



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 24 (2020), pp. 39-63

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2020.24.0.7459>

## LA REDENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA POST-PANDEMIA\*

### THE REDEMPTION OF THE ADMINISTRATIVE LAW IN THE POST-PANDEMIC

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello*

*Profesor invitado, Universidad Castilla-La Mancha  
Visiting Fellow, Growth Lab, Harvard*

Recibido: 31/07/2020

Aceptado: 19/11/2020

**Resumen:** La COVID-19 está demostrando la necesidad del Estado Administrativo, para asegurar la satisfacción de necesidades diversas y complejas, desde contener la enfermedad en medio de la regulación de emergencia, hasta brindar alivio económico a sectores vulnerables. Al mismo tiempo, la pandemia está mostrando la fragilidad del Estado Administrativo, debido a la brecha de capacidad estatal que deriva en áreas de limitada estatalidad, esto es, tareas que las Administraciones Públicas no pueden atender. En consecuencia, la post-pandemia requerirá del Derecho Administrativo orientado a reforzar la capacidad estatal y asegurar la protección del bien común, con base en los estándares de la buena administración. Desde el Derecho Administrativo fallido, es necesario evolucionar hacia un Derecho Administrativo efectivo.

**Palabras clave:** Pandemia de la COVID-19, Estado administrativo, Derecho Administrativo, Estado Fallido, Gobernanza, Buena administración.

---

\* Charla impartida el 19 de octubre de 2020 en el Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad A Coruña. Agradezco la invitación del profesor Dr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz para participar en ese Seminario, así como las preguntas e intercambios con los asistentes.

**Abstract:** The COVID-19 is demonstrating the necessity of the Administrative State, to assure the satisfaction of different and complex necessities, from containing the disease amidst emergency rules, to provide economic relief to vulnerable sectors. At the same time, the pandemic is showing the fragility of the Administrative State, due to the state capability gap that derives in areas of limited statehood, that is, task that cannot be implemented by the Public Administrations. As a result, the post-pandemic will require the Administrative Law aimed to reinforce the state capability and assure the protection of the common good, based on the good administration standards. From the failed Administrative Law, is it necessary to evolve to a workable Administrative Law.

**Keywords:** COVID-19 pandemic, Administrative State, Administrative Law, Failed State, Governance, Good administration.

Sumario: **I. INTRODUCCIÓN.- II. EL ROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL DESARROLLO INCLUSIVO.- III. LA CRISIS DE LA PANDEMIA Y LA NECESIDAD DEL ESTADO ADMINISTRATIVO.- IV. LA FRAGILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO FALLIDO.- V. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DERIVADAS DE LA PANDEMIA.- BIBLIOGRAFÍA CITADA.**

\* \* \*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de las Administraciones Públicas. Como recientemente resumió el Banco Mundial, “*en tiempos de crisis, la Administración Pública debe asumir un mayor protagonismo*”<sup>1</sup>. Este protagonismo de las Administraciones Públicas viene determinado por dos grandes causas. La primera, es la necesidad de implementar medidas de policía sanitaria, incluyendo medidas de confinamiento, para reducir la tasa de propagación de la pandemia al tiempo que se fortalecen los sistemas de salud para la prevención, detección y atención de contagios. La segunda, es la necesidad de implementar medidas de fomento administrativo para paliar los efectos económicos adversos que las medidas de confinamiento han causado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Protección para las personas y las economías: políticas integradas en respuesta a la COVID-19*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington D.C., 2020, p. 33.

<sup>2</sup> Véase la descripción general de esas medidas, entre otros, en Izquierdo, Alejandro *et al.*, *Salir del túnel pandémico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 11-16. Igualmente, vid. *Saving lives, scaling-up impact and getting back on track. World Bank Group COVID-19 Crisis Responses Approach Paper*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington D.C., junio de 2020, pp. 10-11. Al no existir vacuna ni inmunidad colectiva, se retomó una de las recomendaciones sanitarias derivadas de emergencias anteriores, como el Ébola, esto es, reducir la tasa de contagio mediante restricciones

La incertidumbre de la pandemia impide determinar la dimensión de la crisis económica que las medidas de confinamiento están ocasionando, en lo que ha sido llamado “el gran confinamiento”. Las estimaciones apuntan a que la recesión económica será superior a la causada por la crisis financiera global de 2008-2009<sup>3</sup>, e incluso, podría ser la mayor recesión global desde la Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>. A ello hay que agregar la particularidad de esta recesión: su causa primera es, básicamente, un brusco choque en la oferta ocasionada por las medidas de confinamiento, que derivó en un súbito colapso económico con perspectivas -inciertas, en todo caso- de recuperación lenta. Debido a esta particularidad, la crisis económica ha golpeado con mayor fuerza a los Estados más débiles y a los sectores más vulnerables de la sociedad, agravando la pobreza y la desigualdad.

La rapidez con la cual evolucionó la pandemia -en poco más de dos meses- impidió a los Estados prepararse debidamente para hacer frente a esta emergencia sanitaria internacional. Por ello, como observara Francis Fukuyama, la pandemia puso en evidencia la diferencia entre los Estados con capacidad suficiente para hacer frente a esa emergencia, y aquellos Estados que no contaban con esa capacidad, y en los cuales la confianza ciudadana tiende a ser más débil<sup>5</sup>.

La capacidad del Estado para hacer frente a la pandemia depende fundamentalmente de las Administraciones Públicas, esto es, del llamado Estado administrativo. Así, la implementación de las políticas públicas sanitarias y económicas han exigido respuestas ágiles y adecuadas de las Administraciones Públicas. Precisamente, el primer impacto de la pandemia sobre el Derecho Administrativo se concentró en la actividad administrativa de limitación, desplegada típicamente en el marco de estados de emergencia, o estados de excepción. Ello elevó la preocupación sobre el cumplimiento de los principios generales de Derecho Administrativo llamados a asegurar la racionalidad y proporcionalidad de esas medidas, así como sus efectos adversos sobre la democracia constitucional.

Sin embargo, el enfoque que aquí quisiera darse es más bien otro. Más que repasar los principios generales de la actividad administrativa de limitación, que establecen aquello

a contactos interpersonales. La propuesta de políticas públicas consistió en reducir la tasa de contagio -o sea, “aplanar la curva”- y así evitar el colapso de los sistemas de salud, mientras se avanzaba en el desarrollo de la vacuna. Véase el reporte del London Imperial College, “Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand”, de 16 de marzo de 2020, tomado de: <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/bitstream/10044/1/77482/14/2020-03-16-COVID19-Report-9.pdf>. Frente a esta opción, se consideró como alternativa tolerar el contagio de los sectores menos vulnerables de la población para generar la llamada “inmunidad colectiva”, reduciendo el impacto económico y social del confinamiento. Pero la técnica adoptada globalmente fue el confinamiento, cuya extensión ha dependido de cada país, y variado en el tiempo.

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional, *The great lockdown. World Economic Outlook*, abril de 2020, Washington D.C. p. 3.

<sup>4</sup> *Saving lives, scaling-up impact and getting back on track. World Bank Group COVID-19 Crisis Responses Approach Paper*, cit., p. 4.

<sup>5</sup> Fukuyama, Francis, “The Thing That Determines a Country’s Resistance to the Coronavirus”, *The Atlantic*, 30 de marzo de 2020, tomado de: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.

que las Administraciones Públicas *no pueden hacer*, la intención es reflexionar sobre la actividad administrativa que *debe ser* desplegada para atender a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, promoviendo de esa manera el desarrollo inclusivo. Durante el túnel pandémico, el Estado administrativo debe adoptar acciones sanitarias y medidas de fomento para paliar los efectos adversos del confinamiento. Luego del túnel, deberá esforzarse en promover el desarrollo inclusivo, frente a los estragos económicos y sociales que la pandemia dejará tras de sí.

Todo esto requerirá de Administraciones Públicas con capacidad suficiente para atender las complejas tareas derivadas de la pandemia, además, cumpliendo con los estándares de la buena administración. Por ello, la necesidad de las Administraciones Públicas a la cual se refiere el Banco Mundial alude a Administraciones Públicas con capacidad suficiente para cumplir con los cometidos estatales asociados al desarrollo inclusivo, y que actúen en el marco de los estándares de la buena administración, esto es, desde la centralidad del ciudadano.

La diferencia a la cual aludió Fukuyama, en cuanto a Estados con capacidad y Estados sin capacidad, es esencialmente una diferencia desde las Administraciones Públicas, cuya fragilidad también puede apreciarse por la caída de la confianza ciudadana hacia el Gobierno, muy en especial, en América Latina.<sup>6</sup> Con lo cual, el Derecho Administrativo debe orientarse a detectar las fallas de capacidad del Estado administrativo, y contribuir al fortalecimiento de su capacidad, a los fines de asegurar la implementación efectiva de las tareas durante y después del túnel pandémico.

