, son una red, una trama participativa, democrática y basada en la teoría del discurso²²⁴, un modelo relacional enfocado en la gestión pública, que cree en los procesos²²⁵ y el funcionamiento de las instituciones.

Resulta pertinente una intervención de manera sistémica ante el mal funcionamiento, en este sentido se observa como apropiada la analogía del árbitro que nos trae el autor, solo interviene cuando uno de los equipos obtiene una ventaja injusta, no cuando el equipo ‘malo’ ha anotado un punto²²⁶. Nuestros desacuerdos con el desenvolvimiento de una institución no alcanzan a representar su mal funcionamiento, esto será evaluado -y removidos los obstáculos- bajo las reglas democráticas²²⁷

Esos desacuerdos -que podrán sustentarse en las más variadas motivaciones- no alcanzan a significar la desconfianza en el funcionamiento de la organización, para que esto suceda Ely afirma que deben observarse condiciones que bloqueen la alternancia, que aseguren la

²²⁴ Vid. Habermas Jürgen, Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana, en Ovejero, Martí y Gargarella (comps). Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad, Paidós, 2004. p. 191-206

²²⁵ Vid. Ely John Hart, Democracia y Desconfianza, Universidad de los Andes, Cap. IV. 1997 p. 97-131

²²⁶ Ely, ob. cit. p. 129.

²²⁷ El consorcio analizado se rige estatutariamente por mecanismos de democracia interna y periodicidad en el ejercicio de las funciones. La disconformidad con la gestión se puede zanjar cada dos años que es el período de duración de las autoridades, conforme el art. 18° del Estatuto que se acompaña como Anexo III.

permanencia en el poder y excluya a los demás; o cuando aunque a nadie se le niegue voz o voto, se aislen minorías, colocándolas en situaciones desventajosas²²⁸

En el caso del consorcio examinado no se advierten ninguna de ambas circunstancias, no se observa *desconfianza* en el proceso llevado adelante, ni síntomas de perpetuación en el poder, ni minorías afectadas. Al contrario, no obstante evaluarse a la primera Comisión Directiva de esta novel asociación civil, no podemos verificar rasgos irregulares en su funcionamiento, tampoco *desacuerdos*, de ello dan cuenta los testimonios recabados en las entrevistas concertadas con usuarios de los caminos rurales jurisdicción del Consorcio, que demuestran su confianza en el funcionamiento, en tanto hacen alusión directa a la satisfacción con el estado de la red vial terciaria donde transitan²²⁹

Un primer testimonio del pequeño productor ganadero, Leandro Mathey Doret -cuarta generación en una chacra- refiere a que cuando se ocupaba la DPV, pasaba mucho tiempo sin poder salir, lo que definió como trágico para la zona, donde se necesita la presencia permanente de una máquina. Eso lo observa en la actualidad del camino a Líbaros, ancho, levantado, limpio, con el Consorcio que está ahí, es un vecino, alguien accesible a quien recurrir.

Otro testimonio es de Matías Casares, oriundo de la localidad de Líbaros, conocedor de la zona que desde chico transitó a caballo. Hizo hincapié en el estado de los caminos jurisdicción del Consorcio, en su condición de camionero, quien dio cuenta del trabajo que se realiza, con alcantarillas destapadas, cunetas limpias, poda de árboles cuyas ramas representan un peligro para los camiones, inclusive se explayó sobre tareas de reparación del alcantarillado, todas circunstancias que agregó “antes no pasaba, no tenías a quién llamar, a quien recurrir”, ellos mismos como camioneros tenían que tapar los pozos, echar troncos, tierra, en caminos que estaban muy abandonados, a pesar de representar la principal salida de la producción en esa zona.

Un video de fines de mayo de 2023 contextualiza la realidad de esta ruralidad, ante copiosas lluvias, luego de 160 milímetros aproximados de precipitaciones, da cuenta del estado del camino olvidado de Masera que el Consorcio mantiene, y que permite salir con

²²⁸ Ely, ob. cit., p. 130.

²²⁹ Las entrevistas con usuarios reflejan el estado de los caminos jurisdicción del Consorcio para el mes de mayo de 2023.

un vehículo a pesar de las inclemencias del tiempo, identificando por donde corre el agua, que no es justamente por el camino sino por las cunetas²³⁰.

En el campo de las relaciones jurídicas examinadas, una administración municipal junto a los vecinos, avanzaron en la conformación de una entidad sin fines de lucro que se ocupa del mantenimiento de caminos rurales de jurisdicción provincial y local. Estos contenidos se encuentran sistematizados en lo que llamo *derecho administrativo relacional*, y que en doctrina recibe también otras denominaciones:

“El derecho administrativo del trabajo en común ya no se ocupa sólo de la protección del individuo frente al poder, o de la defensa y procura de los valores colectivos, sino de los mecanismos e instrumentos que hagan posible esa suerte de gobernanza cooperativa: organizaciones y procedimientos administrativos compuestos; colaboración informativa; nuevos repartos de responsabilidades y funciones entre el Estado y la sociedad, con sus consiguientes instrumentos de control y trasvase de principios y criterios de actuación(...)”²³¹

Desde otra perspectiva, analizando la confianza en las instituciones:

“La confianza garantiza el terreno común desde el que operar con otros. Reduce incertidumbre, genera sentidos compartidos y aumenta, a partir de ello, las probabilidades de cooperación y colaboración. Sin confianza mutua es imposible imaginar la co-creación de políticas públicas y la integración de saberes, recursos y aportes por los que apuesta la gobernanza”²³²

Esta idea de *gobernanza* se apoya en documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Entre estos documentos la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) -en adelante Carta- en su preámbulo ya advierte que se basa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS 16), en un nuevo marco de gobernanza pública con instituciones eficaces, interacción entre el estado y la sociedad, basada en la confianza, transparencia y rendición de cuentas, con

²³⁰ <https://drive.google.com/file/d/1wGNO4XijC0I3Vro8P3qRqUP698rLYuU/view?usp=sharing>

²³¹ Montaña Planta, Alberto, Andrés Ospina Garzón y Javier Barnés Vázquez, “Justificación, retos y aporte al derecho administrativo”, en 100 años de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. XIV Jornadas de Derecho Administrativo, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 59-62 citado por Martínez Jurado, El Soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia, Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 20, segundo semestre/2018 p. 326

²³² Pollitt, Bouckaert & Löffler, 2006; Van De Walle & Lahat, 2016; Yang, 2005, citados por Güemes Cecilia, “Wish you were here” confianza en la administración pública en Latinoamérica, Rev. de Administración Pública 53, Nov-Dic. 2019, p. 1068

espacios de participación ciudadana efectiva, como centro y protagonista de su propio desarrollo²³³

Esa Carta se encuentra en consonancia con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) cuya declaración²³⁴ expresa el compromiso con la participación ciudadana en la toma de decisiones y formulación de políticas, protegiendo la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para un funcionamiento coherente con ese compromiso asociativo, creándose mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

El compromiso es adoptar esos principios y trabajar para fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere la ciudadanía, por un avance en estos ideales en el Siglo XXI. Argentina suscribió esa alianza en 2012 y se encuentra desarrollando el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Argentina (2022-2024)

Volviendo a la Carta, la misma receta los “principios” de las cartas que le precedieron, a saber: Carta Iberoamericana sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), y sobre Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), así como lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006).

Esa Carta es un marco de referencia común, no vinculante jurídicamente, para que los gobiernos y estados adapten sus pilares, principios, mecanismos y orientaciones, a sus contextos institucionales e idiosincrasia propia de cada país.

A lo largo de esta tesis se investigó un modo de gestionar la cosa pública que parte de una regulación legal y reglamentaria, derivada de un programa constitucional -nacional y provincial-, pero que a su vez se ajusta a estándares recomendados en instrumentos de soft law, cuyas pautas orientativas en una perspectiva dinámica, flexible y abierta en las organizaciones, a pesar de carecer de carácter vinculante, por su relevancia y expectativa

²³³ Objetivos de Desarrollo Sostenible: 16.6) Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. 16.7) Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

²³⁴ La Declaración de Gobierno Abierto se adjunta como Anexo XVIII.

persuasiva, implica un desafío para su receptividad, lo que en lugar de presentarse como una valla, representa una ventaja²³⁵.

Velázquez López²³⁶ refiere a la necesidad de administrar con la ciudadanía, superando los medios tradicionales de gestión por un gobierno abierto, que la Carta definió como el:

“(…)conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas”

El autor alude a los habitantes como nuevos protagonistas del acontecer público, una ciudadanía que demanda intervenir para producir mejoras significativas en su vida social, basado en una nueva filosofía de gestión, una nueva forma de pensar las cosas, un cambio de paradigma por el gobierno abierto que si alcanza cierto grado de participación en la toma de decisiones, mucho mejor, resolviéndose problemas públicos con los directamente interesados²³⁷

La Carta cuando conceptualiza el gobierno abierto, refiere a mecanismos y estrategias basadas en cuatro pilares que contribuyen a alcanzar estándares de una gobernanza pública y buen gobierno. Estos pilares deben verificarse con una lógica sistémica donde cada uno contribuye al logro de los otros, de manera orgánica e interdependiente.

En el caso de la red investigada, se ha verificado la importancia que se le asigna a esos cuatro pilares: la *transparencia*, la *participación ciudadana* con nivel de cogestión, a la múltiple *rendición de cuentas* a que están sometidos todos los sujetos de las relaciones jurídicas, y una *colaboración e innovación* efectiva, robusta y sostenible, vista desde la perspectiva ciudadana, basada en su involucramiento y compromiso activo por el interés general y en la igualdad, con prácticas colaborativas y un trabajo en red.

²³⁵ Vid. Del Toro Huerta, Mauricio Iván, "El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VI, 2006, p. 540. Del Toro Huerta investiga la problemática relativa a la naturaleza del denominado Soft law y su influencia en el ámbito de la formación del derecho internacional, ese aporte doctrinario sirve de referencia en esta tesis para apelar a instrumentos que no han servido de fuente para la regulación local en materia consorcial, sino que son receptivos de herramientas de gestión que, ya estaban habilitadas para ser empleadas en Entre Ríos.

²³⁶ Velázquez López Francisco, Gobernanza Iberoamericana para cambiar la administración pública, CLAD, Caracas, Venezuela, 2023, p. 115-116.

²³⁷ Ibidem.

Este cuarto pilar es propio de una sociedad protagonista y productora de sus propias soluciones, obrando con niveles de corresponsabilidad, centrado en la ciudadanía incluida en procesos de toma de decisiones, para fortalecer la democracia, que legitima la acción pública en aras del bienestar colectivo.

Estos pilares de un gobierno abierto están presentes en la dinámica organizacional que circunda el funcionamiento del Consorcio, y vale la aclaración, no en relación a la gestión interna del Consorcio que es una asociación civil. Esos pilares anidan *desde* el diseño regulado que posibilitó la idea de pensar un modo distinto de hacer las cosas en una parcela de los caminos rurales entrerrianos.

La Carta cuando presenta esos pilares de gobierno abierto, no requiere de Estados que transformen esos principios abstractos en reglas. Su relevancia está justamente en su versatilidad y adaptabilidad a la distinta idiosincrasia de los pueblos, que lo patentiza en sus consideraciones finales -sobre las que volveré- y que son su fortaleza, aspira a un cambio cultural, más allá de los ciclos políticos, a una sustentabilidad en el tiempo con políticas de estado que alcancen una institucionalización con mecanismos robustos.

Santa Anita es la primera comunidad entrerriana que se animó a una gestión público-privada para el mantenimiento de caminos rurales. Transformaron un problema -el deficiente estado de esos caminos- en una oportunidad, y lo hizo el pueblo tanto a través de sus representantes -ya que así lo explicitó el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante local-, como con la voluntad y vocación singular de vecinas y vecinos que desde la constitución del Consorcio lo integraron.

Ese cambio cultural al que refiere la Carta, ha dado sus primeros pasos en esa comunidad. Una porción de sus habitantes ya abrió el camino, marcó la senda de un desarrollo en común, involucrado en la cosa pública ya que de eso se trata, en lugar de lamentar el estado de los caminos rurales, se animaron a participar, y el resultado de las entrevistas revela tanto la solidez del modelo organizacional elegido, como la confianza depositada en esa estructura naciente, cuyos resultados son advertidos por quienes transitan esos caminos.

Continuando el análisis de la Carta, los Estados que la suscribieron pretenden que las acciones y políticas de un gobierno abierto busquen crear valor público con el fin de concretar el derecho de la ciudadanía a un buen gobierno, con mayor bienestar y

prosperidad, mejores servicios públicos y calidad de vida, para el fortalecimiento de la democracia, el afianzamiento de la confianza ciudadana en la administración y el desarrollo efectivo de las máximas del bien común, buen vivir y el respeto por la dignidad humana y la diversidad cultural.

