

# *Buena administración, capacidad estatal y desarrollo. Un estudio práctico a través del caso venezolano\**

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y la  
Universidad Católica Andrés Bello  
Visiting Fellow, Center for International Development, Harvard*

**Resumen:** *La relación entre buena administración y desarrollo depende de la capacidad estatal. Cuando un Estado carece de capacidad adecuada para atender sus cometidos, no pueden diseñarse políticas de desarrollo centradas en implantar los estándares formales de buena administración, pues esos estándares no podrán ser implementados en el corto plazo. Por el contrario, la estrategia recomendada es atender las causas que más afectan al crecimiento económico y, progresivamente, implementar las medidas que permitan reconstruir la capacidad estatal a través de los estándares de buena administración.*

**Palabras Clave:** *Buena administración, capacidad estatal, desarrollo, Estado fallido, instituciones, crecimiento económico.*

**Abstract:** *The relationship between good administration and development depends on the state capability. If the State does not have the capability to fulfill its goals, it not possible to implement public policies based on the formal good administration standards. On the contrary, the recommended strategy on the short run is to address the binding constraints on economic growth, together with the measures oriented to build the state capability according to with the good administration standards.*

**Key words:** *Good administration, state capability, development, failed state, institutions, economic growth.*

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN

#### I. LA CAPACIDAD ESTATAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *El concepto de capacidad estatal y los cometidos del Estado.* 2. *Los dos parámetros para medir la capacidad estatal: el Derecho Doméstico y el Derecho Internacional. La capacidad estatal en la era de los derechos humanos.*

#### II. LOS FALLOS EN LA CAPACIDAD ESTATAL Y LOS ESTÁNDARES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

1. *Los fallos en la capacidad estatal: del Estado fuerte al Estado fallido. Una revisión crítica.* A. *La pérdida de la autoridad central debido a guerras y otras crisis severas.* B. *La pérdida de la autoridad central debido a un amplio conjunto de crisis. La escala de Rotberg.* C. *Las fallas en el Estado que derivan en amenazas al “orden mundial”.* D. *La brecha de soberanía.* E. *La gobernanza.* 2. *Del Estado fallido a la capacidad estatal. Instituciones, estándares de buena administración y*

---

\* Este trabajo resume parte de las investigaciones realizadas en el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, relacionadas con el proceso de recuperación económica en Venezuela.

*desarrollo. A. Instituciones formales e instituciones informales. Los tratos o acuerdos (“deals”). B. Fallas en la capacidad estatal y desarrollo. C. Los estándares de buena administración. 3. Las fallas en la capacidad estatal y la degeneración del Estado. 4. La reconstrucción de la capacidad estatal a través de la Administración Pública y el desarrollo. 5. El caso venezolano.*

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda la relación entre los estándares de buena administración, la capacidad estatal y el desarrollo económico. A tales efectos, se parte de la premisa de acuerdo con la cual la capacidad del Estado para implementar políticas públicas de está directamente asociada a la capacidad de la Administración Pública de atender los cometidos estatales, pues la Administración Pública es la principal organización de la cual se vale el Estado para la implementación de sus políticas. Por ello, las fallas en la Administración Pública, derivadas de la violación de los estándares de la buena administración, pueden afectar la capacidad estatal y por ende, limitar el crecimiento económico y el desarrollo.

Esto plantea, sin embargo, una suerte de parábola en cuanto a la relación entre los estándares de buena administración y el desarrollo. En efecto, asumir que los estándares de buena administración son una condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo no responde a la pregunta de cómo puede construirse una Administración Pública de acuerdo con esos estándares sin crecimiento económico. Pero si se considera que el crecimiento económico es una condición necesaria para la existencia de una Administración Pública que actúe bajo los estándares de buena administración, entonces, no se estará respondiendo a la interrogante de cómo promover el crecimiento económico con una mala administración. En pocas palabras: no es clara cuál es la relación de causalidad entre los estándares de buena administración y el desarrollo en Estados que tienen una capacidad débil.

Una aproximación común a esta parábola ha sido asumir que la existencia de Administraciones Públicas que actúen conforme a los estándares de buena administración es siempre y necesariamente una condición para el desarrollo, con lo cual, toda política orientada a promover el desarrollo debe pasar siempre por una reforma institucional, o sea, la reforma de la Administración Pública para promover los estándares de buena administración. Pero esa aproximación no resuelve el problema de causalidad al cual hemos hecho alusión, y en especial, no toma en cuenta cuál es la capacidad estatal a través de la cual podrán implementarse los estándares de buena administración. Tampoco esa aproximación, al basarse en estándares generales, toma en cuenta las concretas condiciones que afectan el crecimiento económico.

Por ello, el presente trabajo propone una aproximación pragmática, bajo la cual el primer elemento que debe analizarse en toda política de promoción del desarrollo son las causas que efectivamente afectan el crecimiento económico, tomando en cuenta la capacidad estatal. A tal fin, se considera que la degradación de la capacidad estatal no solo debilita a la Administración Pública, sino que, además, puede resultar perjudicial para el desarrollo. Cuando un Estado presenta fallas en su capacidad, por ello, las políticas de desarrollo deben dar prioridad –en el corto plazo– a las medidas que permitan incrementar el crecimiento económico con la debilitada capacidad estatal existente. Mientras ello se logra, y a mediano plazo, deberá diseñarse un programa para reconstruir la capacidad estatal y fortalecer los principios de buena administración.

El orden señalado no debería invertirse. Pretender solucionar, a corto plazo, problemas de crecimiento económico –y en general, de satisfacción de necesidades colectivas– a través de la *implantación* de los principios de buena administración puede resultar una tarea contra-productiva, en suma esos principios no podrán ser aplicados en el corto plazo, precisamente, pues el Estado cuenta con una debilitada capacidad estatal.

Para demostrar la aplicación práctica de esta premisa, se analizará brevemente el caso venezolano, como un ejemplo de cómo la degradación en la capacidad estatal puede derivar en una crisis económica y social que exige, a corto plazo, medidas pragmáticas que no pueden limitarse a implantar una reforma institucional.

## I. LA CAPACIDAD ESTATAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. *El concepto de capacidad estatal y los cometidos del Estado*

En sentido general, la capacidad estatal puede ser definida como la *aptitud del Estado de cumplir efectivamente con sus cometidos a través del ejercicio de su soberanía*. Esto es, la capacidad estatal mide la aptitud del Estado de cumplir con todos sus cometidos, con lo cual, esa aptitud dependerá del conjunto de cometidos que el Estado debe atender.

Ahora bien, no existe, como es fácil de entender, uniformidad de criterio acerca de cuáles deben ser los cometidos que el Estado debe atender. En todo caso, un elemento común que está presente en las aproximaciones realizadas al respecto, es partir de la definición de Estado de Max Weber, esto es, la organización social que ejerce un poder político único y unitario a través de la soberanía y del monopolio legítimo de la fuerza. Tal es el concepto generalmente adoptado desde el Derecho Internacional, bajo cual, el Estado se compone de los siguientes elementos: (i) territorio definido; (ii) población permanente; (iii) gobierno efectivo y (iv) la capacidad de establecer relaciones internacionales con otros Estados<sup>1</sup>.

Sin embargo, esos elementos solo permiten definir *qué es el Estado*, no *lo que el Estado debe hacer*. De hecho, Weber no se encargó de definir cuáles tareas debían ser asumidas por el Estado, sino que por el contrario, se limitó a definir qué es el Estado<sup>2</sup>. En realidad, las tareas a cargo del Estado –o los cometidos estatales– no pueden definirse de manera estática, pues ellos varían de acuerdo con el tiempo y el lugar. Al respecto, lo que podemos encontrar, dentro de la literatura dedicada al estudio de las fallas del Estado, son descripciones más o menos amplias sobre los cometidos, objetivos o funciones que el Estado debe atender. De esa manera, se identifican como cometidos del Estado garantizar la seguridad ciudadana; promover el Estado de Derecho; desarrollar una Administración Pública eficiente, especialmente para la atención de los llamados bienes públicos y garantizar el sistema de justicia para la solución de controversias. Otros agregan la creación de instituciones que faciliten la economía de mercado, mientras que otra visión asigna al Estado el cometido de atender derechos sociales, como la salud y la alimentación<sup>3</sup>.

El Informe del Banco Mundial de 1997 analizó estos aspectos, al proponer un nuevo rol del Estado, de acuerdo con el cual su intervención quedaba justificada por dos causas: la atención de los fallos de mercado y la promoción de la igualdad. Atendiendo a ello, el Informe identificó tres tipos de funciones del Estado: básicas, intermedias y activistas.

---

<sup>1</sup> Ezrow, Natasha y Frantz, Erica, *Failed States and Institutional Decay*, Bloomsbury, Nueva York-Londres, 2013, p. 17.