Sigue de lo anterior que el Derecho Administrativo debe promover los arreglos institucionales que contribuyan a paliar la fragilidad del estado administrativo. No solo las Administraciones Públicas son necesarias en la pandemia: también lo es el Derecho Administrativo.

La necesidad del Derecho Administrativo, en todo caso, se da un contexto en el cual se ha venido cuestionando el contenido y rol actual de esa disciplina. En diferentes latitudes se ha venido objetando la pertinencia del Derecho Administrativo contemporáneo. Como no podía ser de otra manera, se ha planteado la “crisis del Derecho Administrativo”<sup>7</sup>.

Sabino Cassese, refiriéndose a esta realidad, destacó la necesidad de reafirmar el rol del Derecho Administrativo, en especial, desde el espacio global y con un enfoque interdisciplinario<sup>8</sup>. En Estados Unidos de América, Cass Sunstein y Adrian Vermeule han propuesto, recientemente, “redimir” al Estado administrativo, a través de la afirmación de

---

<sup>6</sup> En cuanto a la caída de la confianza ciudadana frente al Gobierno, en la región, vid. OCDE-Banco Interamericano de Desarrollo, *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020, pp. 11 y 24 y ss.

<sup>7</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social)”, en *A&C-Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, año 15, número 60, 2015, pp. 13 y ss.

<sup>8</sup> Cassese, Sabino, “New paths for administrative law: A manifesto”, en *International Journal of Constitutional Law*, Volumen 10, número 3, 2012, pp. 603 y ss.

principios generales llamados a asegurar la efectividad del Estado administrativo y la racionalidad de su actuación<sup>9</sup>.

Retomando el postulado de Sunstein y Vermeule, esta ponencia reflexiona sobre la “redención” del Derecho Administrativo en la post-pandemia, proponiendo los cambios que deben introducirse en el sistema de Derecho Administrativo para contribuir a fortalecer la capacidad de las Administraciones Públicas, condición necesaria -pero no suficiente- para paliar los efectos económicos de la actual recesión y así, promover el desarrollo inclusivo en la post-pandemia. Aun cuando la ponencia parte del estudio comparado del Derecho Administrativo, se realizan algunas consideraciones particulares desde Latinoamérica, considerada como la región más desigual del mundo -una condición que, lamentablemente, la pandemia solo podrá agravar<sup>10</sup>.

Esta ponencia se divide en cuatro partes. La primera, hace un repaso del rol del Estado administrativo en el desarrollo inclusivo, desde un enfoque interdisciplinario, como el que propone Cassese. La segunda parte explica, en sus aspectos centrales, los efectos económicos de la pandemia y cómo las Administraciones Públicas han debido actuar, en especial, mediante técnicas novedosas de fomento administrativo que han demostrado además la necesidad del Derecho Administrativo Global. La tercera parte expone cómo la fragilidad de las Administraciones Públicas puede afectar la efectividad de las técnicas de intervención administrativa, deteriorando con ello la confianza ciudadana. Para describir esta situación, proponemos aludir al “Derecho Administrativo fallido”. La última parte presenta un esquema general de las transformaciones que deben introducirse en el Derecho Administrativo de la post-pandemia, a los fines de asegurar la capacidad de las Administraciones Públicas para promover el desarrollo inclusivo desde la centralidad del ciudadano.

## II. EL ROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL DESARROLLO INCLUSIVO

A los fines de poder explicar el rol del Estado administrativo en el marco de la pandemia, es preciso repasar cuál ha sido la función que se ha reconocido al Derecho Administrativo para la promoción del desarrollo, desde una perspectiva interdisciplinaria que incorpora el análisis de las “instituciones” desde las Ciencias económicas.

Así, una de las consecuencias del consenso generado en el marco de la *Declaración del Milenio* aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 2000, es

---

<sup>9</sup> Sunstein, Cass y Vermeule, Adrian, *Law & Leviathan. Redeeming the Administrative State*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2020, en especial, pp. 19 y ss.

<sup>10</sup> La “post-pandemia” se refiere a la situación en la cual la inmunidad colectiva permitirá reducir, e incluso, eliminar las medidas de confinamiento. Esto es, fundamentalmente, dependiente de la vacuna. Como la Organización Panamericana de la Salud ha recordado, en “*ausencia de tratamientos y vacunas específicos, se deberá seguir recurriendo a la suspensión de actividades no esenciales, cuarentenas y otras medidas de distanciamiento físico de modo que la tasa de propagación del virus se mantenga, al menos, en un nivel en el que los casos nuevos no excedan la capacidad de los servicios de salud*” (*Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Informe COVID-19*, CEPAL-OPS, 2020, p. 5).

que el Estado es necesario para promover el desarrollo inclusivo<sup>11</sup>. Hacia fines de la década de los ochenta del pasado siglo, el avance del Estado administrativo había promovido una visión crítica, que englobada en el así llamado “Consenso de Washington”, apostó por la reducción del Estado administrativo por medio de políticas de liberalización, y en especial, programas de privatizaciones y desregulaciones<sup>12</sup>. Frente a esta visión *cuantitativa*, la *Declaración del Milenio* apostó por una visión *cualitativa*: más allá de la reducción del tamaño del Estado, es preciso asegurar la calidad en el cumplimiento de los cometidos asumidos por el Estado para la promoción del desarrollo inclusivo<sup>13</sup>.

Aun cuando la referencia se ha hecho al “Estado”, en realidad, estas visiones apuntan principalmente al rol de las Administraciones Públicas, esto es, al llamado Estado administrativo. Como Otto Mayer observara, corresponde a las Administraciones Públicas la realización inmediata de los cometidos estatales<sup>14</sup>. En Italia, Zanobini también enfatizó cómo a las Administraciones Públicas corresponde la gestión concreta del interés público<sup>15</sup>. Por ello, si bien todos los Poderes Públicos deben coordinar su actuación para promover el desarrollo inclusivo, el peso principal de los cometidos públicos orientados a ese objetivo recae en las Administraciones Públicas, pues solo éstas interactúan con los ciudadanos para la realización concreta de los cometidos públicos asociados al desarrollo inclusivo.

De allí el impacto que estos dos consensos -el consenso de Washington y el consenso de la Declaración del Milenio- han tenido sobre el Derecho Administrativo. El primer consenso derivó en políticas de liberalizaciones adoptadas en Estados Unidos, Europa e incluso, Latinoamérica. Desde la perspectiva Iberoamericana, esto llevó a postular la necesidad de hablar de un “nuevo servicio público” (Gaspar Ariño Ortiz), en el cual técnicas como la *publicatio* debían dar paso a una mayor apertura hacia la iniciativa privada, a través de una regulación orientada a promover condiciones de competencia efectiva (Muñoz Machado)<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, vid. Rivero Ortega, Ricardo, “Reforma del Estado en América latina: las instituciones administrativas como clave del desarrollo”, en *Derecho administrativo iberoamericano. Tomo 1*, Caracas, 2007, p. 619.

<sup>12</sup> El llamado “Consenso de Washington” promovió una visión enfocada en la reducción del Estado por medio de políticas de privatización y desregulación, entre otras reformas. Véase en especial el reporte: *The State in a changing world*, World Bank, Washington D.C., 1997, p. 27.

<sup>13</sup> Véase nuestro análisis en Hernández G., José Ignacio, *Derecho Administrativo, desarrollo y libertad*, FUNEDA, Caracas, 2012, en especial, pp. 34 y ss.

<sup>14</sup> Mayer, Otto, *Derecho administrativo Alemán, Tomo I, Parte General*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1949, pp. 3 y ss. De allí el énfasis que la doctrina alemana ha puesto al concepto de la Administración Pública que actúa para la promoción del interés colectivo. Vid.: Wolff, Hans; Bachof, Otto y Stober, Rolf, *Direito Administrativo, Vol. 1*, Fundação Calouste Gulbenkian, Porto, 2006, p. 38.

<sup>15</sup> Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, primer volumen, octava edición, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 1 y ss.

<sup>16</sup> Vid. Ariño Ortiz, Gaspar, “Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico”, en *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 25 y ss. Asimismo, vid. Muñoz Machado, Santiago, *Servicio público y mercado, Tomo I, Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 225-227. Nuestra posición en Hernández G., José Ignacio, “Servicio público y regulación económica: una perspectiva desde la América española”, en *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum a Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2012.

La visión reduccionista de la Administración Pública generó voces de cautela. Como recordara Sebastián Martín Retortillo Baquer, ciertamente estas políticas imponían el retroceso de la Administración económica -la así llamada “cura de adelgazamiento”. Pero ello no debía conducir a entender que la Administración económica se retiraba del todo. La “crisis” no era del Estado social como concepto, sino de las técnicas de intervención desplegadas por las Administraciones Públicas. Por ello, incluso en el contexto de la liberalización, las Administraciones Públicas preservan dos títulos de actuación: la defensa de la competencia mediante la atención de los fallos de mercado, y la garantía de satisfacción de necesidades de interés general, a través de obligaciones de servicio público y de servicio universal<sup>17</sup>. Esto llevó a postular una “vuelta a Duguít”, o sea, evitar que la liberalización empañara el cometido básico del Estado administrativo de satisfacer necesidades esenciales que el libre mercado -por sus fallas- no puede asegurar<sup>18</sup>.