Un breve repaso a sus principios -enumerados en el capítulo tercero- nos ubicarán en esos márgenes cuando observamos las relaciones jurídicas que giran en torno al funcionamiento del Consorcio. Existe *apertura* con una entidad externa de la administración, donde por su carácter colegiado el poder es compartido; hay una profunda *legitimidad democrática* reduplicada por el factor aludido anteriormente, quien conduce el municipio de Santa Anita -bajo el principio de jerarquía- debe asumir una licuación del poder que en el marco del Consorcio es heterárquico; la *calidad* de la obra es la premisa que motorizó la participación, frente al deficiente estado de los caminos rurales.

Otros principios como de *ética pública e integridad* son compartidos en esta trama, así lo reflejan las entrevistas y la documentación consultada, por citar algunos se percibe rectitud, buena fe, confianza mutua, solidaridad, diligencia, austeridad en el manejo de fondos públicos y primacía del interés general. La red descrita en el Cap. I.3. denota *cooperación interinstitucional, interoperabilidad, eficiencia y eficacia, corresponsabilidad, innovación* en materia organizativa, finalmente *inclusión* ya que este cometido público pretende en definitiva garantizar igualdad de oportunidades, promoviendo condiciones dignas de existencia para las personas que habitan en esa región.

El Capítulo Cuarto de la Carta en su punto 2) aborda el aspecto organizacional, propone ir de una lógica jerárquica y de silos, a un sistema horizontal, un modelo en red para bienes y servicios que impacten en la calidad de vida de las personas. Esos pilares de gobierno abierto fueron aplicados de manera sustantiva como medio de actuación en Santa Anita. Se identificó el problema e implementó la solución con la ciudadanía, creándose por el municipio el Consorcio. Lo sugerido en ese punto 2) tiene una concordancia en el punto 6) al referir a mecanismos de participación y colaboración por una innovación ciudadana, ello en términos de cocreación, corresponsabilidad y gobernanza colaborativa en los asuntos públicos.

El Capítulo Quinto de la Carta alude al desafío de construir un Estado donde el gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la

institucionalidad y promover el mejoramiento de la calidad de vida, más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública.

El plano subnacional y local lo define al punto d) como municipio abierto, por la proximidad en el espacio territorial y cercanía con las necesidades de la población, instando su aplicación preferente y prioritaria, con acciones propias de gobernanza local, esto es lo que justamente se advierte en el caso de Santa Anita, cuyas acciones se enfocaron en detectar una problemática de larga data, que afectaba la calidad de vida de las personas, priorizando una estrategia innovadora en la localidad, no exenta de complejidad, pero que comprendieron era la más adecuada para el caso.

El punto e) extiende el concepto de gobierno abierto al quehacer de otros sectores de la sociedad, a toda organización pública o privada que accede a recursos públicos o gestiona bienes públicos, bregando por un nivel más alto de integridad, una sociedad más próspera, justa y a escala humana. En este sentido, no solo el municipio de Santa Anita puede ser identificado con políticas de gobierno abierto, también la actividad del Consorcio como asociación civil en tanto administra recursos públicos y se ocupa del mantenimiento y conservación de bienes de dominio público, no sólo con la finalidad de garantizar la salida de la producción en la zona de su jurisdicción, sino pensado en términos de justicia social, garantizando la transitabilidad en el ámbito rural para todos, en particular para los sectores más vulnerables y de especial protección como la ancianidad, la niñez, las mujeres y personas con discapacidad, pero también para sectores del trabajo que necesitan a diario emplear esos caminos para llegar al lugar de desempeño de su tarea.

La experiencia de este Consorcio va más allá de un ciclo político, es más, automáticamente las próximas autoridades locales -me refiero a quien ocupe la presidencia municipal- asumirán y formarán parte de la CD, representando en el Consorcio al municipio, esto denota que estemos ante una política de Estado que aspira a ser sustentable en el tiempo, con el respaldo de haberse institucionalizado un mecanismo robusto. La continuidad, sustentabilidad y transversalidad como estrategia de largo plazo con visión de conjunto, son todas pautas propias de un gobierno abierto, presentes en la estructura organizacional investigada²³⁸

²³⁸ Los parámetros descriptos reflejan lo contenido en la Carta al punto a) de las Consideraciones Finales del Cap. Segundo.

El compromiso asumido por parte de la comunidad santanitense, su involucramiento y participación en la gestión de cometidos públicos apunta ¿Por qué no? a un cambio cultural, a un giro radical en las reglas de juego, en la forma habitual con que se hacían las cosas, y que se apoya en aspectos éticos de una ciudadanía que sensibilizada con la problemática que padecían, se apropió y diagramó a través del Consorcio buenas prácticas, en un trabajo mancomunado y en red que está en línea con las consideraciones finales en sus puntos b), c) y d) de la Carta.

Otro aporte complementario en términos de confianza/desconfianza en la administración pública -ahora observado en abstracto desde la dogmática-, viene de la mano de Güemes, cuando advierte un clima de apatía y enojo frustrante derivado de una baja cultura de la legalidad, corrupción y personalización, lo que genera un trato desigual. La autora promueve en esos casos, que se apliquen reformas con políticas de gobierno abierto, transparencia y participación, poniendo el énfasis en las expectativas positivas por comportamientos de otros sujetos en las organizaciones, confiando, lo que supone esperar no ser defraudado, engañado o perjudicado²³⁹

El estudio comparativo que nos trae, ubica un determinante central de la confianza y es que las instituciones traten a todos por igual, seguido por la necesidad que sean fiscalizadas, ubicándose como principal problema la corrupción, luego la ineficacia y la baja cooperación que existe con la ciudadanía. En orden a las soluciones que plantea entre sus conclusiones aparece la necesaria interacción, transparencia, control social y participación ciudadana, animándose a ir más allá, pregona:

“(...) un cambio en las reglas del juego que suponga romper con las trampas sociales y sentar las bases para un nuevo contrato social (...)”²⁴⁰.

La confianza -enfocada desde esta última perspectiva- encuentra sintonía con las características centrales en que se basa el funcionamiento de las relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas graficadas en el Cap. I.3. En esta trama se opera con otros, de modo compartido, en cooperación y colaboración, participando el sector privado en la gestión de lo público y contribuyendo a la gobernanza. El modelo es promotor de políticas de gobierno abierto, transparente y participativo, en el marco de una cultura que apela a herramientas que eviten ser defraudado o engañado.

²³⁹ Güemes Cecilia, “Wish you were here” confianza en la administración pública en Latinoamérica, Rev. de Administración Pública 53, Nov-Dic. 2019., p. 1069-1070

²⁴⁰ Ibidem, p. 1086-1087

El trato por igual, el control y fiscalización, la eficacia, cooperación e interacción son notas compartidas y medulares en estas relaciones jurídicas, tan centrales y trascendentes para Güemes al punto de enmarcarlas como las bases para un nuevo contrato social.

V.3. Aportes del derecho administrativo multidimensional.

Las relaciones jurídicas administrativas inter-subjetivas e intra-asociativas que se vienen analizando en la presente tesis, han tenido un desarrollo dogmático por doctrina relevante en relación a redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales²⁴¹.

Dicha teoría fue desarrollada para la atención o tutela del núcleo mínimo y esencial de derechos sociales o colectivos. Es un diseño de abajo hacia arriba, caracterizado como especial, derivado, complejo y sincrónico²⁴². Algunas de esas particularidades se presentan en el funcionamiento de la red investigada. Su estructura sirve de apoyo para el análisis de la actuación conjunta de diversos sujetos de derecho, aunque no fuese a partir de un deber constitucional. Este caso se trata del ejercicio de la función materialmente administrativa, con sentido cooperativo y participativo, aún cuando en este supuesto no estén en juego niveles esenciales de derechos.

Las relaciones jurídicas descritas en el diagrama del Cap. I.3. son complejas²⁴³ y requieren de un obrar sincrónico para satisfacer con eficiencia el interés general, no solo perseguido por el estado, sino también por los distintos sujetos de las relaciones a partir de un compromiso social.

Reitero que hay aspectos centrales del derecho administrativo multidimensional que no se presentan en las relaciones jurídicas investigadas en esta tesis. Como ya se ha dicho, no se parte de un caso concreto donde se ven afectados niveles esenciales de derechos fundamentales o de incidencia colectiva, tampoco se reclama una actuación conjunta derivada de un deber constitucional de dimensiones estatales múltiples, sin embargo, aún cuando este caso difiere con esas premisas, entiendo que ese abordaje dogmático presenta

²⁴¹ Vid. Reyna Justo J. Derecho Administrativo Multidimensional....

²⁴² Reyna Justo J., Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. A&C, Revista de Direito Administrativo y Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, abr./jun. 2011, p. 34-35

²⁴³ El concepto de complejidad fue analizado en el Capítulo V.1.

contornos que sí merecen ser considerados como un reflejo en la trama que gira en torno al funcionamiento del Consorcio.

Partiendo de esta advertencia, es dable significar que el derecho administrativo del siglo XXI se engloba en una concepción abierta, participativa, dinámica y flexible, donde la aplicación del principio democrático participativo -que se analiza supra en el Cap. II.2.- resulta más robusta que en dicha teoría, esto se visualiza a poco de considerar la intervención de personas humanas en una efectiva injerencia en la gestión de la cosa pública. La participación en el Consorcio redundará en beneficio del conjunto, en tanto apunta a mantener y conservar de mejor manera los caminos rurales, lo que no impide que algún interés individual anime a ciudadanos a involucrarse como decisores en el Consorcio, compartiendo el poder para la toma de decisiones.

Uno de los pilares de esa teoría es la idea de administración sincronizada entre distintos componentes que actúan, entremezclándose administración pública y particulares, regidas por un sistema jurídico complejo que refleja un ensamble sincrónico. La expresión fue empleada por Reyna de modo preferente frente a otras como administración compartida o bajo la técnica de la armonización²⁴⁴.

La sincronización es un encuentro entre administraciones públicas y la ciudadanía para gestionar el interés general en mejores condiciones, realizándose las personas de un mejor modo en su libertad solidaria. Es un régimen jurídico regulatorio de una porción de la realidad, como ante el ejercicio de la actividad administrativa sin fronteras, confluyendo con sinergia y eficacia en pos de una buena administración²⁴⁵.

Ese obrar sincronizado es un instrumento para gestionar de una mejor forma el interés público de una comunidad comprometida e involucrada en las relaciones jurídicas que se entrelazan para un adecuado mantenimiento y conservación de caminos rurales. Volviendo a la dimensión subjetiva de la relación, reviste como una pauta básica de justo y solidario equilibrio entre las situaciones individuales y el interés general.

²⁴⁴ Reyna, *Ibidem*, p. 36

²⁴⁵ Reyna, *ob. cit.*, p. 121. En esa obra el autor en p. 123 refiere a una elección promiscua de casos de dimensiones múltiples para una administración sincronizada, promiscuidad que reconoce intencional porque no debe cerrarse ese mundo a definiciones que limiten su aplicación, frente a valores similares de la comunidad, comprometidos en un tiempo determinado, que pueden convocar a una actuación transversal o en red. Agregó que la propuesta no se cierra a supuestos futuros e inciertos, susceptibles de ser defendidos por pensamientos abiertos, dinámicos, plurales y complementarios.

Otro pilar es la democracia participativa, superadora de las estructuras de un derecho administrativo tradicional -cerrado, rígido, jerárquico y vertical- desarrollado en el siglo pasado, que exige reinterpretar el art. 22 de la CN, alejado de toda interpretación restrictiva que pondría en crisis nuestro emprendimiento colectivo, expresado en los ideales de democracia y constitución²⁴⁶. Esta perspectiva se asienta en una concepción contra-hegemónica de la democracia²⁴⁷. La participación ensamblada con administraciones sincronizadas se enmarca en un balance imprescindible que acerca la red interadministrativa a los sectores particulares involucrados, no ya como legitimados pasivos sino activos en la toma de decisiones vinculadas a la gestión de lo público²⁴⁸.

Un tercer componente central de esta teoría es la idea de relación jurídica inter-sistémica, a la que Reyna recurre cuando desarrolla el concepto de procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria de aquella. Así, ante pluralidad de ordenamientos jurídicos vigentes en una relación jurídica, entre ellos hay una comunicación, un encuentro, se entrelazan en una totalidad textual, conformada por sus propios conceptos, construcciones y ficciones, de acuerdo con el principio de unidad y coherencia, que se concreta en una relación jurídica inter-sistémica. Acude a la dogmática clásica administrativista para referir a la noción conceptual de relación jurídica y respecto de la variante inter-sistémica la focaliza en los portales dimensionales como punto de encuentro entre los sistemas jurídicos²⁴⁹.