<sup>2</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Tomo I*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 170 y ss.

<sup>3</sup> Para una revisión, *vid.* Ghani, Ashraf y Lockhart, Claire, *Fixing failed states*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 3 y ss.

En la medida en que la capacidad del Estado se fortalece, puede pasarse de las funciones básicas a las activistas<sup>4</sup>.

F. Fukuyama parte de una aproximación más empírica. Así, el autor propone medir esa capacidad en dos ejes: el eje horizontal mide el ámbito de las funciones del Estado (o los cometidos estatales) y el eje vertical mide la capacidad del Estado de cumplir con esas funciones por medio de las llamadas “instituciones”. Así, las funciones del Estado son medidas atendiendo a un indicio económico, a saber, la relación entre los ingresos tributarios y el producto interno bruto (PIB). Ese indicio es útil pues, para Fukuyama, el nivel de ingresos tributos es índice revelador de la capacidad estatal, en este caso, de recaudar tributos<sup>5</sup>.

Lo anterior pone en evidencia, por un lado, la dificultad de precisar cuáles son las funciones que el Estado debe atender y, por el otro, la complejidad de la medición de la capacidad del Estado para atender esas funciones.

2. *Los dos parámetros para medir la capacidad estatal: el Derecho Doméstico y el Derecho Internacional. La capacidad estatal en la era de los derechos humanos*

Los problemas asociados a la determinación del catálogo de funciones que el Estado debe atender, condición indispensable para medir su capacidad, parten de la ausencia de criterios normativos fijos para identificar ese catálogo. Así, ese catálogo puede ser determinado a través de dos fuentes normativas: el Derecho doméstico y el Derecho Internacional.

En efecto, es el Derecho Doméstico de cada Estado, traducido principalmente en la Constitución y las Leyes, el que define el alcance de los cometidos estatales. El concepto de soberanía estatal y el principio de auto-determinación de los pueblos, desde el Derecho Internacional, han reforzado esta tesis al considerar que cada Estado es soberano para definir, internamente, el catálogo de bienes públicos que debe proveer. Esto impide definir un catálogo uniforme de los cometidos estatales y, por ende, imprime un grado de relatividad en la definición de la capacidad estatal y por ende, en la medición de las fallas del Estado en la atención de sus cometidos. En suma, la capacidad del Estado dependerá del catálogo de cometidos domésticos definidos en su Derecho doméstico. Incluso, de ello puede derivar una aparente contradicción, en la medida en que se concluya que hay Estados con una alta capacidad para cumplir objetivos que, pese a que violan derechos humanos, son contestes con los cometidos definidos en su propio ordenamiento.

La otra fuente normativa es el Derecho Internacional, a través del cual puede configurarse un catálogo mínimo de cometidos estatales. Esto evita el riesgo antes aludido, que imprime cierta relatividad en la definición de los cometidos públicos<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *The State in a changing world*, World Bank, Washington D.C., 1997, p. 27. Las funciones básicas incluyen la atención de la falla de mercado, por ejemplo, a través de la provisión de bienes públicos (como seguridad y defensa, estabilidad macroeconómica y el sistema judicial), y políticas contra la pobreza y para atender desastres, a los fines de promover la igualdad. Las funciones intermedias comprenden la atención de externalidades, la regulación de monopolios y la corrección de fallas de información (fallas de mercado) así como políticas redistributivas, como seguros contra el desempleo (igualdad). Las funciones del Estado activista comprenden labores de coordinación con el sector privado (como políticas industriales), así como redistribución de activos.

<sup>5</sup> Fukuyama, Francis, *State Building*, Cornell University Press, 2014, pp. 1 y ss.

<sup>6</sup> Sin embargo, tampoco hay consenso en el Derecho Internacional de cuáles son los cometidos concretos que deben ser atendidos por el Estado, aun cuando la defensa y promoción de derechos humanos es un cometido cada vez más difundido.

Sin embargo, la posibilidad de que el Derecho Internacional defina cuáles son los cometidos del Estado atenta contra la visión tradicional del principio de “auto-determinación” de los pueblos, pues solo la soberanía doméstica podría definir el catálogo de cometidos públicos.

Cabe aclarar que el principio de auto-determinación de los pueblos comenzó a ceder con ocasión al proceso de mundialización de los derechos humanos, principalmente, luego de la Segunda Guerra Mundial. En la medida en que se admite que la defensa de los derechos humanos no es un asunto exclusivo de la soberanía doméstica, entonces, puede reconocerse que la defensa internacional de los derechos humanos no implica, en modo alguno, violación al señalado principio de “auto-determinación”. Bajo la óptica de los derechos humanos, por ello, es posible desarrollar parámetros desde el Derecho Internacional que determinen los cometidos estatales mínimos y, por ello, que permitan definir la capacidad del Estado para cumplir con esos cometidos. Esto ha permitido considerar que la soberanía estatal abarca también lo que se conoce como una *responsabilidad para proteger*, esto es, que el Estado soberano debe proteger a los derechos humanos, incluso, en asuntos propios de la soberanía interna de otros Estados<sup>7</sup>.

## II. LOS FALLOS EN LA CAPACIDAD ESTATAL Y LOS ESTÁNDARES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

### 1. *Los fallos en la capacidad estatal: del Estado fuerte al Estado fallido. Una revisión crítica*

De acuerdo con lo anterior, la capacidad estatal mide en qué grado el Estado cumple con sus cometidos, lo que presupone resolver un problema previo, a saber, definir cuáles son los cometidos mínimos que un Estado debe cumplir. Dejando a un lado ello, puede afirmarse que **la capacidad estatal falla cuando el índice de la capacidad estatal no se cumple al cien por ciento (100%)**. Como puede observarse, lo anterior permite identificar dos extremos: el Estado sin capacidad (0%) y el Estado con completa capacidad (100%). Esto coincide, con las advertencias que luego se harán, con los conceptos de *Estado fallido* y *Estado fuerte*: el Estado fallido es un Estado sin capacidad estatal y el Estado fuerte es un Estado con completa capacidad estatal.

Sin embargo, el concepto de Estado fallido no es del todo claro. En realidad, podría decirse que el Estado fallido puede ser descrito, pero difícilmente definido. Esto responde a varias causas. Por un lado, como se verá, el concepto surge empíricamente –luego del fin de la Guerra Fría– y fue adquiriendo matices diversos de acuerdo con la perspectiva con la cual fue definido. Luego, han surgido otros conceptos similares: el Estado que está fallando, el Estado débil, o el Estado frágil, entre otros. Finalmente, el concepto de Estado fallido es impreciso pues no es posible definir con claridad cuáles son los cometidos estatales, definición sin la cual mal podría afirmarse cuándo un Estado está fallando.

Esto nos lleva a prestar atención al estudio de la *capacidad estatal* y no al *concepto de Estado fallido* que, en definitiva, no es más que una etiqueta con la cual se pretende describir una determinada realidad, por lo demás, siempre cambiante, tal y como tratamos en esta sección. Conviene por ello repasar cuáles son los principales criterios manejados para definir cuándo un Estado falla, a los fines de poner en evidencia su conexión con los estándares de buena administración.

<sup>7</sup> Sobre la evolución del concepto de soberanía, *vid. The responsibility to protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001.

A. *La pérdida de la autoridad central debido a guerras y otras crisis severas*

Los primeros intentos por definir al Estado fallido consideraron la existencia de Estados que, debido a crisis internas como guerras civiles, graves violaciones a derechos humanos y otros episodios parecidos, perdían su autoridad central y, por ende, se veían incapacitados de cumplir con sus funciones. Dentro del concepto de autoridad central se incluye a la Administración Pública, de lo cual surge que el concepto de Estado fallido ha estado asociado a la incapacidad de la Administración Pública para atender los cometidos del Estado.

Así, de acuerdo con Helman y Ratner, el Estado-nación fallido es aquel incapaz de mantenerse por sí mismo como miembro de la comunidad internacional. Las causas que llevan a esa situación abarcan guerras civiles, rupturas de gobierno y otros conflictos internos que degeneran en caos, violencia y anarquía, generalmente asociados a violaciones graves de derechos humanos. En tal sentido, los autores estudiaron tres categorías: (i) el Estado fallido, que es aquel que ya no puede ejercer ninguna de las funciones propias del Estado; (ii) el Estado que está fallando, como aquel que, si bien mantiene un poder central, presenta signos graves de deterioro y (iii) los nacientes Estados derivados del desmembramiento de otros Estados y que todavía no han logrado consolidar su poder central<sup>8</sup>.