El consenso de Washington resumió esta visión en una palabra: “gobernanza”. Se propuso, así, que el Estado administrativo debía ser reformado para adecuarse a los postulados de la buena gobernanza, como transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas. Esta visión consideró que el desarrollo requería de “buenas instituciones”. Las “instituciones” son las reglas que rigen la conducta humana, incluyendo no solo reglas informales como costumbres sociales, sino en especial, instituciones formales, como la Constitución, las Leyes administrativas y, en general, el resto de normas que conforman al ordenamiento jurídico-administrativo. Con lo cual, las “buenas instituciones” describen a las normas jurídicas que regulan los principios de la buena gobernanza. De esa manera, inspirados en los estudios de Douglas North, un sector de la doctrina económica (principalmente, Acemoglu y Robinson) sostuvo que la diferencia entre países pobres y países ricos depende, básicamente, de las instituciones. Así, las instituciones basadas en la buena gobernanza (llamadas por los autores “instituciones inclusivas”), se consideraron condición necesaria para promover el desarrollo<sup>19</sup>.

El énfasis en la gobernanza promovió recomendaciones uniformes de reformas institucionales, aplicables por igual más allá de cada contexto, en lo que se conoció como “paquete de gobernanza”. Visto a la distancia, no deja de asombrar cómo, a pesar de las

---

<sup>17</sup> Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Reflexiones sobre la nueva Administración económica”, en Muñoz Machado, Santiago; García Delgado, José Luis y González Seara, Luis, (coordinadores), *Las estructuras del Bienestar en Europa*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 449-459. Véase asimismo, de esta época, a Martín Mateo, Ramón, *Liberalización de la economía: más Estado, menos Administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988, pp. 6-8.

<sup>18</sup> Por ejemplo, vid.: Chinchilla Marín, Carmen, “Servicio público: ¿crisis o renovación?”, en *Régimen Jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp. 74 y ss. Véase nuestra posición en Hernández G., José Ignacio, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, IESA-FUNEDA, Caracas, 2004, pp. 213 y ss.

<sup>19</sup> North, Douglas, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1999, pp. 36 y ss. En cuanto a las “instituciones inclusivas”. vid. Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Business, New York, 2012, pp. 70 y ss. En economía, vid. Kasper, Wolfgang y Streit, Manfred, *Institutional Economics. Social order and public policy*, Edward Elgar, Northampton, 1998, pp. 3-28. Buena parte de esas instituciones corresponden al Derecho Administrativo, en tanto éste (i) previene el abuso de poder de las Administraciones Pública y (ii) corrige los fallos de mercado. Las así llamadas “instituciones inclusivas” requieren, entonces, de un sólido sistema de Derecho Administrativo que cumpla esas dos funciones.

diferencias socioeconómicas imperantes, la política de liberalización generó respuestas regulatorias similares en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica. Basta observar, por ejemplo, la uniformidad de las Leyes de telecomunicaciones, que respondieron todas al modelo de competencia regulada, a través del llamado “acceso de terceros a la red” (ATR)<sup>20</sup>.

Pero los resultados de estas políticas demostraron lo limitado del enfoque basado en el paquete de gobernanza. Como observó Dani Rodrik -galardonado con el premio Princesa de Asturias- una misma política puede generar resultados diferentes, tomando en cuenta las características que inciden sobre ésta<sup>21</sup>. Matt Andrews, por ello, observó que las reformas institucionales no siempre funcionan en la práctica, pues al responder a fórmulas generales, pueden pasar por alto las causas determinantes que obstruyen al desarrollo<sup>22</sup>. Para evitar esto, Ricardo Hausmann propuso efectuar un “diagnóstico de crecimiento”, y así determinar, en cada caso, cuáles son las restricciones más vinculantes al crecimiento económico que deben ser atendidas<sup>23</sup>.

Todas estas discusiones contribuyeron a darle mayor relevancia al aspecto cualitativo del Estado administrativo, según quedó reflejado en *la Declaración del Milenio*. El desarrollo no requiere un “Estado pequeño”: requiere un Estado que, a través de sus Administraciones Públicas, pueda cumplir efectivamente los cometidos asociados al desarrollo inclusivo. Esta visión cualitativa fue impulsada por Amartya Sen, para quien el desarrollo es, antes que nada, el proceso llamado a expandir las libertades del ciudadano<sup>24</sup>. Todo lo anterior influyó en el Derecho Administrativo, que comenzó a prestar atención a la calidad del Estado administrativo centrado en los ciudadanos a través de los estándares de la buena administración. Como ha señalado Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, estos estándares refuerzan la centralidad del ciudadano sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, creando condiciones apropiadas para la promoción del desarrollo inclusivo<sup>25</sup>.

Además, los estándares de la buena administración, al reforzar la centralidad del ciudadano, tienden a fortalecer la legitimidad democrática de las Administraciones

---

<sup>20</sup> Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, en *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2015, pp. 700 y ss.

<sup>21</sup> Uno de los ejemplos empleados por Rodrik es la política comercial, cuya implementación depende de las instituciones políticas imperantes. Vid. Rodrik, Dani, “Political Economy of Trade Policy”, en *Handbook of International Economics*, número 3, 1995, Elsevier Science B.V., pp. 1457 y ss. De allí la conclusión de acuerdo con la cual la calidad de las instituciones es determinante para el desarrollo. Vid. Rodrik, Dani, *et al.*, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, Working Papers, Center for International Development-Harvard University, No. 97, 2002.

<sup>22</sup> Andrews, Matt, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 213 y ss.

<sup>23</sup> Hausmann, Ricardo, *et al.*, “Growth diagnostic”, en Rodrik, Dani, *One economics, many recipes*, Princeton University Press, Princeton, 2007, pp. 56 y ss.

<sup>24</sup> Sen, Amartya, *Development as freedom*, Anchor Books, New York, 1999, pp. 35 y ss.

<sup>25</sup> Véase igualmente a Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Reus, Madrid, 2012, pp. 112 y ss. Para una perspectiva comparada, vid. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Hernández G., José Ignacio (coordinadores), *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.



Públicas, previniendo así lo que Yascha Mounk ha denominado “liberalismo antidemocrático”<sup>26</sup>. Esto, además, refuerza el rol de la confianza ciudadana en la calidad del Estado administrativo. Como ha señalado Francis Fukuyama, el cumplimiento de las complejas políticas públicas asociadas al desarrollo requiere de una adecuada confianza ciudadana, lo que depende en buena medida de la implementación efectiva de los estándares de la buena administración<sup>27</sup>.

Debemos terminar estas breves reflexiones recordando que el rol de las Administraciones Públicas en el desarrollo ya no se agota en el Estado definido como un centro autárquico. Esta visión, heredada de la Paz de Westfalia, ha cambiado por la globalización, que ha impulsado el estudio del Derecho Administrativo Global, que es un Derecho que va más allá del Estado (Cassese, Delpiazzi, Meilán Gil)<sup>28</sup>. Debido a la globalización, hay necesidades cuya adecuada satisfacción no puede satisfacer el Estado administrativo aisladamente, sino a través de una coordinación adecuada con las así llamadas Administraciones Globales.

El resumen de todo lo anterior es que no solo el Estado administrativo es esencial al desarrollo, sino que, además, el Estado del siglo XXI aparece cargado de un cúmulo complejo de tareas por tres razones que conviene resumir. La primera, es la ampliación de los cometidos asociados al desarrollo, como en Latinoamérica encuentra especial reflejo en el amplio reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).<sup>29</sup> La segunda, es que además de cumplir con esos cometidos, el Estado administrativo debe atender un conjunto de cargas adicionales derivadas de los estándares de buena administración. Por último, también el Estado administrativo debe cumplir con cargas derivadas del impacto del Derecho Administrativo Global.

### III. LA CRISIS DE LA PANDEMIA Y LA NECESIDAD DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

En septiembre de 2019 la *Junta de Vigilancia Mundial de Preparación* advirtió que los Estados no estaban debidamente preparados para una pandemia<sup>30</sup>. La rapidez con

---

<sup>26</sup> Mounk, Yascha, *The people vs. democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 2019, p. 27. Véase igualmente a Zakaria, Fareed, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2007, pp. 89 y ss. El Estado administrativo ha propendido a la creación de figuras subjetivas dotadas de autonomía técnica, a quienes se les delega decisiones fundamentales para la sociedad (en especial, las así llamadas “Administraciones Independientes”). Al no ser autoridades electas, hay un “déficit democrático” que puede degenerar en un Estado administrativo sin legitimidad democrática, aun cuando actúe en el marco del principio de legalidad.