En el caso del funcionamiento de la red en torno al Consorcio, las relaciones jurídicas se observan en el diagrama del Cap. I.3. El portal que se abre como un nuevo espacio regulatorio, es la confluencia de los distintos ordenamientos jurídicos que rigen en relación

²⁴⁶ Vid. Gargarella Roberto, Pensando la reforma constitucional en América Latina en Cesar Rodríguez Garavito (Coordinador), El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, p. 231 citado por Reyna, ob. cit., p.117. Para el autor no existe contradicción de la democracia participativa con la forma representativa consagrada en los arts. 1 y 22 de la CN.

²⁴⁷ “La democracia participativa es una concepción contra-hegemónica de la democracia. Desde la perspectiva de la democracia participativa, la democracia representativa se considera una concepción incompleta de democracia más que una concepción equivocada. La democracia participativa acepta, entonces, a la democracia representativa como punto de partida. La diferencia entre una y otra es que la democracia participativa no cree que la compatibilidad entre capitalismo y democracia vaya a ser sostenible por siempre, y defiende simultáneamente que en caso de colisión debe prevalecer la democracia. La idea central de la democracia participativa es que el capitalismo inflige un daño sistemático a la mayor parte de las poblaciones del mundo, así como a la naturaleza y al medio ambiente. Sólo una oposición unificada al capitalismo global puede reducir ese daño, aunque no pueda eliminarlo” Santos, Boaventura de Sousa, (2009): Sociología Jurídica Crítica - Para un nuevo sentido común del derecho, Madrid: Trotta p. 496-497, citado por Reyna, Derecho Administrativo Multidimensional..., p. 118

²⁴⁸ En este aspecto la participación en el consorcio es co-constructiva de un modelo de gestión público-privada en el desarrollo de una actividad administrativa -como es el mantenimiento y conservación de caminos rurales-, involucrándose particulares en una asociación sin fines de lucro a partir de la confianza en un proceso sinérgico en pos del interés general.

²⁴⁹ Reyna, Justo J. Globalización... p. 151.

a la DIPJ, la ATER, DPV, el Tribunal de Cuentas, el municipio de Santa Anita, el Consorcio y las personas humanas o jurídicas que se vinculan con éste a través de contrataciones de obras.

En la presente tesis cuando me refiero a relación jurídica englobo aquellas inter-subjetivas e intra-asociativas detalladas en el Cap. I.3. Reyna prefiere eludir la referencia a un vínculo intersubjetivo, lo define como relación entre elementos del ordenamiento, encontrando allí una visión más ius publicista en la materia²⁵⁰.

El cuarto aporte del derecho administrativo multidimensional se refiere a los seis ejes para la construcción de la red interadministrativa. En la relación jurídica se toman los componentes claves de cada administración involucrada, los que actúan de forma sincronizada con el componente participativo para garantizar -en este caso-, el buen estado de los caminos rurales en jurisdicción del Consorcio. Como bien lo expresa Reyna, depende el caso, la composición de la red, cuyos elementos claves serán determinados al momento de la selección, no quiere decir que todos esos canales deban estar presentes en la red²⁵¹.

El eje político administrativo lo integran quienes tienen capacidad para la toma de decisiones. Está representado por las autoridades de la DPV como contratistas de la obra pública, a quienes el ordenamiento jurídico provincial le permite la contratación directa de consorcios camineros para conservar y mantener bienes de dominio público provincial como son los caminos rurales de su jurisdicción. También por las autoridades del municipio de Santa Anita que contratan el Consorcio a los mismos fines, pero sobre bienes de dominio público municipal; estas autoridades a su vez intervinieron junto al eje político legisferante –Concejo Deliberante de Santa Anita- al constituir el Consorcio y conformarlo en calidad de consorcista.

²⁵⁰ Vid. Reyna, Derecho administrativo multidimensional..., p. 152 y sig. Bajo esta definición engloba relaciones entre sujetos con personalidad jurídica y aquellas internas o interorgánicas. Con cita de jurisprudencia prefiere hablar de centros de imputación, de ese modo entiende que se emplean premisas flexibles en la determinación de la regulación. A la relación jurídica le agrega como componente nuclear, que es “compleja” en tanto existen otros derechos y recursos necesarios indirectamente vinculados a esa relación jurídica como son los de la comunidad, que soporta la carga y reclama por otros derechos. El autor aquí acude a la idea de complejidad que ya se analizó en el Cap. V.1., pero problematizando el caso en tanto no solo afecta directamente los intereses de los elementos del ordenamiento sino también indirectamente los de la comunidad. También esta versión se presenta en el Consorcio, ya que su actividad podría prestarse bajo otra modalidad, de hecho, el Consorcio fue constituido en 2020, de modo que claramente el mantenimiento de esos caminos rurales con anterioridad fue realizado por otros sujetos, que más allá de la eficiencia o no en su labor, bien pueden sentirse afectados ante esta opción promocional de la figura consorcial.

²⁵¹ Vid. *ibidem*, p. 156 y sig.

Ese eje político administrativo se presenta en la relación intra asociativa, donde los decisores son los consorcistas públicos y privados que conforman el Consorcio, e inclusive el representante necesario a quien el art. 24 de la reglamentación le atribuye voz y voto en las resoluciones que adopte la CD.

El eje participativo en el espacio multidimensional sale de las dimensiones espaciales, temporales y funciones clásicas. Es imprescindible para la configuración del modelo en una democracia de proximidad con los intereses de la comunidad, donde confluyen la dimensión público-privada, con sincronización en tiempo y espacio. Este aspecto ya fue abordado al tratar como pilar la democracia participativa, a lo que me remito. La participación ciudadana se presenta como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia, no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político²⁵².

Estas redes contribuyen a diluir las fronteras verticales entre administraciones –nacional, provincial, municipal-, también las de estas con los ciudadanos que deben ser atraídos horizontalmente para su cooperación y participación en el cometido por razones esenciales de democracia²⁵³.

Se recurre a un concepto de gobernanza que se fundamenta en la existencia de redes funcionales conformadas por actores públicos y privados y en la cooperación, a través de la negociación, entre estos actores como medio de consecución de los objetivos de todos los actores implicados. Ello significa que los centros de decisión no se ubican con exclusividad en el gobierno, sino en redes complejas que configuran entramados de toma de decisiones, donde el gobierno aparece como un actor más. La gobernanza hace énfasis

²⁵² Rodríguez Arana Muñoz, Jaime, Reforma Administrativa y nuevas políticas públicas, Diputación Provincial de Lugo, 2007, p. 33 citado por Reyna, ibídem, p. 165

²⁵³ Iglesias Alonso, Ángel y Arriola, Javier R. (1994): El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas. Una visión desde la teoría del caos, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, a fs. 109 cita a Hervé Seneyc diciendo que el autor “*considera que una democracia refinada en sus prácticas y capaz de convertir unos ciudadanos -organizados en redes- en actores menos pasivos puede convertirse en el gran ‘atractor’ de la actual desintegración de las amplias paredes del mundo. Para ello rescata el importante papel de la participación de la sociedad civil en la reflexión sobre la evolución de la democracia en lo relativo a su metodología y sus instrumentos de acción*”. “El Big Bang de las organizaciones”, p. 225-229, citado por Reyna, ibídem, p. 166, donde agrega este autor que la alteración de los diseños organizacionales, contruidos para la actuación normal de la administración, trae como consecuencia que se potencie la necesidad democrática de que los intereses individuales y grupales se encuentren directamente involucrados en las decisiones públicas de esos casos, donde subyace el carácter o calidad de relación jurídica compleja, en cuyo espacio deben comprometerse todos para gobernar, desde abajo hacia arriba.

en la interacción horizontal entre actores encuadrados en estructuras económicas, sociales, culturales con fines o valores diversos, pero con intereses convergentes²⁵⁴

En el Consorcio la confianza en esa herramienta de gestión recibe un reforzamiento desde el sector privado. Por un lado hay una participación intra-asociativa en favor del funcionamiento de ese Consorcio, por parte de personas humanas o jurídicas interesadas directa o indirectamente, esto los motiva a involucrarse y conformarlo en calidad de consorcistas, contribuyendo en aras de un mejor mantenimiento y conservación de caminos rurales. A su vez, por otro lado, favorecen y promueven su funcionamiento como terceros que contratan ese Consorcio para obras privadas, proporcionándole recursos para financiarlo, que claramente no provienen de las arcas públicas.

Por cierto, no es un campo a-problemático, no será lo mismo el interés de vecinos comprometidos con la ruralidad por un sentido de pertenencia, en tanto pretenden mantener vivo ese arraigo con su tierra que se sustenta en valores culturales y una idiosincrasia que viene de generaciones pretéritas. Esos consorcistas o terceros seguramente también tendrán sus intereses económicos por garantizarse una comunicación adecuada para el transporte de su producción –por ejemplo agrícola o ganadera- o intereses sociales que aseguren condiciones educativas y sanitarias, para lo cual la accesibilidad resulta trascendente. Desde otro lugar podrían confluir sectores productivos de la región a quienes anima un interés lucrativo, que podrían priorizar su rentabilidad al interés general²⁵⁵.

A eso me refiero cuando analizo el eje participativo, no estamos hablando de una universalidad, homogeneidad. En cuanto a intereses, puede que esta figura no esté desprovista de tensiones –sería una ingenuidad pensarlo en esos términos-, lo importante es

²⁵⁴ Iglesias Alonso, Ángel (2006), *Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública –Alcobendas 1979-2003–*, 1ra. Ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (Estudios y Documentos), p. 27-28, citado por Reyna, *ibidem*

²⁵⁵ <https://www.campoennacion.com/actualidad/productores-de-santa-anita-y-gilbert-formaron-sus-consorcios-camineros.htm> La nota periodística del 5.3.22, titulada “Productores de Santa Anita y Gilbert formaron sus consorcios camineros”, refleja el trabajo articulado entre Nación, Provincia y el consorcio, por el cual se generaron los recursos –mediante un subsidio- para la compra de un camión y una retroexcavadora, que la asociación civil adquiriría siguiendo el procedimiento licitatorio. La referencia de esta información no está relacionada tanto con los aspectos formales-objetivos de esa cuestión, sino con la importancia que tiene para los productores de la zona el mantenimiento de los caminos rurales, fundamentalmente para garantizar la salida de la producción desde sus campos. En el mismo sentido <https://www.unoentrieros.com.ar/la-provincia/mejoraran-caminos-rurales-traves-consorcios-camineros-n2712352.html> publicó el 4.3.22 la nota “Mejorarán caminos rurales a través de consorcios camineros”

observar los mecanismos propios de su funcionamiento que propendan a su equilibrio, para de ese modo alcanzar los fines públicos que sustentaron su creación²⁵⁶.

El eje jurídico en esta red interadministrativa se observa a nivel de asesorías dentro de la carrera administrativa tanto en la ATER, DIPJ, DPV, TCER, del municipio de Santa Anita, del propio Consorcio como asimismo el aporte que pueden brindar a los contratistas de obra o a cada consorcista sus asesores jurídicos. Esta intervención se enmarca en el control de legalidad, ellos abogan desde distintas dependencias -que conforman las organizaciones estatales que integran la relación jurídica inter-subjetiva e intra-asociativa-, aunque cada uno en el marco de las competencias propias de la repartición en la que revisten.

El eje técnico es aquel que desde la dimensión profesional que le incumba, aporta al funcionamiento de la red. Estos son los profesionales que desde sus conocimientos contribuyen al logro de los fines de la entidad. En el mismo sentido opera el eje hacendal que aporta su expertise en la disponibilidad de los recursos económicos, prioritariamente aquí su aporte debe realizarse desde ATER, DPV y las áreas específicas del municipio de Santa Anita.

El eje controlante a nivel provincial se encuentra asignado a la Contaduría General –control previo- y al TCER –control posterior- conforme los art. 210 y 213 respectivamente de la Constitución Provincial, este último órgano a su vez mantiene el control del municipio de Santa Anita y del Consorcio. El municipio consorcista a su vez se encuentra sujeto al control de la contaduría local.

Estas reglas del derecho administrativo multidimensional operan en el campo de las relaciones jurídicas. Fueron diseñadas bajo una perspectiva dinámica, abierta y flexible, para atender situaciones complejas, tanto por la multiplicidad de sujetos involucrados, como por los intereses comprometidos, dentro de un enfoque sistémico que prioriza la totalidad o integridad de la red, por sobre las situaciones particulares.

Su modelo de abajo hacia arriba está presente en los consorcios camineros ya que cualquier sujeto puede activar su creación, sin necesidad de la presencia estatal. De hecho,

²⁵⁶ Los entrevistados tienen en claro que en la gestión del consorcio se debe priorizar el interés general, no desconocen que existen casos donde algún productor por priorizar sus intereses, perjudicó los del conjunto. Vale el ejemplo de transitar el camino rural para comprar cigarrillos cuando producto de las lluvias la superficie estaba blanda, lo que agravó su estado, o el otro productor que generó una zanja en el lugar que cruza entre sus campos que tiene a ambos lados del camino.

en Entre Ríos el Consorcio es el primero público-privado, los anteriores carecían de un consorcista público.

