
Un parámetro de la calidad democrática: la buena administración de los dineros públicos

A DEMOCRATIC QUALITY PARAMETER: THE GOOD
ADMINISTRATION OF PUBLIC MONEY

Carlos E. Delpiazzo¹

Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad
Mayor de la República Oriental del Uruguay

SUMARIO: I. TRASCENDENCIA DE LA CUESTIÓN. Buena administración y recursos disponibles. II. ALCANCES Y LÍMITES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN. 1. Proyección jurídica. 2. Proyección ética. 3. Proyección presupuestal. III. IMPORTANCIA DE LA SUSTENTABILIDAD PRESUPUESTAL. 1. Operatividad del Derecho Administrativo. 2. Reglas

1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Director de la Especialización y Maestría en Derecho Administrativo y Gestión Pública en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Catedrático de Derecho Administrativo en dicha Maestría y en los Posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Ex Catedrático de Derecho Informático y de Derecho Telemático en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República. Ex Director de la Escuela de Posgrado de dicha Facultad. Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Autor de 94 libros y más de 600 trabajos publicados en el país y en el exterior. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Miembro del Comité Académico de la Maestría de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral (Argentina) y de la Comisión Académica del Programa de Doctorado de Derecho Administrativo Iberoamericano liderado por la Universidad de La Coruña (España). Exdirector y miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Centroamericana de Derecho Administrativo, de la Academia Internacional de Derecho Comparado, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y de la Academia Nacional de Economía del Uruguay.

fiscales y límites al endeudamiento. IV) INCIDENCIA EN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA. 1. Perspectiva de la persona humana como centro. 2. Perspectiva de la servicialidad administrativa como razón de ser. V) CONCLUSIÓN. Buena administración y solidaridad intergeneracional.

Resumen: La calidad democrática se mide, entre otros parámetros, por la buena administración que las autoridades públicas hagan de los dineros públicos, es decir, de los recursos que se obtienen de los contribuyentes.

Partiendo de la consideración de la buena administración como principio general, como derecho de los administrados y como deber de la Administración (proyección jurídica), el trabajo aborda sus implicancias axiológicas (proyección ética) y la inescindible sustentabilidad temporal para atender con recursos limitados a necesidades sociales que tienden al infinito (proyección presupuestal).

Se cuidará la calidad democrática del Estado de Derecho siempre que los dineros públicos sean administrados considerando la centralidad de la persona humana y la servicialidad administrativa.

Abstract: The quality of democracy is measured, among other parameters, by the good administration that public authorities make of public money, that is, of the resources obtained from taxpayers.

Considering good administration as a general principle, as well as a right of those administered and as a duty of the Administration (legal projection), this paper addresses its axiological implications (ethical projection) and the inseparable temporal sustainability to meet limited resources with social needs that tend to infinity (budget projection).

The democratic quality of the Rule of Law is attended if public money is administered considering the centrality of the human person and administrative helpfulness.

Palabras Clave: Buena administración. Ética administrativa. Sustentabilidad presupuestal. Reglas fiscales. Calidad democrática. Centralidad de la persona. Servicialidad administrativa.

Key Words: Good administration. Administrative ethics. Budget sustainability. Taxes rules. Democratic quality. Person's centrality. Helpfulness of the Administration.

I. Trascendencia de la cuestión

Tradicionalmente, se define a la actividad financiera del Estado como un cometido esencial consistente en la obtención, administración y empleo de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades públicas².

2 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo Especial* (A.M.F., Montevideo, 2015), volumen 1, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 301; y *Derecho Administrativo General y Especial* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2022), tomo III, Parte Especial, volumen 1, pág. 295.

Ahora bien: la aplicación de esos recursos en pos del bien común a través del cumplimiento de los diversos cometidos estatales, debe estar presidida por el principio de buena administración.

A vía de ejemplo, así lo consigna la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública del año 2013³, la cual habla de una triple funcionalidad de la buena administración y la vincula a la eficiencia y economía en la aplicación de los recursos disponibles.

En efecto, en el Preámbulo se señala que «La buena administración pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado Social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena administración pública, del que se derivan... una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana».