Este concepto fue especialmente desarrollado por el Grupo de Trabajo de Estados Fallidos (*State Failure Task Force*) que analizó, como causas determinantes del Estado fallido, revoluciones y guerras internas, incluso étnicas; transiciones adversas o disruptivas, así como genocidios y en general, conflictos políticos<sup>9</sup>. A partir de este concepto, el Grupo de Trabajo se enfocó en identificar 113 casos de Estados fallidos entre 1955 y 1994, con el propósito de producir una matriz de las causas que habían llevado a tal colapso, que fueron finalmente divididas en cuatro grupos: (i) problemas demográficos y sociales, como mortalidad infantil; (ii) problemas económicos, relacionados con el PIB o la inflación, por ejemplo; (iii) problemas medioambientales, específicamente en cuando al acceso a recursos naturales como el agua y (iv) problemas políticos y de liderazgo. No obstante, el concepto de Estado fallido entonces asumido se circunscribió a casos de revoluciones, guerras y otros eventos similares<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Dentro del grupo de Estados fallidos se mencionaron los casos de Bosnia, Cambodia, Liberia y Somalia. Dentro de los Estados en vías de ser Estados fallidos se incluyeron a Etiopía, Georgia y Zaire. La última categoría comprende a los nacientes Estados del desmembramiento de la Unión de República Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. *Cfr.*: Helman, Gerald B. y Ratner, Steven R., "Saving Failed States", en *Foreign Policy*, Nº 89, Invierno de 1992-1993, pp. 3 y ss.

<sup>9</sup> A petición del entonces Vice Presidente de Estados Unidos, Al Gore, la Agencia Central de Inteligencia creó un grupo de trabajo sobre Estados fallidos orientado a analizar los factores y fuerzas que afectaron la estabilidad de los Estados luego de la Guerra Fría. El grupo preparó tres informes (1995, 1998 y 2000). El concepto de Estado fallido, asumido en el Informe de 1995, se circunscribió a aquellos casos en los cuales los Estados son incapaces de sostenerse a sí mismos, todo lo cual lleva a la desaparición de la autoridad central por varios años. A tales efectos se consideraron cuatro eventos que pueden conducir al Estado fallido: guerras revolucionarias, guerras étnicas, procesos de transiciones fallidos y genocidios o magnicidios. (Esty, Daniel, *et al*, *Working papers. State Failure Task Force Report*, 1995, p. vii y ss.).

<sup>10</sup> Esto a su vez permitió identificar una suerte de modelo que reunió las variables más influyentes en los casos de Estado fallido. Tal modelo está compuesto por tres elementos que podrían ser indicativos de una falla en el Estado: (i) apertura al mercado internacional; (ii) mortalidad infantil y (iii) nivel de democracia. El propósito del Grupo no fue elaborar un modelo que pudiese anticipar la falla del Estado, sino analizar las variables directamente asociadas a tales fallos a los fines de implementar adecuadas políticas públicas para su atención (Esty, Daniel, *et al*, *Working papers. State Failure Task Force Report*, *cit.*, pp. 1 y ss.).

B. *La pérdida de la autoridad central debido a un amplio conjunto de crisis. La escala de Rotberg*

El concepto de Estado fallido fue luego ampliado, en parte, gracias a los trabajos de Robert Rotberg<sup>11</sup>, quien apuntó que los Estados (o Estados-Naciones) fallan cuando ellos se consumen en violencia interna, y en general, cuando dejan de atender las necesidades colectivas, o como lo denomina el autor, bienes políticos, particularmente, la garantía de la seguridad ciudadana, el derecho a la libre participación en asuntos públicos y, en ciertos casos, servicios médicos y educativos, entre otros. Sin embargo, se reconoce que el concepto de Estado fallido no se limita únicamente a casos de violencia interna, como guerras civiles, como se había fijado inicialmente, a pesar de que la violencia sistemática es un indicador de fallas de Estado.

De esa manera, Rotberg analizó la capacidad del Estado para atender esos bienes públicos, lo que le permitió clasificar al Estado en varias categorías<sup>12</sup>:

Categoría del Estado	Características
Estado fuerte	Controlan su territorio y proveen un amplio rango de bienes públicos de alta calidad. Tienen un buen desempeño medido en función al PIB, índice de desarrollo humano, índice de transparencia y otros.
Estados débiles	Presentan rasgos debilitados del Estado fuerte, típicamente por conflictos internos. Su debilidad se traduce en problemas de seguridad ciudadana, ineficiente prestación de servicios públicos e inestabilidad macroeconómica, entre otros. Un caso especial lo representan los Estados débiles con regímenes autocráticos.
Estado fallido	Son Estados con tensiones y conflictos internos crecientes, usualmente con choques entre efectivos de la fuerza pública y sectores de la población. La violencia se convierte en un problema sistemático, que en ocasiones desemboca en guerras civiles. El Estado pierde el control de porciones importantes de su territorio. Suelen tener regímenes dictatoriales con políticas clientelares. Hay severos problemas de dotación de servicios públicos e infraestructura, con crisis sociales (escasez de alimentos y medicinas). La corrupción es destructiva. La economía presenta una fuerte caída del PIB y una acelerada inflación.
Estado colapsado	Es una versión inusual del Estado fallido, en la cual no hay una organización política que pueda ser identificada como Estado. Los servicios y bienes públicos se obtienen por medios privados. Hay una ausencia de autoridad, cuyo rol es sustituido por élites o grupos sociales.

Tabla N° 1. Categorías del Estado según Rotberg

<sup>11</sup> Rotberg, Robert, "Failed States, Collapsed States, Weak States", en *State failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Cambridge-Washington DC., 2003, pp. 1 y ss. Luego ampliado en "When States Fail", en *When State Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, pp. 1 y ss.

<sup>12</sup> Rotberg, Robert, "Failed States, Collapsed States, Weak States", *cit.*, pp. 2 y ss.

La escala de Rotberg permite entonces comprender que el concepto de Estado fallido es relativo, pues se define en relación con el Estado fuerte, y también, en relación con el llamado Estado colapsado. De esa manera, las fallas en el Estado –o lo que es igual, la incapacidad del Estado de cumplir sus cometidos– lleva al Estado fuerte a ser un Estado débil, categoría que es, por ende, muy amplia. En ciertos casos, el Estado débil degenera a Estado fallido y eventualmente, al Estado colapsado (que en realidad es la ausencia de Estado). Para inicios del siglo XXI, Rotberg identificó como Estados fallidos, entre otros, a Afganistán, Angola, Burundi, la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona y Sudán. Como único Estado colapsado identificó a Somalia<sup>13</sup>.

Esto comprueba, nuevamente, cómo los conceptos de Estado fallido están asociados a la incapacidad de la Administración Pública de proveer bienes públicos. Hay aquí, como se ha observado, una clara influencia del concepto de Estado de Weber, quien otorgó especial importancia a la burocracia como instrumento institucional de dominación<sup>14</sup>. Con lo cual, las fallas del Estado se definen como la incapacidad del Estado de atender las necesidades de los ciudadanos, o en términos más precisos, la incapacidad para cumplir con sus cometidos, muy especialmente, por medio de la Administración Pública.

### C. *Las fallas en el Estado que derivan en amenazas al “orden mundial”*

Como recuerda Woodward, el concepto de Estado fallido fue definido como lo opuesto al Estado ideal del llamado “nuevo orden mundial”, surgido luego del fin de la Guerra Fría, o sea, con el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El Estado ideal bajo esa visión es el Estado de Derecho encargado de garantizar derechos humanos, en una visión claramente occidental. Por lo tanto, el Estado fallido fue empleado para describir aquellos Estados que no funcionaban bajo ese ideal del Estado de Derecho, y especialmente, como Estados que propiciaban violaciones a derechos humanos afectando al orden mundial. Este último dato es relevante pues el Estado fallido se asoció no solo con desórdenes legales domésticos, anarquía, instituciones predatorias y fallos en la prestación de servicios públicos<sup>15</sup>. Además, y especialmente luego del 11 de septiembre, el concepto se vinculó con actividades de apoyo al terrorismo, actividades ilícitas relacionadas con armas de destrucción masiva y, en casos extremos, con genocidios<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Rotberg, Robert, “Failed States, Collapsed States, Weak States”, *cit.*, p. 10. En todos esos casos, se identificó a la guerra civil como un elemento determinante. Posteriormente (2004) el autor identificó casos de Estados débiles cuya capacidad se venía agravando, sin pasar a ser, en todo caso, Estados Fallidos. Se citan, así, los ejemplos de Indonesia, Colombia, Zimbabue, Costa de Marfil y Tayikistán, entre otros (“When States Fail”, *cit.*, pp. 15 y ss.).

<sup>14</sup> Ezrow, Natasha y Frantz, Erica, *Failed States and Institutional Decay*, *cit.*, pp. 16 y ss.