<sup>27</sup> Fukuyama, Francis, *Political order and political decay*, Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2014, pp. 54 y ss.

<sup>28</sup> Cassese, Sabino, *The global polity*, Global Press Law, Sevilla, 2012, pp. 34 y ss.; Delpiazzi, Carlos E., “Perspectiva latinoamericana del Derecho administrativo global”, en *Desafíos del Derecho administrativo contemporáneo, Tomo II*, Paredes, Caracas, 2009, pp. 1286 y ss., y Meilán Gil, José Luis, *Una aproximación al Derecho administrativo global*, Global Law Press–Editorial Derecho Global, Madrid, 2011, pp. 15 y ss.

<sup>29</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Global Law Press-INAP, Madrid, 2015, pp. 17 y ss.

<sup>30</sup> La junta es un organismo independiente de seguimiento de la preparación frente a crisis de salud globales, creado por la Organización Mundial de la Salud y el Grupo Banco Mundial. Véase su informe *Un*

la cual el brote de la COVID-19 se esparció, entre enero y marzo de 2020, demostró la pertinencia de esa observación.

En efecto, desde que la Organización Mundial de la Salud registrara los primeros casos, a fines de diciembre de 2019, los Estados comenzaron a actuar a través de sus Administraciones Públicas, primero, para intentar detener la propagación del virus. Esto no impidió, sin embargo, que la enfermedad evolucionará hasta su declaratoria como pandemia, el 11 de marzo. De esa primera etapa, surge una conclusión interesante: las actuaciones iniciales del Estado administrativo estuvieron motivadas, en primer lugar, por acciones adoptadas desde el orden global.

Así, las reacciones iniciales que la enfermedad COVID-19 ocasionó, surgieron en el espacio global, a través de la Organización Mundial de la Salud. Uno de los ejemplos más interesantes de Administraciones Globales es, precisamente, esta Organización. La atención global de emergencias internacionales a la salud ha justificado la creación de un ordenamiento jurídico global basado en el *Reglamento Sanitario Internacional*. De allí que luego de detectados los primeros casos, a fines de diciembre de 2019, ese ordenamiento jurídico global se puso en movimiento para contener la propagación de la enfermedad. Así lo ratificó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en sus Resoluciones número A/RES/74/270 de 3 de abril de 2020, sobre “*Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019*”<sup>31</sup>, y de 20 de abril, la Asamblea General, número A/RES/74/274 sobre “*Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19*”<sup>32</sup>. La propia Organización Mundial de la Salud ratificó la pertinencia de estas acciones globales en la resolución de 19 de mayo dictada por la Asamblea Mundial -la primera en celebrarse de manera virtual- intitulada “*Respuestas a la COVID-19*”<sup>33</sup>.

Estas acciones adoptadas desde el espacio global llevaron a las Administraciones Públicas domésticas a implementar medidas orientadas a restringir la propagación de la enfermedad, a través de intervenciones no farmacéuticas (NPI, por sus siglas en inglés), principalmente, de distanciamiento y confinamiento. Por ello, como regla, el Estado administrativo respondió a través de estados de excepción, de alarma o de emergencia, que habilitaron al Poder Ejecutivo a regular el ejercicio de derechos fundamentales como el libre tránsito, a los fines de reducir la propagación de la enfermedad. Por ello, el interés inicial del Derecho Administrativo se enfocó en asegurar que, en el ejercicio de estas potestades de ordenación y limitación, se respetasen las garantías jurídicas de los derechos humanos<sup>34</sup>.

---

*mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*, Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, septiembre de 2019, pp. 1-16.

<sup>31</sup> Véase: <https://undocs.org/es/A/RES/74/270>.

<sup>32</sup> Véase: <https://undocs.org/es/A/RES/74/274>.

<sup>33</sup> Párrafo 8. Véase: [://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_R1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-en.pdf).

<sup>34</sup> La Comisionada para Derechos Humanos del Consejo de Europa, en declaración de 6 de marzo de 2020 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/we-must-respect-human-rights-and-stand-united-against-the-coronavirus-pandemic>), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Resolución número 1/2020 de 10 de abril (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>), han recalcado la

Las medidas administrativas de confinamiento generaron un choque económico en la oferta de bienes y servicios. A su vez, este choque afectó la cadena de suministros, al tiempo que la demanda se contraía, como efecto de la caída de los ingresos, de las medidas de confinamiento y de la desconfianza ciudadana. Este choque no afectó a todos los sectores por igual. Así, el choque afectó en mayor medida a las actividades económicas que dependen más de la interacción personal, como los servicios, lo cual ha afectado particularmente a las mujeres -que representan la mayor participación laboral en ese sector. A su vez, la economía informal se ha visto especialmente incidida, por la ausencia de mecanismos de protección social<sup>35</sup>.

De allí que esta crisis económica y social impulsó otro tipo de actividad administrativa: la actividad prestacional, orientada a (i) reforzar la prestación de los servicios de salud y (ii) adoptar medidas de fomento, en especial, transferencias monetarias condicionadas, para paliar la caída de ingresos en hogares y empresas, particularmente, en sectores más vulnerables<sup>36</sup>.

---

necesidad de salvaguardar estos estándares. Por ello, la atención del Derecho Administrativo en relación con la pandemia comenzó con este enfoque, orientado a prevenir abusos de poder de las Administraciones Públicas. Vid. Blanquer, David, *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020. Como resume Tomás-Ramón Fernández, la pandemia puso en evidencia “la extraordinaria fragilidad de esta aparatosa e imponente estructura que teníamos por omnipresente, el Estado, que se ha venido abajo ...” (“El Estado de Derecho, a prueba”, p. 20). Asimismo, vid. Villacreces, Jaime (coordinador), *Derecho Administrativo para las emergencias*, CEP-IDEAS, Quito, 2020.

<sup>35</sup> La causa primera de la recesión económica fueron las medidas de confinamiento que al restringir la movilidad, limitaron severa y bruscamente la oferta de bienes y servicios. Por supuesto, también esas medidas impactaron negativamente en la demanda, pero se ha considerado que, antes que todo, la crisis económica ha sido producto del choque en la oferta (Hausmann, Ricardo, “Aplanar la curva del COVID-19 en los países en desarrollo”, Project Syndicate, 24 de marzo de 2020, tomado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/flattening-covid19-curve-in-developing-countries-by-ricardo-hausmann-2020-03/spanish>). Esto es relevante pues a diferencia de otras recesiones, el Estado no puede responder con políticas contra-cíclicas, de estímulo a la demanda, en tanto ello entraría en colisión con las medidas sanitarias de confinamiento. A su vez, el choque en la oferta ha afectado particularmente a actividades económicas que requieren relaciones interpersonales, como servicios, mientras que otras actividades -en la economía digital, por ejemplo- se han visto menos impactadas e incluso, favorecidas. Este efecto dispar agrava la desigualdad, en especial de sectores vulnerables. Un caso de especial atención son las mujeres, particularmente afectadas por varias causas: ellas concentran la mayoría de la fuerza laboral en actividades de servicio, al tiempo que las medidas de confinamiento han elevado episodios de violencia doméstica. Asimismo, la economía informal se ha visto particularmente afectada por ausencia de mecanismos de protección social. Véase en general a Izquierdo, Alejandro *et al.*, *Salir del túnel pandémico*, cit.

<sup>36</sup> La Universidad de Oxford, a través de la Escuela de Gobierno de Blavatnik (BSG), creó una plataforma para hacer seguimiento a la respuesta de los gobiernos frente a la pandemia (*COVID-19 Government Response Tracker*, “OxCGRT”, que puede consultarse aquí: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk>). También existen otros registros de las medidas adoptadas a nivel global. Por ejemplo, puede consultarse el índice llevado por el Fondo Monetario Internacional (*Policy responses to COVID-19*, en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>). Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) mantiene un registro de las políticas públicas implementadas para atender la pandemia (<https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>). La organización *Assessment Capacities Project* (ACAPS) también mantiene un registro de las políticas adoptadas (<https://www.acaps.org/projects/covid19/data>).

Con lo cual, el Estado administrativo ha tenido que reaccionar con celeridad a la pandemia, por medio de la actividad de limitación y de prestación, sorteando para ello los obstáculos que las medidas de confinamiento han ocasionado a esas actividades. La continuidad de la actividad administrativa, en el medio de las altas demandas sociales causadas por la pandemia y la incertidumbre imperante, ha puesto a prueba uno de los principios tradicionales del servicio público, a saber, la mutabilidad.