A su vez, en el núm. 7 se reconoce que «El principio de eficiencia obliga a todas las autoridades y funcionarios a optimizar los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos en su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el servicio objetivo al interés general».

Agrega el núm. 8 que «De acuerdo con el principio de economía, el funcionamiento de la Administración estará guiado por el uso racional de los recursos públicos disponibles», de modo que «El gasto público se realizará atendiendo a criterios de equidad, economía, eficiencia y transparencia».

Precisamente, la buena administración refiere a la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer. Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública⁴.

3 Aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) el 10 de octubre de 2013 y adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno pocos días después, el 19 de octubre de 2013.

4 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General* (Montevideo, 2020), volumen 1, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 95; y *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo I, Parte General, volumen 1, pág. 81.

II. Alcances y límites de la buena administración

Para apreciar la potencialidad aplicativa de la buena administración, particularmente en lo que refiere a la gestión de los dineros públicos, es útil mirarla en sus proyecciones jurídica, ética y presupuestal.

1. Proyección jurídica

Desde el punto de vista jurídico, superada la época en que la noción de buena administración se vinculó al mérito más que a la legitimidad del quehacer administrativo⁵, al presente corresponde reconocer a la buena administración como principio general de Derecho y, por ende, como regla de Derecho con máximo valor y fuerza⁶.

En tal sentido, es inocultable que su naturaleza principal lo configura como uno de los soportes estructurales del sistema jurídico, auténticos cimientos del mismo en cuanto constituyen los primeros criterios o fundamentos que expresan el asiento —piedras sillares— del ordenamiento al que dan sustento⁷.

En concreto, la aplicación del principio de buena administración a la realidad supone «crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria»⁸.

5 Héctor GIORGI, «El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya», en *Estudios Jurídicos* (F.C.U., Montevideo, 1976), pág. 71 y sigs.

6 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General* cit., volumen 1, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 127 y sigs.; y *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo I, Parte General, volumen 1, pág. 113 y sigs.

7 Carlos E. DELPIAZZO, «Reconocimiento de los principios generales de Derecho en el Derecho Administrativo uruguayo», en Jaime ARANCIBIA y José Ignacio MARTÍNEZ (Coordinadores), *La primacía de la persona. Estudios en homenaje al Prof. Eduardo Soto Kloss* (Legal Publishing, Santiago de Chile, 2009), pág. 229 y sigs.; y «Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo», en Mariano R. BRITO, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO, Carlos E. DELPIAZZO y Augusto DURAN MARTINEZ, *Los principios en el Derecho Administrativo Uruguayo* (A.M.F., Montevideo, 2009), pág. 32 y sigs., y en A.A.V.V., *Los principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigs.

8 Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas* (Thomson Aranzadi, Navarra, 2006), págs. 54 y 55.

Siendo así, resulta que la buena administración se concreta en el deber público de hacer bien lo que hay que hacer, teniendo en cuenta que para toda la Administración —y, por tanto, para sus funcionarios— el ejercicio de la competencia, más que un conjunto de poderes jurídicos atribuidos por el ordenamiento para el cumplimiento de determinados cometidos, constituye un elenco de deberes a ser cumplidos, de modo que la expresión que mejor describe su situación es la de deber-poder y no la de poder-deber⁹.

Según se ha dicho con acierto, «Ese hacer bien las cosas comprende tanto la correcta determinación de fines como la adecuada selección de medios para alcanzarlos. Es que, si no se determinan correctamente los fines, las cosas no se pueden hacer bien; pero si se determinan bien los fines y no se eligen los medios adecuados, no se puede alcanzar el fin debido. Por tanto, aun admitiendo que lo más importante es la determinación de los fines, no se puede desdeñar los medios para hacer las cosas bien»¹⁰.

La contracara de ese deber emergente del principio —regla de Derecho— es la consideración de la buena administración como derecho de cada administrado, es decir, de cada uno de los integrantes del cuerpo social.

No puede ser de otra manera en virtud de la servicialidad debida que es inherente a la esencia de la Administración, tanto en su organización como en su actividad, de modo que «la organización tiene que ser transparente» y «en su actuación, la Administración debe establecer trámites procedimentales que garanticen el respeto de los derechos de los interesados y que permitan alcanzar la mejor decisión. A su vez, la actividad administrativa tiene que ser eficaz y eficiente»¹¹.