<sup>15</sup> Para la revisión de estos conceptos, vid. Woodward, Susan, *The Ideology of failed States*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017, pp. 12 y ss., y 34 y ss. Entre otros, la autora cita al reporte de 2005 de *Advisory Council on International Affairs (AIV)* de Holanda, de acuerdo con el cual, se considera que un Estado está fallando cuando (i) es incapaz de controlar su territorio o una larga parte de este, garantizando la seguridad de los ciudadanos, debido a que ha perdido el monopolio legítimo de la violencia; (ii) no puede mantener el orden legal interno y (iii) no puede atender servicios públicos.

<sup>16</sup> Este elemento quedó en evidencia luego del fin de la Guerra Fría, al proponerse la existencia de un nuevo orden mundial basado en la democracia liberal. Luego de los ataques del 11 de septiembre, la asociación entre el Estado fallido y actividades terroristas, entre otras actividades ilícitas, se intensificó. *Cfr.*: Woodward, Susan, *The Ideology of failed States*, *cit.*, pp. 26 y ss.

El origen de esa asociación, que ha marcado al concepto de Estado fallido, se ubica en la observación según la cual la falla del Estado es producida por graves conflictos internos, y por ende, por la violencia, aun cuando luego el concepto se amplió<sup>17</sup>. Eso ha dado al concepto de Estado fallido cierto dejo peyorativo, lo que ha hecho que el concepto sea sustituido por otras expresiones más neutrales, como *Estados que están fallando* o *Estados frágiles*<sup>18</sup>.

#### D. *La brecha de soberanía*

Ghani y Lockhart<sup>19</sup> aluden al *Estado disfuncional* a partir del concepto de “brecha en la soberanía” (“*sovereignty gap*”). Ésta es definida como la diferencia entre la premisa *de iure* conforme a la cual todos los Estados son soberanos más allá de su actuación, y la realidad *de facto* de que en muchos casos los Estados soberanos no cumplen a cabo sus cometidos. Esto es, que el concepto de soberanía no debe limitarse a uno puramente formal, pues en suma todos los Estados –desde el Derecho Internacional– son soberanos. Lo relevante es medir la diferencia entre la soberanía teórica –los cometidos que el Estado soberano debe atender– y la realidad de la actuación del Estado.

Esa diferencia es la que mide el índice de soberanía, esto es, la medida de la capacidad del Estado de ejercer su soberanía en función a los cometidos que éste debe atender, tomando en cuenta que esos cometidos son multifuncionales y dinámicos. Este concepto se apoya, por ello, en estándares internacionales que determinan los cometidos básicos del Estado en el área social, política y económica. Bajo esta visión, el Estado fallido es aquel que ha incumplido sus cometidos debido a una pobre gobernanza y una corrupción rampante. A medida que la brecha de soberanía se expande, el colapso del Estado es mayor<sup>20</sup>.

#### E. *La gobernanza*

El concepto de gobernanza ha sido empleado para definir las fallas en el Estado. Guy Peters observa, en este sentido, que la gobernanza es el proceso a través del cual el Estado cumple con sus funciones, con lo cual, es un índice para medir la capacidad estatal<sup>21</sup>. Desde esta perspectiva, el concepto ha sido particularmente empleado desde el Banco Mundial.

<sup>17</sup> Howard, Tiffany, *Failed States and the Origins of Violence*, Ashgate, Surrey-Burlington, 2014, pp. 1 y ss. Para la autora, la definición de Estado fallido parte de la capacidad del Estado de proveer seguridad como un bien público (pp. 14 y ss.). Se reconoce que hay otras condiciones que pueden incidir en la capacidad estatal, como el sistema político y el sistema judicial, pero se observa que las fallas del Estado en proveer seguridad –tanto en términos de legitimidad como de eficiencia– suelen derivar en violencia política, al ser ése el medio a través del cual los ciudadanos suplen las carencias del sistema público de seguridad. Esto explicaría la relación empírica entre las fallas del Estado y la violencia. Así, para Tiffany, los Estados-nación fallidos son incapaces de controlar sus fronteras, su economía se ha deteriorado, están además envueltos en revueltas violentas, sin evidencia de infraestructura física sostenible, y con instituciones políticas ilegítimas (p. 10).

<sup>18</sup> The Fund for Peace, que mide la capacidad estatal, sustituyó el concepto de Estado fallido por Estado frágil, para evitar el contenido peyorativo de aquél. El Estado frágil es un Estado con baja capacidad estatal que no puede atender formalmente sus cometidos públicos, todo lo cual se traduce en precarias condiciones de desarrollo económico y social. *Vid.*: <http://fundforpeace.org/fsi/>

<sup>19</sup> Ghani, Ashraf y Lockhart, Claire, *Fixing failed states*, *cit.*

<sup>20</sup> Ghani, Ashraf y Lockhart, Claire, *Fixing failed states*, *cit.*, p. 21 y ss.

<sup>21</sup> Peters, Guy, “Governance As Political Theory”, en *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2015, pp. 34 y ss.

De acuerdo con Kaufmann *et al*, es posible la medición de la calidad del proceso por medio del cual el Estado atiende a sus cometidos, lo que se corresponde con el concepto amplio de gobernanza<sup>22</sup>.

Thomas Risse parte de otra visión<sup>23</sup>. La gobernanza es definida como la acción colectiva e intencional orientada a proveer servicios y bienes públicos a la comunidad. Si bien la gobernanza es una función propia del Estado, hay también mecanismos de gobernanza no-estatales. Ello es relevante pues, para Risse, el concepto de Estado ha sido influenciado por la visión occidental del Estado de Weber, que en la práctica rara vez existe, lo que lleva a contraponer a ese modelo teórico, otro modelo –igualmente teórico– de un Estado que incumple todas las condiciones de esa visión occidental, denominado Estado fallido. Sin embargo, Risse observa que ambos modelos teóricos rara vez existen, pues lo que puede apreciarse en la práctica son áreas en las cuales falla la capacidad estatal<sup>24</sup>.

Hay una estrecha relación entre el concepto de gobernanza, el concepto de Administración Pública y los estándares de la buena administración. Así, desde la perspectiva del Banco Mundial, los estándares de buena administración miden la calidad de la actividad administrativa orientada a la provisión de bienes públicos; desde la perspectiva de Risse, la gobernanza permite comprender cómo la provisión de bienes públicos es una responsabilidad de la Administración Pública, aun cuando esa tarea puede ser asumida también por el sector privado, e incluso, por mecanismos informales<sup>25</sup>.

## 2. *Del Estado fallido a la capacidad estatal. Instituciones, estándares de buena administración y desarrollo*

De acuerdo con lo expuesto en la sección anterior, no existe un concepto claro de Estado fallido, o en su caso, de los conceptos que han venido empleándose como sustitutos. Por ello, estimamos que lo importante no es tanto definir categorías abstractas del Estado de acuerdo con su fortaleza, sino más bien definir instrumentos que permitan medir la *capacidad estatal*, esto es, la habilidad del Estado para cumplir con sus cometidos. La capacidad estatal coloca el énfasis en el proceso de *implementación de políticas públicas*, lo que en el llamado Estado administrativo es, básicamente, una tarea de la Administración Pública. Con lo cual, la medición de la capacidad estatal depende, en buena medida, de la capacidad de la Administración Pública para implementar políticas públicas<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> “Governance Matters”, Policy Research Working Paper 2196, World Bank, 1999.

<sup>23</sup> Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, *The Oxford Handbook of Governance*, *cit.*, pp. 700 y ss.

<sup>24</sup> De acuerdo con Risse, el concepto de Estado fallido está contaminado por el modelo teórico del Estado de Weber, lo que genera dos consecuencias: (i) cualquier desviación práctica en ese modelo teórico suele ser calificado como Estado fallido y (ii) frente a esas desviaciones, suelen implementarse medidas que reproducen las instituciones de ese modelo teórico de Estado, en lo que se llama un “paquete de gobernanza” (pp. 8 y ss).

<sup>25</sup> Esto se enfrenta al sistema westfaliano que concibe al Estado como un centro soberano de poder, según ya vimos. Risse, Thomas, “Governance in areas of limited statehood”, *cit.*, pp. 24 y ss.

<sup>26</sup> El Estado administrativo es aquel cuyo centro de poder, preponderantemente, descansa en la Administración Pública, esto es, en la organización jerárquica a través de la cual el Poder Ejecutivo gestiona en concreto los cometidos públicos. El Estado administrativo, resultado de la expansión de los cometidos públicos, es una figura propia de mediados del siglo XX. *Cfr.*: Dwight, Waldo, *The administrative state. A study of the political theory of american public Administration*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2007, pp. 65 y ss.