El régimen jurídico es *especial* por cuanto reúne particularidades que sólo presenta este Consorcio, la otra condición de este aspecto es el componente temporal, en tanto rige mientras se mantengan las condiciones que dieron motivo a su funcionamiento. El estatuto en su art. 1° prevé su creación a perpetuidad, no obstante, el art. 41° contempla las previsiones para activar su disolución, la que podrá ser resistida por al menos veinte consorcistas reunidos en asamblea, persistiendo en aras del cumplimiento de los objetivos sociales de la entidad.

Es *derivado* en base a que la red depende de la decisión de distintos sujetos involucrados en el mantenimiento de caminos rurales. El consorcio puede ser creado por sujetos que invoquen el Dec. N° 1661/90 MGJOySP, sin embargo, su actividad dependerá de la DPV que debe adjudicarle para su mantenimiento, kilómetros de caminos de dominio provincial y del municipio de Santa Anita por la conservación de caminos de dominio municipal. Ambos supuestos pueden presentarse o no, en la medida que es la Provincia y el municipio quienes tienen como deber originario, cumplir con ese cometido público.

La nota de *complejidad* ya fue analizada y la *sincronicidad* resulta la condición esencial para que esta red funcione.

CAPÍTULO

VI

VI. 1. Responsabilidad social. Marco teórico.

Ningún fin social puede considerarse sustraído a la esfera de acción del Estado²⁵⁷ con lo cual la responsabilidad social (en adelante RS) está ínsita en ese Estado que tiene allí un deber ineludible como cometido público. Lo que el instituto de la RS aporta a la gestión pública –en este caso de la red- es un marco teórico que pretende redefinir el rol de las organizaciones con capacidad para la toma de decisiones, a través de nuevas herramientas para su implementación efectiva, eficiente y competente.

²⁵⁷ Zanobini G., ob. cit. p. 15

Esta teoría propicia organizaciones ágiles y proactivas, orientadas a las necesidades sociales y ambientales, complementando tradicionales actividades del sector privado y funciones estatales, a través de resultados concretos y medibles o al menos mensurables por la población.

Esa RS -referida en particular al Estado-, se encuentra atada a su *modernización*, con el uso de nuevas tecnologías y la inversión en equipamiento, infraestructura, con capacitación de sus empleados y funcionarios. Son cambios necesarios para la adaptación del trabajo estatal a las necesidades o demandas de la ciudadanía.

La *transversalidad* e *intersectorialidad* son dos características de RS en las organizaciones. La primera se refiere a los contenidos sustanciales o materias sobre las cuales trabajan las organizaciones, más allá de su objetivo principal. A modo ejemplificativo, son políticas en materia de perspectiva de igualdad de género, colectivos desfavorecidos, no discriminación, empoderamiento o participación en nuevas demandas sociales. La segunda característica apunta a un aprendizaje: trabajar con otras instituciones públicas o privadas, avanzando en redes o en modelos de coordinación.

La responsabilidad social estatal (RSe), se propone como un modelo de gestión institucional, que se desarrolle bajo una agenda de buenas prácticas. Es una responsabilidad social organizacional o del Estado que asume la organización, más allá de sus obligaciones en cumplimiento de la ley.

El concepto de RS tiene origen en el ámbito empresarial y sus antecedentes datan de los años '20 del siglo pasado, con actitudes filantrópicas inspiradas en la caridad y beneficencia, lo que se afianzó con motivo de la Segunda Guerra Mundial.

Howard Bowen, en 1953 la definió como “las obligaciones de los hombres de negocios de aplicar políticas, tomar decisiones o seguir líneas de acción que son deseables en términos de objetivos y valores de nuestra sociedad”²⁵⁸ La idea alude a que las decisiones del empresariado afectan la vida de todos, y que está en el empresario la obligación voluntariamente asumida de analizar las consecuencias sociales de sus decisiones.

En los años '80 se discutía si las funciones de las empresas en la sociedad eran económicas o más que eso; para los '90 el concepto se amplió para hablar de ética empresarial, grupos

²⁵⁸ Citado en Martínez Mónica & Soza Carlos. (2012). La responsabilidad social de las empresas: orígenes, aproximaciones conceptuales y estrategias, p. 99

de interés, ciudadanía empresarial; luego vino el concepto de comercio justo, cooperación para el desarrollo, lucha contra la exclusión social, voluntariado, protección de la infancia, cuestiones de género, contribución al conocimiento.

En 1987 con el Informe “Nuestro Futuro Común” -elaborado por una Comisión encabezada por la ex primer ministra noruega Gro Harlem Brundtland-, debido a la preocupación ambiental, se comenzó a definir el *desarrollo sostenible* o *sustentable* como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de futuras generaciones, la premisa era la equidad intergeneracional, por lo menos asegurar las mismas condiciones ambientales y de desarrollo.

La responsabilidad social ingresa en la escena académica y gerencial a la par de los avances del desarrollo sostenible, con una nueva visión de la empresa, pertinencia social, adecuación a las demandas de una sociedad más consciente, sin perder de vista las necesidades de la producción y el crecimiento sustentable²⁵⁹

Para 1994 ya se aludía a la triple línea de base: económica-ambiental-social. Con el desarrollo sostenible o sustentable se defiende el ambiente, a partir de un comportamiento ético responsable, con un progreso económico inclusivo. Por cierto que esta idea no se encontraba exenta de un debate teórico, como el que presentó en 1970 el Nobel de Economía Milton Friedman, quien desde un liberalismo ortodoxo planteaba que era un abuso pedirle responsabilidad social a la empresa, que solo estaba para producir ganancias a sus dueños y que de estos temas debía encargarse el gobierno. Rockefeller criticó esa postura por cuanto ese razonamiento conducía a la empresa privada a un suicidio social, porque iba a quedar muy deslegitimada ante la sociedad²⁶⁰.

Lo observado hasta aquí nos exige reponer el debate teórico que existe en torno a lo que implica ser una empresa responsable. En este sentido el criterio seguido es aquel que agrupa las distintas corrientes o concepciones de responsabilidad social empresarial (RSE) en cuatro teorías: instrumentales, integradoras, de carácter político, y sobre ética y moral en los negocios.

²⁵⁹ Rengifo, C.; Sánchez, S.; Obando, E. Responsabilidad Social Empresarial y desarrollo sostenible: reflexiones desde la ética aplicada, Revista de Filosofía, Vol139, N°100, 2022 -1, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela ISSN: 0798-1171 / e-ISSN: 2477-9598, p. 409

https://www.researchgate.net/publication/362264137_Responsabilidad_Social_Empresarial_y_desarrollo_sostenible_reflexiones_desde_la_etica_aplicada

²⁶⁰ Kliksberg, Bernardo, La responsabilidad social empresarial. Clave del Siglo XXI, Conferencia Magistral, Documento de Trabajo N° 2, MTSS, 2009, p. 13

Las *instrumentales* –entre las que se enrola Fridman- se enfocan en el estudio de las actividades sociales que permiten cumplir de mejor forma con los objetivos de creación de riqueza empresarial; las *integradoras* buscan explicar el desarrollo de actividades de RSE por el deseo de integrar diversas demandas sociales. Entre estas demandas destacan el cumplimiento de las leyes, políticas públicas y la gestión balanceada de los intereses particulares de los grupos de interés de una empresa; las *de carácter político* enfatizan el poder social que adquiere la compañía en la medida que se ve inserta en una sociedad. Existe una relación o contrato social entre las empresas y la comunidad en que participa, el cual viene dado por el poder e influencia que tiene cada empresa sobre la economía. Bajo esta mirada la empresa se ve presionada por la sociedad a dirigir sus obligaciones y derechos o participar activamente en asegurar la colaboración social. En este enfoque no se requiere, necesariamente, la creación de riqueza para ser considerado como empresa responsable; y las cuartas son teorías *sobre ética y moral en los negocios*, aquí las actividades se realizan en respuesta al cumplimiento de derechos universales, como el respeto por los derechos humanos, los derechos de la fuerza de trabajo, el respeto por el medio ambiente, la preocupación por un desarrollo sustentable, considerando actividades de negocio que presten atención al progreso tanto de las generaciones presentes como las futuras, de forma particular, acciones correctas en beneficio del bien común²⁶¹

“Las empresas en la actualidad están desarrollando múltiples actividades que caen en las distintas definiciones de RSE y están invirtiendo una cantidad cada vez mayor de recursos con el fin de cumplir con determinados objetivos estratégicos. Tomando en cuenta lo anterior, podemos ver que la sociedad exige a las empresas muchas formas de ser responsables, tales como cumplir con las leyes (tácitas y explícitas), cuidar de sus grupos de interés más cercanos (clientes, trabajadores, proveedores, etc.), cuidar el medio ambiente, y desarrollar actividades correctas como parte de la esencia del hombre por ser inherentemente bueno (visión religiosa de la RSE)”²⁶².

²⁶¹ Vid. Cancino Christian y Morales Mario, Responsabilidad Social Empresaria, Santiago Chile, 2008, Serie Documento Docente N° 1, Univ. de Chile, Facultad de Economía y Negocios.

²⁶² *Ibidem*, p. 47

Existen “instrumentos” de medición de estas metas.²⁶³ Delinear en la organización estatal parámetros de RS, tiene las mismas dificultades conceptuales que para una empresa, me refiero por su ambivalencia, porque RS significa varias cosas a la vez, que inclusive con la sola pretensión de integridad, alcanza para exigirla en todos los aspectos.

Los estados podemos decir que son los principales responsables en tanto deben delinear políticas públicas, planes, programas nacionales o regionales en aras de alcanzar esos objetivos. ¿Cuáles? Ya observamos que existen distintos modos de concebir esa RS, y dependerá en cuál de esas miradas nos situamos para comprender el compromiso que se pretende asumir.

¿Esa responsabilidad social en la gestión pública implica trabajar para garantizar una democracia participativa, transparencia, derechos humanos, eficiencia y calidad de gestión? ¿Es una oportunidad para la gestión sustentable y ética que relaciona el entorno interno y externo, por la importancia del impacto que ello acarrea en la toma de decisiones ante la ciudadanía que exige relaciones transparentes y conciencia de los intereses sociales?²⁶⁴

En el orden estatal no es lo mismo fijar estándares para la estructura administrativa centralizada -cuyas funciones son garantizar salud, educación, seguridad, entre otras- que para la organización descentralizada donde aparecen empresas del Estado bajo distintas figuras jurídicas, o como en este caso una asociación civil.

Volviendo a las pautas, podemos pensar en aquellas que se transformen en obligaciones legales; en criterios integradores de varios indicadores involucrados como económicos-legales-éticos y discrecionales o filantrópicos. Es una herramienta, una guía para los procesos, aunque también puede aplicarse luego de haber alcanzado primero las

²⁶³ Hay indicadores uniformes, comparables, verificables, precisos y en períodos regulares de tiempo –anual o bianual- que permiten la correcta evaluación de la compañía. Uno es el GRI disponible desde el año 2000 hasta julio de 2018, certificable y auditable por terceros, es una guía que se vuelca en informes, son balances sociales que realiza un auditor y la certificación es un proceso, un medio, no un fin en sí mismo, este instrumento nos proporciona la imagen del desempeño sostenible del informante, es un reporte voluntario. También existen las normas ISO 14001 o AA 1000, el Pacto Global que detalló diez principios en cuatro ámbitos por derechos humanos, ambiental, corrupción y estándares laborales. Las normas ISO 26000 que no son certificables nos dan un concepto de responsabilidad social para las organizaciones que son entidades o grupos de personas con responsabilidad, con objetivos identificables en pos de un desarrollo sostenible, las siete materias fundamentales son gobernanza de la organización, derechos humanos, práctica laboral, medio ambiente, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores y la participación activa y desarrollo de la comunidad.

²⁶⁴ Vid. Gaete Quezada, Ricardo Andrés (2008). Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, (11), 1-28

ganancias. Otro criterio es priorizar valores humanos, éticos y morales que guíen el obrar en las organizaciones.

En síntesis, la RS es estrategia en la gestión, donde se busca eficiencia ante la transversalidad e intersectorialidad que son sus características, sumado a las emergencias en materia de derechos, equidad, respeto por la diversidad, empoderamiento y desarrollo sostenible, además de que existen nuevas demandas en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como en los servicios públicos.

El otro elemento central en su configuración es el carácter -en principio- *voluntario*. Ese modo de gestionar en las organizaciones no es producto de una imposición legal, se basa en valores y principios como los ya descriptos de transparencia, conciencia del impacto y desarrollo sustentable.

Como conclusión podemos decir, más que una mejor manera de hacer las cosas, se apunta a la reconciliación de la diversidad de intereses sociales antagónicos que tensionan en un abordaje bajo un enfoque de derechos, brindando herramientas de gestión en favor de la inclusión social y respeto por el ambiente.