En resumen, la debida atención de la pandemia ha asignado nuevas tareas a las Administraciones Públicas. Esas tareas, además, se han atendido en el marco de los estándares de la buena administración. Esto último es necesario no solo desde la perspectiva de la democracia constitucional, sino también, desde la perspectiva de la confianza ciudadana: mientras mayor sea la calidad del servicio a los ciudadanos, mejores serán las condiciones para fortalecer la confianza. De allí la pertinencia de novedosas técnicas de intervención administrativas adoptadas desde las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), el procesamiento de macrodatos, la inteligencia artificial, y la economía del comportamiento<sup>37</sup>.

#### IV. LA FRAGILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO FALLIDO

El cúmulo de tareas que el Estado administrativo ha tenido que atender coloca en evidencia su fragilidad. Esta fragilidad no solo amenaza el cumplimiento efectivo de estas tareas, sino que además, puede deteriorar la confianza ciudadana, haciendo más costosa la adherencia voluntaria a las buenas prácticas sanitarias. Para poder explicar esta arista de la pandemia, es preciso formular algunas breves reflexiones sobre la capacidad estatal y el concepto de Estado fallido.

La concepción del Estado surgida de la Paz de Westfalia, como veíamos en la introducción, parte de asumir la existencia jurídica del Estado centrado en la soberanía estatal, tomando como modelo el concepto de Weber, basado en el monopolio del ejercicio legítimo de la violencia<sup>38</sup>. Sin embargo, la evolución del orden mundial luego de la Guerra Fría puso en evidencia la relatividad de esa conclusión, pues un Estado puede existir en el ordenamiento jurídico y, pese a ello, no tener capacidad para cumplir con los cometidos públicos. Esto dio lugar a acuñar el concepto de *Estados fallidos*, que como recuerda Woodrow, se asoció a casos graves en los cuales no hay autoridad central, lo que genera violencia, desplazamientos masivos y riesgos a la seguridad global<sup>39</sup>. El concepto, sin embargo, fue posteriormente ampliado por Rotberg, para señalar que la distinción no podía

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, vid. *Using artificial intelligence to help combat COVID-19*, OCDE, 23 de abril de 2020, así como González, Natalia y Pombo, Cristina, ¿Cómo puede la inteligencia artificial ayudar en una pandemia?, *Documento para discusión número IDB-DP-00764*, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 2020. En cuanto al uso de las TICs, véase recientemente a Orlando Santofimio, Jaime, “Reflexiones en torno a E. Forsthoﬀ y el resurgir de la idea de un “mínimo vital” tecnológico en épocas de pandemia y en escenarios de economía de mercado” octubre de 2020, consultado en original.

<sup>38</sup> *Max Weber's Complete Writings On Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, 2013, pp. 367 y ss.

<sup>39</sup> Woodward, Susan, *The Ideology of failed States*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017, pp. 12 y ss., y 34 y ss.

limitarse a la contraposición entre el *Estado fuerte* y el *Estado fallido*. En realidad, las fallas en la capacidad estatal pueden abarcar un amplio abanico de casos, siendo que lo usual es que todo Estado presente fallas en su capacidad<sup>40</sup>.

Las fallas en la capacidad estatal son especialmente relevantes para el Estado administrativo, pues como vimos, es a las Administraciones Públicas a quienes corresponde la gestión concreta del interés público. Por ello, los estudios sobre capacidad estatal (Andrews *et al.*) suelen enfocarse en índices que miden la efectividad de las Administraciones Públicas para atender servicios públicos<sup>41</sup>.

Ahora bien, las fallas en la capacidad del Estado administrativo dan lugar a “brechas de capacidad”. Esto es, las tareas que el Estado no puede cumplir debido a la fragilidad de su capacidad. Se trata, así, de “áreas de limitada estatalidad” (Risse)<sup>42</sup>, pues esas tareas no son atendidas por el Estado, sino comúnmente, por la propia sociedad, por medio de arreglos informales que, en muchos casos, resultan ilícitos, como mercados negros, organizaciones criminales y la corrupción. Frente al *ámbito de iure*, marcado por el ordenamiento jurídico-administrativo, predomina el *ámbito de facto*, caracterizando por las fallas en la implementación de ese ordenamiento. Así, en Latinoamérica, frente las instituciones formales caracterizadas por el amplio reconocimiento de los DESCAs en el llamado *Ius Commune Constitutionale* (Von Bogdandy)<sup>43</sup>, predomina el *ámbito de facto*, signado por la desigualdad<sup>44</sup>.

Para describir la brecha de capacidad del Estado administrativo y la distinción entre el *ámbito de iure* y el *ámbito de facto*, proponemos aludir al “Derecho Administrativo fallido”. La expresión describe las brechas que impiden al Estado administrativo implementar efectivamente el ordenamiento jurídico-administrativo, frente a lo cual surgen

---

<sup>40</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.

<sup>41</sup> Andrews, Matt *et al.*, *Building State Capability*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 13 y ss. La capacidad del Poder Judicial y del Poder Legislativo, por supuesto, impacta sobre el Estado administrativo: fallas en la jurisdicción contencioso-administrativa inciden negativamente sobre esa calidad. Pero desde la perspectiva de la pandemia, interesa centrarnos en las fallas del Estado administrativo, en tanto son éstas las que, en mayor medida, impactan negativamente en el cumplimiento de los cometidos públicos asociados al desarrollo inclusivo. La fragilidad del Estado administrativo no puede valorarse, por ello, al margen de la propia debilidad del Estado. Incluso, es preciso tomar en cuenta el funcionamiento de organizaciones no-estatales, como los partidos políticos y la propia sociedad civil. Vid.: Weaver, Kent y Rockman, Bert, “Assessing the effects of institutions”, en Weaver, Kent y Rockman, Bert (editors), *Do institutions matter?*, The Brookings Institutions, Washington D.C., 1993, pp. 6 y ss.

<sup>42</sup> Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 700 y ss.

<sup>43</sup> Von Bogdandy, Armin, “Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado* N° 34, Bogotá, 2015, pp. 3 y ss., así como “Ius Constitutionale Commune en América Latina. Aclaración conceptual”, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017, pp. 137 y ss.

<sup>44</sup> Por ejemplo, vid.: Nuguer, Victoria y Powell, Andrew, *La inclusión social en tiempos del COVID-19*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 75 y ss.

reglas informales, como por ejemplo, la corrupción, las privatizaciones *de facto* o, en cierto modo, la “huida del Derecho administrativo”. Estos son síntomas de brechas en la capacidad estatal, de las cuales el Derecho administrativo debe encargarse. Este concepto, por ello, contribuye a incorporar al sistema de Derecho Administrativo. el concepto de capacidad estatal y de calidad en la implementación de su ordenamiento jurídico.

Precisamente, el Derecho Administrativo fallido ha quedado en evidencia con la pandemia, ante la fragilidad del Estado administrativo. Tal fragilidad responde a causas *exógenas* y *endógenas*. Las causas exógenas están determinadas por la naturaleza global de la pandemia: el Estado administrativo, diseñado para atender riesgos domésticos, ha encontrado dificultades para hacer frente a riesgos globales. Las causas endógenas responden a las fallas en la capacidad del Estado administrativo, en especial, en cuanto a los recursos disponibles para hacer frente a la pandemia (el llamado “espacio fiscal”), así como la organización, infraestructura y personal. El rasgo determinante es el sistema de salud público, cuya inadecuación para hacer frente a la inesperada emergencia sanitaria ha llevado a extremar las medidas de confinamiento con la expectativa de retrasar la propagación de la enfermedad.

La fragilidad del Estado administrativo, como en especial ha sucedido en América Latina, se relaciona además con la confianza ciudadana. La región se enfrentó a la pandemia con bajos niveles de confianza ciudadana, todo lo cual afectó la percepción que el ciudadano tiene del Estado administrativo, creando condiciones adversas para el cumplimiento de las buenas prácticas sanitarias. A mayor fragilidad del Estado administrativo, mayor es la desconfianza ciudadana y, por ende, más ineficiente es la implementación de las técnicas de intervención administrativa llamadas a contener la pandemia<sup>45</sup>.

El estudio de la fragilidad del Estado administrativo permite ponderar, mejor, las técnicas de intervención administrativa a las cuales se ha acudido con ocasión a la pandemia. Como se ha señalado antes, la atención del Derecho Administrativo se ha centrado en la actividad administrativa de limitación desplegada al amparo de los estados de excepción, de alarma o de necesidad. El estado de excepción ha sido la técnica común por la cual se han implementado medidas administrativas de confinamiento para contener la propagación de la enfermedad. No hay duda en cuanto al necesario respeto de los estándares de derechos humanos asociados a esas medidas, en especial, por lo que respecta al principio de proporcionalidad. Pero el enfoque del Derecho Administrativo no puede circunscribirse únicamente a la actividad administrativa de limitación, por dos razones: ni esa actividad puede atender debidamente la emergencia sanitaria y económica, ni tampoco el estado de excepción puede contribuir a reconstruir la capacidad estatal. Vale detenernos, brevemente, en estas dos conclusiones.