2. Proyección ética

La afirmación de que la Administración no puede ser sino buena¹² y la postulación de la buena administración como regla tienen una trascendencia no sólo jurídica sino ética en la medida que implican la calificación de un obrar conforme a lo bueno, es decir, a lo que está bien¹³.

9 Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Derecho Administrativo* (Porrúa – UNAM, México, 2006), pág. 108.

10 Augusto DURAN MARTÍNEZ, «La buena administración», en *Estudios de Derecho Administrativo* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2010), N.º 1, pág. 176.

11 Graciela RUOCCO, «La buena administración y el interés general», en Augusto DURAN MARTÍNEZ y Marta HANNA DE ROSA (Coordinadores), *Ética, Estado de Derecho y buena administración* (U.C.U., Montevideo, 2013), pág. 98.

12 Augusto DURAN MARTÍNEZ, «Principio de eficacia y Estado subsidiario», en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni* (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 154.

13 Carlos E. DELPIAZZO, «La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados», en *Rev. de Derecho*. Publicación arbitrada de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2014), N.º 10, pág. 41 y sigs.

En tal sentido, sabido es que la Ética es la disciplina teórico-práctica que refiere a lo que está objetivamente bien u objetivamente mal por encima de las opiniones subjetivas de cada persona. Tal calificación debe tener en cuenta siempre tres elementos: el objeto, el fin y las circunstancias. Por lo tanto, no basta la buena intención y el fin no justifica los medios. Es en la universalidad de las reglas a aplicar que uno puede medir si las conductas son objetivamente buenas o malas¹⁴.

Como bien se ha dicho, tal como lo ilustra la mentada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, «En las formulaciones recientes sobre la buena administración pública suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que la buena Administración pública debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, a quienes son sus destinatarios el mejoramiento de sus condiciones vitales para que pueda libre y solidariamente desarrollar su personalidad»¹⁵.

Por tanto, la cuestión no es sólo luchar contra las distintas manifestaciones de la corrupción, sino que, desde la buena administración, se trata de neutralizarla y prevenirla.

3. Proyección presupuestal

En la medida que la buena administración refiere a la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer, es indudable su proyección presupuestal.

Es una nota propia de la función administrativa que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto del quehacer público.

Para ello, el presupuesto es un elemento fundamental ya que el manejo de los bienes y recursos del Estado no puede reducirse a una mera cuestión documental y contable sino que constituye un instrumento de política económica mediante el cual las Administraciones actúan sobre la realidad vinculada a su competencia¹⁶.

En efecto, el presupuesto es «el programa financiero del Estado para un período determinado»: es un programa en el sentido etimológico de la palabra, con la significación de declaración previa de lo que se piensa hacer en determinada materia; es financiero en la medida que se vincula a la obtención de recursos; y está acotado a un período determi-

14 Carlos E. DELPIAZZO, «Ética y Administración Pública» (La Ley Uruguay, Montevideo, 2017), pág. 190 y sigs.; y «De la ética individual a la ética pública», en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (San Salvador, 2011), pág. 787 y sigs.

15 Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales* (Global Law Press, Sevilla, 2016), pág. 593.

16 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General* cit., volumen 2, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 197 y sigs.; y *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo II, Parte General, volumen 2, pág. 245 y sigs.

nado de tiempo porque no es posible hacer un programa financiero de duración indefinida ya que ello implicaría desconocer la realidad de los ciclos económicos¹⁷.

«Sin la existencia de un presupuesto razonable las políticas públicas y la operatividad del Derecho Administrativo serían una quimera»¹⁸. Por eso, la buena administración impone no sólo una programación presupuestal equilibrada, para la cual es herramienta básica una adecuada planificación¹⁹, sino que permea también su recta ejecución²⁰.

III. Importancia de la sustentabilidad presupuestal

A partir de las proyecciones de la buena administración que vienen de señalarse, es posible constatar que la procura del bien común no se puede alcanzar sin cuidar la sustentabilidad presupuestal, es decir, el adecuado equilibrio —teórico y práctico— entre lo que se dispone y lo que se aplica considerando no sólo las exigencias del aquí y ahora sino también las de mediano y largo plazo.