VI.2. Programa constitucional y regulación legislativa de la responsabilidad social en Entre Ríos.

Este marco teórico de la RS tiene en la Provincia de Entre Ríos su consagración constitucional en el art. 78²⁶⁵. La norma apunta entre los sujetos a las empresas y el Estado -en sus distintos niveles-. La interpretación hermenéutica, armónica e integral de ese texto se completa con el resto de las normas constitucionales que refieren a conductas responsables socialmente²⁶⁶

²⁶⁵ Art. 78 de la Constitución de Entre Ríos. “Las empresas radicadas en la provincia tenderán a adoptar políticas socialmente responsables y promover el desarrollo sostenible. El Estado Provincial, los municipios y comunas establecerán políticas activas con el mismo propósito”

²⁶⁶ Véanse los arts. 15 y 17 -derecho a la diversidad-, art. 76 -estímulo a la tendencia asociativa y cooperativa-, art. 86 -arraigo-, art. 22 -derecho a un ambiente sano, exigiéndose actividades compatibles con el desarrollo sustentable-, art. 25 ante el derecho a una vivienda digna apta para el desarrollo humano; art. 26 y el impulso de acciones que promuevan la cultura, el reconocimiento a la identidad y respeto a la diversidad cultural, la convivencia, tolerancia e inclusión social; art. 27 y la promoción de la actividad deportiva para la formación integral de las personas; art. 28 que reconoce el derecho a asociarse libremente con fines útiles, para una sociedad democrática y pluralista; art. 33 y la promoción de acciones en defensa de los pueblos originarios; art. 34 con la protección, asistencia e integración de los veteranos de la guerra de Malvinas, art. 36 respecto a las condiciones de empleo sin discriminación, art. 37 y las conductas éticas que detalla basada en los principios allí enunciados, el art. 67 con la promoción del bienestar económico y social de la colectividad, alentando el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, protegiendo la radicación de industrias en sus comunidades de origen, la comercialización sustentable de sus productos, o promoviendo la desconcentración de entes, organismos o empresas, el art. 68 y la procura para la población rural del acceso a la propiedad de la tierra, el art. 69 y la promoción del turismo social con políticas sustentables y sostenibles para el desarrollo armónico de la actividad, el art. 72 incitando a la iniciativa y cooperación privada para la prosecución de la obra vial, art. 73 sobre la participación y

Ese programa constitucional tuvo su regulación específica en la Ley N° 10582 que creó un Régimen de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social.

Teniendo presente los diversos enfoques de esta responsabilidad, el art. 2° de dicha ley²⁶⁷ la reguló como una *forma de gestión*, definida por la relación ética y transparente de la *organización* con todos los públicos. La primera conclusión que podemos extraer de esta norma, es que se dictó bajo los parámetros del derecho administrativo tradicional, que limita su perspectiva a los aspectos objetivos de las formas, enfrentándose a limitaciones conceptuales que representan un obstáculo para pensar en una evolución de la disciplina.

La riqueza de la relación jurídica -su valor epistémico- está en los aspectos subjetivos que la potencian y permiten avances significativos, no solo desde la dogmática jurídica sino la práctica, ese camino de lo posible y verificable en la realidad.

Como venimos analizando en esta investigación, las relaciones jurídicas tienen como elementos a los sujetos, su objeto y contenido. Bajo esta perspectiva, si el artículo habla de *relación*, en primer lugar, estamos ante una relación jurídica, cuyos aspectos regulatorios son descriptos a lo largo de dicha ley. En esta inteligencia la norma tiene la virtud de aludir como sujetos de ese vínculo a la organización y todos los públicos.

La norma no puede escapar de la concepción decimonónica del derecho administrativo unidimensional, pensado a partir de un sujeto o una dimensión, por eso expresa *organización con todos los públicos*, un lenguaje que luego es sostenido a lo largo de la ley y que refleja un modo de pensar la organización jurídica desde el poder, por eso *con*. La norma bien pudo referir en plural a las *organizaciones y sus relaciones jurídicas*, y así saltar esta visión que retrasa las transformaciones y cambios que son necesarios en las estructuras estatales.

En cuanto al contenido sustancial de la relación, precisa que debe ser *ética y transparente*. De las distintas corrientes analizadas y sistematizadas en cuatro grupos, quizás allí encontramos similitud con las teorías ético-morales, como Chomali-Majluff que centran la

aporte del Estado en explotaciones junto a la iniciativa privada, arts 83 y 84 en materia ambiental y el art. 85 respecto de los recursos naturales.

²⁶⁷ Art. 2° de la ley 10582. “A los efectos de esta ley se entenderá por Responsabilidad Social la forma de gestión que se define por la relación ética y transparente de la organización con todos los públicos con los cuales se relaciona y por el establecimiento de metas compatibles con el desarrollo sustentable de la sociedad, promoviendo la reducción de las desigualdades sociales, preservando recursos ambientales y culturales para generaciones futuras y respetando la diversidad”

responsabilidad social en los valores humanos, éticos y morales que deben guiar el obrar y la actividad en las organizaciones, más allá de las aspiraciones económicas²⁶⁸.

Otro contenido reflejado en esa norma, es que se fijen metas compatibles con el *desarrollo sustentable de la sociedad*, promoviendo la reducción de las desigualdades sociales, preservando los recursos ambientales y culturales para generaciones futuras y respetando la diversidad. Dentro de estas corrientes axiológicas se encuentran semejanzas con la propuesta de Kofi Annan, iniciativa de la que nace el Pacto Global y que pretende la promoción de principios sociales y ambientales universales, en resguardo de las necesidades de los más desfavorecidos y las exigencias de las generaciones futuras. Son diez principios que se agrupan en cuatro ejes temáticos: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción²⁶⁹.

Las teorías integradoras tienen en Carroll²⁷⁰ la visión unificadora que refleja la intención deliberada del desempeño de la organización en lo económico –maximizando ganancias-, legal –con reglas que incluyan comportamientos importantes para la sociedad-, ético –por equidad, justicia, imparcialidad, respeto de derechos individuales y no dañar la comunidad, son las normas tácitas-, y discrecional –responsabilidad filantrópica más allá de las tres anteriores-. Jones²⁷¹ agrega que ese compromiso no debe ser difuso, plantea un marco regulatorio público de acciones que se identifican como irresponsables y como contrapartida acarrear compensaciones para desincentivarlas.

La idea de un compromiso integral apunta a evitar mediciones de RS por cada contenido aislado que pueda representar credibilidad o reputación para la organización. En definitiva, se apunta a la RS, no al cumplimiento de ciertos parámetros, evaluados de modo fragmentado.

Wilcox en esta corriente exige responsabilidad operacional en la organización, percepción social, credibilidad y reputación, siempre que se sostenga en la integridad del medio

²⁶⁸ Majluf, N.; Chomali, F. *Ética y Responsabilidad Social en la Empresa*. Santiago de Chile: El Mercurio-Aguilar, 2007 citado por Cancino y Morales, ob. cit. p. 45

²⁶⁹ Cancino y Morales, *ibidem.*, p. 41-44

²⁷⁰ Vid. Carroll, A.B. (1979). "A three-dimensional conceptual model of corporate performance". *Academy of Management Review*, Vol. 4 No. 4, pp. 497-505 citado por Cancino y Morales, *ibidem.*, p. 23-25

²⁷¹ Jones, T. (1980). "Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined", *California Management Review*. Berkeley: Spring 1980. Vol. 22, Iss. 3; p. 59, citado por Cancino y Morales, *ibidem.*, p. 26-27

ambiente, proyectos sustentables, estándares laborales y transparencia en las acciones de explotación de los recursos naturales²⁷².

La definición del art. 2° de la ley -que delinea la RS en su sustancia a la que voluntariamente las organizaciones podrían comprometerse-, tiene algún grado de detalle o desagregado entre los objetivos del art. 3°²⁷³. El art. 4° identificó los sujetos de esa práctica con un criterio amplio, alcanza los tres poderes del Estado Provincial, empresas y entidades privadas y públicas, organizaciones y demás integrantes de la sociedad civil, no así a municipios y comunas, que con buen criterio -respetando su autonomía- en el art. 14° son invitados a sancionar normas en este sentido o adherir a la ley. Como ya se advirtió al analizar el art. 2°, la promoción y fomento de RS en esa ley es unidimensional, de una organización, sería un salto cualitativo si una futura reforma extendiera ese universo a las relaciones jurídicas, ya que la operación de una red permitiría comprometer todos los eslabones de la cadena.

Freeman²⁷⁴ propone la idea del compromiso con actividades en *red* de los distintos actores, como una cadena en que se afectan unos a otros. Alcanza la gestión interna de recursos y operaciones, y de otros que afectan directa o indirectamente esa actividad, siempre con sustentabilidad; piensa una red con colaboración y cuidado entre todos, donde cada actor es un eslabón de la cadena que agrega valor y bienestar para todos. El autor imagina su funcionamiento en términos de *democracia corporativa* al haber *grupos de interés (stakeholders)* concebidos en sentido *amplio* –políticos, gobernantes, asociaciones, empleados, accionistas- y *restringido* –con quienes interactúa y depende para sobrevivir-, con un *interés de capital* –dueños o accionistas de empresas- o *económico* –clientes y proveedores-, y un *poder formal* o político que afecta la toma de decisiones o *económico* por su influencia. Volveremos sobre esta propuesta cuando analicemos la RS en las relaciones jurídicas que se investigan en esta tesis.

El art. 5° de la ley alude a los reportes sociales que no son de carácter obligatorio, el art. 6° definió al Ministerio de Desarrollo Social como Autoridad de Aplicación y el art. 7°

²⁷² Wilcox, D. (2005). “Responsabilidad social empresarial (RSE), la nueva exigencia global”. Estudios 2005, documento de trabajo 13, Universidad Viña del Mar, citado por Cancino y Morales, ibídem, p. 28-29

²⁷³ El art. 3° de la ley 10582 refiere en su inc. 3. a la inclusión social, el inc. 6. a la transparencia, el inc. 9. a la ética y responsabilidad social en la currícula escolar, el inc. 10. a un voluntariado, el inc. 11. a un banco de buenas prácticas y el inc. 12. a un código de ética, todos estos objetivos van a requerir precisión ya que son conceptos demasiado amplios.

²⁷⁴ Freeman, R. (1983). “Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance”. California Management Review; Spring 1983; 25, 3; pg. 88, citado por Cancino y Morales, p. 37-41

estableció sus facultades, a partir del art. 8° en el Capítulo III se reguló el Consejo Entrerriano de la Responsabilidad Social que es un órgano multisectorial para favorecer el diálogo político-social entre los sectores que involucra, en relación al diseño y monitoreo de las actividades a desarrollarse, en los arts. 12° y 13° creó también un Instituto Entrerriano de Responsabilidad Social.

Consultada la página web de la Provincia en relación a la información vinculada con dicha ley -y en particular del Ministerio de Desarrollo Social que es la autoridad de aplicación-, no se observan mayores precisiones que podrían comenzar con el decreto reglamentario lo cual hace suponer que no se ha avanzado en su instrumentación. Eventualmente podría haber municipios o comunas que promuevan y fomenten la RS a nivel local, inclusive podrían incorporar esa regulación independientemente de lo previsto en la ley provincial, la autonomía municipal y comunal así lo autoriza.

VI.3. Responsabilidad social en las relaciones jurídicas del caso.

La *intersectorialidad* implica la necesidad de aprender a trabajar con otras instituciones públicas o privadas. Esa característica esencial de la RS es la que se analiza en las relaciones jurídicas intersubjetivas presentadas en el diagrama del Cap. I.3.

La política pública diseñada al habilitarse la creación de consorcios camineros en Entre Ríos, significa en sí misma una redefinición del rol del Estado para mejorar la implementación de las decisiones gubernamentales, en aras de mayores niveles de eficiencia y efectividad. Si recordamos los considerandos del Dec. N° 1661/90 MGJOySP -en particular el tercero- se pretende aumentar la capacidad operativa de la DPV a través de los consorcios en un proyecto de crecimiento.

Esa apuesta estatal provincial por delegar en entidades sin fines de lucro la ejecución de funciones materialmente administrativas, significa generar las condiciones objetivas para que se concreten relaciones jurídicas; en este caso la *intersectorialidad participativa* se vio plasmada en la creación y funcionamiento de consorcios camineros, reconocidos en Entre Ríos como personas jurídicas privadas –asociaciones civiles-²⁷⁵.

La forma o el modo de gestionar estas relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas, es lo que debemos verificar para poder concluir que en ellas se obra con

²⁷⁵ El Anexo II contiene el detalle de los consorcios camineros vigentes en Entre Ríos.

RS, y aquí se entrelaza esta característica con la otra, que le aporta los contenidos. Son los tópicos que derivan de la *transversalidad*, que deben estar presentes en la gestión de la red. Por citar algunos, la perspectiva de género, la protección de colectivos desfavorecidos, la no discriminación, el empoderamiento, o el mayor nivel posible de participación ante las nuevas demandas de la ciudadanía.