La actividad administrativa de limitación en la pandemia tiene un claro fundamento científico: en ausencia de inmunidad, es necesario contener la propagación de la enfermedad, y para ello, es necesario limitar los contactos interpersonales, todo lo cual

---

<sup>45</sup> Nuguer, Victoria y Powell, Andrew, *La inclusión social en tiempos del COVID-19*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 9 y ss.

pasa por restricciones a las libertades fundamentales que, al no encontrar fundamento en el marco jurídico ordinario, deben ser implementadas por medio de estados de excepción. Empero, esas medidas, en sí mismas, no satisfacen el derecho a la salud: esto solo puede lograrse mediante la provisión de bienes y servicios, tanto por el Estado administrativo como por el sector privado. Incluso, las medidas de confinamiento se orientan a retrasar el contagio, precisamente, para evitar el colapso del sistema de salud -con lo cual, la capacidad de ese sistema incide en la extensión y alcance de las medidas de confinamiento.

Tampoco las medidas de confinamiento atienden a la crisis económica. En realidad, *la crisis económica es ocasionada por esas medidas de confinamiento*, en tanto ellas producen choques económicos que, en suma, han impactado negativamente el crecimiento económico, agravando la pobreza y la desigualdad.

La emergencia sanitaria y económica no puede ser atendida, por ello, a través de la actividad administrativa de limitación. Por el contrario, esas emergencias precisan de la actividad administrativa de prestación, en concreto, a través de la actividad administrativa fomento (típicamente, subsidios temporales y focalizados), la actividad prestacional (a través del sistema público de salud) y la garantía de adecuada provisión de bienes y servicios por medio del sector privado (lo que puede justificar medidas tales y como la simplificación de trámites administrativas). Hay una clara interacción entre la actividad administrativa de prestación y la actividad administrativa de limitación: mientras más efectiva sea la primera, mejores condiciones se crearán para el cumplimiento de las medidas de limitación. En América Latina, por ejemplo, el elevado grado de informalidad económica exige de adecuadas medidas administrativas de fomento, para garantizar ingresos mínimos que, de otra forma, serán procurados en la economía informal, elevando el riesgo de contagios.

La necesidad del Estado administrativo, por ello, no se circunscribe solo a la actividad de limitación sino, además, e incluso, con mayor relevancia, a la actividad administrativa prestacional. Pero ello requiere de adecuada capacidad estatal, pues lo cierto es que el ordenamiento jurídico-administrativo no es “auto-aplicable”. La fragilidad del Estado administrativo limita la efectividad de la actividad administrativa de limitación y de prestación, lo que genera efectos sociales adversos: no se logra contener la pandemia debidamente y, en todo caso, no se logra atender adecuadamente la emergencia económica y social.

Esta es otra razón para ampliar el estudio del Derecho Administrativo más allá del estado de excepción. Por un lado, el estado de excepción y las medidas de limitación anejas no pueden atender la emergencia económica y social; de otro lado, el estado de excepción no incrementa la capacidad del Estado administrativo. Por el contrario, al concentrar funciones, asignando complejas tareas de cumplimiento y supervisión, el estado de excepción puede impulsar el crecimiento de la brecha de capacidad estatal, las áreas de limitada estatalidad y, en suma, la dimensión *de facto* del Estado administrativo, o sea, el Derecho Administrativo fallido. Con el agravante de que el efecto acumulado de las medidas de limitación y las fallas del Estado administrativo deteriorarán mucho más la confianza ciudadana, elevando con ello los costos de implementación de las medidas administrativas de limitación.

A partir de esta fragilidad del Estado administrativo, debe reflexionarse sobre cuál es el rol que le corresponde cumplir al Derecho Administrativo. El interés no se centra, aquí, en el rol del Derecho Administrativo para prevenir el abuso de poder del Estado administrativo en el marco de los estados de emergencia dictados. Más bien el interés es indagar cómo el Derecho Administrativo puede contribuir a cerrar la brecha de capacidad del Estado administrativo, reparando la fragilidad de las Administraciones Públicas y creando un marco institucional adecuado que favorezca la efectiva implementación de los estándares de la buena administración.

## V. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DERIVADAS DE LA PANDEMIA

La pandemia no solo coloca en evidencia la necesidad de Administraciones Públicas capaces de atender las crecientes necesidades ciudadanas. También, evidencia la necesidad del Derecho Administrativo. Pero no de cualquier sistema de Derecho Administrativo, sino de aquel centrado en el servicio efectivo a los ciudadanos de conformidad con los estándares de la buena administración, y que preste debida atención a la capacidad estatal.

Como es sabido, el Derecho Administrativo surge como una técnica de control del poder en defensa de la libertad ciudadana<sup>46</sup>, lo que explica la aguda observación de la doctrina francesa según la cual, el surgimiento histórico del Derecho Administrativo es ciertamente milagroso<sup>47</sup>. Esto explica por qué suele definirse al Derecho Administrativo como aquel orientado a prevenir el abuso de poder, esto es, la interdicción de la arbitrariedad, de acuerdo con la idea formulada por Eduardo García de Enterría y que como Libardo Rodríguez ha señalado, ha tenido profunda influencia en Latinoamérica<sup>48</sup>.

El siglo XX demostró la insuficiencia de esta visión, en tanto el Derecho Administrativo también debe ocuparse de garantizar que la Administración lleve a cabo la actividad orientada a asegurar la satisfacción de los DESCAs y en general, del desarrollo inclusivo. El Estado administrativo del Estado social, por ello, asume no solo un carácter prestacional sino, más allá, garante de la satisfacción de necesidades esenciales, incluso, respecto de actividades asumidas por la libre iniciativa privada (Parejo Alfonso).<sup>49</sup> Carácter

---

<sup>46</sup> La definición de Schwartz resume el concepto de Derecho Administrativo así: “*el Derecho administrativo es la rama del Derecho que controla a las operaciones administrativas del Gobierno. Su propósito principal es mantener los poderes del Gobierno dentro de sus límites legales protegiendo derechos individuales frente al abuso de poder*”. Cfr.: Schwartz, Bernard, *Administrative Law*, Little, Brown, 1991, p. 1. La definición se toma de William Wade, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, p. 4.

<sup>47</sup> Weil, Prosper, *Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 35 y ss.

<sup>48</sup> Rodríguez, Libardo, “Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo”, en Brewer-Carías, Allan, et al, *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*, Temis, Bogotá, 2014, pp. 37 y ss.

<sup>49</sup> Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social y la Administración Prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública número 57*, Guipúzcoa, 2000, pp. 17-47. Recientemente, en cuanto al Estado garante en el marco del Estado social, vid. Parejo Alfonso, Luciano, *Estado y Derecho en Proceso de Cambios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 46 y ss.



prestacional del Estado administrativo que solo puede enfocarse desde la centralidad del ciudadano y sus derechos fundamentales.

Ahora bien, la expansión del Estado administrativo ha generado críticas en cuanto al impacto de esa expansión para la libertad general del ciudadano. Desde el punto de vista del Derecho comparado, conviene referir brevemente a la situación de esta cuestión en Estados Unidos de América.

En Estados Unidos, la Gran Depresión impulsó un “nuevo pacto social” (New Deal) caracterizado por la expansión del rol de las Administraciones Públicas en el orden socioeconómico, lo que en especial se tradujo en la ampliación de las funciones a cargo de las llamadas agencias (Stewart).<sup>50</sup> Esto planteó un debate en torno a la constitucionalidad de esta expansión, bajo la doctrina de la “no-delegación”, de acuerdo con la cual, el Poder Legislativo no puede delegar el ejercicio de la función legislativa. Tras algunas decisiones de la Corte Suprema de Justicia que aceptaron el argumento en los inicios del *New Deal*, la Corte terminó asumiendo una visión restrictiva de esta doctrina, avalando así la constitucionalidad de la ampliación de funciones del Estado administrativo, además, reconociéndole un margen de deferencia frente al control judicial.

Un sector de la doctrina, sin embargo, ha cuestionado tal ampliación, considerando que el moderno Derecho Administrativo fomenta el absolutismo y es, por ende, inconstitucional (Hamburger)<sup>51</sup>. Otro sector, con un enfoque más moderado, cuestiona el grado de deferencia que el Poder Judicial ha reconocido a las Administraciones Públicas y clama, por ello, por un mayor control judicial (Epstein)<sup>52</sup>.

Frente a estas posiciones, Sunstein y Vermeule proponen adecuar el Derecho Administrativo al rol del moderno Estado administrativo, reforzando los postulados formulados por Lon Fuller en torno a la “moralidad interna del Derecho Administrativo”.<sup>53</sup> Esta moralidad interna describe en qué medida el ordenamiento jurídico puede funcionar de manera racional, facilitando su cumplimiento por los ciudadanos. Se incluyen, entre otros, principios relacionados con el carácter general de las normas jurídicas, que además deben estar debidamente publicadas, ser claras y estables, evitando su aplicación retroactiva.