1. Operatividad del Derecho Administrativo

Más allá de la diversidad de enfoques²¹, lo propio del Derecho Administrativo (del que hace parte en buena medida el Derecho Presupuestal) es y ha sido a través de la evolución del Estado de Derecho concretar en hechos la actividad estatal, o sea, realizarla en cuanto requiere ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales. En cumplimiento del principio de buena administración, le corresponde encuadrar la tarea de los Poderes públicos conducente a crear las condiciones que permiten a cada persona y los grupos intermedios que ellas forman conseguir lo que les es debido según su naturaleza.

17 Oscar SARLO y Jorge COLLAZO, *Actividad financiera, Derecho financiero y Derecho presupuestario* (F.C.U., Montevideo, 1975), pág. 41 y sigs.

18 Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales* cit., pág. 649.

19 Mariano R. BRITO, «Planificación y libertad en el Estado social de Derecho», en *Rev. Uruguay de Estudios Administrativos* (Montevideo, 1977), Año I, N.º 1, pág. 39 y sigs.; José Luis BRUNO, «La planificación y el Derecho constitucional», en *Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (Montevideo, 1968), Año XIX, N.º 1-2, pág. 228 y sigs.; Julio Prat, «Administración y planificación», en *Orden económico y Derecho Administrativo* (A.M.F., Montevideo, 1980), pág. 93 y sigs.

20 Carlos E. DELPIAZZO (Coordinador), *Comentarios al TOCAF sobre la Hacienda Pública* (U.M., Montevideo, 2012).

21 Jaime Vidal Perdomo, Eduardo ORTIZ ORTIZ, Agustín GORDILLO y Allan BREWER CARIAS, *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*. (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014).

De ahí su operatividad para la realización del bien común, que tiene por objeto central la protección de la dignidad de las personas, particularmente de aquellos individuos más necesitados de la población, a los cuales el Estado tiene el deber de proteger y de asegurar estándares de vida mínimos compatibles con los recursos de la comunidad²².

Es que el bien común «no es otra cosa que el propio bien de la persona humana, en su totalidad (material y espiritual), pero no un bien como los demás, particularizado y apropiable individualmente sino ese bien continente que se da precisamente en la sociedad y en virtud del cual nada menos que ésta existe —razón de ser de la propia autoridad del gobernante— bien que permite ese conjunto de condiciones aptas para obtener la plena suficiencia de vida, en sociedad, y alcanzar el fin último del hombre, de acuerdo con su propia naturaleza humana... Y este bien común —causa final de la sociedad misma— no es ni el bien de la comunidad como tal, en cuanto singular, ni la suma de los bienes individuales, sino que tiene un objeto distinto propio, que es el bien del hombre pero en cuanto ser social»²³.

La enseñanza del Papa Francisco ayuda a visualizar tres aspectos fundamentales para la procura del bien común: sus principios orientadores, sus presupuestos necesarios y los requerimientos que exige en nuestro tiempo²⁴.

En primer lugar, en su Exhortación Apostólica «Evangelii Gaudium», dada el 24 de noviembre de 2013, bajo el título de «El bien común y la paz social», el Papa Francisco señaló cuatro *principios orientadores* de la convivencia social en pos del bien común (N.º 221 a 237), a saber²⁵: (i) el tiempo es superior al espacio; (ii) la unidad es superior al conflicto; (iii) la realidad es superior a la idea; y (iv) el todo es más que la parte.

En segundo lugar, volviendo sobre el tema, en su Encíclica «Laudato Si», firmada el 24 de mayo de 2015, el Papa refiere a cinco *presupuestos necesarios* del bien común en los siguientes términos: «El bien común presupone (i) el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral. También reclama (ii) el bienestar social y (iii) el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de la subsidiariedad. Entre ellos destaca especialmente (iv) la familia, como la célula básica de la sociedad. Finalmente, el bien común requiere la paz social, es decir, la estabilidad y seguridad de un cierto orden, que no se produce sin una atención particular a (v) la justicia distributiva, cuya violación siempre genera violencia. Toda

22 Juan Carlos CASSAGNE, «Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo» (La Ley, Buenos Aires, 2015), pág. 31; y «Reflexiones sobre la justicia social en la modernidad», en Augusto DURAN MARTÍNEZ (Coordinador), *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común* (UCU – IJ Editores, Montevideo, 2017), pág. 86.