A. *Instituciones formales e instituciones informales. Los tratos o acuerdos (“deals”)*

En economía, la expresión usualmente relacionada con la capacidad estatal necesaria para la implementación de políticas públicas es *instituciones*. De acuerdo con Douglas North, las instituciones son las “reglas del juego” que al atender costos de transacción, pueden incidir en el intercambio de bienes y servicios, según se trate de instituciones formales (Constituciones, Leyes, Reglamentos y contratos) e informales (prácticas o costumbres sociales)<sup>27</sup>.

El concepto de instituciones resulta, sin embargo, impreciso. En efecto, lo relevante no es solo analizar cuáles son las reglas dictadas por el Estado para cumplir con sus cometidos, y en especial, las reglas que inciden en el intercambio de bienes y servicios. Además, lo importante es analizar cuáles son los sujetos encargados de implementar esas reglas, y cuáles es la organización que permite la interacción de esos sujetos. Por ello, el concepto jurídico de instituciones, formado por Santi Romano, resulta en este sentido mucho más preciso, pues él comprende no solo a las normas, sino también, a los sujetos y a la correspondiente organización<sup>28</sup>. Desde esta perspectiva, las instituciones se identifican con el ordenamiento jurídico, incluyendo las organizaciones del Poder Público encargadas de su aplicación, y especialmente, a la Administración Pública.

Ahora bien, la capacidad estatal permite determinar en qué medida esas organizaciones implementan las reglas formales que se han dictado, con lo cual, la capacidad estatal es resultado de la sumatoria de la capacidad de los órganos del Poder Público, típicamente, el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Si esa capacidad es alta, las reglas formales serán debidamente implementadas; pero si la capacidad es baja, las reglas formales serán deficientemente implementadas.

Cuando hay fallas en la capacidad estatal, ciertos cometidos públicos no podrán ser efectivamente implementados, con lo cual, las reglas formales dictadas para la atención de ese cometido no serán de efectiva aplicación. Sin embargo, que existan fallos en la capacidad estatal no implica que el cometido que no logra ser satisfecho por el Estado quede desatendido. En ocasiones, ante una falla en la capacidad del Estado, la sociedad civil se organiza para proveer los bienes y servicios que el Estado es incapaz de ofrecer, lo que implica que junto a las reglas formales que el Estado no puede implementar, surgen reglas informales, derivadas de acuerdos o tratos (“deals”), a través de los cuales la sociedad, junto con los funcionarios, crean reglas *de facto* para la provisión de bienes y servicios<sup>29</sup>.

Con lo cual, la expresión “instituciones” alude a las reglas que rigen la conducta de ciertos sujetos bajo determinada organización. Esto incluye las reglas formales que la Administración Pública debe implementar para atender los cometidos estatales. Cuando la capacidad estatal falla, la Administración no puede implementar tales reglas, lo que abre espacio para el surgimiento de reglas informales basadas en tratos o acuerdos. Cuando hay fallos en la capacidad estatal, por ello, la atención de los cometidos públicos estará incidida por esas reglas informales.

---

<sup>27</sup> North, Douglas, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1999, pp. 3 y ss.

<sup>28</sup> Romano, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 122 y ss.

<sup>29</sup> Pritchett, Lant, *et al*, *Deals and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 24 y ss.

### B. *Fallas en la capacidad estatal y desarrollo*

La capacidad estatal incide sobre el desarrollo. Precisar esta premisa requiere aclarar que el desarrollo, a diferencia del crecimiento económico, es un concepto más de precisar. Así, el crecimiento económico puede definirse, al menos desde una perspectiva introductoria, como el incremento en el tiempo del producto interno bruto (PIB). El desarrollo, por su parte, alude a la progresiva satisfacción de necesidades humanas que incrementan la calidad de vida. Ello permite comprender que aun cuando el crecimiento económico es necesario para el desarrollo –en la medida en que el crecimiento económico genera la riqueza necesaria para la satisfacción de necesidades humanas– no todo crecimiento económico es índice revelador de desarrollo –pues no siempre la riqueza permite alcanzar niveles adecuados y equitativos de calidad de vida–. Siguiendo a Amartya Sen, además, debe precisarse que el propósito final del desarrollo debe ser expandir las capacidades del individuo para el ejercicio efectivo de su libertad, lo que presupone la existencia del Estado Democrático de Derecho<sup>30</sup>.

Definido en estos términos el concepto de desarrollo, cabe señalar que la relación entre tal concepto y el Estado puede estudiarse, al menos, desde dos perspectivas. Así, por un lado, al Estado corresponde dictar e implementar las reglas que aseguran el funcionamiento eficiente de la economía de mercado, típicamente, reconociendo derechos de propiedad, promoviendo y garantizando la celebración y cumplimiento de contratos, y atendiendo los fallos de mercado. Por el otro lado, el Estado asume la función de redistribución de la riqueza, para incidir favorablemente en las condiciones materiales que aseguran niveles adecuados de calidad de vida<sup>31</sup>. El ordenamiento constitucional y legal, junto a las condiciones económicas y sociales de cada país, marcarán diferencias importantes en el alcance de estas funciones. Pero puede afirmarse que la promoción del desarrollo es, actualmente, un cometido del Estado.

Por ello, las fallas en la capacidad estatal pueden ser contraproducentes para el desarrollo, en la medida en que el Estado no sea capaz de asegurar el funcionamiento eficaz de la economía de mercado o no pueda promover la redistribución de riqueza. Tomemos el ejemplo de la falla en la capacidad estatal que impide la correcta satisfacción del derecho de acceso a agua potable. Cuando esa falla está presente, se generan incentivos para que la sociedad civil –eventualmente, con los funcionarios públicos– implementen reglas informales a través de las cuales el servicio de agua potable es proveído. Otro ejemplo son los llamados mercados negros: cuando las fallas en la capacidad estatal impiden la provisión formal de ciertos bienes, éstos pueden ser proveídos de manera informal. En tales casos, el crecimiento estará incidido por las reglas informales –no por las reglas formales–<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> A los fines de este ensayo, el desarrollo económico es definido como el conjunto de condiciones que permiten la satisfacción de necesidades colectivas, tales y como salud y educación (Perkins, Dwight *et al*, *Economics of Development*, New York, W.W. Norton, 2006, pp. 12). En especial, partimos del concepto de desarrollo promovido por Amartya Sen, esto es, el proceso orientado a ampliar las capacidades del individuo para ejercer su libertad (Sen, Amartya, *Development and freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999, pp. 13 y ss.). Desde esta perspectiva, el desarrollo es un concepto complejo, que va más allá del crecimiento económico, típicamente medido en función al incremento del producto interno bruto. *Cfr.*: Taylor, Edward y Lybbert, Travis, *Essential of Development Economics*, University of California press, 2015, pp. 203 y ss.

<sup>31</sup> Gruber, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, Nueva York, 2005, pp. 3 y ss.

<sup>32</sup> Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, *cit*.

### C. *Los estándares de buena administración*

Expuestas las anteriores consideraciones en torno a la relación entre la capacidad estatal, las fallas en dicha capacidad y el desarrollo, puede comprenderse mejor cuál es el rol de los estándares de la buena administración. Así, desde la Organización de Naciones Unidas se ha venido insistiendo que la promoción del desarrollo económico y social requiere de una Administración Pública “fuerte”, o sea, una Administración Pública con capacidad suficiente para la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo. A tales fines se ha señalado que la Administración Pública debe cumplir con determinados estándares que giran en torno al concepto de *buena gobernanza*, y que equivalen a los estándares de buena administración<sup>33</sup>. Como se indicó en el párrafo 13 de la Resolución 55/2, de la Declaración del Milenio (2000), el logro de los objetivos del milenio “*depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país*” (párrafo 13). Este principio ha sido reiterado en la Resolución intitulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” (2015). Así, el objetivo número 16 de la Agenda 2030 enfatiza la importancia de las instituciones para promover el desarrollo sustentable y, entre ellas, la Administración Pública. El desarrollo sustentable –se afirma en el párrafo 35– requiere entre otras condiciones de “*un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas*”.

Nótese que la exigencia no se limita a la sanción de reglas formales que regulan a la Administración Pública de acuerdo con los estándares de la buena administración, o si se quiere, de la buena gobernanza. Lo importante, en realidad, es la efectiva implementación de esos estándares. Precisamente, durante el 16° período de sesiones del *Comité de Expertos en Administración Pública*, en 2017<sup>34</sup>, se propuso la metodología para sistematizar principios de gobernanza eficaz y responsable reconocidos internacionalmente, centrados en tres elementos:

- a) Elementos de la eficacia, incluidos los principios de competencia, políticas públicas adecuadas y cooperación;
- b) Elementos de la rendición de cuenta, incluidos los principios de integridad, transparencia y supervisión independiente;
- c) Elementos de la inclusividad, tales y como los principios de no discriminación, participación, subsidiariedad y equidad entre generaciones.