Con esta propuesta, los autores proponen *redimir* el Derecho Administrativo frente a las críticas que postulan su desaparición<sup>54</sup>. Esto quiere decir que la respuesta frente a los riesgos que para la libertad supone el Estado administrativo, no puede ser el desmontaje de ese Estado, sino el fortalecimiento de las técnicas de control basadas en los principios de legalidad que aseguran, así, la “moralidad interna” del Derecho Administrativo.

---

<sup>50</sup> Stewart, Richard, “The reformation of Administrative Law”, en *Harvard Law Review*, Volumen 88, número 8, 1975, pp. 1671 y ss.

<sup>51</sup> Hamburger, Philip, *Is Administrative Law Unlawful?* The University of Chicago Press, 2014, pp. 495 y ss.

<sup>52</sup> Epstein, Richard, *Modern Administrative Law*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2020, pp. 9-32.

<sup>53</sup> Fuller, Lon, *The morality of Law. Revised edition*, Yale University Press, 1964, pp. 33 y ss. Existen traducciones al español de esta obra. Cfr.: *La moral del Derecho*, Editorial Olejnk, Santiago de Chile, 2019.

<sup>54</sup> Sunstein, Cass y Vermeule, Adrian, *Law & Leviathan. Redeeming the Administrative State*, cit.

Es inevitable, al leer el trabajo de Sunstein y Vermeule, no pensar en el rol de los principios generales del Derecho Administrativo y los estándares de la buena administración, en especial, desde la visión del Derecho Administrativo Iberoamericano. Así, aun cuando estos estándares responden a una idea europea que se ha proyectado a Iberoamérica, no es del todo desconocida en los Estados Unidos, como ha puesto en evidencia Jerry Mashaw<sup>55</sup>. En suma, el fundamento último de estos estándares es facilitar que el Estado administrativo actúe para dar satisfacción efectiva a las necesidades ciudadanas. Esto propende al fortalecimiento del Derecho Administrativo, pero entendido desde la centralidad del ciudadano, y por ello, la valoración *cualitativa* de la actividad administrativa<sup>56</sup>.

Este es el enfoque con el que proponemos encuadrar el rol del Derecho Administrativo en la post-pandemia. Más allá del debate en torno a la dimensión del Estado administrativo, es necesario redimir el Derecho Administrativo desde los principios generales que apuntalan los estándares de la buena administración y la “moralidad interna” de ese Derecho<sup>57</sup>. Con lo cual, el Derecho Administrativo debe proveer el marco institucional que facilite el cumplimiento efectivo de las complejas y dinámicas tareas derivadas de la pandemia, en términos de promoción desarrollo inclusivo y garantía de satisfacción de los DESCA, frente a la recesión global que anticipa el “gran confinamiento”<sup>58</sup>.

La redención del Derecho Administrativo debe hacerse desde la centralidad del ciudadano y la promoción del bien común. No se trata, por ello, de asumir una visión estatista del desarrollo que excluya a la libre iniciativa privada. No solo los principios de menor intervención y subsidiariedad se oponen a esa visión: tomando en cuenta las limitaciones del espacio fiscal, la exclusión de la inversión privada no luce como una opción práctica. El reto, por ello, consiste en reconocer la necesidad del Derecho Administrativo para habilitar la acción administrativa llamada a servir efectivamente a los ciudadanos, sin menoscabo del rol que la economía de mercado ha de cumplir.

---

<sup>55</sup> Mashaw, Jerry, “La Administración motivada: la Unión Europea, los Estados Unidos y el proyecto de Gobernanza democrática”, en *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica*, cit., pp. 48 y ss.

<sup>56</sup> Ponce Solé, Juli, “La globalización, el Derecho administrativo y el derecho a una buena administración”, en Arroyo Jiménez, Luis *et al.* (coordinadores), *Derecho Público Global. Fundamentos, actores y procesos*, IUSTEL, Madrid, 2020, pp. 53 y ss.

<sup>57</sup> Como Marcos Vaquer señalara recientemente, el Estado social en el siglo XXI llama precisamente a redimir el poder administrativo, pero no en el sentido tradicional del poder de policía, sino desde el carácter prestacional asociado al servicio a los ciudadanos. Vid.: Vaquer, Marcos, “El poder administrativo”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso. Tomo II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1243 y ss.

<sup>58</sup> La redención del Derecho Administrativo no implica que la Administración Pública asuma actividades económicas asociadas a los DESCA. La *publicatio* no es una técnica indispensable en el Estado garante. Además, las restricciones en el espacio fiscal y el cúmulo de demandas a cargo del Estado administrativo favorecen acudir a acuerdos público-privados, y en su caso, a realzar el rol del Estado administrativo como garante de estas actividades, cuya gestión queda a cargo del sector privado. Aal mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que la promoción del desarrollo en la post-pandemia podrá requerir la expansión del gasto público, incluso, con actividades a cargo del Estado administrativo.

Para este propósito, la redención del Derecho Administrativo en la post-pandemia debe partir de cinco líneas centrales.

.- En *primer* lugar, y como ha recordado recientemente Juli Ponce Solé<sup>59</sup>, es preciso abordar el Derecho Administrativo desde una visión interdisciplinaria, que realce el enfoque de políticas públicas. La complejidad de la realidad a la cual se está enfrentando el Estado administrativo recomienda una aproximación que vaya más allá de la valoración jurídico-formal del ordenamiento administrativo, y que incorpore reflexiones de las Ciencias Económicas. Aquí es importante recordar que las instituciones de Derecho Administrativo para la promoción del desarrollo, lejos de responder a un modelo único, deben partir de un adecuado diagnóstico de crecimiento, a los fines de identificar las restricciones más imperativas al crecimiento. La promoción del desarrollo después de la pandemia, precisamente, requerirá que las Administraciones Públicas incorporen el diagnóstico de crecimiento a su actividad, en consonancia con el principio de eficacia.

.- En *segundo* lugar, es preciso seguir avanzando en la construcción del Derecho Administrativo Global, y por ende, en el estudio comparado del Derecho Administrativo. La pandemia ha realzado que el Derecho Administrativo Global no solo un postulado teórico: es, por el contrario, una realidad. La intervención pública frente a la pandemia comenzó primero en el orden global y luego se proyectó al orden doméstico. Además, el Estado administrativo solo puede atender debidamente los cometidos derivados de la post-pandemia si contribuye al fortalecimiento de Derecho Global. Un ejemplo es el *pasaporte sanitario*, cuya efectiva implementación requerirá fortalecer las relaciones multilaterales frente a relaciones bilaterales. La pandemia puede incentivar, en todo caso, acuerdos más regionales que mundiales, lo que en modo alguno reducirá la pertinencia de construir un Derecho Administrativo más allá del Estado.

.- En *tercer* lugar, es preciso incorporar al estudio del Derecho Administrativo el tema de la capacidad estatal y las brechas en esa capacidad. La propuesta de estudiar el “Derecho Administrativo fallido”, precisamente, quiere alertar sobre el riesgo de limitar el enfoque solo al ordenamiento jurídico-administrativo, en tanto es necesario también considerar las fallas en la implementación de ese ordenamiento, esto es, el *ámbito de facto* del Estado administrativo. Este enfoque es consistente con los estándares de la buena administración, en tanto éstos exigen que el Estado administrativo, de manera efectiva, sirva a los ciudadanos. Así, incluso las mejores Leyes de procedimiento administrativo pueden generar efectos adversos al desarrollo debido a fallas en la capacidad estatal. De esa manera, para la correcta atención de la pandemia, el Derecho Administrativo debe incorporar controles que faciliten la detección de brechas de capacidad, con mecanismos paliativos de inmediato alcance, por ejemplo, acuerdos público-privados.

.- En conexión con lo anterior, y en *cuarto* lugar, es preciso realzar la arista cualitativa del Estado administrativo, lo que pasa por implementar controles que, más allá de la legalidad de la actividad administrativa, también midan la *calidad* de esa actividad. Esto pasa por formalizar controles orientados a la medición del costo-beneficio de la

---

<sup>59</sup> Ponce Solé, Juli, “Derecho Administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número 15, 2018, pp. 8 y ss.

actividad administrativa, en especial, a través de unidades de cumplimiento, que en especial, incorporen al análisis la detección de fallas en la capacidad administrativa que puedan ser debidamente atendidas.

.- Por último, y en *quinto* lugar, la dimensión de la capacidad del Estado administrativo debe vincularse con la confianza ciudadana. Los estándares de la buena administración son debidamente cumplidos cuando los ciudadanos confían en las Administraciones Públicas, todo lo cual incrementa la eficiencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico-administrativo, incluso, por técnicas no-coactivas apoyadas en la economía del comportamiento. La centralidad del ciudadano debe traducirse en ciudadanos que confíen en el Estado administrativo, y por ende, colaboren con éste en el cumplimiento de las complejas tareas que la post-pandemia requerirá.