23 Eduardo SOTO KLOSS, «La democracia, ¿para qué? Una visión finalista», en A.A. V.V., *Crisis de la democracia* (Universidad de Chile, Santiago, 1975), págs. 18 y 19.

24 Carlos E. DELPIAZZO, «Estado de Derecho y bien común», en Augusto DURAN MARTÍNEZ (Coordinador), *El Derecho Administrativo al servicio de la casa común* (U.C.U. – I.J., Montevideo, 2017), pág. 333 y sigs.

25 Carlos E. DELPIAZZO, «La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados» cit., pág. 41 y sigs.

la sociedad —y en ella, de manera especial el Estado— tiene la obligación de defender y promover el bien común» (N.º 157)²⁶.

En tercer lugar, dando un paso más, en la Encíclica «Fratelli Tutti» de 3 de octubre de 2020, el Papa avanza en la atención de los *nuevos requerimientos* del bien común a causa de la globalización (N.º 29) como realidad distinta al globalismo (N.º 12), requerida de pensar y gestar un mundo abierto (N.º 87) con horizonte universal (N.º 146), señalando los siguientes: (i) la superación del descarte mundial, especialmente por razones de edad, pobreza y raza (N.º 18 y sigs.), (ii) una genuina amistad social dentro de la sociedad como condición de posibilidad de una verdadera apertura universal (N.º 99), (iii) una auténtica fraternidad (N.º 103), y (iv) la revalorización de la solidaridad (N.º 114)²⁷.

En suma, aprovechando útil síntesis, puede caracterizarse al bien común como expansivo (pues es el bien de todas las partes que integran el todo comunitario), distributivo (en tanto se realiza en la justicia distributiva), indeterminado (ya que alcanza a todos los bienes de orden temporal susceptibles de satisfacer las necesidades de la comunidad), subsidiario (en la medida que apunta a lo que los individuos y grupos intermedios no pueden satisfacer o alcanzar) y solidario (porque responde no sólo a lo que a cada uno corresponde sino a lo que cada uno necesita)²⁸.

2. Reglas fiscales y límites al endeudamiento

La realización efectiva del bien común en general y de los derechos sociales de todos y cada uno según su situación y necesidades en particular, requiere de la herramienta presupuestal como instrumento fundamental.

A través de la misma se trata de llevar a la práctica la justicia distributiva, es decir, la que refiere a las relaciones de cada uno con el todo y, por consiguiente, al reparto proporcional de los bienes que corresponden a cada sujeto conforme a sus méritos y necesidades²⁹.

26 Carlos E. DELPIAZZO, «Estado de Derecho y bien común» cit., pág. 333 y sigs.; y «Hacia la construcción de un Estado de Derecho al servicio del bien común», en Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE y José Luis VILLEGAS MORENO (Coordinadores), *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la democracia. Liber Amicorum al Profesor José R. Araujo Juárez* (CERECO, Caracas, 2018), pág. 219 y sigs.

27 Carlos E. DELPIAZZO, «Aptitud del Derecho Administrativo para responder a la nueva normalidad», en Jaime RODRIGUEZ ARANA, Carlos E. DELPIAZZO y María del Carmen RODRIGUEZ MARTIN-RETORTILLO, *Exigencias del Derecho Administrativo del siglo XXI* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2021), pág. 671 y sigs.

28 Rodolfo Carlos BARRA, *Tratado de Derecho Administrativo* (Abaco, Buenos Aires, 2002), tomo I, pág. 75 y sigs.

29 Augusto DURAN MARTÍNEZ, *Estudios de Derecho Administrativo. Parte General* (Montevideo, 1999), pág. 140.

La atención de tales requerimientos, dependiendo de la época y las circunstancias, normalmente tiende al infinito mientras que, como es sabido, los recursos para atenderlas son finitos.

Por eso, tradicionalmente, el principio de buena administración se asoció en la materia al *equilibrio presupuestal* conceptualizado como la equivalencia de gastos e ingresos (sea en términos reales o nominales). Consecuentemente, condenó tanto el déficit (entendido como el exceso de gastos con relación a los recursos disponibles) cuanto el superávit (entendido como el exceso de los ingresos respecto de los egresos).

En cambio, al presente, se ha reemplazado el equilibrio puramente financiero por el económico, es decir, del conjunto de la economía. Bajo esta perspectiva, el déficit presupuestario puede ser necesario para lograr en ciertos casos el equilibrio económico, según la denominada teoría del déficit sistemático. Del mismo modo, la adaptación de los presupuestos a la evolución dinámica de la economía puede concretarse a través de instrumentos tales como la procura del equilibrio cíclico (en vez del equilibrio anual), la separación de los gastos de inversión de los de funcionamiento y la aplicación de instrumentos de responsabilidad fiscal³⁰.

Consecuentemente, se prefiere hablar de *sostenibilidad presupuestal*³¹, noción que aparece asociada a reglas fiscales y límites al endeudamiento.

Por una parte, según se ha señalado, «La expresión **regla fiscal** puede tener una acepción amplia: se puede denominar genéricamente de esa forma a toda limitación o restricción permanente a algún componente de las finanzas públicas de un país o conjunto de países, como la deuda pública, el gasto público en general, ciertos tipos de gasto público, el déficit o superávit públicos (esto es, la diferencia entre gastos e ingresos del Estado), etc. Una característica importante de estas reglas fiscales, cualquiera sea su tipo, es que sólo califican como tales las restricciones que sean permanentes y estables»³².

En sentido estricto, la regla fiscal consiste en «una restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto»³³.

30 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General* cit., volumen 2, tercera edición actualizada y ampliada, págs. 205 y 206; y *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo II, Parte General, volumen 2, pág. 253.

31 Magdalena BALESTERO CASANOVA, «Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social», en *Rev. de Derecho*. Publicación arbitrada de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2021), N.º 24, pág. 107 y sigs.

32 Andrés BLANCO, «Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya», en *Rev. de la Facultad de Derecho* (Montevideo, 2020), N.º 49.

33 Eduardo ESTEVA GALLICCHIO, «La regla fiscal», en *Estudios de Derecho Administrativo* (La Ley Uruguay, Montevideo, 2020), N.º 22, pág. 357.

El panorama del *Derecho comparado* exhibe reglas fiscales incorporadas a las Constituciones formales, incluidas en tratados internacionales o aprobadas por leyes.

En el *Derecho uruguayo*, sin perjuicio de manifestaciones constitucionales aisladas y soluciones legislativas parciales adoptadas en el pasado, los arts. 207 a 212 de la ley N.º 19.889 de 9 de julio de 2020 implementaron una regla fiscal como instrumento necesario para lograr un crecimiento sostenido que enmarque la conducta de las finanzas públicas sostenible en el tiempo manteniendo políticas sociales imprescindibles más allá de los vaivenes de los ciclos económicos³⁴.

Por otra parte, en materia de endeudamiento, sin perjuicio de lo que viene de decirse a propósito de las reglas fiscales, actualmente la tendencia comparada es a la limitación de la deuda pública como forma alternativa de obtención de recursos por parte de los Estados³⁵, sea a través de préstamos o empréstitos³⁶.

Tal limitación y los instrumentos adoptados al efecto se sustentan en la preocupación por la sostenibilidad fiscal de las generaciones siguientes a fin de no hipotecar futuras decisiones sobre el gasto público en general y en lo que refiere a la atención de los derechos sociales fundamentales en particular.

IV. Incidencia en la calidad democrática

Como bien se ha dicho, «la buena administración no responde a bien intencionados principios de Ciencia de la Administración sino a postulados con fuerza jurídica en un Derecho Administrativo acorde con el progreso tecnológico y los requerimientos de la profundización democrática»³⁷.