Las fallas en la capacidad estatal afectan la efectividad de estos estándares. Con lo cual, la promoción de los estándares de buena administración requiere de un previo diagnóstico de la capacidad estatal y, de ser el caso, del diseño de la estrategia para fortalecer esa capacidad, tal y como ha sido recientemente destacada por el Banco Mundial en el Informe sobre desarrollo mundial 2017 intitulado *La gobernanza y las leyes*.

<sup>33</sup> El concepto de gobernanza puede ser definido, según vimos, como el proceso de gestión de los cometidos públicos, pero también alude –más específicamente– a la gestión de cometidos públicos de acuerdo con principios de la democracia constitucional, tales y como eficiencia, eficacia, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuenta, que son, en suma, los estándares de buena administración. Por ello, a estos fines, la buena gobernanza puede tenerse como sinónimo de buena administración. *Vid.* Sosa Wagner, Francisco, “Gobernanza, ¿trampa o adivinanza?”, en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Lorenzo Martín-Retortillo, Volumen I*, Universidad de Zaragoza, 2008, pp. 643 y ss. Sobre los riesgos de asumir un concepto indebidamente amplio de gobernanza, *vid.* *Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública*, Comité de Expertos en Administración Pública, Quinto período de sesiones, Nueva York, 27 a 31 de marzo de 2006.

<sup>34</sup> *Vid.* <https://publicadministration.un.org/en/cepa/session16>

De esa manera, cuando hay fallos en la capacidad estatal, junto a los estándares formales de buena administración surgirán reglas informales o, de hecho, a través de las cuales la Administración Pública, con su debilitada capacidad estatal, podrá los cometidos públicos. La corrupción, por ejemplo, puede ser estudiada como una consecuencia de la falla en la capacidad estatal, que lleva a la sociedad privada a establecer acuerdos para la provisión de los bienes y servicios que la Administración Pública no puede satisfacer. En tales casos la corrupción es un mecanismo de gobernanza informal, pues a través de ella se proveen bienes y servicios públicos. Por ejemplo, cuando fallas en la capacidad estatal permiten el surgimiento del mercado negro de agua potable<sup>35</sup>.

Esto permite comprender que el cumplimiento de los estándares de buena administración no requiere, únicamente, de reglas formales, típicamente, las Leyes administrativas en materia de organización, funcionarios y procedimientos. Además, es necesario que esos estándares sean aplicados en la práctica, lo que requiere la existencia de una (i) adecuada organización administrativa, (ii) dotada de los recursos y (iii) del personal necesarios para la efectiva implementación de los estándares de buena administrativa previstos en las Leyes administrativas. En otras palabras: **los estándares de buena administración requieren de Administraciones Públicas con capacidad suficiente para su efectiva implementación**. Si esa capacidad falla, como vimos, junto a las reglas formales de la buena administración surgirán reglas informales.

### 3. Las fallas en la capacidad estatal y la degeneración del Estado

Lo común es que el Estado tenga fallas en su capacidad estatal, lo que puede derivar en problemas para atender cometidos públicos. Sin embargo, hay casos en los cuales la capacidad estatal comienza a degenerar, lo que se traduce en cometidos públicos que no pueden ser atendidos por el Estado, llamadas “áreas de debilitada estatalidad”. Douglas North (*et al*) dedicaron especial atención a este proceso degenerativo al estudiar la relación entre el Estado y el control legítimo de la violencia. Para estos autores, el concepto funcional Estado depende de su capacidad para controlar la violencia, de lo cual distinguen tres tipos de Estado según su orden social: (i) el orden forajido, consistente en organizaciones sociales primitivas; (ii) el orden natural, en el cual la élite logra dominar la violencia mediante mecanismos subjetivos de dominación y (iii) el orden abierto, en el cual el control de la violencia se lleva a cabo a través de instituciones abstractas e impersonales<sup>36</sup>.

Por ello, la transición de órdenes naturales a órdenes abiertos, marca la evolución del Estado natural al Estado de acceso abierto, mientras que la degeneración o regresión de órdenes abiertos a órdenes naturales marca la involución del Estado de acceso abierto al Estado natural. En tal sentido, el Estado natural presenta, a su vez, tres variables: (i) Estados naturales frágiles, en los cuales la coalición de las élites es muy débil, con instituciones simples; (ii) el Estado natural básico, caracterizado por organizaciones estables que permi-

<sup>35</sup> Este ejemplo es una realidad en algunos países. ABC, México, 15 de mayo de 2018: *Cfr.*: <https://www.abcnnoticias.mx/solapa-gobierno-del-df-el-mercado-negro-de-agua-potable/8463>

<sup>36</sup> North, Douglass, Wallis, John J., Weingast, Barry R., *Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012, pp. 1 y ss. El orden abierto o de acceso abierto se caracteriza por la existencia de una organización burocrática a través de la cual el Estado cumple sus funciones. Esa organización es abierta pues todo ciudadano puede acceder a la función pública. Es además abstracta e impersonal pues se basa en la jerarquía de la organización y no en el mando personal del gobernante. Como ya hemos visto, el concepto de Estado fallido –y por ende, de capacidad estatal– se relaciona con el concepto de violencia y con la capacidad del Estado de proveer el bien público de seguridad.

ten a la élite mantener un control más homogéneo, y (iii) el Estado natural maduro, con instituciones más permanentes que permiten controlar la violencia más allá del control ejercido por la élite<sup>37</sup>.

Este concepto es relevante pues las fallas del Estado pueden medirse en función a su capacidad de controlar legítimamente el poder a través de instituciones abstractas e impersonales, en especial, la Administración Pública. Fukuyama, partiendo de esta idea, afirma que el Estado falla cuando sus instituciones políticas le impiden cumplir sus cometidos a partir de institucionales formales –enmarcadas en el Estado de Derecho y la Democracia–, lo que puede dar lugar a *Estados patrimoniales*, esto es, Estados en los cuales la dominación se basa en el control subjetivo de la élite, y no ya en las institucionales formales<sup>38</sup>. Con lo cual, para Fukuyama, la capacidad estatal es la cualidad del Estado de cumplir con sus cometidos a través de una organización burocrática llamada a ejercer el control legítimo de la violencia<sup>39</sup>.

La evolución de órdenes naturales a órdenes abiertos alude al proceso de *modernización* del Estado. Fukuyama, a tal fin, analiza tres factores que pueden contribuir a esa evolución: las instituciones políticas (que permitan el monopolio legítimo de la violencia); la modernización social (derivado del crecimiento económico y la división del trabajo, principalmente) y la democracia (que facilita el acceso abierto al poder)<sup>40</sup>. Como de observa, la implementación efectiva de los estándares de la buena administración constituyen un elemento fundamental del primer factor.

Ahora bien, este enfoque centrado en la violencia, permite también comprender, como ya vimos, que las fallas estatales pueden llevar al surgimiento de instituciones informales encargadas de proveer seguridad ciudadana y otros bienes o servicios que el Estado debería asegurar. Esto quiere decir que la existencia de áreas de limitada estatalidad no necesariamente implica áreas de desorden o anarquía, pues la sociedad civil puede organizarse para atender, por mecanismos informales, los cometidos que el Estado dejó de garantizar<sup>41</sup>. Se trata, así, se prácticas o acuerdos informales que en ocasiones, pueden abarcar prácticas de corrupción e incluso, la gestión de cometidos públicos por mecanismos ilegales, como los mercados negros. En suma, esas prácticas o acuerdos informales evidencian la diferencia entre lo que el Estado debería hacer (*de iure*) y lo que el Estado es capaz de hacer, principalmente, mediante su Administración Pública (*de facto*)<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> *Cit.*, pp. 41 y ss. Con lo cual, los autores estudian cuáles son las condiciones básicas para que pueda plantearse la evolución del Estado natural al Estado de acceso abierto (pp. 148 y ss.).

<sup>38</sup> Fukuyama, Francis, *Political order and political decay*, *cit.*, pp. 26 y ss.

<sup>39</sup> *Cit.*, pp. 58 y ss. Este punto Fukuyama demuestra una clara influencia del concepto de Estado y burocracia de Max Weber.

<sup>40</sup> La evolución del Estado natural al Estado moderno puede estar afectada por la evolución de la democracia, que puede degenerar en prácticas clientelares que pueden marcar la involución del Estado moderno al Estado patrimonial (pp. 205 y ss.).

<sup>41</sup> Las fallas del Estado pueden generar incentivos que lleven a actores privados a cooperar para preservar la seguridad mediante organizaciones criminales (North et al, antes citados). Lo propio cabe observar que los mecanismos clientelares y corruptos que, a pesar de debilitar la capacidad estatal, permiten al Gobierno preservar el poder (Risse, antes citado).