\*\*\*

El Derecho Administrativo fallido no es solo un problema propio de Estados colapsados en situaciones de conflictividad social. Por el contrario, el Derecho Administrativo fallido, como la pandemia está poniendo en evidencia, es una realidad generalizada, en el sentido que todos los Estados administrativos -en mayor o menor medida- se han enfrentado a una frágil capacidad para atender las complejas y pesadas tareas que la pandemia requiere, además, en un entorno de incertidumbre. Estas fallas llaman la atención sobre la necesidad de recordar que el Derecho Administrativo, desde la centralidad del ciudadano, debe orientarse a la promoción del bien común. La redención del Derecho Administrativo, en suma, debe permitir que el Estado administrativo acompañe a la sociedad para que ésta se “*encamine a la prosecución del bien común y, a partir de esta finalidad, reconstruya una y otra vez su orden político y social, su tejido de relaciones, su proyecto humano*” (Carta encíclica *Fratelli Tutti*)<sup>60</sup>. La redención del Derecho Administrativo de la post-pandemia pasa así por superar al Derecho Administrativo fallido.

Brookline, octubre de 2020.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

— Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Business, New York, 2012.

— Andrews, Matt, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

---

<sup>60</sup> Véase: [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html). La cita corresponde al párrafo 66.

- Andrews, Matt *et al.*, *Building State Capability*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Ariño Ortiz, Gaspar, “Sobre el significado actual de la noción de servicio público y su régimen jurídico”, en *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- Blanquer, David, *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- Cassese, Sabino, “New paths for administrative law: A manifesto”, en *International Journal of Constitutional Law*, Volumen 10, número 3, 2012.
- Cassese, Sabino, *The global polity*, Global Press Law, Sevilla, 2012.
- Chinchilla Marín, Carmen, “Servicio público: ¿crisis o renovación?”, en *Régimen Jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.
- Delpiazzo, Carlos E., “Perspectiva latinoamericana del Derecho administrativo global”, en *Desafíos del Derecho administrativo contemporáneo, Tomo II*, Paredes, Caracas, 2009.
- Epstein, Richard, *Modern Administrative Law*, Rowman & Littlefield, Nueva York, 2020.
- Fondo Monetario Internacional, *The great lockdown. World Economic Outlook*, abril de 2020, Washington D.C.
- Fuller, Lon, *The morality of Law. Revised edition*, Yale University Press, 1964.
- Fukuyama, Francis, *Political order and political decay*, Farrar, Strauss and Giroux, New York, 2014.
- Fukuyama, Francis, “The Thing That Determines a Country’s Resistance to the Coronavirus”, *The Atlantic*, 30 de marzo de 2020, tomado de: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.
- González, Natalia y Pombo, Cristina, ¿Cómo puede la inteligencia artificial ayudar en una pandemia?, *Documento para discusión número IDB-DP-00764*, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 2020.
- Hamburger, Philip, *Is Administrative Law Unlawful?* The University of Chicago Press, 2014.
- Hausmann, Ricardo, “Aplanar la curva del COVID-19 en los países en desarrollo”, Project Syndicate, 24 de marzo de 2020, tomado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/flattening-covid19-curve-in-developing-countries-by-ricardo-hausmann-2020-03/spanish>).

- Hausmann, Ricardo, *et al.*, “Growth diagnostic”, en Rodrick, Dani, *One economics, many recipes*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- Hernández G., José Ignacio, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, IESA-FUNEDA, Caracas, 2004.
- Hernández G., José Ignacio, *Derecho Administrativo, desarrollo y libertad*, FUNEDA, Caracas, 2012.
- Hernández G., José Ignacio, “Servicio público y regulación económica: una perspectiva desde la América española”, en *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum a Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2012.
- Izquierdo, Alejandro *et al.*, *Salir del túnel pandémico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2000.
- Kasper, Wolfgang y Streit, Manfred, *Institucional Economics. Social order and public policy*, Edward Elgar, Northampton, 1998.
- *London Imperial College*, “Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand”, de 16 de marzo de 2020, tomado de: <https://spiral.imperial.ac.uk:8443/bitstream/10044/1/77482/14/2020-03-16-COVID19-Report-9.pdf>.
- Martín Mateo, Ramón, *Liberalización de la economía: más Estado, menos Administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.
- Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Reflexiones sobre la nueva Administración económica”, en Muñoz Machado, Santiago; García Delgado, José Luis y González Seara, Luis, (coordinadores), *Las estructuras del Bienestar en Europa*, Civitas, Madrid, 2000.
- Mayer, Otto, *Derecho administrativo Alemán, Tomo I, Parte General*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1949.
- *Max Weber's Complete Writings On Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, 2013.
- Meilán Gil, José Luis, *Una aproximación al Derecho administrativo global*, Global Law Press–Editorial Derecho Global, Madrid.
- Mounk, Yascha, *The people vs. democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 2019.
- Muñoz Machado, Santiago, *Servicio público y mercado, Tomo I, Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998.
- North, Douglas, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1999.

- Nuguer, Victoria y Powell, Andrew, *La inclusión social en tiempos del COVID-19*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020.
- OCDE-Banco Interamericano de Desarrollo, *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020.
- Orlando Santofimio, Jaime, “Reflexiones en torno a E. Forsthoff y el resurgir de la idea de un “mínimo vital” tecnológico en épocas de pandemia y en escenarios de economía de mercado” octubre de 2020.
- Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social y la Administración Prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 57, Guipúzcoa, 2000.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Estado y Derecho en Proceso de Cambios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- Ponce Solé, Juli, “Derecho Administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número 15, 2018.
- Ponce Solé, Juli, “La globalización, el Derecho administrativo y el derecho a una buena administración”, en Arroyo Jiménez, Luis *et al.* (coordinadores), *Derecho Público Global. Fundamentos, actores y procesos*, IUSTEL, Madrid, 2020.
- *Protección para las personas y las economías: políticas integradas en respuesta a la COVID-19*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington D.C., 2020.
- Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, en *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2015.
- Rivero Ortega, Ricardo, “Reforma del Estado en América latina: las instituciones administrativas como clave del desarrollo”, en *Derecho administrativo iberoamericano. Tomo 1*, Caracas, 2007.
- Rodríguez, Libardo, “Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo”, en Brewer-Carías, Allan, et al, *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*, Temis, Bogotá, 2014.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Reus, Madrid, 2012.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Global Law Press-INAP, Madrid, 2015.

- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social)”, en *A&C-Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, año 15, número 60, 2015.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Hernández G., José Ignacio (coordinadores), *Estudios sobre la Buena Administración en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.
- Rodrik, Dani, “Political Economy of Trade Policy”, en *Handbook of International Economics*, número 3, 1995, Elsevier Science B.V.
- Rodrik, Dani, *et al.*, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, Working Papers, Center for International Development-Harvard University, No. 97, 2002.
- 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.
- *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Informe COVID-19*, CEPAL-OPS, 2020.
- *Saving lives, scaling-up impact and getting back on track. World Bank Group COVID-19 Crisis Responses Approach Paper*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington D.C., junio de 2020.
- Schwartz, Bernard, *Administrative Law*, Little, Brown, 1991.
- Sen, Amartya, *Development as freedom*, Anchor Books, New York, 1999.
- Stewart, Richard, “The reformation of Administrative Law”, en *Harvard Law Review*, Volumen 88, número 8, 1975.
- Sunstein, Cass y Vermeule, Adrian, *Law & Leviathan. Redeeming the Administrative State*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2020
- *The State in a changing world*, World Bank, Washington D.C., 1997.
- *Un mundo en peligro: Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*, Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, septiembre de 2019.
- Vaquer, Marcos, “El poder administrativo”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso. Tomo II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- Villacreces, Jaime (coordinador), *Derecho Administrativo para las emergencias*, CEP-IDEAS, Quito, 2020.



- Von Bogdandy, Armin, “Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado N° 34*, Bogotá, 2015.
- Von Bogdandy, Armin, “Ius Constitutionale Commune en América Latina. Aclaración conceptual”, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017.
- Wade, William, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004.
- Weaver, Kent y Rockman, Bert, “Assessing the effects of institutions”, en Weaver, Kent y Rockman, Bert (editors), *Do institutions matter?*, The Brooking Institutions, Washington D.C., 1993.
- Weil, Prosper, *Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1994.
- Wolff, Hans; Bachof, Otto y Stober, Rolf, *Direito Administrativo, Vol. 1*, Fundação Calouste Gulbenkian, Porto, 2006.
- Woodward, Susan, *The Ideology of failed States*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017.
- Zakaria, Fareed, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2007.
- Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, primer volumen, octava edición, Giuffrè, Milano, 1958.