Bajo esa mirada, se impone profundizar en la cuestión de tener que ponderar cómo responder con recursos limitados a la atención de necesidades ilimitadas, porque ello hace a la calidad democrática de un Estado de Derecho que se precie de tal. Y para ello es necesario centrar el enfoque en las bases fundamentales de la centralidad de la per-

34 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo III, Parte Especial, volumen 1, pág. 281 y sigs.

35 Natalia VELOSO GIRIBALDI, «Límites al endeudamiento para la financiación de infraestructuras públicas», en Jaime RODRIGUEZ ARANA, Carlos E. DELPIAZZO y otros (Coordinadores), *El Derecho Administrativo de las Infraestructuras* (Tirant lo Blanch, México, 2022), pág. 881 y sigs.; y Martín RISSO FERRAND, «Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento», en *Rev. de la Facultad de Derecho* (Montevideo, 2020), N.º 49.

36 Carlos E. DELPIAZZO, *Contratación Administrativa* (Clásicos Jurídicos Uruguayos de F.C.U., Montevideo, 2019), edición aumentada y puesta al día, pág. 565 y sigs.

37 José Luis MEILAN GIL, *Derecho Administrativo Revisado* (Andavira, Santiago de Compostela, 2016), pág. 190.

sona humana y la servicialidad administrativa presidida por el principio de juridicidad y la procura del bien común³⁸.

1. Perspectiva de la persona humana como centro

A riesgo de ser reiterativo, es preciso insistir en que la razón de ser de un Estado democrático de Derecho de calidad no puede ser otra que la persona, pero no en abstracto sino cada uno de nosotros (con nuestro nombre, defectos y virtudes) como integrantes del cuerpo social³⁹.

Por ello, es preciso insistir en la centralidad de la persona —«protagonismo originario» lo llamaba Mariano BRITO⁴⁰ y «humanismo personalista» Alberto Ramón REAL⁴¹— como destinataria del quehacer estatal y foco para la interpretación de las relaciones emergentes de la variedad de servicios que la Administración le brinda, sea en forma directa o indirecta.

Es imprescindible no perder de vista que, en todo momento, cualquiera sea su edad o normalidad, el hombre ostenta aquella interior dignidad que le viene no de ser un hombre de dignidad sino de tener la dignidad de un hombre; de esa dignidad eminente o intrínseca extraen su razón de ser los derechos humanos, cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre sino cada hombre en su personal concreción⁴².

Por eso, la afirmación y reafirmación de todos y cada uno de los derechos fundamentales parte del reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, cualquiera sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, cabe suscribir la enseñanza de Jesús GONZALEZ PÉREZ en el sentido de que la dignidad de la persona actúa «como principio informador y límite de la actividad administrativa» ya que «es incuestionable que cualquiera

38 Carlos E. DELPIAZZO, «Supuestos necesarios para asegurar la calidad del Estado de Derecho», en Allan R. BREWER CARIAS y José ARAUJO JUÁREZ (Coordinadores), *Principios fundamentales del Derecho Público. Desafíos actuales* (Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2021, segunda edición ampliada, pág. 151 y sigs.

39 Carlos E. DELPIAZZO, «Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho», en *Rev. de Investigações Constitucionais* (Curitiba, 2014), volumen 1, N.º 3, pág. 7 y sigs.

40 Mariano R. BRITO, «Libertad y autoridad del Estado», en A.A. V.V., *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización* (F.C.U., Montevideo, 1991), pág. 28; y en «Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva» (U.M., Montevideo, 2004), pág. 245.

41 Alberto Ramón REAL, *Estado de Derecho y humanismo personalista* (F.C.U., Montevideo, 1974).

42 Arturo ARDAO, «El hombre en cuanto objeto axiológico», en *El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi* (UPRED, Buenos Aires, 1980), págs. 73 y 74.

que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona»⁴³.

Es que la dignidad humana es intangible y de máximo valor no por imperio de disposición alguna sino por el origen y naturaleza del hombre⁴⁴.

2. Perspectiva de la servicialidad administrativa como razón de ser

La contracara de la centralidad de la persona humana es la servicialidad de la Administración, que proviene de su propia etimología ya que la palabra «administrar» proviene del latín «ad» y «ministrare», que significa «servir a»⁴⁵.