<sup>42</sup> Con lo cual, en casos de fallas en la capacidad del Estado, las reglas formales pierden relevancia práctica, ante el surgimiento de reglas informales a través de las cuales se implementan políticas públicas.

4. *La reconstrucción de la capacidad estatal a través de la Administración Pública y el desarrollo*

No existe, en economía, una posición uniforme sobre el rol que las “instituciones” cumplen en el desarrollo, esto es, sobre el rol que cumplen las reglas dictadas en el marco del Estado de Democrático Derecho e implementadas por los órganos del Poder Público de manera efectiva. Esto es relevante para comprender, en la práctica, cuál es la relación entre los estándares de buena administración y el desarrollo.

La posición que parece prevalecer, reflejada en diversas decisiones de la ONU antes citadas, e inspiradas en la teoría de Amartya Sen, es que la existencia de “buenas instituciones” que operen en el marco del Estado democrático de Derecho es una condición esencial al desarrollo. Consecuente con esa posición, se ha observado que las “instituciones” –que es una visión bajo la cual se puede abordar al Estado Democrático de Derecho– son consustanciales para medir la capacidad estatal (Acemoglu y Robins)<sup>43</sup>. Esta posición es defendida también por quienes apuntan, como elemento central de la fortaleza del Estado, el monopolio legítimo de la violencia ejercido por medio de instituciones abiertas (North *et al*)<sup>44</sup>. Con lo cual, el deterioro en el Estado Democrático de Derecho, típicamente a través de la corrupción, puede llevar a la decadencia de los órdenes políticos (Fukuyama) afectando al desarrollo<sup>45</sup>.

Frente a esta posición se ha observado que el marco institucional aplicable –y el Estado Democrático de Derecho– es simplemente una de las varias causas que pueden incidir en la capacidad estatal (Sach)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Business, New York, 2012, pp. 70 y ss. Los autores señalan que el crecimiento económico está determinado por las reglas adoptadas por los Estados, tanto para regular el intercambio de bienes y servicios como para ordenar el acceso y ejercicio del poder, o sea, las instituciones económicas y políticas. Bajo el Estado de Derecho se desarrollan instituciones inclusivas, que promueven la economía de mercado y la democracia constitucional, mientras que regímenes autocráticos promueven instituciones extractivas, que imponen la economía planificada y formas no-democráticas de acceso y ejercicio al poder. Con lo cual, concluyen que los países fallan cuando tienen instituciones económicas extractivas ancladas en instituciones políticas igualmente extractivas que impiden, e incluso bloquean, el crecimiento económico (p. 83). Bajo esta posición, el Estado Democrático de Derecho es un elemento determinante no solo para el crecimiento económico sino también, para la adecuada capacidad estatal, aun cuando los autores reconocen que tal principio encuentra excepciones en regímenes autocráticos que, pese a ello, han logrado promover el crecimiento o, en cualquier caso, no han colapsado (pp. 91 y ss.).

<sup>44</sup> Esto es, los sistemas abiertos, en contraposición a los sistemas limitadas, de acuerdo con North, Douglass, Wallis, John J., Weingast, Barry R., *Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, *cit.*, pp. 11 y ss. Los órdenes de acceso limitado están conformados por régimen autocráticos en los cuales no hay vigencia efectiva del Estado Democrático de Derecho. Con lo cual, se afirma que el Estado de Derecho es una condición necesaria para la transición de los órdenes de acceso limitado a los órdenes abiertos (pp. 154 y ss.).

<sup>45</sup> Fukuyama, Francis, *Political order and political decay*, *cit.*, pp. 27 y ss. Fukuyama centra su atención en la corrupción, señalando que ésta puede afectar la capacidad del Estado para atender sus cometidos (pp. 81 y ss.). En su análisis, igualmente, el autor advierte que la introducción de mecanismos democráticos para la elección de funcionarios, en ausencia de instituciones autónomas, puede acelerar la aparición de políticas clientelares llevando a modelos patrimonialistas de Estado (pp. 205 y ss.).

<sup>46</sup> Sachs, Jeffrey, *The end of poverty*, Penguin Books, New York, 2012, pp. 51 y ss.

De otro lado, se señala que el Estado de Derecho no es determinante para medir la capacidad estatal, en tanto para ello solo es relevante lo que el Estado hace, al margen de si esa actuación se lleva a cabo en violación al Estado de Derecho (Andrews, et al)<sup>47</sup>.

Tras estas discusiones subyace una paradoja: ¿la existencia de “buenas instituciones” es condición necesaria para el desarrollo económico, o el desarrollo económico es la causa por la cual existen “buenas instituciones”? A efectos de este trabajo, la expresión “buenas instituciones” puede sustituirse por “buena Administración Pública”. Así, desde la perspectiva de los estándares de la buena administración, esta paradoja apunta a un problema en la causalidad. En efecto, no pretendemos discutir que el desarrollo económico y social requiere de los estándares de buena administración, lo que no es tanto una premisa teórica sino el resultado de principios y normas de Derecho Internacional, que han enlazado el concepto de desarrollo a la existencia del Estado Democrático y de Derecho, como de manera relevante sucede en la Carta Democrática Interamericana, y en otros instrumentos flexibles, como la *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración*<sup>48</sup>. Lo que debe indagarse es si la existencia de estándares de buena administración es una causa que puede impulsar a corto plazo el crecimiento económico, como condición necesaria para promover el desarrollo.

Esta pregunta no admite respuestas uniformes. Antes, por el contrario, hay al menos dos variables que deben tomarse en cuenta para precisar si la existencia de estándares de buena administración es condición necesaria para impulsar el crecimiento económico.

La primera variable responde al análisis casuístico de cuáles son las restricciones más determinantes al crecimiento económico, lo que requiere conducir un diagnóstico de crecimiento. Esto quiere decir que antes de implementar políticas públicas prediseñadas, lo importante es comprender, en cada caso concreto, cuáles son las restricciones que con mayor intensidad impiden o disminuyen la producción y, con ello, el crecimiento. Eventualmente ese análisis podría llevar a concluir que el incumplimiento de los estándares de buena administración es una causa que, eficientemente, incide negativamente sobre el crecimiento. Esto se relaciona con las llamadas “instituciones extractivas”, esto es, las medidas y acciones arbitrarias emprendidas o toleradas por el Estado que afectan el desarrollo, como por ejemplo, expropiaciones, controles ineficientes y corrupción<sup>49</sup>.

La segunda variable es la capacidad estatal. Si existen fallas en esa capacidad –lo que será común– entonces, será necesario considerar no solo las reglas formales, sino además las reglas informales, que pudieron haber surgido como resultado de acuerdos o tratos, en tanto serán éstas las que, con mayor incidencia, pueden afectar adversamente el desarrollo. Por ejemplo, si bien es cierto que los controles administrativos establecidos en la Ley pueden

<sup>47</sup> Andrews, Matt, et al, *Building State Capability*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 13 y ss.

<sup>48</sup> Rodríguez-Arana, Jaime, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Reus, Madrid, 2012. Recientemente, vid. Rodríguez-Arana, Jaime y Hernández G., José Ignacio (editores), *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

<sup>49</sup> El concepto de “restricciones determinantes” al crecimiento, da cuenta de que el crecimiento puede ser afectado negativamente por varias causas, que no siempre pueden ser atendidas al mismo tiempo. De allí la pertinencia de efectuar un diagnóstico de crecimiento para determinar, en cada caso, cuáles son las restricciones que con mayor intensidad afectan adversamente al desarrollo. Cfr.: Hausmann, Ricardo, et al, “Growth diagnostic”, en Rodrick, Danni, *One economics, many recipes*, Princeton University Press, Princeton, 2007, pp. 56 y ss. En cuanto al concepto de “instituciones extractivas”, vid. Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, cit.

entrabar el crecimiento económico, también es cierto que, si hay fallas en la capacidad estatal, esos controles podrán ser modificados en la práctica a través de arreglos o tratos. En tales casos, serán esos arreglos o tratos –como reglas informales– los que incidirán más directamente sobre el crecimiento<sup>50</sup>.

De esa manera, el cumplimiento de los estándares de buena administración puede ser relevante para impulsar el crecimiento económico si hay una adecuada capacidad estatal, pues en caso de fallas en esa capacidad, lo determinante serán las reglas o tratos que han surgido para paliar esas fallas. Si esas fallas están presentes, las reformas administrativas orientadas a regular los estándares de buena administración podrán tener poca relevancia, sencillamente pues no hay la capacidad estatal necesaria para que esos estándares puedan ser implementados. Además, implementar programas de reformas administrativas para “construir buenas instituciones”, o sea, para crear organizaciones administrativas con recursos y personal suficientes como para implementar los estándares de buena administración, es una tarea a mediano o largo plazo, lo que deja abierta la interrogante de qué tipo de política implementar en el corto plazo<sup>51</sup>.