Ningún fin social le resulta ajeno al Estado²⁷⁶, ergo, tampoco a las redes organizacionales que ese Estado -en alguno de sus niveles- conforma. Hablamos de una actividad de promoción y fomento de RS, herramienta que aspira a una gestión sustentable y ética que mejore los estándares de calidad institucional, más allá de la vinculación positiva de los funcionarios públicos con la ley, es decir, de las competencias estatales.

Todos los sectores participantes de las relaciones jurídicas generadas en torno al consorcio investigado, deben contribuir con esa función social en la gestión, atendiendo los fines públicos que en forma integral aspira a cumplir esa organización, más allá de los intereses particulares que tienen muchos de los sectores involucrados en su funcionamiento.

De las entrevistas realizadas pudo extraerse que en el caso estudiado el compromiso ético es una premisa, que se facilita en la red atento su carácter participativo, colegiado, horizontal y deliberativo. Se los consultó sobre las razones por las cuales ese Consorcio no fue creado con anterioridad, a lo que respondieron que son decisiones de mucha responsabilidad, donde se trata de una comunidad medianamente pequeña, muy identificada con sectores productivos, y que en realidad lo que venían observando era la deficiente prestación estatal en el mantenimiento de los caminos rurales de la zona, y que fue tomando forma a partir de la convocatoria municipal para imaginar esa posibilidad, pero en este caso con la presencia del municipio como consorcista.

Los consorcistas consultados que se incorporaron desde el sector privado, afirmaron que su participación se sostiene en los valores que inspiran sus conductas, como el prestigio y buen nombre, la responsabilidad, solidaridad, transparencia y la eficiencia. Sobre esa base entienden que esta nueva entidad -que esta dando sus primeros pasos- irá generando la confianza necesaria de la comunidad para que un mayor número se incorpore a la misma, profundizando el sentido de pertenencia, al estar dentro de la organización.

²⁷⁶ Zanobini G., ob. cit.

En el Consorcio hay un esfuerzo cooperativo que es de base ética, y a partir de ese compromiso, han generado una red comunicativa para estar con inmediatez donde el problema se genera. Permanentemente reiteraron los miembros de la CD que no pueden esperar los tiempos y las soluciones desde Paraná, que representa la sede del gobierno central a nivel provincial. Estos consorcistas encontraron en la convocatoria a integrar el Consorcio, un lugar concreto donde participar activamente en la toma de decisiones y ejecución, por el desarrollo en común.

La perspectiva ética en la gestión esta consagrada en el art. 2º inc. c) del estatuto. Como tercer objetivo, el Consorcio se creó para fomentar los lazos de unión entre sus asociados, propendiendo a su desarrollo material y moral, estimulándose el sentimiento de camaradería para el perfeccionamiento espiritual, social y cultural.

El compromiso social de los entrevistados el 25.2.23 -miembros de la CD y consorcistas- se percibió cuando se explayaron acerca de las preocupaciones o necesidades que advierten en los productores, pero también en los trabajadores de la zona y muy especialmente en los sectores vulnerables, que en la ruralidad son los más afectados por la intransitabilidad de los caminos.

La posibilidad real y efectiva de llegar al hospital, a la escuela o al banco, en estos caminos rurales depende del estado de los mismos, y en ese sentido, también aclararon que trabajan para garantizarlo sin distinción alguna, ni religiosa, etaria, económica, social, política, ni de ninguna especie, en definitiva creen contribuir en la lucha contra la exclusión social, por el progreso económico con inclusión y compromiso ambiental, cuidando el ambiente ante ese futuro común bajo el principio de equidad intergeneracional.

Los productores entrevistados -que integran la CD- manifestaron que no les da lo mismo cómo se produce en la zona, piensan y obran con un criterio ambiental protectorio. Advierten que el funcionamiento del consorcio es una *oportunidad*. Toda la *complejidad* de la estructura en las relaciones jurídicas presentadas en el diagrama del Cap. I.3 no impidió que se involucren con su esfuerzo compartido conciliatorio de la diversidad ante los intereses en juego, en muchos casos antagónicos, donde priorizan el interés común que en definitiva es la base que sustenta esa comunidad.

No dudaron ante la consulta por las prioridades del Consorcio, el término que emplearon fueron *a la cola, a la lista de espera* cuando un productor pretende que el Consorcio

realice trabajos en su campo. Primero el interés general, el buen estado de los caminos rurales de jurisdicción provincial y municipal, luego aquellas obras que el estatuto autoriza como *servicios a terceros* en el art. 2° inc. e).

Hasta el momento de la entrevista en profundidad del 25.2.23 esta tensión entre el interés general y particular no fue un obstáculo para la marcha del Consorcio, ellos lo piensan y ejecutan con un sentido de complementariedad y no de contradicción. Sin embargo reconocen que a futuro, si invierten en la zona sectores económicos concentrados, la presión podría aumentar y ese orden de prioridades habría que ver como se sostiene, lo que pondrá en juego sus compromisos éticos.

Sobrevolando la consideración de la RS en el Consorcio, y volviendo a analizar cómo opera en la red, el aporte de Freeman analizado supra, aparece como el más apropiado para aplicar en las relaciones jurídicas. No es lo mismo que un Estado, una empresa o cualquier organización se comprometa socialmente, a que esa conducta sea esperable de todos los eslabones de una cadena, aquí el estudio debe agregar como componente evaluativo la complejidad de esa red, donde se alojan multiplicidad de intereses, que tornan problemático el abordaje.

Lo dicho hasta aquí en cuanto a las dificultades y limitaciones que este instituto nos presenta en orden a su ambigüedad, es aplicable al caso examinado. ¿Qué responsabilidad social se le puede reclamar a esta red? El Consorcio es un eslabón, también cada uno de los demás sujetos de las relaciones inter-subjetivas, sin embargo, más allá de los compromisos sociales que cada entidad asume, el desafío está en el imprescindible e integrado aporte de todos los eslabones.

El esfuerzo compartido de los componentes de la red es lo que permite que en el funcionamiento del Consorcio se alcancen los fines o cometidos públicos propuestos, bajo parámetros de RS.

Sin *buen gobierno* en la gestión de la DIPJ, ATER, DPV o del municipio de Santa Anita no es posible imaginar RS en la red, por esta razón ese principio contribuye a la eficiencia de la administración con impacto significativo en los compromisos de los sujetos involucrados. El TC y los demás órganos de control son los encargados de garantizar la *legalidad y transparencia* que también se pregona entre las conductas esperables de las organizaciones.

El Consorcio es una entidad sin fines de lucro, por lo tanto, la *maximización de sus ganancias* nunca podría estar entre las prioridades de sus representantes, así lo impone el segundo párrafo del art. 168 del CCyCN “No puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros”. En el Consorcio tienen en claro que se involucraron pensando en el interés general y no en las ganancias que pueda alcanzar algún productor si puede sacar su producción para comercializarla.

No está en el radar de los consultados, especulaciones vinculadas a la imagen de funcionarios públicos y la incidencia que la buena marcha del Consorcio pueda acarrear en su reputación. Distinguen muy bien que Santa Anita tiene un municipio por un lado y un Consorcio por el otro, que el primero lo integre al segundo, lo haya creado y contribuya sustancialmente para garantizar el buen estado de los caminos, no modifica el enfoque.

Explicitaron su convicción, que se involucraron en la institución para que los caminos rurales en esa jurisdicción estén mejores que antes de crearse el Consorcio. En este sentido no lo piensan en términos de ventajas políticas de los funcionarios de turno y tampoco observan que ello ocurra en este caso.

Lo precisado en los dos párrafos precedentes nos lleva a incursionar en el campo de la RSe. Aplicando esa terminología empleada por Murray y Montanari²⁷⁷ sería pensar en una visión de marketing. Distinto es el caso que las actividades consoliden la imagen y la confianza en las instituciones públicas que conforman la red, conductas aconsejables en los empleados y funcionarios públicos como sujetos de gestión de RSe que refleja el compromiso de la administración con valores éticos como inductores de buen gobierno²⁷⁸

Aquí retomamos la idea de confianza en ese Consorcio –y en el funcionamiento de la red en general-, muy importante para los entrevistados, comprometidos en la buena marcha de la entidad, que implique potenciar su conformación con más consorcistas de la zona que asuman esa RS.

Los retos son complejos, el Consorcio intenta simplificar, agilizar, llegar con inmediatez a las circunstancias que se presentan, trabajan con una visión relacional de los problemas, que les permite tener capacidad para generar análisis, conocimientos y respuestas

²⁷⁷ Murray, K., Montanari, J. (1986). “Strategic Management of the Socially Responsible Firm: Integrating Management and Marketing Theory”. Academy of Management. The Academy of Management Review. Briarcliff Manor: Oct 1986. Vol. 11, Iss. 4; p. 815, citados por Cancino y Morales, ibidem, p. 17-18

²⁷⁸ Canyelles Josep María, Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas, Revista de Contabilidad y Dirección, Vol. 13, Año 2011, p. 77-104

compartidas. Una *administración relacional* propone transformar la lógica de actuación buscando los recursos necesarios para la dirección y gestión de los asuntos públicos, mediante redes, trabajando la complejidad, con nuevos retos y una visión multilateral donde diversos actores tomen parte bajo el principio de *corresponsabilidad*, que solo podrá funcionar si se sabe crear confianza y complicidad mutua²⁷⁹

La *eficacia* en la política pública definida mediante el modelo que promociona los consorcios camineros en el Dec. 1661/90 MGJOySP, es otro comportamiento que hace a la RSe. Los entrevistados y la comunidad santanitense esperan resultados positivos e impactos sostenibles en la gestión del Consorcio. La mejora del rendimiento es un factor clave en las organizaciones, aún en estas que no compiten en el mercado. Gestionar este factor es un eje de la responsabilidad estatal ante los demás integrantes de la red y la comunidad en su conjunto²⁸⁰

La *eficiencia* genera impactos significativos si atiende las inquietudes de la comunidad y se apoya en la integralidad de esa política. La descentralización representa una gestión más ajustada, cercana y especializada, donde se opera con sentido sinérgico y cooperativo en la sociedad²⁸¹ Este factor se encuentra presente en el funcionamiento del Consorcio ya que el Estado descentralizó el mantenimiento de los caminos rurales, en este caso lo hizo la DPV en aquellos de dominio público provincial y el municipio en los que son de dominio público local, para ello la comunidad involucrada en esa jurisdicción optó por conformar la asociación civil. El reto –reitero- está en la capacidad de los sujetos de la relación intra-asociativa -donde confluyen intereses públicos y privados-, en este Consorcio los entrevistados de la CD sustentaron su participación en la cooperación mutua, los que les va permitiendo alcanzar los cometidos públicos o fines de la entidad.

El componente *participativo informado y transparente*²⁸² de la RS es esencial en estas relaciones jurídicas. Está en la misma sustancia del Consorcio, es inevitable, no se puede pensar este instituto sin la presencia activa de la comunidad como consorcistas, involucrándose en un modelo co-constructivo y co-decisional, inclusive con los contratistas del Consorcio confiando en esa institución para la realización de obras privadas.

²⁷⁹ Ibidem, p. 85

²⁸⁰ Ibidem, p. 86

²⁸¹ Ibidem, p. 87

²⁸² Ibidem, p. 87-88

Prueba de ello es el proceso licitatorio llevado adelante por el Consorcio para adquirir maquinaria vial, lo que pudo tramitarse luego de recibir un subsidio de la Provincia. El Consorcio llevó adelante una licitación pública, se presentaron siete oferentes y la adjudicación fue realizada por acta de asamblea a la mejor oferta evaluada, que coincidió con el criterio seguido en el consorcio de Gilbert.²⁸³

Aquí lo que se pretende significar es que, más allá de la obvia legalidad que debe seguirse en estos casos -ya que rige la ley 5140 y su decreto reglamentario de contrataciones 795/96 MEOSP-, el proceso se concretó de modo conjunto con otro consorcio, lo que refuerza los indicadores de transparencia al duplicarse los controles en la operatoria.

La *legitimidad*²⁸⁴ es otro factor, basado en la confianza depositada en el funcionamiento del Consorcio. Desde lo formal funcionan regularmente con las autoridades elegidas por asamblea, sin embargo sus integrantes reconocen que la comunidad permanentemente se referencia con la institución, emplean habitualmente el mecanismo diseñado para las denuncias de hechos que requieran la actuación del Consorcio, aunque del mismo modo son sabedores que su legitimidad depende de los resultados.

El estándar de calidad pretendido es alto, y el Consorcio lo toma como desafío necesario, en tanto de ese modo entienden que pueden generar las condiciones para aumentar la base de consorcistas, que estiman en alrededor de veinte productores de la zona. Para eso todos y cada uno -desde su lugar- asumen que debe tener la capacidad de entender y resolver las situaciones que se presenten, repensando asimismo la problemática de esa comunidad para mejorarla.