Quiere decir que la justificación de la existencia misma de la Administración radica esencialmente en su servicialidad⁴⁶ y se realiza concretamente en el servicio a la sociedad como tal y a cada uno de sus integrantes y grupos intermedios, de lo que deriva su naturaleza instrumental⁴⁷ a fin de que los componentes del cuerpo social puedan alcanzar plenamente sus fines propios.

Tal carácter de servicialidad adquiere especial importancia al presente, cuando, con el advenimiento del Estado constitucional de Derecho, «está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos. Por tanto, el ser humano, la persona, es el centro del sistema; el Estado está a su servicio y las políticas públicas también»⁴⁸.

43 Jesús GONZALEZ PÉREZ, «La dignidad de la persona humana y el Derecho Administrativo» (*Jurua*, Curitiba, 2007), pág. 13.

44 Carlos E. DELPIAZZO, «Dignidad humana y Derecho» (U.M., Montevideo, 2001); «Dignidad humana y principio pro homine en los litigios sobre derechos humanos», en *Rev. de Derecho Público* (Montevideo, 2018), N.º 54, pág. 35 y sigs.; y «Dignidad humana y calidad del Estado de Derecho. Tras los pasos de Alberto Ramón Real y Mariano R. Brito», en *Estudios de Derecho. Generación 1970* (F.C.U., Montevideo, 2018), pág. 43 y sigs.

45 Carlos E. DELPIAZZO, *Derecho Administrativo Uruguayo* (Porrúa – UNAM, México, 2005), pág. 7; *Derecho Administrativo General* cit., volumen 1, tercera edición actualizada y ampliada, pág. 71; y *Derecho Administrativo General y Especial* cit., tomo I, Parte General, volumen 1, pág. 57.

46 Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho Administrativo* (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo I, pág. 83 y sigs.; y «La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno», en *Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real* (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigs.

47 Mariano R. BRITO, «Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo», en *La Justicia Uruguaya*, tomo XC, sección Doctrina, pág. 11 y sigs., y en «Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva» cit., pág. 259 y sigs.

48 Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, «Ética, Poder y Estado» (*RAP*, Buenos Aires, 2004), pág. 75.

Es que «El Estado de Derecho viene a configurarse—definirse conceptualmente por su finalidad: concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Es regla paradigmática del Estado de Derecho la aceptación de una sustancia impenetrable para el Estado: la dignidad personal del hombre, que en su interioridad se desenvuelve y cuya protección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela»⁴⁹ para cada uno y las comunidades intermedias que formen.

Ese debe ser el foco inspirador a la hora de definir el gasto social tendiente a satisfacer los requerimientos esenciales de cada integrante del cuerpo social según sus necesidades.

V. Conclusión

A partir de las consideraciones precedentes, surge con claridad que no alcanza la mera proclamación académica de que la buena administración es un principio general (regla de Derecho) si no se avanza en la concreción de los derechos que implica para cada persona por parte de los Poderes públicos y si estos no superan el mero reconocimiento cumpliendo el deber de garantizarlos.

El rol distributivo que compete al Estado democrático de Derecho frente a las diferentes necesidades de los administrados encuentra en los presupuestos una herramienta insoslayable de construcción del bien común.

Para utilizarla en forma acorde a la buena administración, es preciso considerar que el presente condiciona el futuro y que, por tanto, se impone no comprometer a las generaciones futuras a través de endeudamiento irresponsable y sin considerar lo que es el contenido esencial de los derechos sociales fundamentales a atender mediante la adecuada aplicación de los dineros públicos.

Todo ello contribuirá a que el Estado de Derecho no sea tan sólo una categoría sino una realidad vivencial demostrativa de la calidad de sociedades responsables. Alcanzarla y cuidarla implicará no perder de vista sus supuestos: la centralidad de la persona humana (fundada en su eminente dignidad) y la servicialidad administrativa (sustentada en la naturaleza intrínsecamente vicarial de toda Administración pública).

49 Mariano R. BRITO, «El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica», en *Rev. Ius Publicum* (Santiago de Chile, 2001), N.º 6, pág. 63 y sigs., y en «Derecho Administrativo. Su permanencia, contemporaneidad, prospectiva» cit., pág. 256.