Por lo tanto, cuando hay fallas en la capacidad estatal que impiden la efectiva implementación de los estándares de buena administración, a corto plazo la estrategia adecuada debería ser analizar cuáles son las reglas informales que afectan adversamente el crecimiento económico, y tratar de incidir en esas reglas, a los de asegurar que los bienes y servicios sean proveídos de manera objetiva y no-discriminatoria. A medida que esas reglas informales se corrigen, y se crean condiciones propicias para impulsar el crecimiento económico, entonces, podrán construirse “buenas Administraciones Públicas”.

Con lo cual, *la relación entre los estándares de buena administración y el desarrollo es interdependiente*<sup>52</sup>. Esto quiere decir que se trata de una relación compleja, pues los estándares de buena administración inciden en el desarrollo de la misma manera que el desarrollo incide en los estándares de buena administración. Así y, en resumen, cuando existen fallas en la capacidad estatal, a corto plazo el objetivo más relevante debe ser analizar cómo las reglas informales inciden negativamente en el crecimiento económico. Una vez removidas o corregidas esas reglas, el crecimiento económico permitirá construir Administraciones Públicas que funcionen de acuerdo con los estándares de buena administración, todo lo cual promoverá el desarrollo, fortalecerá la capacidad estatal y, en suma, mejorará la calidad de las Administraciones Públicas<sup>53</sup>.

##### 5. *El caso venezolano*

El caso de Venezuela permite explicar la señalada paradoja. Debido a políticas públicas clientelares y extractivas, Venezuela atraviesa actualmente una severa crisis económica y una emergencia humanitaria compleja, debido a las restricciones que impiden a sectores de la población acceder a alimentos y medicinas. La capacidad estatal ha ido declinando progresi-

<sup>50</sup> Pritchett, Lant, et al, *Deals and Development*, *cit.*

<sup>51</sup> Andrews, Matt, *The limits of institutional reforms in development*, Cambridge, New York, 2013, pp. 5-13 y 215.

<sup>52</sup> Yuen, Ang, *How China escaped the poverty trap*, Cornell University Press, 2016, pp. 26 y ss.

<sup>53</sup> Ello permite comprender por qué, según ciertos estudios, las políticas de crecimiento económico a corto plazo no están relacionadas con reformas administrativas: esas reformas, en casos de fallos en la capacidad estatal, no pueden alcanzarse a corto plazo. *Vid.* Hausmann, Ricardo, *el at*, “Growth accelerations”, John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2005.

vamente, lo que en la práctica implica que las Administraciones Públicas no tienen capacidad para implementar efectivamente políticas públicas. Ante esa deficiencia, han surgido reglas informales para la provisión de bienes y servicios, típicamente, a través de mercados negros y otros mecanismos informales de gobernanza<sup>54</sup>.

¿Cómo diseñar una política para promover los estándares de buena administración como condición necesaria para impulsar el desarrollo en Venezuela? La opción de construir “buenas instituciones” a través de un ambicioso programa de reformas administrativas no luce como la estrategia adecuada a corto plazo, pues ese programa, en sí mismo, no fortalecerá la capacidad estatal. En realidad, el problema en Venezuela no es tanto de diseño formal de reglas y organizaciones, sino de la incapacidad del Estado para implementar, por medio de la Administración Pública, esas reglas. Pero lo cierto es que esa capacidad no puede fortalecerse a corto plazo: mejorar la organización administrativa, promover la profesionalización de los funcionarios públicos, y proveer a la Administración de los recursos necesarios para atender sus cometidos, no son tareas de realización inmediata.

Por ello, a corto plazo, impulsar el crecimiento económico y atender la emergencia humanitaria compleja solo puede hacerse con la limitada capacidad de la Administración Pública. A medida que logre recuperarse el crecimiento económico, podrán construirse Administraciones Públicas que actúen, efectivamente, conforme los estándares de buena administración. Esto fuerza a abandonar políticas públicas basadas en soluciones estándares –como construir “buenas instituciones”– y centrarse en los problemas reales que afectan el desarrollo, específicamente en lo que respecta a la emergencia humanitaria compleja<sup>55</sup>.

El enfoque, por ello, no debe ser partir de las reglas y organizaciones formales –enfoque descendente– sino partir de las reglas y organizaciones informales –enfoque ascendente–. Este enfoque permitiría comprender, primero, cuáles son las reglas informales que inciden adversamente sobre el crecimiento, y en especial, sobre la oferta de alimentos y medicinas, para luego procurar la progresiva formalización de esas reglas informales, con la limitada capacidad estatal existente. Estas reformas son claramente insuficientes para promover, a largo plazo, el desarrollo económico y social inclusivo y sostenible, pero pueden ser suficientes para impulsar, a corto plazo, el crecimiento económico, generando así condiciones favorables para la progresiva construcción de Administraciones Públicas que actúen conforme a los estándares de buena administración.

Para estos fines, a corto plazo, la formalización progresiva los de los mecanismos informales de gobernanza puede procurarse a través de *acuerdos público-privados*, que permitan al sector privado –y a organizaciones internacionales– coadyuvar a la provisión de bienes y servicios esenciales, supliendo así temporalmente las deficiencias en la capacidad estatal. Nuevamente debemos señalar que esas políticas no fortalecerían a corto plazo los estándares de buena administración, pero sí permitirían impulsar el crecimiento económico, a los fines de crear condiciones propicias para promover, a mediano y largo plazo, la vigencia efectiva de esos estándares. Pretender alterar ese orden, a los fines de comenzar el proceso de rescate

---

<sup>54</sup> Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en *Fragments de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2017, pp. 91 y ss.

<sup>55</sup> No quiere reducirse la importancia de la existencia de “buenas instituciones”. Lo que queremos es señalar que la construcción de esas instituciones no es un objetivo a corto plazo. Por ello, a corto plazo, el interés debe centrarse en los problemas que afectan de manera más vinculante al crecimiento, como proponen Andrews, Matt, *et al*, *Building State Capability*, *cit*.

en Venezuela a través de políticas orientadas a reformar el marco institucional para asegurar la buena administración, puede ser inefectivo, en la medida en que el Estado no cuenta con la capacidad suficiente para implementar esos estándares<sup>56</sup>.

En otras palabras: promover los estándares de buena administración no es necesariamente un objetivo a corto plazo en Venezuela, pues no existen Administraciones Públicas capaces de implementar esos estándares. De allí la necesidad de suplir esa deficiencia a través de acuerdos público-privados, todo lo cual permitirá progresivamente fortalecer la capacidad de la Administración Pública y permitir así la implementación de los estándares de buena administración<sup>57</sup>.

Con lo cual, en el caso de Venezuela, un nuevo Gobierno debería dedicarse, a corto plazo, a incidir en las reglas informales que constriñen más intensamente el crecimiento a través de la debilitada capacidad institucional disponible, todo lo cual requerirá suplir esa debilitada capacidad estatal con acuerdos público-privados, especialmente, de cooperación internacional. Esto permitirá, a corto plazo, promover el crecimiento económico, mejorar la oferta de bienes y servicios y atender la emergencia humanitaria compleja. En simultáneo, pero como un objetivo a mediano plazo, deberán implementarse las reformas orientadas a fortalecer la capacidad estatal a través de Administraciones Públicas capaces que logren implementar efectivamente los estándares de buena administración.

---

<sup>56</sup> Lo que demuestra por qué las reformas administrativas no son suficientes para promover a corto plazo el crecimiento. Por reformas administrativas entendemos las reformas a la organización, recursos y personal de los cuales se vale el Estado para cumplir con sus cometidos, típicamente a través de su Administración Pública. Esa reforma institucional, en caso de fallas en la capacidad estatal, no es realizable a corto plazo, con lo cual, mal podría pretenderse impulsar el crecimiento económico a corto plazo a través de reformas institucionales. Tal es la paradoja a la cual hacíamos referencia y que puede crear una trampa sumamente nociva: implementar reformas institucionales para promover el crecimiento, sin que exista una adecuada capacidad estatal, hará que tales reformas sean inefectivas e implicaría una dispersión indebida de la limitada capacidad estatal disponible.

<sup>57</sup> Ello en todo caso dependerá de análisis casuísticos que midan la capacidad estatal. Allí donde esa capacidad sea óptima, la reforma administrativa podrá ser adecuada para implementar los estándares de buena administración. En caso contrario, deberán diseñarse políticas públicas con la limitada capacidad estatal disponible.