El funcionamiento del Consorcio con su primer CD muestra indicadores de actuar con RS -como los antes señalados- no obstante, tienen en agenda discutir en las próximas reuniones la formalización de esa RS, independientemente que también lo podrían hacer cada sujeto de las relaciones jurídicas investigadas. Una posibilidad es mediante la elaboración y aplicación de un *código de ética*, otra, el *banco de buenas prácticas*, cuya creación propicia el art. 3° inc. 11) de la ley 10.582, entre otras tantas opciones disponibles.

²⁸³ Este consorcio también es una asociación civil, pero integrada solo por consorcistas privados, el proceso de contratación en el mismo fue paralelo al del consorcio Santa Anita ya que ambos recibieron un subsidio provincial para la compra de maquinaria vial. Se adjuntan en el Anexo XVII los antecedentes de la licitación.

²⁸⁴ Ibidem

Otra condición que hace a la RS en el Consorcio y la red, es el *diálogo* con los grupos de interés que de modo directo o indirecto se vinculan a esa red, esta práctica la emplean por la importancia que le asignan a la cercanía con las necesidades de la sociedad. Su función esencial de mantener los caminos rurales le permite tanto a la Provincia como al municipio garantizar el buen estado de la red vial terciaria, que es su deber en esos bienes del dominio público. En definitiva, ambos niveles estatales tienen ese interés público que indirectamente permite favorecer las condiciones para el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales por la comunidad.

El buen estado de los caminos rurales es una política pública activa que se viene sosteniendo en el tiempo, al confiar el Estado en la figura del consorcio caminero. De ese modo se satisface el *interés público*, pero también el *interés económico* de los productores -que tienen garantizada la salida de la producción-, *intereses sociales* cuando los santanitenses pueden acceder a los servicios de salud y educación producto de facilitar su traslado en caminos transitables, o al generarse condiciones dignas de empleo con mano de obra e infraestructura local, en lugar de contratar empresas privadas, que aún con procesos transparentes, serían intereses foráneos; junto al interés colectivo por el cuidado del ambiente.

CONCLUSIONES

La red diagramada en el Cap. I.3. es una trama de relaciones jurídicas inter-subjetivas e intra-asociativas diseñadas para cumplir un fin público: mantener y conservar caminos rurales que son bienes del dominio público. Esa misión en el caso investigado la cumple una asociación civil -El Consorcio-, único integrado por un municipio, quien se autolimita al participar en un ámbito colegiado, cuyo mecanismo de toma de decisiones es por mayoría.

La hipótesis es que resulta factible gestionar ese cometido público, articulando dicha red interadministrativa con el sector privado, donde éste participa no ya para controlar al Estado, sino involucrándose en la gestión de lo público.

El objetivo general era investigar el funcionamiento de esas relaciones jurídicas en su globalidad, más allá del aporte de cada relación jurídica. En esa trama la Provincia de Entre Ríos y el municipio de Santa Anita contratan al Consorcio -constituido y conformado por este último-.

Un breve recorrido de la tesis me lleva a analizar la dimensión normativa y el marco teórico de los consorcios camineros en Entre Ríos, a estudiar las relaciones jurídicas necesarias para garantizar el mantenimiento de caminos rurales, por el Consorcio como sujeto de derecho que se ocupa de ejecutar esas obras públicas. El abordaje se realizó desde la teoría constitucional, y analizando la habilitación en la CN y entrerriana para que el municipio pueda conformar el Consorcio.

El marco teórico de las relaciones jurídicas se desarrolló partiendo del enfoque clásico para luego observar: a) las transformaciones en la posición de la ciudadanía y la administración, b) la importancia de un enfoque global sobre las mismas, profundizando sobre los principios que las rigen -democrático, participativo y de cooperación- y c) la corresponsabilidad que representa para los sectores involucrados. Se examinó la asociación civil, cómo impacta el derecho público sobre esa figura asociativa propia del derecho privado y la complementación de ambas ramas del derecho.

El régimen jurídico de los consorcios camineros en Entre Ríos y del Consorcio requirió un detallado análisis, luego se trabajaron enfoques interdisciplinarios, las tensiones o complementariedades con la que operan las distintas relaciones jurídicas de la red presentada supra en el diagrama del Cap. I.3., y la disputa entre el poder jerárquico-verticalista y heterárquico-horizontal.

Otra perspectiva aportó el enfoque sistémico como modo de pensar para la evolución en las organizaciones, la complejidad como una oportunidad en la gestión de lo público y el concepto de confianza. El obrar sincrónico de la red, que es multidimensional ya que nuclea sujetos múltiples, significó otro aporte para reafirmó la hipótesis, en una red que opera con responsabilidad social producto de su carácter intersectorial.

Luego de este resumen -que viene a reponer los trazos centrales de la tesis-, formularé las conclusiones a las que he arribado:

1- El Consorcio -como asociación civil para el mantenimiento de caminos de jurisdicción provincial y municipal- requiere de **relaciones jurídicas** que garanticen ese fin público comprometido, con la particularidad de intervenir un municipio en un doble rol, contratista de la entidad y a la vez consorcista. Son las relaciones jurídicas que se articulan para alcanzar esos fines estatales, las que garantizarán el adecuado estado de los caminos rurales, por tanto esa trama es la que requiere su estudio desde el derecho administrativo.

2- Las relaciones **inter-subjetivas** e **intra-asociativas** analizadas son jurídicas y configuran una trama que en su globalidad es el núcleo de la investigación. Los sujetos involucrados tienen otras opciones dentro del derecho, aquí la transformación se observa en la posición asumida por el municipio de Santa Anita por su rol de consorcista y de la ciudadanía, que participa en la gestión de lo público en forma activa y corresponsable, compatibilizando necesidades privadas y públicas.

3- Los sujetos, objeto y contenido de las relaciones jurídicas intra-asociativas detalladas en el diagrama del Cap. I.3 son una integralidad, su relevancia está en reconocer cómo **intereses multipolares** se alinean a partir de garantizar la participación cooperativa y democrática de la sociedad en el Consorcio, neutralizando prerrogativas estatales con el ejercicio de un poder decisorial compartido.

4- El diseño consorcial no es nuevo, lo novedoso está en su creación y el funcionamiento con participación del municipio, único consorcista con **legitimidad democrática** y que comparte el poder en lugar de ejercerlo con todas sus prerrogativas. La confianza depositada en este modelo asociativo es dual -estatal y de la comunidad santanitense- que reconocen en esa organización un camino posible. Frente a la estructura piramidal de la organización municipal, son diseños de gestión en red mixtos -público/privado- que exorbitan las potestades estatales por un lado y el interés individual por otro, es una invitación dialógica a ambos campos del derecho para generar un clima genuino de cooperación basado en el asociativismo.

5- Desde la perspectiva de la **teoría constitucional**, las relaciones jurídicas tensionan entre ese límite al poder -que atrinchera *derechos fundamentales*- y el autogobierno -que se apoya en la democracia como *expresión de la voluntad popular*-. Esa aparente contradicción encuentra una concepción intermedia, de apoyo mutuo, con una *constitución como reglas de juego* que aseguren el proceso, en una democracia deliberativa -más que de mayorías- que confía en ellos. En esta tercera posición se ubica el modelo en red, basado en la confianza en la participación y en las instituciones. En la red opera una práctica democrática robusta, con un límite acotado al control verificadorio de que la red funcione.

6- La participación ciudadana se vigoriza cuando el derecho administrativo reconoce su presencia en **relaciones prestacionales y cooperativas**, en esa frontera entre libertad y competencia, confiando en institutos como el consorcio caminero, con toma de decisiones

horizontal, igualitaria e informada, en actuaciones integradas y duraderas. Esa interacción entre el Estado y la sociedad en situaciones complejas nos conducen a repensar el derecho público, como un derecho administrativo privado que exige un adecuado ejercicio de la prudencia y equidad en las decisiones, ante un modelo participativo y cooperativo de gestión público-privada.

7- El Estado peca por **exceso** cuando se extralimita, y por **defecto** con acciones y omisiones que traducen su ineficiencia. El modelo de consorcios camineros, en especial la opción mixta -con consorcistas públicos y privados- tiene un mecanismo de control sofisticado, y a la vez apunta a suplir la ineficiencia de la DPV y sus dificultades para mantener la red vial terciaria.

8- Las relaciones jurídicas son un espacio dominado por un **poder reticular**, propio de relaciones heterárquicas, poder en sentido amplio, relacional, una facultad de hacer algo, más allá del poder como dominación y control de una autoridad formal. Es un fenómeno complejo que se categoriza como influencia recíproca en tanto capacidad de hacer, elegir y hasta de no ejercer poder alguno.

9- Las redes contribuyen a equilibrar el **poder** en las relaciones jurídicas, son la contracara de la opresión, la dominación y concentración del poder. Es cierto, no lo disputan, sin embargo son una contribución a su redefinición con criterios de **horizontalidad**.

10- La red prioriza el bienestar general a las preferencias personales, el esfuerzo es por lo posible, centrado en la **confianza** que se alcanzarán las metas si se profundizan las reglas, de una democracia mínima (de mayorías) a aquella donde prime la revisabilidad, deliberación, proporcionalidad, regulación, aceptando los desacuerdos y sin estabilizar las minorías.

11- Los **aspectos objetivos** -de ineludible acatamiento formal en la red- son descriptivos de las competencias y los límites observables de modo aislado por cada sujeto. A partir de allí campean las aptitudes para alcanzar los fines públicos comprometidos. Los márgenes de actuación conjunta son el material de estudio o insumo de esta tesis que explora pero también explica el aspecto subjetivo de la trama.

12- La referencia a la idea de red responde a un enfoque interdisciplinario que interpela los principios de la organización administrativa y se apoya en la **heterarquía-horizontalidad**,

que tensionan, cohabitan y se complementan con los conceptos de jerarquía-verticalidad. La red rescata nuestro instinto gregario donde la otredad se vuelve fundamental para gestionar los intereses comunes, en un esfuerzo comunitario. En la red no hay cabida para la eternización en el poder, el liderazgo es compartido, distributivo y transformacional.

13- El **enfoque sistémico** representa un aporte sustancial para comprender cómo se puede partir de una organización estatal cerrada, rígida y jerárquica -con todas las barreras que ese diseño contiene- para trabajar desde allí en problemáticas que exorbitan las capacidades de un solo sujeto de derecho, liberando todo el potencial que aporta la mirada heterárquica de la red. El pensamiento sistémico nos proporciona herramientas para pensar la interdependencia con modos superadores y evolutivos en las organizaciones, que son complejas y requieren la integración de sus funciones en una totalidad productiva.

14- El derecho administrativo multidimensional nos aporta la **sincronicidad** de la acción, técnica donde todos los componentes prevalentes en una actuación conjunta, ejercen una función materialmente administrativa con cooperación y participación. El interés general se observa en el compromiso social de las personas involucradas en la actividad de un consorcio caminero, en su responsabilidad solidaria con un sentido altruista del obrar.

15- El entramado que gira en torno al funcionamiento del consorcio examinado, es un portal que se abre como un nuevo espacio regulatorio, donde confluyen distintos ordenamientos jurídicos que rigen en esa red funcional, en una **gobernanza con cooperación**. Allí el centro decisonal se ubica en esa relación jurídica compleja, con una interacción horizontal ante intereses diversos pero convergentes.

16- Organizaciones en red como las que se investigan en esta tesis, llevan ínsita la **responsabilidad social**, porque son en esencia intersectoriales, en tanto apuntan a mejorar la eficiencia -en este caso en el mantenimiento de caminos rurales-. Son participativas aunque con un operador singular -un municipio- que decide estar en la organización y no delegar sus funciones, compartiendo el poder en una concepción igualitaria de gestión conjunta y cooperativa, en favor de las necesidades de distintos sectores, el productivo, trabajadores de la zona y en especial los sectores vulnerables que son los más afectados por la intransitabilidad de los caminos rurales.

17- La responsabilidad social anida en una **administración relacional, corresponsable**, informada y transparente, legitimada -en este caso- por la confianza depositada en el

funcionamiento de un consorcio caminero, en una gestión dialoguista y cercana con las necesidades de la sociedad.

18- La ejecución de políticas públicas para cumplir fines del Estado -derivada de una planificación con la **complejidad** que refleja el diagrama del Cap. I.3.- denota las limitaciones de la dogmática clásica para abordar un diseño organizacional que excede una dimensión estatal.

19- La visión **dinámica, flexible y abierta** de la organización acarrea nuevos retos para la estructura del Estado, ningún fin social puede resultarle ajeno. Así, sin desatenderse las formas, es un imperativo que se transiten caminos de esfuerzos compartidos, que permiten ocuparse con eficiencia en la gestión de lo público.

20- La **evolución del derecho administrativo** se puede dar con *este* Estado, pero ya no con un pensamiento cerrado sino abierto, ni con la estática organizacional sino con una visión dinámica, admitiendo que la **complejidad** es una **oportunidad** para encontrar caminos posibles, que las tensiones son superables, que la fortaleza de las organizaciones está en el **poder heterárquico**, y que hay un modo relacional de gestionar los cometidos públicos. El equilibrio en el funcionamiento de esta red depende de un obrar prudente de los operadores en esas relaciones jurídicas. De todos estos aspectos puede dar cuenta el funcionamiento de un consorcio caminero como el de Santa Anita.

BIBLIOGRAFÍA, JURISPRUDENCIA Y OTRAS REFERENCIAS

Bibliografía

Balbín, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo, 2º Edición actualizada y ampliada, Tomo I, Ed. La Ley, 2015.

Balbín, Carlos F., Crisis del Derecho Administrativo, Ed. Astrea, 2020.

Barnes Javier, Cómo mejorar el sistema del Derecho Administrativo en la tercera década del siglo XXI: siete tesis para el debate, en “Exigencias del Derecho Administrativo del siglo XXI”, (Editores: Jaime Rodríguez Arana Muñoz, Carlos E. Delpiazzo, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), La Ley Uruguay, 2021, I.S.B.N. 978-9974-900-75-2, p. 591 y ss

Barnes, Javier. La vida pública de los sujetos privados, una expansión (cualitativa) del Derecho administrativo. Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso, 2018.

Barnes Vázquez Javier, La transposición de valores públicos a los agentes privados por medio de elementos de organización y de procedimiento, en Maria Mercé Darnaculleta, José Esteve PARDO e Indra SPIECKER (eds.), Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización, Marcial Pons, Madrid, 2015

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Latransposiciondevalorespublicosalosagentesprivadospormediodeelementosdeorganizacionydeprocedimiento%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Latransposiciondevalorespublicosalosagentesprivadospormediodeelementosdeorganizacionydeprocedimiento%20(1).pdf)

Barnes, Javier. Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo: Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, España (2015)

http://www.dpicuantico.com/wp-content/uploads/2014/04/003_C_Javier_Barnes.pdf

Bauer Hartmut, ¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual”, Documentación Administrativa, núm. 234, 1993

<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5325/5379>

Bunge, Mario. Filosofar científicamente y encarar la ciencia filosóficamente. *Letras (Lima)*, 1997, vol. 68, no 94, p. 69-86.

Bunge, Mario. La investigación científica. Colección Convivium. Ed. Ariel., p. 19-62.

<https://servicios.unl.edu.ar/aulavirtual/fcjs/mod/folder/edit.php#>

Cancino Christian y Morales Mario, Responsabilidad Social Empresaria, Santiago Chile, 2008, Serie Documento Docente N° 1, Univ. de Chile, Facultad de Economía y Negocios.

Canyelles Josep María, Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas, Revista de Contabilidad y Dirección, Vol. 13, Año 2011, p. 77-104

Capra Fritjof, La trama de la vida. Una perspectiva de los sistemas vivos, trad. David Sempau, Ed. Anagrama, Barcelona.

Cassese, Sabino, “New paths for administrative law: A manifesto”, International Journal of Constitutional Law, Volume 10, Issue 3, 1 July 2012. Publicado en español en S. Cassese, ‘Derecho Administrativo: historia y futuro”, Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2014.

Delpiazzo Carlos E. ¿Hacia dónde va el Derecho Administrativo?, en Carlos Mario MOLINA y Libardo RODRIGUEZ (Coordinadores) – “El Derecho Público en Iberoamérica” (Temis, Bogotá, 2010), tomo I, <https://www.bing.com/search?q=hacia+donde+va+el+derecho+administrativo+delpiazzo&cvid=a55887eb8dfe43d6b8f00b01a592acf8&aqs=edge..69i57.12490j0j1&pglt=2083&FORM=ANNTA1&PC=U531>

Del Toro Huerta, Mauricio Iván, El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VI, 2006, p. 515-549.

Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Bibliografía Omeba, Buenos Aires.

Dworkin Ronald, Los derechos en serio, Ed. Ariel SA, Barcelona, traducido por Marta Guastavino, 2º ed. Diciembre de 1989 de la obra original Taking Rights Seriously, 1977.

Eco Umberto, Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. Recuperado de [umberto_eco.pdf \(upv.es\)1977](#)

Ely John Hart, Democracia y Desconfianza, Universidad de los Andes, Cap. IV. 1997

Epicuro, Ética, Ed. de Carlos García Gual y Eduardo Acosta, Barral, Barcelona, 1974.

Esteve Pardo José, Lecciones de Derecho administrativo, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2019.

<https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491236986.pdf>

Fiss Owen, Los derechos humanos como ideales sociales, en Los mandatos de la justicia, ed. Marcial Pons, Madrid, 2013.

Foucault Michel, Microfísica del poder, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1979

Gaete Quezada, Ricardo Andrés (2008). Aplicaciones de la responsabilidad social a la nueva gestión pública. DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, (11), 1-28.

García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón - “Curso de Derecho Administrativo”, t. I, 9º ed. Civitas, 1999.

García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón - “Curso de Derecho Administrativo” (Civitas, Madrid, 2004), tomo I, 12ª edición, p. 410-411

García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo I, 17.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

Güemes Cecilia, “Wish you were here” confianza en la administración pública en Latinoamérica, Rev. de Administración Pública 53, Río de Janeiro, Nov-Dic. 2019, p. 1067-1090

<https://www.scielo.br/j/rap/a/LDFZGMndL54m4QxkccjK4WN/?format=pdf&lang=es>

Habermas Jürgen, Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana, en Ovejero, Martí y Gargarella (comps). Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad, Paidós, 2004.

Holmes Stephen, El Precompromiso y la Paradoja de la democracia, en John Elster y Rune Slagstad, eds., Constitucionalismo y democracia (Fondo de Cultura Económica. México), 1999.

Kliksberg, Bernardo, La responsabilidad social empresarial. Clave del Siglo XXI, Conferencia Magistral, Documento de Trabajo N° 2, MTSS, 2009. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/La%20Responsabilidad%20Social%20Empresarial%20Kliklksberg%20en%20Santa%20Fe%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/La%20Responsabilidad%20Social%20Empresarial%20Kliklksberg%20en%20Santa%20Fe%20(1).pdf)

Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Quinta edición actualizada, Ed. Abeledo-Perrot, 2003

Martínez Jurado, El Soft law en derecho administrativo y su control judicial en Colombia, Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 20, segundo semestre/2018

Martínez Mónica & Soza Carlos. (2012). La responsabilidad social de las empresas: orígenes, aproximaciones conceptuales y estrategias. https://fhu.unse.edu.ar/carreras/rcifra/martinez_soza.pdf

Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, tomo I, 3.ª ed., 1924.

Nino Carlos Santiago, La constitución de la democracia deliberativa, Ed Gedisa, 1º edic. julio de 1997, título original en inglés The constitution of deliberative democracy, 1996, Yale University Press.

Perlo Claudia Liliana, Autopoiesis y poder. De la jerarquía a la trama de la vida, Revista Enfoques, Ed. Universidad Adventista del Plata, Vol. XXIX-N° 1, enero-junio 2017. ISSN 1514-6006 (impresa)/ISSN 1669-2721 (en línea), p. 105-121

Perlo Claudia Liliana, Costa Leticia del Carmen, López María Verónica, “Configuraciones de la alteridad y el poder: de la soledad en la pirámide al encuentro en la red”, Telos Vol. 17, No. 2 (2015) 281 – 307

TELOS-17-2-COMPLETA.vp:CorelVentura 7.0 (conicet.gov.ar)

Perlo Claudia y Costa Leticia del Carmen, Saber estar en las organizaciones. Una perspectiva centrada en la vida, el diálogo y la afectividad, 2019, Ed. Fundación La Hendija, Paraná, Entre Ríos.

Rengifo, C.; Sánchez, S.; Obando, E. Responsabilidad Social Empresarial y desarrollo sostenible: reflexiones desde la ética aplicada, Revista de Filosofía, Vol39, N°100, 2022 -1, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela ISSN: 0798-1171 / e-ISSN: 2477-9598. https://www.researchgate.net/publication/362264137_Responsabilidad_Social_Empresarial_y_desarrollo_sostenible_reflexiones_desde_la_etica_aplicada

Reyna Justo José, DERECHO ADMINISTRATIVO MULTIDIMENSIONAL-Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales-, 2012 <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/513>

Reyna Justo José, Globalización, pluralidad sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. A&C, Revista de Derecho Administrativo y Constitucional, Belo Horizonte, año 11, n. 44, abr./jun. 2011 p. 13-40

Rezzoagli Luciano Carlos, Coordinador, Guía para estudios universitarios y de posgrado, Ed. Marbis Diseño e Impresión, Durango, Dgo México, primera edición

Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime (2007): “La Reforma del Estado de Bienestar”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Da Coruña, nº 11.

Rodríguez Arana Muñoz, Jaime, La vuelta al Derecho Administrativo. A vueltas con lo privado y lo público, en Rev. De Derecho de la Universidad de Montevideo, Año IV (2005), N° 7

Schmidt-Assmann Eberhard, Der Beitrag der Gerichte zur verwaltungsrechtlichen Systembildung, VBIBW, 1988.

Schmidt Assmann Eberhard, La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales SA Madrid, 2003.

Senge Peter M. La Quinta Disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, Ed. original en inglés 1990, 2º ed. 10º reimpresión, trad. por Carlos Gardini, Ed. Granica, Buenos Aires, 2010.

Utrilla Fernandez-Bermejo Dolores, La relación jurídica en el sistema de derecho administrativo. Publicado en Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales Vol. 2, p. 73-118, Madrid, 2020.

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/nacho,+dolores_utrilla-la_relacion_juridica_en_el_sistema_de_derecho_administrativo.pdf

Vega Castro, Diego Enrique, El problema de la teoría y la praxis en el pensamiento de Leo Strauss. Un análisis desde el esoterismo filosófico. Ed. Del Lirio SA. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El_problema_de_la_teoría_y_la_praxis_en.pdf.

Velasco Caballero Francisco, Derecho público más Derecho privado, Marcial Pons, Madrid, 2014.

<https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788416212217.pdf>

Velázquez López Francisco, Gobernanza Iberoamericana para cambiar la administración pública, CLAD, impreso por Tipografía Arte-tip, C.A, Supervisión Editorial: Nadia Goncalves y Maigualida Torres, Caracas, Venezuela, 2023.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2023/06/FV-gobernanza-iberoamericana-2023.pdf>

Villar Palasi, José Luis, Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las administraciones públicas, en A.A.V.V., Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo (Civitas, Madrid, 1994), tomo I.

Waldrom Jeremy, Derecho y Desacuerdos, Marcial Pons, Madrid, 2005, Cap. XI a XIII.

Zagrebelsky Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Ed. Trotta, traducción de Marina Gascón, décima edición, 2011

Zanobini, Guido, Curso de Derecho Administrativo, Parte General I; Ed. Arayú; 1954.

Jurisprudencia:

Corte IDH, OC-13/93, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art.s 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 16 de julio de 1993.

CSJN, Fallos t. 114, Municipalidad de La Plata c. Ferrocarril Sud.

CSJN, Fallos t. 312, Rivademar Ángela c. Municipalidad de Rosario.

Otras referencias:

Nota publicada en www.campeonaccion.com, en fecha 5.3.23 <https://www.campeonaccion.com/actualidad/productores-de-santa-anita-y-gilbert-formaron-sus-consorcios-camineros.htm>

Video

<https://drive.google.com/file/d/1wGNO4XijC0I3Vro8P3qRqUP698rLYIuU/view?usp=sharing>

Anexos

I- Informe de la DPV sobre los consorcios camineros operativos en 2022 y las obras adjudicadas.

II- Listado de Personas Jurídicas reconocidas por la DIPJ en Entre Ríos para funcionar como consorcios camineros

III- Estatuto constitutivo del “Consortio caminero Santa Anita-Asociación civil”

IV- Decreto 1661/90 MGJOySP con su Anexo I “Reglamentación de los Consorcios Camineros”

V- Ordenanza 201/2020

VI- Acta Fundacional del 11.12.20

VII- Resolución 066/21 DIPJ

VIII- Resolución 1932/21 DPV

IX- Resolución 2424/22 DPV

X- Convenio Municipio de Santa Anita y el Consorcio Caminero Santa Anita.

XI- Decreto-Ley 6963.

XII- Ley 10.091

XIII- Certificados de Conservación de Caminos N° 1 y 2 emanados de la DPV.

XIV- Subsidio

XV- Decreto 2964/77 MOySP

XVI- Convenios con privados

XVII- Licitación Pública.

XVIII Declaración de Gobierno Abierto

Declaración de Gobierno Abierto (opengovpartnership.org)

XIX Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf